

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS
CONVOCATORIA 2004-2006**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLITICA**

**“GOBERNANZA DEMOCRATICA E INGENIERIA ELECTORAL:
UNA REFLEXION DESDE LOS CASOS DE ECUADOR Y ESPAÑA”**

CARMEN SANCHEZ-MIRANDA GALLEGO

JUNIO 2011

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ECUADOR
PROGRAMA DE ESTUDIOS POLITICOS
CONVOCATORIA 2004-2006**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN CIENCIAS
SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLITICA**

**“GOBERNANZA DEMOCRATICA E INGENIERIA ELECTORAL: UNA
REFLEXION DESDE LOS CASOS DE ECUADOR Y ESPAÑA”**

CARMEN SANCHEZ-MIRANDA GALLEGO

**ASESOR DE TESIS: SIMON PACHANO
LECTORES: ANDRES MEJIA Y RICHARD ORTIZ**

JUNIO 2011

*“The race is over!
But who has won?
Everybody has won, and all must have prizes”.*

Lewis Carroll, *Alice’s Adventures in Wonderland* (1865)

ÍNDICE

INTRODUCCION.....	7
DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y ELECCIONES	12
Gobernanza y Gobernabilidad	15
Instituciones Políticas	23
Representación política y competencia electoral.....	27
UNA APROXIMACION A LOS SISTEMAS ELECTORALES.....	34
Funciones de un sistema electoral	36
Modelos de sistemas electorales.....	38
Elementos del diseño y efectos sobre la gobernanza democrática.....	44
CASOS DE ESTUDIO	54
El caso de Ecuador	55
Breve introducción al sistema electoral ecuatoriano.....	55
Rasgos definitorios del actual sistema.....	63
Algunas reflexiones y comentarios.....	68
El caso de España	71
Breve introducción al origen del sistema electoral español	71
Rasgos definitorios: Funciones y variables	74
Efectos del sistema electoral español en la representatividad y la gobernanza.....	76
Hacia un sistema alternativo.....	84
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFIA	94

RESUMEN

En el debate sobre la gobernabilidad y los procesos de consolidación democrática, los sistemas electorales son una parte fundamental del triángulo conformado por el régimen de gobierno y los sistemas de partidos, pues, además de ser el principal medio para lograr una gobernanza representativa, son los vehículos fundamentales para que una sociedad haga oír sus voces y ejerza sus opciones.

Cualquier reforma normativa dentro de un sistema político impulsa efectos determinados sobre la gobernabilidad del propio sistema. El conocimiento de los sistemas electorales y el estudio de las variables y los efectos de sus posibles modificaciones son, por tanto, de crucial relevancia para la reflexión, el análisis y la toma de decisiones en los procesos de reforma política para la mejora en la calidad de la democracia.

En esta línea de pensamiento, este trabajo presenta un estudio sobre la interrelación entre las variables de los sistemas referidas al régimen electoral, y sus efectos sobre la representación política y por ende, sobre la gobernanza y la gobernabilidad de un país. El análisis se concentra en los aspectos institucionales, sin que esto signifique que se los considere como los únicos elementos que afectan a los problemas de gobernanza, pero sin duda, el objetivo final es destacar la incidencia de éstos dentro de una perspectiva claramente institucional.

La primera sección se ocupa del contexto teórico desde donde resaltar la importancia que unas elecciones libres, competitivas, transparentes e institucionalizadas ocupan en el desempeño de un sistema democrático. En segundo lugar, se presenta una aproximación conceptual a los sistemas electorales; los diferentes modelos, funciones y elementos, así como un breve análisis de los efectos que dichos elementos tienen sobre la gobernanza democrática.

Finalmente, el análisis de los casos de Ecuador y España, pone énfasis en cómo las variables de sus respectivas ingenierías electorales han afectado la representatividad y la gobernanza de los sistemas políticos de dichos países.

Por último se incluye la bibliografía consultada para el desarrollo de la argumentación y que ha constituido la base teórica para la definición de la perspectiva utilizada.

INTRODUCCION

“Es claro que las instituciones no pueden hacer milagros,
pero difícil será que tengamos buenos gobiernos
sin buenos instrumentos de gobierno.”

Giovanni Sartori (1994)

La construcción de una democracia significa ir más allá de unas elecciones frecuentes, competitivas y transparentes, y a pesar del papel central de las elecciones en la gobernabilidad, éstas no son por sí mismas sinónimo de democracia, ya que, en última instancia, la democracia es “más de voces que de votos” (UNDP, 2002:54). Sin embargo, en el marco del debate sobre la calidad de la democracia, y aunque resulte iterativo, si bien lo anterior es cierto, también lo es el hecho de que sin elecciones, no habría democracia posible.

Las elecciones constituyen el paradigma de una responsabilidad exigible (UNDP, 2004:2). No existe una forma de responsabilidad que sea más directa, ni una forma de participación más igualitaria. Constituyen la base del concepto de democracia liberal y son la intersección decisiva entre los ciudadanos y los objetivos políticos en un país determinado.

En los últimos tiempos han tenido lugar múltiples reformas constitucionales. El movimiento mundial hacia la gobernabilidad democrática durante las décadas de los ochenta y los noventa estimuló una nueva búsqueda de modelos de gobiernos representativos, así como una renovada evaluación de los sistemas electorales.

Este proceso estuvo alentado por el reconocimiento de que la elección de instituciones políticas tenía (y tiene) un impacto significativo en el sistema político en su sentido más amplio. Por ejemplo, cada vez es más ampliamente reconocido el hecho de que un sistema electoral puede proveer la "ingeniería" necesaria para el acomodo de intereses y la cooperación dentro de una sociedad, a veces, dividida.

Ahora, el diseño del sistema electoral es reconocido como de capital importancia para cuestiones más amplias de la gobernabilidad y, probablemente, como la institución más influyente del sistema político.

La producción de buenos gobiernos “está marcada por el diseño y la construcción de unas estructuras normativas e institucionales capaces de generar gobernabilidad en el marco de una democracia representativa” (Sartori, 1992:23), y en este sentido, los procesos de reforma legal y constitucional son asuntos cruciales para la gobernabilidad de un país, y por ende, en la medida en que contribuyen a dar viabilidad a la interacción política de dicho país, para la democracia del mismo.

Es justo en esta línea en la que se desarrolla la hipótesis de este trabajo: El diseño normativo de un sistema electoral tiene importantes consecuencias a mediano y largo plazo para la gobernanza y la gobernabilidad democrática, y optar por un determinado sistema electoral debe ser una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia. Sin embargo, no siempre es seleccionado después de una profunda reflexión y de un proceso de deliberación, y por lo general, la elección es el resultado de una situación histórica peculiar y/o una combinación casual de circunstancias y, en su mayoría, está condicionada por la configuración del contexto previo (*path-dependency*).

Como veremos, la estructura de un sistema electoral influye de manera crucial sobre el sistema de partidos políticos, en especial, sobre la posibilidad de que los ciudadanos estén suficientemente vinculados a sus líderes como para exigir una verdadera representación y una responsabilidad real.

Es importante aclarar en este punto que en el análisis de los sistemas electorales se diferencian por un lado, los elementos correspondientes a la administración electoral (organización de los procesos electorales y justicia electoral) y los elementos propios del diseño del sistema.

Para el entendimiento integral de un sistema electoral, las variables organizativas y administrativas de los procesos son sin duda relevantes y las posibles ventajas que sobre ellos aporte la selección de cualquier sistema electoral serán mermadas si no se les dedica la debida atención. Sin embargo, por la naturaleza y las limitaciones de la presente, me voy a centrar en el análisis sólo de los elementos de la ingeniería electoral, es decir, las variables del diseño de los sistemas electorales. Lo que propongo aquí es entonces, una `mirada` al régimen democrático en el sentido estricto del mismo (las reglas, los procedimientos y las instituciones que determinan las formas de acceso a la cúspide del Estado).

Asumo en este punto que estoy restringiendo mi análisis a la democracia esencialmente desde su dimensión electoral, es decir, la representación política vista a través de los partidos políticos, y aún admitiendo que el análisis estará incompleto, lo que pretendo defender es que un sistema electoral ‘adecuado’ es, sin duda, una base muy sólida desde la que promover mejoras en la calidad de la democracia.

En primer lugar, voy a partir de una acotación conceptual de los términos gobernabilidad y gobernanza, pues aunque son conceptos relacionados etimológicamente y en la actualidad son relativamente intercambiables, se refieren a campos de investigación diferenciados. La gobernabilidad “parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social” (Prats, 2003:240), y la (con) fusión generada por su uso y ambigüedad ha provocado serias dificultades en su utilidad para el investigador y el analista.

Dependiendo del ámbito al que me refiera, si es sobre los actores mismos y el proceso de relaciones entre unos y otros, me estaré refiriendo a la gobernabilidad, y si el enfoque se centra en la institucionalización mediante normas, reglas y procedimientos, me estaré refiriendo a la gobernanza.

Adelantándome a lo que desarrollaré en el capítulo correspondiente, la gobernabilidad así entendida “es la suma de la arquitectura político-institucional más el consenso o paradigma que determina el comportamiento de los actores políticos, económicos y sociales de cara a la gestión pública: es decir, la legitimidad más la representatividad más la efectividad” (Bodener K, Carrillo F, 2007:280).

En segundo lugar, esbozaré un breve esquema sobre los diferentes elementos de ingeniería electoral y analizaré las variables desde las que entender la interrelación entre el sistema electoral y la gobernanza como base para el análisis de dos casos de estudio: el caso de Ecuador y el caso de España.

En Ecuador, el proceso de permanentes reformas políticas ha sido un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía hayan podido establecer pautas estables de comportamiento político. La constante alteración de los marcos normativos y de las ‘reglas del juego’ constituye, por sí misma, una de las causas desde la que explicar los efectos vividos en la gobernabilidad del país. Pero además, como se analizará en el capítulo correspondiente, las modificaciones introducidas, principalmente por la ausencia de objetivos claros en la selección de las mismas, han configurado una

“institucionalidad carente de coherencia interna” (Pachano, 2007:207), que se ha materializado en diferentes problemas de representación política y una “pugna” entre los poderes del Estado, factores que, entre otros, empeoran aún más la crítica institucionalidad del sistema político ecuatoriano.

Por el contrario, en el caso español, el sistema electoral ha permanecido inmune a cambios desde que su diseño original en 1977, produciendo una gran estabilidad en los gobiernos y el sistema de partidos políticos. Sin embargo, tras diez elecciones generales, se han podido observar una serie de consecuencias negativas derivadas del diseño institucional empleado que han despertado algunas voces favorables a su reforma. Por un lado, veremos cómo el diseño del sistema electoral español ha producido distorsiones que han afectan a la proporcionalidad del propio sistema, y por otro, ha permitido la ausencia de mecanismos de control sobre los candidatos presentados por los diferentes partidos políticos. La falta de proporcionalidad y la falta de mecanismos para que los políticos rindan cuenta a la sociedad española están produciendo tensiones también en la gobernabilidad de este país.

En ambos casos, se analizarán los contextos desde los cuales se diseñaron los sistemas electorales, las principales reformas históricas efectuadas a los mismos y los efectos de estas modificaciones sobre la representación política y la gobernanza de cada uno de los países. Además, se propondrá una reflexión propositiva sobre el modelo en vigencia en dichos países. El análisis fruto de los estudios de caso servirá de referencia para validar las cuestiones conceptuales planteadas al comienzo y agrupar las reflexiones finales y las conclusiones.

En este sentido, resulta necesario aclarar que la metodología en el estudio de los casos seleccionados no se ciñe a los elementos del diseño de investigaciones comparativas. En ambos casos, los estudios ofrecerán una introducción cualitativa para describir y explicar los fenómenos políticos que nos interesan (instrumentos conceptuales más teorización causal), pero sin especificar variables comunes asociadas tradicionalmente a la investigación empírica en política comparada.

Representan de este modo, la parte metodológica que proporciona la guía para la posterior realización de un estudio sistemático sobre estos fenómenos políticos que no son fácilmente cuantificables y que por su naturaleza, no se prestan fácilmente al establecimiento de inferencias causales para la comparación cuantitativa.

Finalmente, quisiera señalar que el propósito fundamental de este documento es proporcionar, principalmente a los que se inicien en la temática, algunos elementos de análisis para la reflexión en torno a los procesos de reforma electoral para, de esta forma, evitar uno de los efectos más disfuncionales de este tipo de debates; la falta de información sobre las consecuencias de las decisiones.

DEMOCRACIA, GOBERNANZA Y ELECCIONES

“Una nación sin elecciones libres es una nación
sin voz, sin ojos y sin brazos”

Octavio Paz

Tal y como señaló Dahl,

...la democracia incluye como uno de sus elementos centrales la delegación libre de la soberanía popular en un gobierno para ejecutar la opción mayoritaria de la ciudadanía, y presupone como una condición necesaria, la existencia de un régimen político que se desenvuelve en un Estado y una Nación que delimitan una población, un territorio y un poder que se ejerce en su interior. (Dahl, 1999:123).

Esta ‘soberanía popular’ ya había sido recogida en las principales declaraciones internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Art. 21.3: “La voluntad del pueblo [...] se expresará mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”), o el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (Art. 25: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2 y sin restricciones indebidas de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”).

En resumen, podemos decir que para que exista una democracia deben coexistir cuatro aspectos centrales: a) la existencia de elecciones limpias e institucionalizadas, b) la inclusión, c) un sistema legal que respalde y sancione los derechos y la libertades políticas y d) un sistema legal que asegure el Estado de Derecho.

Mientras los dos primeros aspectos se refieren al régimen propiamente dicho, los dos últimos responden al Estado. En el caso del régimen democrático, éste contiene un conjunto de instituciones y procedimientos que definen las reglas y los canales de acceso a las principales posiciones del Estado, es decir, al ejercicio del poder estatal y al proceso de toma de decisiones públicas. En un régimen democrático, el acceso a las

principales posiciones gubernamentales (en general con la excepción del Poder Judicial y de las Fuerzas Armadas) se logra mediante elecciones institucionalizadas, entendiendo, como apuntó también Dahl (1999: 123) que “por elecciones limpias nos referimos a las que son competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, y en las cuales se respetan las libertades políticas”.

Las elecciones en una democracia tienen así, tres funciones principales: En primer lugar, son medios que posibilitan a la población a elegir a los representantes de una legislatura, un Congreso y/o un puesto ejecutivo; en segundo lugar, son un medio de elección de gobiernos; y finalmente, es el procedimiento que confiere legitimidad al sistema político.

Durante la tercera ola de democratización, muchos países comenzaron a modernizar y reformar sus sistemas electorales para cumplir con los objetivos de responsabilidad, legitimidad, representación y sostenibilidad que deben cumplir los diferentes sistemas electorales. Especialmente tras el fin de la guerra fría, las elecciones han pasado a ser un elemento esencial en la constitución de un gobierno legítimo y democrático. (Huntington, 1991:16)

Además, existe gran consenso en la ciencia política contemporánea sobre las condiciones que deben cumplirse para que el acceso al gobierno de un Estado pueda considerarse democrático (O'Donnell, 2004:76):

- Autoridades públicas electas.
- Elecciones libres y limpias.
- Sufragio universal.
- Derecho a competir por los cargos públicos.
- Libertad de expresión.
- Acceso a la información alternativa.
- Libertad de asociación.
- Respeto por la extensión de los mandatos, según los plazos constitucionalmente establecidos.
- Un territorio que defina el *demos* votante.
- La expectativa generalizada de que el proceso electoral y las libertades contextuales se mantendrán en un futuro indefinido.

Podemos decir entonces que la elección, como el nexo que une a la sociedad con el Estado, es la institución central de la democracia y por ello, la cualidad democrática de un Estado dependerá, en gran medida, de la capacidad de su sistema electoral para generar adecuadamente la representación política de la sociedad en cuestión.

Con esto no pretendo ignorar o reducir la relevancia de otros factores que van mucho más allá de los elementos que componen el marco normativo electoral (como el contexto, la cultura política u otros factores institucionales), pero sí poner de manifiesto las virtudes del enfoque normativo electoral como un factor imprescindible de legitimación política.

La democracia no sólo requiere un adecuado sistema electoral pero cuando el sistema electoral no funciona correctamente la propia democracia acaba resultando cuestionada por sus bajos índices de gobernanza y gobernabilidad.

El sistema electoral debería ser así, el primer elemento a definir en una democracia. Si ésta se fundamenta en la intervención del pueblo para la designación de sus representantes, la legitimidad de la representación sólo se podrá verificar cuando haya reglas que normen y regulen el derecho de sufragio y su ejercicio.

En este sentido, el régimen jurídico de las elecciones ha de presentarse como un conjunto de reglas igualitarias y neutrales para asegurar el mantenimiento de la gobernanza y la gobernabilidad en democracia. Y a este respecto, son de capital importancia los dispositivos que ponen en práctica los principios normativos que garantizan el valor democrático del sufragio, esto es, su carácter universal, libre, igual, directo y secreto.

Además, una adecuada articulación jurídica de los regímenes electorales exige que las elecciones generen un órgano que represente material y políticamente, y no sólo formalmente, al cuerpo electoral. Y, en este sentido,

...sólo a través de un cuidadoso sistema normativo electoral se pueden garantizar eficazmente los dos elementos básicos del Estado democrático contemporáneo: el ejercicio del derecho de sufragio como pieza esencial para dotar de contenido al derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos en una organización política de base representativa de acuerdo con los principios constitucionales de ese derecho y el pluralismo social y político como valor superior del ordenamiento democrático, lo que, a su vez, resulta determinante del sistema de partidos y del

papel fundamental que éstos desempeñan en la articulación de la representación política y, en definitiva, en la configuración efectiva de la democracia ¹.

Antes de proseguir con el análisis específico sobre el sistema electoral, me detendré en primer lugar a desarrollar la distinción conceptual que en la presente hago de los términos gobernanza y gobernabilidad.

Ya que normalmente ambos términos son intercambiados sin rigor y no se distingue analíticamente entre el entramado institucional (gobernanza) y la capacidad conferida por dicho entramado (gobernabilidad). Desenmarañar el vínculo que como conceptos y enfoques de estudio existe entre ambos es, sin duda, una tarea necesaria para la rigurosidad de cualquier análisis sobre la materia.

Gobernanza y Gobernabilidad

Como acabo de señalar, y es bien conocido por todos aquellos relacionados con la temática, a pesar del uso frecuente del término gobernabilidad, es un concepto que produce amplias discusiones sobre su significado, y pese a su breve periodo de existencia en la literatura de las ciencias sociales, la amplitud de la problemática que se alude desde este concepto ha provocado variados significados para las varias escuelas y autores que lo han abordado y ‘desbordado’.

El término *governance* ha sido traducido de diferentes formas; como ‘buen gobierno’, ‘gobernalidad’, ‘gubernancia’, o ‘gobernabilidad’, y el problema ha surgido, y lamentablemente persiste, por la inexistencia de una palabra que haya sido aceptada comúnmente para diferenciar a *governance* de gobernabilidad. Pese a los esfuerzos que últimamente se hacen para que el concepto *governance* sea traducido como “gobernanza”, el uso público ha terminado por fusionar el entendimiento de los dos conceptos, provocando así la confusión de los diferentes campos de estudio.

En palabras de Flisfish (1983:73), “es difícil otorgar el *status* de concepto a una noción lo suficientemente confusa como para merecer, a lo más, ser clasificada como *catch-all-word* junto con otras ilustres nociones”.

¹ Para ampliar al respecto, se recomienda leer la parte introductoria del Informe del Consejo de Estado sobre las Propuestas de Modificación del Régimen Electoral General Español disponible en: www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf

En primer lugar, y para desenmarañar la madeja conceptual de la confusión, voy a partir del origen de los términos. Sobre la palabra inglesa *governance*, que comenzó a popularizarse hace aproximadamente un lustro, las fuentes léxicas señalan:

- Governance²:
1. The action or manner of governing; the fact that (a person, etc.) governs. B) Controlling, directing, or regulating influence; control sway, mastery. C) in or under (a person's) governance: subject to his control. So to have, hold, take in governance. Obs. D) The state of being governed; good order; esp. in to set in governance. Obs.
 2. The office, function or power of governing; authority or permission to govern; The command (of a body of men, a ship).b. quasi-concr. That which governs; governing person or body. Obs.
 3. The manner in which something is governed or regulated; method of management, system of regulations ... Obs.
 4. Conduct of life or business; mode of living, behaviour, demeanour. Also pl. proceedings, doings. Obs. B) Discreet or virtuous behaviour; wise self-command
- Governability³:
5. Governableness (The quality of being governable; manageableness)

Y para los términos en castellano, encontramos:

- Gobernabilidad⁴:
1. f. Cualidad de governable.
 2. f. Gobernanza (arte o manera de gobernar)
- Gobernanza⁵:
1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.
 2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse.

Como se puede observar, incluso en las fuentes léxicas, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza se intercambian en su significado.

De manera complementaria, revisemos ahora muy brevemente la evolución conceptual de los términos. Para Prats (2001:83), existen cuatro raíces que forjan el concepto de gobernabilidad:

² El Oxford English Dictionary (1989, 2a. ed. Vol. VI p. 710)

³ www.dictionary.com

⁴ Diccionario de la Real Academia Española. www.rae.es

⁵ *Ibíd.* En decisión del Pleno del 21 de diciembre de 2000.

a) Los trabajos encargados por la Comisión Trilateral.

El concepto de gobernabilidad se divulgó por primera vez en la opinión pública internacional a raíz del informe publicado por la Comisión Trilateral en 1975, *The crises of democracy*⁶. En este trabajo se tradujo *governance* por gobernabilidad, y de manera general, pareciera que se entendió a la gobernabilidad como la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. En general, se usó este término para llamar la atención sobre el déficit de las democracias y la urgencia de contar con unas instituciones capaces de generar desarrollo en las mismas.

b) Como concepto para el entendimiento de los procesos de transición en las democracias.

Durante la década de los ochenta, el término gobernabilidad pasó a ser usado como “sinónimo” de consolidación de las democracias en transición. En este sentido, Flisflish (1993:152) se refería a la gobernabilidad como “calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo”⁷. Y también en este sentido, Linz (1990:28) insistía en que:

...un régimen consolidado es aquel en el que ninguno de los actores políticos principales, partidos, intereses organizados, fuerzas e instituciones consideran que hay alternativa alguna a los procedimientos democráticos para obtener el poder, y que ninguna institución política tiene derecho a vetar la acción de los que gobiernan democráticamente elegidos...

refiriéndose, al hablar de consolidación democrática, a la legitimación de las reglas del juego, variable fundamental para su aceptación, que no es otra cosa, que una de las variables fundamentales de la gobernabilidad. Esta acepción tiene, según Alcántara (1995), una perspectiva minimalista frente a otras definiciones como la de Morlino (1986:8); “consolidación democrática es el proceso de reforzamiento, robustecimiento del sistema democrático encaminado a aumentar

⁶ Me refiero a las obras de Crozier, Hungtinton y Watanuki que surgieron como respuesta a la demanda de la Comisión Trilateral.

⁷ Flisflish considera principalmente las siguientes dimensiones en sus apreciaciones: a) la capacidad de adoptar oportunamente decisiones, b) la efectividad de las decisiones adoptadas, c) la aceptación social de dichas decisiones, d) la eficiencia de las mismas en términos de producción de efectos o según ideas de eficiencia propias de matrices culturales predominantes y f) la coherencia de las decisiones a través de tiempo.

su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis”.

c) El uso dado por los organismos internacionales.

Durante finales de la década de los ochenta y en la década de los noventa, agencias internacionales, principalmente instituciones financieras internacionales y organismos multilaterales de desarrollo comenzaron a otorgar un lugar destacado a la gobernabilidad en el análisis de los problemas de la democracia y del desarrollo.

En general, usaron el término gobernabilidad para referirse al sistema de valores, políticas e instituciones por las cuales una sociedad maneja sus asuntos económicos, políticos y sociales a través de las interacciones entre el estado, la sociedad civil y el sector privado⁸, combinando en esta definición, las reglas del juego y los resultados de las mismas en los términos que designan como “condiciones de la gobernabilidad” refiriéndose así a la eficacia, la eficiencia y la legitimidad, entre otras.

Lamentablemente, y como veremos más adelante, el uso que los organismos internacionales han hecho del término gobernabilidad como traducción de *governance* ha contribuido en gran manera a la confusión sobre su significado, pues no distinguen analíticamente entre el entramado institucional y la capacidad conferida por dicho entramado.

Además, es necesario mencionar brevemente que el uso del término gobernabilidad por parte de las instituciones financieras internacionales generó grandes críticas en una parte de la literatura de las ciencias sociales, pues, como señala Hewitt (1998:36), “el concepto de gobernabilidad se reveló como útil porque permitió a las instituciones financieras internacionales (y a la comunidad de donantes en general) abandonar el economicismo y volver a centrarse en cuestiones sociales y políticas fundamentales relacionadas con los programas de reestructuración económica” pero “el nuevo protagonismo de los “temas de gobernabilidad” en el discurso y en la práctica de

⁸ *Governance is the system of values, policies and institutions by which a society manages its economic, political and social affairs through interactions within and among the state, civil society and private sector. It is the way a society organizes itself to make and implement decisions-achieving mutual understanding, agreement and action. It comprises the mechanisms and processes for citizens and groups to articulate their interests, mediate their differences and exercise their legal rights and obligations.* UNDP (2000) *Governance for Sustainable Human Development. A Policy Paper*. New York: UNDP.

las instituciones financieras internacionales y de los donantes no ha significado en ningún caso un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado”.

d) Su utilización en la explicación de la construcción europea.

A finales de la década de los noventa, surgen nuevas corrientes que aportan una nueva forma de comprender la gobernabilidad. Estas corrientes se originan principalmente desde el proceso de integración que en ese momento se estaba construyendo en Europa, y se refieren a la “gobernanza europea”, promovida principalmente por la Comisión Europea. En el año 2001, surge el Libro Blanco de la Gobernanza Europea, que define los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Como ya se vislumbra, aunque gobernabilidad y gobernanza sean dos conceptos complementarios y no excluyentes, la distinción entre ambos se encuentra en el vértice de la (con)fusión conceptual. Veamos entonces la distinción entre los dos conceptos:

En los procesos de interacción entre actores estratégicos⁹, los patrones de interacción tienen su fundamento último en las reglas del juego, o sea, en las instituciones formales e informales que restringen el comportamiento de los actores, y en este sentido, el institucionalismo es el que establece entonces las bases bajo las que entender la gobernanza.

De entre todas las diferencias en las que el término gobernanza es definido y utilizado, se pueden extraer elementos comunes, tales como el énfasis en las reglas y las cualidades de los sistemas, la cooperación para incrementar la legitimidad y la eficacia y la atención a nuevos procesos y acuerdos público-privados. Además, una forma de gobernanza es lo que se puede llamar “gobernanza interactiva o socio-política” (Kooiman, 2005:65):

Esta perspectiva de la gobernanza toma diferentes formas de interacción socio-política como punto central en el que se establecen diferentes distinciones, tales como las que se dan entre “autogobernanza”, “cogobernanza” y “gobernanza jerárquica”; y entre órdenes de gobernanza tales como el primer orden de gobernanza, - que implica la solución de problemas y la creación de oportunidades-, el segundo orden de gobernanza,

⁹ Según Joan Oriol Prats, esta definición se entiende, sobre todo, en claves sociopolíticas. Cfr. PRATS, J.O. (2003) p. 243.

-que contempla las condiciones institucionales- y la “metagobernanza”, que se refiere a los principios que gobiernan la propia gobernanza.

Aquí es preciso señalar que para que la aproximación analítica se aproxime lo más posible a la realidad, la valoración de gobernanza debe incluir un mayor nivel de abstracción al referirse a las instituciones, es decir, a los aspectos formales e informales, aunque en este documento me centrare tan solo en los aspectos formales.

Y en este sentido, y de ahora en adelante, usaré *governance* – o sea gobernanza - como “la estructura institucional que une instituciones y actores potenciando la sinergia institucional, aumentando la capacidad de las instituciones de ‘gobernar’ las conductas de los actores que actúan bajo su égida” (Feldman, 2001:375).

Ahora bien, si entiendo la gobernanza como la interacción forjada por las reglas del juego, entenderé gobernabilidad como “la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el conjunto de otros sistemas más amplios de los que forma parte” (Navarro, 2004:23), es decir, a la cualidad de un sistema cuando está estructurado de modo tal que los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a unas instituciones y unas reglas de juego.

Gobernabilidad es, entonces, ‘más’ que gobernanza, pues se deriva del alineamiento entre las necesidades y las capacidades de un sistema socio-político para auto reforzarse a través de las instituciones (gobernanza). Un sistema de reglas y procedimientos estable que permita la inclusión y la participación de los diversos actores sociales hace que el sistema pueda gozar de unos buenos niveles de gobernabilidad. Ahora bien, para lograr que este sistema de reglas de juego sea estable y duradero tiene que ser también flexible ante los cambios¹⁰. Según lo anterior, la gobernabilidad dependerá en parte, de la calidad de las reglas de juego, en tanto éstas sean capaces de dar respuestas a las demandas, es decir, de la gobernanza.

La gobernanza contribuye a la gobernabilidad si provee de forma sustentable un marco tanto para la prosecución de objetivos por parte de los actores relevantes como para la solución de problemas y conflictos. De esta forma, la gobernabilidad puede entenderse como “el espacio entre los patrones de interacción de los individuos y las

¹⁰ Para ampliar los diferentes tipos de interrelación entre gobernabilidad y cambio institucional revisar NAVARRO, M.(2004) “El peso de la gobernabilidad en la democratización” en *Gobernanza: revista de gobernabilidad para el desarrollo humano*. Vol 8. Barcelona, IIGOV.

oportunidades de implementación de políticas que estos actores confieren al sistema” (Feldman, 2001:380). Pero esta relación, que es importante para la estabilidad del modelo de gobernabilidad, se mantiene en los dos sentidos, pues la gobernabilidad también influye en las instituciones reforzándolas y haciéndolas más eficaces¹¹.

La gobernanza influye en la gobernabilidad y viceversa. En esta línea, y para complementar lo anterior, me gustaría señalar una definición adicional desarrollada por Coppedge (1996:35), quien define la gobernabilidad como “el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas”. El aporte esencial de esta definición es que se basa en términos relativos al ‘poder’, y defiende que el poder de los actores es esencial para comprender el concepto de gobernabilidad pues les otorga capacidad para realizar sus metas. Entre el listado de los recursos de poder que tienen los actores poderosos, incluye los factores de producción, la fuerza violenta, las masas organizadas, la información, la autoridad moral y el acceso a los cargos públicos. Además de la cantidad de poder de estos actores, Coppedge también resalta “la capacidad de los mismos de utilizar dichos recursos de manera eficiente (solidez) y las ‘fórmulas’ para manejar los conflictos que surjan entre dichos actores”.

Hasta ahora, las definiciones que he señalado del concepto de gobernabilidad podrían ser aplicadas a cualquier sistema, sin importar si éste es democrático o no, pero al referirme a la gobernabilidad democrática voy a suponer siempre que los actores estratégicos a los que hago referencia interactúan en un marco institucional basado en reglas democráticas, es decir, en un entorno de libertades políticas y derechos fundamentales. De esta manera, al referirme a la gobernabilidad democrática, voy a entenderla como “la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática”. Es, como señala Nicandro (2001), un “atributo sistémico, una capacidad, y se confiere su existencia, a la rama ejecutiva del gobierno, y más ampliamente, al gobierno en su totalidad y al sistema político en su conjunto”. En este sentido además, no se limita a la institucionalidad democrática formal, sino que incluye también la institucionalidad informal y los valores democráticos.

¹¹ Para Marc Navarro, un buen modelo de gobernabilidad debe construir un marco institucional donde se genere la interacción entre los actores estratégicos capaz de desarrollar la acción colectiva necesaria para transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

Cuadro 1. Gobernabilidad y gobernanza en perspectiva

	Gobernabilidad democrática (democratic governability)	Governance democrática (democratic governance)
Definición del concepto	Capacidad de presentar y aplicar decisiones políticas mediante cauces institucionales y las reglas del juego establecidos en los regímenes democráticos, sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática.	Patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones (en las cuales también se encuentra la toma de decisiones políticas) dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos, y que en su dimensión prescriptivo-normativa, busca en la actualidad ser consecuente con los valores de la democracia (representatividad, legitimidad), la eficiencia y la eficacia institucionales.
Denotación del concepto	Atributo del sistema político (con niveles o grados), capacidad, habilidad.	Orden de cosas, patrones de interacción, condición, situación, mecanismos y métodos institucionalizados.
Objetos de estudio directamente asociados al concepto	Regímenes políticos considerados democráticos en general, y por su centralidad en el proceso de toma de decisiones, se da especial importancia al papel del poder ejecutivo.	Sistemas sociales, regímenes políticos, organizaciones y redes de organizaciones, en espacios territoriales y organizacionales diferenciados.
Ámbitos de referencia	Nacional, subnacional, y excepcionalmente al nivel local.	Local, nacional, regional, supranacional.
Actores políticos relevantes	Actores políticos y sociales estratégicos (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, partidos políticos, sindicatos, movimientos).	Actores políticos y sociales estratégicos, ONGs, organismos internacionales, agrupaciones comunitarias, corporaciones privadas, redes de actores.
Características de la interacción	Generada con base en reglas de juego legalmente establecidas, donde hay que incluir aquella interacción política establecida y generada informalmente.	Implícita dentro del concepto de governance. La interacción se genera entre una gran cantidad de actores varios y actores políticos clave.
Papel del entorno y del sistema (orden) social	Se asume un entorno político y social dinámico, determinante para la comprensión de los factores que condicionan procesos de toma de decisiones políticas (la formación de coaliciones, agendas políticas, expectativas sociales, movimientos, entre otros).	Se asume un entorno dinámico, tanto fuera como dentro del ámbito de referencia, el cual es condicionado por (y a su vez motor condicionante de) el orden social
Orden y estabilidad	Criterios para definir niveles de gobernabilidad, cuando los actores políticos implicados en la toma de decisiones son capaces de garantizar (mediante las reglas de juego establecidas) la permanencia del sistema político y social sin el uso de estados de excepción y sin vulnerar derechos humanos fundamentales y las leyes básicas.	Conceptos implícitos en el término governance democrática. Alude al orden político institucional que determina la participación e interacción de actores en los procesos de conducción social.

Fuente: Nicandro Cruz (2006:13).

Finalmente, quisiera señalar brevemente las diferentes ‘esferas’ de la gobernabilidad democrática que me interesan para este análisis y que han sido señaladas también por Coppedge (1996:38):

- a) La *gobernabilidad ejecutiva*, donde los actores principales son el presidente o primer ministro y su gabinete, los ministerios de la burocracia civil y las fuerzas armadas. Las relaciones entre estos actores determinan la capacidad del estado de formular políticas acertadas, coherentes y oportunas para enfrentar los problemas nacionales, implementar estas políticas y mantener su línea hasta que parezca necesario modificarla por razones técnicas más que políticas,
- b) La *gobernabilidad legislativa* , equivalente a lo que a veces se llaman las relaciones ejecutivas-legislativas, los actores principales son “el gobierno” y los partidos políticos con representación en el parlamento nacional,
- c) Y la *gobernabilidad social*, cuyos actores principales son aquellos actores “poderosos”- según la definición de gobernabilidad de Coppedge- y las relaciones a tener en cuenta son aquellas por las que estos actores se interrelacionan entre sí y se relacionan con los partidos y los organismos del estado.

Instituciones Políticas

Efectivamente, es un error equiparar la democracia con la celebración de elecciones regulares pues, entre otras cosas, la democracia también requiere que el resto de las instituciones funcionen correctamente.

Ahora bien, aunque el desempeño y el rol de las instituciones dependen de la contingencia política conformada por una extensa combinación de variables de diferente índole, mi análisis se concentra en la hipótesis, como señalé al comienzo, de que el diseño normativo de las instituciones, en este caso del sistema electoral, tiene un papel central en el desempeño del sistema político general.

A modo de nota, y en relación con el capítulo anterior, hay autores, como Coppedge (1996:16) que incluso han llegado a definir la gobernabilidad como “el grado en el cual un sistema político se institucionaliza”.

Las instituciones políticas son las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas. Según la referencia que Joan Oriol Prats hace de Rothstein (1996:199), se pueden distinguir cuatro tipos de instituciones políticas:

- a) El legislativo, el ejecutivo y los organismos reguladores autónomos (son las instituciones necesarias para la adopción de decisiones colectivas y generadoras de normas);
- b) Las instituciones necesarias para la implementación y ejecución de dichas decisiones;
- c) Las instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos (el poder judicial); y
- d) Aquellas instituciones encargadas de vigilar a los que vulneran las normas (la administración pública o los mecanismos informales como las sanciones de grupo).

Según Mainwaring y Scully (1995:23) podemos entender por institucionalización “el proceso por el cual una práctica u organización se convierte no sólo en bien establecida y ampliamente conocida, sino universalmente aceptada. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y conductas basadas en la premisa que ésta práctica u organización existirá en un futuro de largo alcance”.

Institucionalización significa entonces, que los actores políticos tienen expectativas claras y estables sobre la conducta de otros actores.

En esta misma línea, para North (1990:32) las instituciones son “las reglas de juego que determinan las restricciones y los incentivos en las interacciones que se producen en la sociedad”. Estas instituciones pueden ser informales (cultura) o formales (leyes y normas) y existen instituciones que regulan el funcionamiento del Estado (las instituciones políticas) y otras que regulan el funcionamiento del mercado (instituciones económicas).

Ejemplos de instituciones formales políticas son las Constituciones, las leyes que regulan el parlamento, el sistema judicial y por supuesto, los sistemas electorales.

Aunque pueda parecer trivial, es importante hacer notar que la acepción común al denominar instituciones a las organizaciones no se corresponde con el concepto tal y como se configura en el debate internacional. Baste aclarar que una cosa son las

instituciones (reglas de juego) y otras las organizaciones (agrupaciones de personas con un objetivo común).

En este sentido, cuando estamos hablando de gobernanza en el ámbito del Estado, y nos estamos refiriendo al conjunto de normas (instituciones) que regulan el funcionamiento de dicho Estado, pareciera que en algunos casos, estamos hablando de ‘casi sinónimos’.

Numerosos estudios de política comparada ya han tratado de encontrar la relación entre las instituciones políticas relativas al funcionamiento del ejecutivo y del legislativo – como los sistemas parlamentarios frente a los presidenciales- o como en este caso, las diferentes reglas electorales. No obstante, es preciso señalar que los resultados no pueden ser concluyentes, ya que cada institución política muestra en todo momento los pros y los contras de las mismas. Ahora bien, que los resultados no sean extrapolables en su totalidad o que las características históricas sean particulares de cada caso, no implica que la base del análisis no pueda ser de utilidad en todos los casos.

Los ‘fallos’ de gobierno se deben, fundamentalmente, a la naturaleza monopolística del poder del Estado y, por lo tanto, a la inexistencia de un tercero que pueda exigir responsabilidad a los agentes decidores de dicho Estado. Entre las soluciones a estos ‘fallos’ debemos destacar el desarrollo de mecanismos de control basados en la competencia electoral. (Bandeira, 2009:2).

La democracia introduce el mecanismo de competencia en la elección de los gobiernos para aumentar la responsabilidad de los que ostentan el poder en dichos gobiernos. Complementariamente, “la evidencia econométrica muestra el efecto positivo que tienen sobre la calidad de las políticas públicas, tanto la independencia como la capacidad jurídica para juzgar al ejecutivo y al legislativo del sistema judicial” (La Porta et al, 2004:448).

En cualquier caso, uno de los problemas de las reformas institucionales-electorales tiene su origen en el hecho de las instituciones políticas no se diseñan por el conjunto de la sociedad, sino por aquellas personas que detentan el poder en un momento determinado. Éstas, lamentablemente eligen, en demasiadas ocasiones, a las instituciones, no sólo por su capacidad de favorecer el desarrollo de la sociedad, sino también por la distribución de poder político que se derivan de ellas.

Esto es aplicable a los dos casos de estudio que veremos más adelante, donde el poder legislativo, conformado por políticos electos en una elección, son también los encargados de modificar las reglas de juego a través de las cuales fueron electos. Son así, juez y parte en la misma cuestión, lo que pone en duda no sólo la búsqueda de un bien común más allá de sus intereses partidarios, sino también la neutralidad de sus decisiones.

Sin embargo, es importante también reconocer que las instituciones políticas no son el único elemento que influye en el desempeño de los sistemas políticos democráticos. Una gran cantidad de factores independientes de las instituciones, entre ellos la diversidad étnica, cultural o religiosa, moldean el funcionamiento de todos los sistemas democráticos, independientemente de su estructura normativa particular.

Los factores socio estructurales mencionados, en parte, se heredan y no pueden modificarse con relativa celeridad pese a estar arraigados hasta cierto punto en este contexto amplio.

Algunos autores manifiestan incluso que la cultura política desarrolla los parámetros de comportamiento que determinan los resultados de la ‘política’. Sin negar de manera absoluta lo anterior, lo que se plantea aquí es que el diseño institucional influye también en parámetros culturales de comportamiento de mediano y largo plazo y que los sistemas electorales desempeñan también un papel importante en el proceso de formación de la voluntad política y en la transferencia del poder.

La agenda de investigación de la ciencia política convergió, en las últimas dos décadas, hacia la premisa de que “las instituciones importan, siendo éstas eficaces en la reducción de los costos de transacción sociales y resolviendo los problemas de coordinación colectiva a través de la inducción de preferencias, comportamientos y *outcomes* públicos” (North, 1990:38).

Sin embargo, el nuevo institucionalismo se ha centrado en los procesos por los cuales “las instituciones moldean el comportamiento político estructurando resultados probables para interacciones entre agentes sociales, es decir, que las instituciones condicionan las acciones y las estrategias de los individuos (agentes)” (Marenco, 2006:61).

Si las instituciones importan, como afirma la consigna neoinstitucionalista, éstas no surgen por ‘generación espontánea’. “Las instituciones que condicionan

comportamientos y resultados son producto y opciones efectuadas por los agentes, pero en algunos casos, esa opción es cooptada por la presencia de instituciones previas”. Lo que plantea Mareanco (2006:54) al respecto es que “la adopción de cambios en las reglas electorales son gradualmente condicionados por la configuración previa electoral. Es decir, las reformas electorales, una vez aprobadas, tienden a adquirir una intención incremental y son influenciadas por las reglas previas”. Esto implica que las reformas electorales seguirían un modelo *path-dependent*, donde serían menos probables cuanto mayor fuera el tiempo de funcionamiento del modelo electoral previo.

Representación política y competencia electoral

Ni en la Grecia clásica ni en Roma era conocida la noción de representación. El origen es medieval y eclesiástico; nació para permitir la toma de decisiones a partir de grandes colectivos religiosos. De aquí pasó a la organización política y se generalizó a partir de la Edad Media.

La construcción de la teoría constitucional de la representación política nace desde el enfrentamiento al mandato imperativo estamental. Se trata de desplazar al sujeto político individual (el monarca) por el sujeto político colectivo¹². Como escribió H. Taine¹³ en 1875:

Representar a una persona o sociedad, grande o pequeña, de cualquier género que sea, es hacerla presente allí donde no está, donde no se encuentra; decidir, mandar, hacer el lugar suyo y por ella lo que por ausencia, ignorancia u otro impedimento no puede hacerse más que sustituyendo una voluntad incapaz por la voluntad capaz de su representación.

Es decir, la representación política sería, jurídicamente hablando, una `ficción`. Es la sustitución de la sociedad (sujeto colectivo) por aquellos a quienes dicha sociedad selecciona con el objetivo de tener presencia como sociedad-colectivo en el Estado.

Sin entrar a desarrollar el origen de la idea de Estado-Nación, podemos hacer notar que la nación surgió también como un ente abstracto independiente de los

¹² La representación estamental implica un mandato de derecho privado que establece una relación jurídica bilateral entre el representante y el representado. No es una representación política, pues representan intereses estamentales sectoriales para limitar el poder condicionando la voluntad del Monarca.

¹³ Citado por FERNANDEZ-MIRANDA, T. (1975) *Estado y Constitución*. Madrid:Espasa-Calpe. p.253

ciudadanos que lo componían, cuya voluntad se hacía operativa a través de la participación de los mejor ‘informados’. Frente a la soberanía individualista de Rousseau, se hizo necesario crear un sujeto colectivo. En el fondo, esta ‘selección’ de los más capacitados y/o los más preparados, ahora los políticos profesionales, es uno de los argumentos más sólidos de la teoría clásica de representación.

Frente a lo que algunos consideran una ‘dimensión elitista’ de la representación, y dejando de lado este tipo de rechazo demagógico, Sartori¹⁴ ha defendido que no todos los ciudadanos pueden o quieren tener un nivel suficiente de información y de conocimiento para la toma responsable de decisiones. Incluso en el llamado ‘Estado de Partidos’, hay una fuerte lógica vinculada a la ‘libertad de los modernos’ pues al fin y al cabo, los partidos son también, una instancia elitista, donde los políticos-especialistas eligen por nosotros.

La teoría de la representación política, que ha servido de base para construir la democracia parlamentaria como forma de Estado, ha recibido duras y numerosas críticas. Por la naturaleza de la presente no me extenderé al respecto, pero señalaré tan solo, que esas críticas, en general, se enfocan en el problema de la bilateralidad que reclama la relación representativa, y los problemas derivados de un sistema de partidos (por el problema de la exclusión del mandato imperativo, y el problema de la representación de la totalidad de la Nación y no de los electores)¹⁵.

Es absurdo ignorar que parte de esos problemas son reales y que reclaman soluciones, y no solo teóricas, sin embargo, si se acepta la lógica del Estado democrático representativo hay que aceptar la necesidad de la intermediación de los partidos.

Las tensiones entre democracia como ‘ideal’ participativo y democracia representativa son inevitables, como también lo son las tensiones entre democracia representativa y democracia de partidos. Pero a pesar de esas tensiones, la propuesta de la que parto es la necesidad de asumir estas contradicciones e intentar potenciar las virtudes en lugar de negarlas o enfrascarse en un desarrollo exclusivamente metafísico. La función de los partidos es imprescindible, pero no lo es menos poner límites a sus

¹⁴ Para ampliar conceptualmente, revisar SARTORI, N. (1999) “En defensa de la representación política”, en *Claves de la Razón Práctica*, nº91.

¹⁵ Para ampliar, revisar FERNANDEZ-MIRANDA, C. (2008) *Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento*. Ed. Colex. Madrid. pp. 94-108.

excesos. No es potenciar el poder de los partidos, así no más, sino reconocer lo indispensable de éstos, y a la vez, aproximarlos a los requerimientos de los ciudadanos.

Y en esta lógica, los sistemas electorales son precisamente el medio para ‘aproximar o separar’ a los partidos políticos de los ciudadanos y viceversa. (De ahí justamente, mi interés personal en la materia y la justificación en la elección de esta temática).

Como ya mencioné, podemos encontrar situaciones de gobernabilidad sin democracia o situaciones de democracia sin gobernabilidad, pero para avanzar en los procesos de democratización, hay que buscar la manera para que democracia y gobernabilidad coexistan de manera constructiva y resuelvan nuevamente las ‘tensiones’ entre las dos.

Uno de los núcleos de la problemática se encuentra precisamente en los principios que sustentan a ambas, pues “la primera requiere una mayor representación de grupos en proporción al número de personas que lo apoyan y la segunda demanda una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder. Es una tensión derivada de la lógica de la representación, pues cualquier fórmula que busque la sobre-representación de grupos distorsiona la igualdad política”¹⁶.

Una representación adecuada, resultado del sistema electoral, es un elemento fundamental para evaluar los resultados políticos y puede además, crear incentivos para la cooperación o para el conflicto entre los poderes ejecutivo y legislativo.

La representación se asocia con las ideas de mandato, de representatividad y de responsabilidad. La representación política moderna refleja una transformación histórica fundamental. Hasta la gloriosa revolución inglesa, la declaración de independencia de los Estados Unidos de América y la revolución francesa, las instituciones representativas no estaban asociadas con el gobierno. Los cuerpos representativos medievales representaban a estamentos frente al soberano.

En la medida en que el poder del parlamento crecía y se situaba en el centro del Estado, además de representar a los ciudadanos, gobernaba sobre ellos, adquiriendo una autonomía para operar a favor del Estado. En las democracias modernas, los

¹⁶ Según Coppedge, en todas las democracias gobernables del mundo se han desarrollado prácticas para la sobre-representación de algunos actores, es decir, para la representación de ellos según su poder y no según el número de sus miembros. Para profundizar modelos democráticos y no democráticos en su diferentes esferas de gobernabilidad. Cfr. COPPEDGE, M. (1996). Op. Cit.

ciudadanos son representados mediante los partidos y por los partidos. Debemos aquí distinguir entre el partido como “filtro” de la representación política y el partido como “príncipe” de dicha representación. Los problemas teóricos y constitucionales planteados por esta doble función son realmente difíciles, y por ello incluso las constituciones más recientes dejan a los partidos en una relativa penumbra constitucional. (Fernández-Miranda, 2008:116)

Así, una visión de los procesos electorales democráticos debe plantear el análisis en dos fases: la relación entre los electores y el partido que al que votan y la relación entre el partido y sus representantes en las instituciones legislativas y ejecutivas. Así, según Duverger (1957:23), “al representante moderno se le confía un doble mandato, uno de sus electores y otro del partido; y es el mandato del partido el que prevalece sobre el mandato electoral”.

La responsabilidad tiene dos facetas: la responsabilidad personal respecto al titular de la relación y la responsabilidad técnica o funcional de lograr un nivel adecuado de prestación en términos de capacidad y eficiencia.

Esta distinción tiene dos consecuencias distintas: que un gobierno sea sensible, debiendo responder por lo que hace y que un gobierno se comporte responsablemente, actuando con eficiencia y competencia. Podemos denominar al primero gobierno receptivo, y al segundo gobierno eficiente. El problema surge si queremos maximizar a la vez la sensibilidad y la eficiencia. En muchas coyunturas, un gobierno no puede aceptar y al mismo tiempo denegar las demandas de los gobernados. Lo que si se puede constatar es la existencia de gobiernos que no son receptivos ni eficientes. (Duverger, 1957:64)

La representación puede entonces, y siguiendo a Montero y Valles (1992:5-6), tomar, por lo menos, tres formas:

- Primero, la representación geográfica implica que cada región-provincia-distrito, tenga miembros en el parlamento, los cuales serán escogidos y serán responsables de sus regiones-provincias-distritos.
- Segundo, un parlamento debería ser funcionalmente representativo de la situación de los partidos y de la política del momento que vive el país. Si la mitad de los votantes vota por un partido político, pero ese partido no gana o apenas gana

algunos escaños en el parlamento, entonces no se puede decir que ese sistema sea adecuadamente representativo de la voluntad de la gente. A través de la representación no sólo de los partidos políticos sino también de parlamentarios independientes, un parlamento efectivo debería reflejar adecuadamente las divisiones ideológicas dentro de la sociedad.

- Tercero, está la cuestión de la representación descriptiva, la cual implica que el parlamento es, hasta cierto grado, un espejo de la nación, por lo cual debe ver, sentir, pensar y actuar de tal manera que el pueblo se vea reflejado en él como un todo. Por tanto, un parlamento adecuadamente descriptivo debe incluir tanto hombres y mujeres, jóvenes y viejos, ricos y pobres y reflejar las diferentes afiliaciones religiosas, comunidades lingüísticas y grupos étnicos dentro de la sociedad.

Como ya vimos, las instituciones políticas son el conjunto de normas que regulan el funcionamiento del Estado y que en este caso, las instituciones políticas que me interesan son el sistema el sistema ejecutivo, el sistema legislativo y el sistema judicial. En especial, aquellas donde la competencia es el mecanismo de acceso, y para la presente, es la legislatura la institución política de especial interés.

Dada su responsabilidad constitucional, la legislatura es el escenario natural para el debate, la negociación y el cumplimiento de los acuerdos políticos. Es el órgano representativo formado por los ‘elegidos’, y en donde se articula la voluntad de los ‘representados’ y aquella capaz de tomar decisiones políticas, la voluntad del Estados

Sin duda, el Parlamento ha sido y sigue siendo, el centro del sistema político, y es la institución fundamental para el buen funcionamiento de una democracia. Desde el punto de vista de las relaciones poder-pueblo (o gobernantes-gobernados, o representantes-representados..) existen dos formas de Estado: el autocrático y el democrático.

Las formas de gobierno son los diferentes modos de organización del poder. Desde la perspectiva de las formas de Estado, tanto Ecuador como España, como ejemplo, son democracias parlamentarias. Sin embargo, la forma de gobierno es diferente: presidencialista en el primer caso (hay una separación estricta de los poderes Ejecutivo y Legislativo), y parlamentaria en el segundo.

De forma breve, pero necesaria, por la naturaleza de los casos de estudio, me detendré en estas dos formas de gobierno.

- En el sistema Presidencialista se da una estricta separación de poderes, y éstos gozan de independencia de origen y de ejercicio.

El Poder Ejecutivo está concentrado en la figura del presidente, elegido directamente por el pueblo mediante sufragio universal. Es decir, recibe su legitimidad al margen de la voluntad de cualquier otro poder del Estado (independencia de origen). Pero además, disfruta de independencia de ejercicio porque durante su mandato no puede ser cesado por la acción de los otros poderes. También en el caso del Poder Legislativo existe independencia de origen y de mandato.

Como veremos en el caso de Ecuador, el problema de una estricta división de poderes es el riesgo de conflictos entre los mismos. El Estado debería ser, en cualquier circunstancia, una unidad de decisión. La creación de un dualismo o más aún, pensemos de nuevo en el pasado del caso ecuatoriano, si se considera la independencia de un Tribunal Supremo con cargos vitalicios, la estricta separación de poderes plantea un problema de eventual enfrentamiento que dificulta la unidad de decisión. Frente a este riesgo, el régimen parlamentario debe disponer de mecanismos que no sólo promuevan la sintonía necesaria entre el Ejecutivo y el Legislativo, sino que en caso de enfrentamiento institucional, pueda buscar una salida.

- En el caso de los sistemas de gobierno parlamentaristas, lo que se pretende es garantizar esa ‘unidad de decisión’ en la que descansa el Estado, mediante un conjunto de interdependencias entre los poderes, especialmente, a través de la jefatura de Estado y la relación entre Gobierno y Parlamento.

En el caso español, como veremos más adelante, la Jefatura de Estado está diferenciada y es independiente del Gobierno. Con independencia de que la forma de la institución sea monárquica, como es el caso, en los sistemas parlamentaristas, a la Jefatura del Estado se le atribuye, aunque no sólo, una función de integración y moderación en el funcionamiento de los poderes públicos.

Tanto en una Monarquía parlamentaria como en una República parlamentaria, la idea de la unidad del Estado trata de conseguirse evitando la elección popular del Jefe del Estado, pues lo que se quiere es conferir autoridad a esta institución, no poder.

Respecto a la relación entre el Gobierno y el Parlamento, dado que el primero no puede existir sin la confianza del Congreso (en el caso de España, en otros casos como Italia, depende de la confianza también del Senado), la relación de colaboración es intrínseca al sistema. En este caso, el voto de confianza (a iniciativa gubernamental) o la moción de censura (a iniciativa parlamentaria) son los principales mecanismos para resolver eventuales conflictos entre ambas instituciones y la búsqueda del equilibrio de poderes (pues de esta forma, ninguno de los dos poderes tiene garantizado el mandato a plazo fijo, como ocurre en el Presidencialismo)

En ambos casos, la variable política más significativa para explicar la forma de gobierno parlamentario es el sistema de partidos.

También brevemente, hay que señalar que el modelo parlamentario bipartidista ha producido históricamente altos grados de eficacia (capacidad de gestión), estabilidad del gobierno y alternancia. Aunque no sea un sistema bipartidista puro, como el caso de Inglaterra, veremos más adelante como el actual sistema electoral español ha provocado un comportamiento del sistema de partidos muy parecido al sistema bipartidista. Frente a esto, los sistemas parlamentarios de estructura multipartidista están generalmente caracterizados por la inestabilidad gubernamental, escasa capacidad de gestión, y disfunciones en la democracia de oposición.

En cualquier caso, todas las supuestas ventajas de un modelo, desde diferentes 'prismas', podrían también entenderse como desventajas para otros.

Por la naturaleza de este documento, y como ya advertí, no considero en el análisis todas las características del sistema político (sistema de gobierno, conformación de poderes del Estado, etc...) sino tan sólo las del diseño del sistema electoral, pero sin duda, para una visión de conjunto integral, es una tarea imprescindible, el análisis de los efectos del resto de los elementos del sistema político sobre la gobernabilidad democrática.

UNA APROXIMACION A LOS SISTEMAS ELECTORALES

*“The laws which establish the rights of suffrage
are fundamental to democratic government”*

Montesquieu, *De l' Esprit des Lois* (1748)

De una manera elemental, se puede decir que un sistema electoral es “un mecanismo técnico que hace operativa la representación, permitiendo la selección de los representantes a partir de la manifestación de voluntad de los representados” (Fernández-Miranda, 2008:123). O de manera más extensa:

El sistema electoral puede definirse como el conjunto de normas que determinan las formalidades y los procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y los partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de elecciones parlamentarias, que son a las que me referiré en el presente documento) y los cargos gubernamentales entre las distintas fuerzas políticas participantes” (Nohlen 1998:16).

En cualquier caso, desde el concepto más sencillo al más amplio, se puede enunciar que los sistemas electorales “determinan las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” (Nohlen, 1995:30). Vienen regulados por el derecho electoral, pero como mencioné al comienzo, no lo agotan, pues existen otros sectores que pueden condicionar su funcionamiento pero que no lo configuran, como es el caso de la Administración electoral, el censo, el contencioso electoral, etc...

Las elecciones libres, competitivas e institucionalizadas, y las reglas y los procedimientos para la formación y el ejercicio de gobierno (lo que podría denominarse democracia electoral) son componentes esenciales para la democracia y constituyen su esfera básica. Sin embargo, no es común que un sistema electoral sea seleccionado después de grandes deliberaciones y, lo es menos todavía, que sean diseñados tomando en consideración el contexto histórico y social específico del país. Pero definitivamente, toda nueva democracia debe escoger un sistema electoral para elegir sus representantes y sus instituciones de representación política, y esta decisión es a menudo condicionada por alguna de estas dos circunstancias (Nohlen, 1995:30):

- Los actores políticos carecen del conocimiento e información básica, de tal manera que la selección de entre los distintos sistemas electorales y sus consecuencias respectivas no son reconocidas plenamente.
- Los actores políticos usan su conocimiento de los sistemas electorales para promover aquellos diseños que consideran que les pueden reportar mayores ventajas partidarias.

El marco de referencia en la selección de un sistema electoral puede entonces ser tan importante como la selección misma. No se debe tener la ilusión de que estas decisiones son hechas dentro de un vacío político. De hecho, la consideración de las ventajas políticas es casi siempre el factor determinante en la elección de los sistemas electorales, cuando no el único. Al mismo tiempo, las opciones disponibles para la selección de los sistemas electorales son, a menudo, relativamente pocas, y además, en democracias estables, como ya se señaló anteriormente, los sistemas electorales tienen una clara tendencia inercial, una acusada resistencia al cambio.

De la misma forma, los cálculos políticos para satisfacer intereses en el corto plazo pueden con frecuencia pasar por alto las consecuencias a largo plazo de un sistema electoral en particular, así como los intereses generales de todo el sistema político.

En la práctica, la mayoría de los expertos en esta temática están de acuerdo en que no existe un sistema electoral que sea el 'mejor' o el 'ideal'. Si bien algunos sistemas electorales muy probablemente han de producir mejores resultados proporcionales que otros, las consecuencias y los impactos generales de los sistemas utilizados dependen también en muy alto grado del contexto general del país.

Finalmente, hay que señalar que un sistema electoral se diseña con tres propósitos fundamentales: Primeramente, traduce los votos emitidos en escaños legislativos o cargos ocupados por personas. En segundo lugar, es el conducto por el cual el pueblo puede exigir responsabilidad a sus representantes electos, y en tercer lugar, define los incentivos para que quienes compiten por el poder apelen al electorado de las diferentes maneras contempladas.

En el diseño de un sistema electoral se pueden además contemplar mecanismos institucionales específicos que pueden utilizarse para llegar a grupos vulnerables

insuficientemente representados, como las cuotas en el caso de la participación de las mujeres.

Funciones de un sistema electoral

En primer lugar, en la selección de un sistema electoral deben tenerse presentes los objetivos a alcanzar mediante el mismo: la representación y la efectividad en cuanto al funcionamiento del sistema político, y la responsabilidad en la relación 'elegido-votante'.

Como señala Nohlen (2004:23), "una opción que sólo contemple alguna de estas tres funciones no sería lo suficientemente abarcadora". Sin embargo, no se pueden contemplar en la misma medida las tres en general; algunos sistemas electorales pueden contemplar una prioridad diferente para cada una de las funciones, que además, hay que señalar que están inversamente relacionadas, de modo que aumentar una exigencia puede significar al mismo tiempo reducir el cumplimiento de las restantes.

Los sistemas electorales que intentan satisfacer exigencias de distinta naturaleza constan de un gran número de elementos con una compleja interrelación entre ellos. A veces, lamentablemente, hay que señalar que la selección de los componentes del sistema refleja una falta de conocimiento de la problemática que se abarca, pues se plantea como una opción posible atender a una función de manera prioritaria sin incurrir en costos en las otras.

Veamos brevemente, un detalle de lo mencionado anteriormente (Nohlen , 2004:25-28):

- **Representación:**

Reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos en un doble sentido: por un lado, representación para todos y por otro, representación "justa", es decir, una representación más o menos proporcional con una relación equilibrada entre votos y escaños. Indicadores: Estado de la representación de las minorías y mujeres, desviaciones problemáticas de la proporcionalidad, etc.

- **Efectividad:**

Que la agregación de intereses sociales y opiniones políticas resulten en decisiones políticas. Indicadores: el aumento o la reducción del número de

partidos que obtienen mandatos en el parlamento, la formación de coaliciones o mayorías partidarias con carácter estable en el parlamento, etc.

- Participación:

Se refiere a la mayor o menor posibilidad de expresar la voluntad política por parte de los electores en el marco de la alternativa de voto: personalizado vs. voto de lista, entendiendo que estas alternativas se asocia con un mayor o menor grado de relación, responsabilidad e “identificación” entre los electores y los electos. Indicadores: La forma de votación personalizada. Si ésta se halla totalmente descartada (la lista bloqueada) se considera un déficit en la participación.

- Legitimidad:

Se refiere a la aceptación de los resultados de las elecciones, pero también de una manera más amplia a la aceptación del sistema político y de todas las “reglas del juego de la democracia”. Indicadores: Grado de abstencionismo¹⁷, extensión y profundidad de la crítica que recibe el sistema electoral por parte de la opinión pública, estudios de opinión y encuestas... En general todos estos indicadores pueden ser cuestionados sobre la objetividad y pertinencia de los mismos y resulta entonces muy difícil establecer parámetros objetivos sobre la legitimidad de un sistema electoral.

Tanto la representación, como la efectividad, la participación y la legitimidad son factores fundamentales para el análisis de la gobernanza de un sistema político y de la gobernabilidad en un país y por este motivo se han mencionado. Sistemas que provoquen deficiencias en la representación, en la efectividad, en la participación o en la legitimación de las instituciones políticas provocarán de manera directa o indirecta efectos sobre el nivel de gobernabilidad de los países. Así pues, que el diseño normativo de un sistema electoral cumpla con las funciones asignadas (en función de los objetivos del sistema, claro está) es considerado de vital importancia para mejorar los niveles de gobernabilidad de un país.

¹⁷ Ahora bien, en la práctica, la mayoría de los expertos en esta temática están de acuerdo en que no existe un sistema electoral que sea el ‘mejor’ o el ‘ideal’. Como se señaló al comienzo, si bien algunos sistemas electorales muy probablemente han de producir mejores resultados proporcionales que otros, las consecuencias y los impactos generales de los sistemas utilizados dependen también en muy alto grado del contexto general del país.

Mientras que la representatividad y la efectividad tienen que ver con la forma en que las preferencias de los electores se traducen en escaños, la participación se refiere a la influencia que ejerce la forma de votación en el vínculo entre el elector y sus representantes.

Este dilema entre representatividad y responsabilidad es resuelto con rotundidad por Rae al elegir un modelo de sistema electoral orientado a la toma de decisiones y plantea así su solución al dilema: “Una elección es menos una cuestión de diseñar un retrato que de resolver una decisión, menos una cuestión de reproducir diferencias que de dirigir los asuntos del país, menos una cuestión de parecer que de hacer”. (Rae, 1967:21)

Finalmente, quisiera señalar que algunos autores también plantean la simplicidad como requisito indispensable para valorar de los sistemas electorales. Sin embargo, en todo intento de cumplir simultáneamente con el resto de criterios se puede llegar a un sistema electoral más complicado que aquél que resultaría si se tratara de satisfacer sólo uno de los criterios.

Modelos de sistemas electorales

Los sistemas electorales suelen ser categorizados en función de la proporcionalidad en que traducen los sufragios emitidos en escaños. En este sentido, veamos brevemente algunos de los elementos clave del debate entre el principio mayoritario y el principio proporcional.

Es preciso hacer notar primeramente que cuando hablamos de ‘principio’, no sólo se está hablando de la fórmula electoral, sino del funcionamiento global del sistema, pues éste es fruto de la interrelación recíproca de todos sus elementos estructurales.

Los sistemas mayoritarios son aquellos en los que se atribuyen los puestos a la candidatura que haya logrado el mayor número de votos. Los partidarios de este sistema, defienden que los sistemas electorales deben posibilitar un gobierno eficaz y estable (relación entre sistema electoral y gobernabilidad) y basan sus argumentaciones en parte de los principios establecidos por Duverger, quien señalaba que los sistemas mayoritarios conducen al bipartidismo y el bipartidismo resulta funcional porque

permite las mayorías absolutas. Es decir, otorga estabilidad y gran capacidad de dirección (eficacia).

Los sistemas proporcionales son aquellos sistemas en los que cada candidatura obtiene un número de puestos en proporción a los votos logrados. Los detractores del principio de proporcionalidad suelen ser los partidarios del principio de mayoría y en consecuencia utilizan los mismos argumentos con los que defienden las 'bondades' de este último: reprochan que el sistema proporcionalidad genera una Cámara formada por numerosos partidos, y en consecuencia, no facilita la gobernabilidad, y además que esta proliferación de partidos pueda provocar acuerdos o transacciones entre los mismos que no son fruto de la voluntad del elector. A su favor se argumenta sin embargo que es un sistema respetuoso con el pluralismo político y el único que garantiza el principio de igualdad de oportunidades.

En resumen, se puede decir que los sistemas de representación proporcional ponen un mayor énfasis en la representación en detrimento de la concentración y la participación.

Sobre los efectos del modelo electoral en el sistema de partidos mucho se ha dicho, pero voy a resumir brevemente algunas de las premisas más conocidas en el estudio de esta temática:

En concreto, Duverger en su obra *Los Partidos Políticos* (1957) hizo el primer análisis de la influencia de las leyes electorales en el sistema de partidos y presentó sus conocidas 'leyes':

1. La representación proporcional tiende a un sistema de partidos múltiples, rígidos e independientes.
2. El sistema mayoritario con dos vueltas tiende a un sistema multipartidista, con partidos flexibles e interdependientes.
3. El sistema mayoritario con una sola vuelta tiende al bipartidismo".

Esta proposición inicial de Duverger sugería que los sistemas de pluralidad deberían conducir a un dualismo con alternancia entre los partidos mayores, sistemas de mayoría con segunda vuelta generarían un multipartidismo flexible y estable y la representación proporcional, un sistema multipartidario, más rígido pero con partidos estables.

En contraste, Sartori en *Partidos y Sistemas de Partidos* (1980), dio ejemplos de sistemas de partidos que no cumplían 'las leyes de Duverger' y propuso estudiar si

eran correctas respecto a las fracciones internas de los partidos. Sus nuevas hipótesis fueron:

1. Un tipo de sistema electoral mayoritario reducirá el número de fracciones internas, es decir, mantendrá o fomentará la fusión.
2. Un tipo de sistema electoral muy proporcional permitirá un grado muy elevado de división interna, es decir, fomentará y producirá las fisiones.

Finalmente, en 1996, Sartori presentó una versión `mitigada` de las proposiciones de Duverger refiriéndose tan sólo a los sistemas electorales `fuertes`, entendiendo como fuertes a aquellos capaces de generar efectos sobre el número de partidos en un sistema político.

Efectivamente, Sartori pudo demostrar que no todas las fórmulas electorales producen `consecuencias`, quedando esta aptitud restringida a las reglas de mayoría simple, y en este caso, las reglas podrían ejercer un `efecto reductor` sobre el número de partidos, pero en cualquiera de los casos, esto sólo ocurriría en una serie de circunstancias dadas.

Completando las tesis de Sartori, Panebianco en *Modelos de Partido* (1990:126), observó que “el tipo de sistema electoral en vigor en un país es también reflejo, y no sólo causa, de la correlación de fuerzas establecida entre las fracciones de los partidos”. Finalmente, Rae (1967:67-83) contribuyó al estudio de los vínculos entre sistemas electorales y de partidos demostrando que “los diferentes sistemas electorales poseen impactos diferentes en los sistemas de partidos, pero también poseen importantes efectos comunes”. En especial, “todos los sistemas electorales, no sólo los de mayoría, ya sea absoluta o relativa, tienden a sobrerrepresentar a los partidos grandes y a infrarrepresentar a los partidos más pequeños”.

Partiendo de estos dos principios (mayoría y proporcionalidad), existen decenas de sistemas electorales y numerosas variaciones de cada una de los modelos, pero a continuación se presentan los que podrían ser consideradas las tres grandes familias y los subgrupos incluidos en las mismas, en las que pueden agruparse la mayor parte de los sistemas electorales existentes¹⁸:

¹⁸ Un detalle extenso sobre este tipo de agrupaciones o las características de cada una de las familias, puede consultarse en alguno de los numerosos manuales de IDEA Internacional.

- Los de mayoría-pluralidad:
 - Mayoría relativa
 - Voto en bloque
 - Voto alternativo
 - Doble vuelta

- Los semi-proporcionales:
 - Los paralelos
 - Voto limitado
 - Voto único no-transferible

- Y los proporcionales.
 - Representación proporcional por lista
 - Representación proporcional personalizada
 - Voto único transferible

Como se puede observar, esta estructura conceptual clasifica a los sistemas electorales en modelos de mayoría por pluralidad, semi-proporcionalidad y representación proporcional. Los sistemas mayoritario / pluralidad suelen otorgar mayor entidad a la representación nacional utilizando circunscripciones electorales pequeñas con un único representante, en lugar de proporcionalidad. Entre esos sistemas se pueden diferenciar los de pluralidad (mayoría relativa), segunda vuelta (también conocido como *ballotage*), votación en bloque y votación alternativa.

Por otra parte, los sistemas de representación proporcional incluyen versiones ‘abiertas’ y ‘cerradas’ de representación proporcional por listas de partidos, así como sistema de representantes combinados’ y ‘voto único transferible’.

Otro enfoque es el ofrecido por los sistemas semi-proporcionales, y otras combinaciones de modelos de pluralidad y proporcionalidad. Aunque en principio los sistemas proporcionales pueden reflejar mejor la opinión de las minorías y los grupos vulnerables excluidos, algunos autores destacan que no son tan sólidos como los sistemas ‘mayoritarios/pluralidad’ de circunscripciones con un únicos representante con lo que logran establecer vínculos de responsabilidad y representación entre los electos y los electores.

En general, pareciera que los sistemas electorales mixtos y de representación proporcional con voto preferencial producen, entre otros efectos, un incremento en el costo de información para el elector definir la dirección de su voto.

Más partidos, y sobre todo, voto preferencial dentro de cada partido constituye un incremento sustantivo en el volumen de información exigido al elector para que éste pueda decidir de manera efectiva cómo votar. En el caso de los países en desarrollo, con altos niveles de analfabetismo, o países donde existan bajos niveles de cultura política, esto es sin lugar a dudas, un agravante para la participación efectiva y la representación responsable.

En principio, y para completar lo desarrollado al comienzo de este capítulo, los modelos de mayoría relativa, según los cuales la opción más votada se convierte en el ganador absoluto, ha sido defendida tradicionalmente porque supuestamente promueve la estabilidad en los gobierno. Sin embargo, también puede señalarse que la mayoría relativa induce al voto a favor de la menos rechazada de las candidaturas. En sociedades sin profundas diferencias étnicas, religiosas o culturales, las elecciones por esta regla pueden concentrar la mayor parte de los votos en partidos grandes y producir cierta clase de bipartidismo. Sin embargo, como veremos más adelante, en situaciones de gobiernos divididos en las que el partido del presidente no tiene mayoría en el Congreso, los sistemas bipartidistas dificultan extraordinariamente la gobernabilidad democrática en un país.

Formulas mayoritarias uninominales, con nominación partidaria y representación proporcional con lista cerrada (como el caso español) son ejemplos de instituciones que, al conferir mayor reserva de recursos a disposición de los líderes del partido generarían menos incentivo al mantenimiento de reputaciones partidarias.

Los modelos de mayoría absoluta con segunda vuelta también han sido criticados porque promueven un excesivo número de candidatos en la primera vuelta. Sin embargo, en algunos casos, esta fórmula permite que se formen coaliciones en la segunda vuelta en las cuales, cada candidato menor puede ser recompensado según el apoyo en votos populares que haya obtenido en la primera vuelta.

Por el contrario, los modelos de representación proporcional con listas de partidos han sido considerados por los expertos como modelos 'superiores' a cualquier fórmula de mayoría relativa. La representación proporcional es el principio que con mayor frecuencia conduce a la creación de mayorías legislativas apoyadas por una mayoría de los votantes y una mayor estabilidad.

Como señala Fishfish (1983:123), “la posibilidad de alternancia de partidos en el gobierno es otro de los puntos problemáticos de la gobernabilidad, porque produce una desincronización o desajuste entre la periodicidad política y la temporalidad de los juegos políticos entre partidos, y porque la posibilidad efectiva de alternancia es equivalente respecto de los resultados sucesivos de los juegos políticos entre partidos. El hecho mismo de la alternancia introduce discontinuidades que se magnifican en la medida en que las diferencias entre los sucesivos gobiernos son mayores”.

En relación a la simultaneidad o no de las elecciones parlamentarias con las presidenciales, podemos diferenciar tres grados de simultaneidad de los dos tipos de elecciones: su celebración en el mismo día, con la misma boleta o con el mismo voto. Así pues, las elecciones para las diversas instituciones pueden ser concurrentes o no concurrentes (o mixtas, es decir, a veces concurrentes y a veces no concurrentes o a medio término) así como totales o parciales.

En general, la simultaneidad de las elecciones aumenta la concentración del voto. Cuando las elecciones de las dos cámaras (o una en caso de unicameralidad) y del Presidente tienen lugar simultáneamente, todos los escaños del Congreso se renuevan en cada elección y el Presidente es elegido por mayoría relativa a una sola vuelta, hay entonces una alta probabilidad de que la campaña presidencial domine en los medios de modo que atraiga a un número importante de electores a votar “en bloque” por el partido del Presidente. Esto puede crear un gobierno unificado incluso cuando las elecciones al Congreso se rijan por la regla de la representación proporcional.

Frente a esto, en un sistema bipartidista las elecciones no concurrentes y parciales pueden ser atractivas porque crean más oportunidades de discutir separadamente diferentes temas y pueden formar una amplia agenda pública. La ventaja de ampliar la agenda es más relevante en un sistema bipartidista puesto que allí el votante tiene que elegir un solo paquete de propuestas políticas.

Pero en general, si las reglas electorales son suficientemente equitativas y no restringen el pluralismo partidario, la fragmentación del calendario puede distorsionar innecesariamente la representación de los ciudadanos. Para Boix (1996:57),

la fuerza de partidos emergentes y la capacidad de los competidores tradicionales en resolver problemas de coordinación constituyen las explicaciones para el asunto del cambio en las instituciones electorales: cuando los partidos desafiantes son débiles y/o los partidos tradicionales se muestran capaces de resolver “problemas de

coordinación”, la tendencia es al mantenimiento de la fórmula de mayoritaria, inversamente, bajo la concurrencia de partidos desafiantes relevantes y delante de la imposibilidad de coordinar votos del electorado conservador, la probabilidad sería la introducción de la representación proporcional.

En esta dirección, Colomer (2003:12) sugiere que “la dispersión y el pluralismo partidario previos provocan ajustes en las reglas electorales, generando incentivos para la sustitución de fórmulas mayoritarias por representación proporcional, indicando una dirección de causalidad inversa a la propuesta por Duverger”.

En un sistema electoral idealmente representativo, los grupos políticos ocupan escaños en el Parlamento en una proporción igual al porcentaje de votos objetivos. Sin embargo, en la práctica, se requiere de muchos factores para que los grupos tradicionalmente excluidos y minoritarios tengan también voz en el sistema político, y en bajo este sentido que se justifican y promueven los mecanismos específicos para la promoción de la representación de las minorías, como es el caso de las acciones afirmativas a favor de la participación política de las mujeres.

Un gobierno efectivo depende además, no sólo de quienes están en el poder, sino además de quienes están representados en el parlamento pero no forman parte del gobierno. En este sentido, el sistema electoral debe ayudar a asegurar la presencia de una oposición parlamentaria viable, donde los grupos opositores puedan tener suficientes miembros para ser efectivos.

Desde luego, la fuerza de la oposición parlamentaria depende de muchos factores además de la selección del sistema electoral, pero si el sistema mismo vuelve impotente a la oposición parlamentaria, la gobernabilidad democrática se debilita.

Elementos del diseño y efectos sobre la gobernanza democrática.

Existe una gran literatura sobre las consecuencias políticas de las leyes electorales, desde los incentivos al voto estratégico producido por las diferentes fórmulas electorales (Duverger, 1957; Cox, 1997), el impacto en la magnitud de los distritos (Rae, 1967;; Taagepera y Shugart, 1989) o los efectos del ordenamiento de las listas intrapartidarias (Shugart y Carey, 1992).

Todos estos casos defienden que las instituciones `importan´ para explicar las decisiones y los comportamientos políticos. Y efectivamente, como ya señalé en varias ocasiones, el sistema electoral influye en la gobernabilidad más que por su efecto directo en el régimen democrático, por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos.

El sistema electoral establece un importante conjunto de incentivos que determinan la conducta de los votantes y otros actores políticos, que incluyen tanto en la estructura del sistema de partidos como en la conducta de las autoridades elegidas. Además de estructurar los incentivos, ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder. Es decir, se puede hacer una diferenciación entre los efectos mecánicos y psicológicos de una normativa electoral, aunque como señala Nohlen (1998:83) “es probable que con el tiempo, los efectos psicológicos refuercen los efectos puramente mecánicos que el sistema electoral tiene sobre el de partidos:

- Los efectos mecánicos se relacionan con la aplicación práctica del método de asignación de escaños para determinar que partidos obtienen representación y en que medida el porcentaje de escaños se corresponde con el porcentaje de votos obtenidos.
- Los efectos psicológicos son el resultado de las reacciones del electorado y los acotes políticos ante las limitaciones y oportunidades que plantea la normativa electoral con el paso del tiempo.

Un sistema electoral es una realidad compleja que está configurada por la concurrencia de un conjunto de elementos, entre los que se deben destacar las dimensiones relativas a la composición de la cámara, es decir, su ‘tamaño’, el sistema de circunscripciones electorales, el sistema de candidaturas y las formulas de conversión de votos en escaños. Éstos, junto con las barreras legales, si existen, son los elementos técnicos procedimentales en lo que me detendré a la hora de analizar el efecto del diseño normativo de un sistema electoral.

Ahora bien, y nuevamente usando los aportes Nohlen, “cada uno de los distintos elementos, en particular, ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección. Los efectos políticos de un sistema electoral

en su conjunto dependen de la combinación de los distintos elementos particulares, los que pueden ser reforzados, eliminados o neutralizados a través de su combinación”.

Por los limitantes de la presente vamos a considerar tan sólo aquellos elementos (fórmulas de diseño) que guardan una relación directa con el desempeño institucional de los regímenes democráticos, es decir, a los mecanismos que traducen directamente la voluntad del representado en representación. De ahí que prescindamos de elementos como los requisitos para presentación de candidaturas, etc...

A manera de síntesis, podemos decir que los sistemas electorales se describen en términos de siete atributos:

- Magnitud de las Circunscripciones o Distritos:
 - Único nacional
 - Distritos varios:
 - Fijados artificialmente (uninominal, binominal y plurivariable)
 - Según la división político-administrativa: población por escaño (mínimo constitucional o proporcional)
 - Distrito nacional adicional
- Formas de candidaturas y votación (Listas):
 - Cerradas y bloqueadas
 - Cerradas y no bloqueadas:
 - Voto de lista
 - Voto personal o preferencial
 - Voto de lista y voto personal y preferencial
 - Abiertas
- Métodos de adjudicación de escaños (Fórmulas):
 - Cociente electoral (resto mayor o media mayor)
 - Cifra repartidora
 - Representación de minorías y escaños adicionales
- Barreras o umbrales electorales:
 - Nacionales / distritales.

Como veremos, un diseño institucional adecuado puede favorecer la formación de un sistema multipartidista que garantice una representación capaz de establecer una

correspondencia entre las preferencias de los ciudadanos sin provocar un ‘clivaje’ territorial en la representación.

Con relación a la ingeniería política, los diferentes elementos técnicos contribuyen a que los sistemas electorales tengan diferentes efectos o impactos en el cumplimiento de las funciones de representación, efectividad y participación.

Cuadro 2. Evaluación de algunos elementos técnicos

Elementos	Representación	Efectividad	Participación
Simultaneidad	-	+	0
Mayor número de escaños	+	0	0
Mayor tamaño de distritos	+	-	0
Personalización del voto	0	0	+
Listas semi-abiertas	0	0	+
Barreras legales	-	+	0
Formula D'Hondt	-	+	0

Nota: El + y - indican la dirección de la reforma.

Fuente: NOHLEN, D Diseño Institucional y evaluación de los sistemas electorales. Disponible en: www.observatorioelectoral.org

Veamos en detalle los elementos principales de ingeniería electoral

a) Sobre el tamaño del parlamento¹⁹ podemos decir que a mayor número de escaños, mejora la función de representación, pero esta afirmación es muy cuestionada a la luz de varios estudios empíricos realizados.

b) El formato de la circunscripción o distrito se dice que es la variable más importante del diseño electoral. La ingeniería electoral ha mostrado cómo la magnitud de los distritos está positivamente correlacionada con la proporcionalidad (Taagapera y Shugart, 1989).

De manera general, suele decirse que cuando aumenta la dimensión de las circunscripciones se favorece la función de representación y que los resultados son más proporcionales, y que un cambio de tamaño en dirección inversa produce mayor concentración y efectividad. Pero en algunos países, el reducir el tamaño de las circunscripciones ha llegado a provocar distorsiones territoriales en la representación en el Parlamento, y en este sentido, se puede dar el caso, como veremos en el caso ecuatoriano, que los diputados de un Congreso sientan que tienen que ‘rendir cuentas’ a

¹⁹ En general, la mayoría de los autores (con excepciones como Liphart) esta variable también se incluye en el ámbito de los sistemas electorales.

los ciudadanos que le votaron en una circunscripción dada, provocando una representación territorial en detrimento de una visión nacional del legislativo.

c) Mecanismo de conversión de votos en escaños (fórmula electoral):

Las fórmulas para la conversión de votos en escaños legislativos corresponden a una parte de la ingeniería electoral dedicada a la producción de representación política. No es infrecuente la identificación entre un sistema electoral y este elemento, pues sin duda, es uno de los elementos más decisivos en la explicación de su funcionamiento pero, no se ha de olvidar que es uno, entre otros.

La conversión de votos a escaños opera a través de la determinación de una fórmula electoral que puede ser mayoritaria o proporcional. Es importante indicar que la fórmula es un mecanismo de agregación de preferencias y no existe una fórmula que refleje exactamente todas las voluntades expresadas por los electores como un espejo.

En la definición de la fórmula, al igual que en los otros elementos del sistema electoral, se requiere tener presente qué objetivos se pretenden alcanzar y sobre todo, encontrar el delicado equilibrio entre representación y capacidad para la toma de decisiones.

En las elecciones pluripersonales la fórmula electoral debe determinar qué fuerzas políticas y candidatos ganan, de esta forma se hace evidente el principio de representación que animan al sistema electoral, aunque no sólo debe considerarse el método, sino también la combinación del conjunto de elementos que componen el sistema. Además, la selección de un método proporcional no necesariamente asegura una participación más amplia, puesto que dependiendo de la fórmula que se utilice, se puede obtener resultados indistintos que a su vez, estarán influenciados por otros elementos como el tamaño de la circunscripción o la existencia o no de barreras legales.

En los dos casos de análisis que desarrollaré a continuación, la fórmula electoral empleada es el denominado método D'Hondt, por lo que me detendré brevemente a explicar su operación.

Este método consiste en dividir el número total de votos que obtiene cada candidatura por una serie numérica que oscila entre 1 y el número total de escaños que se elige en cada circunscripción. Se ordenan los cocientes obtenidos, de mayor a menor, hasta el número de escaños a repartir y se atribuyen los escaños a los mayores cocientes, en orden decreciente. Los partidos que obtienen los cocientes mas altos son los que

obtienen los escaños es liza, a razón de un escaño por cada cociente más alto. Esta fórmula electoral se caracteriza por premiar la fuerza de los partidos mayores.

En general, se afirma que la fórmula D'Hondt favorece a las candidaturas más votadas. Esto quiere decir que a la hora de asignar esos escaños `de los decimales', tiende a asignarlos a las candidaturas con mayor número de votos. Aunque como veremos, no es `proporcional puro', de modo que tener el 10% de los votos no garantiza obtener el 10% de los representantes, por ejemplo. El resultado final dependerá del número de votos totales, del umbral establecido y de los votos otorgados a otras formaciones políticas.

Pero existen, otras fórmulas para asignar escaños: La fórmula Sainte-Laguë, por ejemplo, utiliza un algoritmo similar a la fórmula D'Hondt, pero la serie numérica que emplea es 1,3,5...y así hasta tantos escaños como se reparten en la circunscripción. En principio, este método es más benévolo con los partidos pequeños y produce unos resultados ligeramente más proporcionales que la fórmula D'Hondt.

Otro método empleado para asignar los escaños es mediante el uso de una cuota que se obtiene a partir del tamaño de la circunscripción. La cuota simple o Hare, se obtiene dividiendo el número total de votos entre el número de diputados que se elige en cada circunscripción. Los escaños se reparten asignando a cada partido tantos escaños como cuotas enteras obtienen.²⁰

Al respecto, es conocido que las fórmulas del cociente electoral o de los restos mayores -entre las que figuran las llamadas cuota Hare y Droop (también llamada Hagenbach-Bischoff)- tienen unos efectos más proporcionales que las fórmulas del divisor o de la media más alta -de cuya naturaleza participan las reglas D'Hondt y Sainte-Laguë-; la fórmula de efectos más proporcionales sería la Hare, seguida de la Droop y la Sainte-Laguë, y, en última instancia, estaría la D'Hondt.

d) Sistema de candidaturas (listas):

Como ya he señalado, este trabajo no se refiere a la totalidad del derecho electoral, sino exclusivamente al sistema. Por este motivo, no me ocuparé de temas trascendentes en referencia a las listas electorales, como la legitimación o los requisitos para presentarlas, sino tan sólo a los mecanismos que traducen directamente la voluntad del representado

²⁰ Existe amplia literatura que explica el funcionamiento de las fórmulas electorales. Véase, por ejemplo, Taagepera y Shugart (1989), Lijphart (1994) o los diversos manuales de IDEA Internacional sobre el diseño de los sistemas electorales.

en representación (composición y naturaleza). Este tema, obviamente, adquiere relevancia en los sistemas electorales con circunscripciones plurinominales.

Las listas pueden ser abiertas o cerradas, y éstas últimas a su vez en bloqueadas y no bloqueadas (o desbloqueadas).

En primer lugar, se pueden distinguir sistemas de voto personal o de listas desbloqueadas e incluso abiertas: en los primeros, cada elector puede votar en favor de un sólo candidato de entre los varios que se presentan en la circunscripción; en los segundos, el elector puede votar a favor de tantos candidatos como escaños tiene asignados la circunscripción, alterando el orden de presentación de la lista de partido (listas desbloqueadas) o escogiendo a candidatos de diferentes partidos (listas abiertas).

En este sentido, se pueden distinguir:

i) Sistemas de voto personal:

Cada elector indica su orden de preferencia entre los candidatos presentados en su circunscripción, con independencia de su filiación política.

ii) Sistemas de listas desbloqueadas:

Los electores indican su candidato favorito dentro de la lista de partido elegida. Existen, en particular dos modelos distintos de listas desbloqueadas: el de listas rígidas y el de listas flexibles:

ii.a) Modelo de listas rígidas:

En este modelo, la atribución de escaños se realiza en favor de aquellos candidatos cuyos votos nominativos alcanzan un determinado porcentaje o cuota (Hare o Droop) de los votos del partido y, en su defecto, por el orden en que figuran en la lista del partido.

ii.b) Modelo de listas flexibles:

En este modelo, la elección de los candidatos viene siempre determinada por las preferencias de los votantes y no por el orden en que aparezcan en la mencionada lista.

iii) Sistema de listas abiertas:

En un modelo de listas abiertas, los electores pueden confeccionar su propia lista a partir de la totalidad de candidatos ofertados, es decir, tienen tantos votos como representantes asignados a la circunscripción y pueden elegir a candidatos bajo el patrocinio de diferentes partidos. En este caso, el votante puede hacer 'lo que se le antoje' pues no está obligado a respetar 'la voluntad del partido'. En el momento del escrutinio, primero se reparten los escaños entre los partidos en función de los votos

obtenidos por cada uno de ellos y después se ordenan los candidatos dentro de cada lista de partido en función del número de votos personales recibidos, atribuyéndoles así sus escaños.

Las listas abiertas en teoría (y como veremos sólo en la ‘teoría’) otorgan la máxima libertad al elector, contribuye a incrementar la personalización de las elecciones, e incrementan potencialmente la libertad del elegido. Por otro lado, y también desde el punto de vista teórico, se le ha reprochado que afecte de manera negativa a la cohesión de los partidos, entre otras cosas, por disminuir los vínculos de disciplina del elegido ante el partido y por promover actitudes personalistas que provoquen en enfrentamiento al interior del partido

Ahora bien, y como veremos en los casos de estudios, estos efectos dependen del estado del sistema de partidos en cada uno de los países, es decir, depende de la coherencia, de la estabilidad y de la fortaleza de los propios partidos políticos. En la práctica española al elegir al Senado, por ejemplo, estos efectos negativos no se han producido, indicando la tendencia que ‘los electores cierran las listas’. Esto es así por la disciplina partidista del elector y porque los partidos (y esto solo lo pueden hacer los partidos y no la ley), prohíben las campanas paralelas al interior de un mismo partido.

Por listas cerradas se entiende el procedimiento en el cual los partidos presentan anticipadamente una relación ordenada de sus candidatos. En esta modalidad el elector ha de elegir la candidatura completa presentada por el partido. Las vacantes son distribuidas entre los candidatos partidarios conforme al orden establecido previamente hasta completarse la cuota proporcional correspondiente.

En un modelo de listas cerradas y bloqueadas, los votantes no pueden elaborar su propia lista escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas, ni tampoco alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista de partido finalmente elegida. Esta peculiar configuración de las listas de candidatos ha sido objeto de numerosas críticas, por cuanto -se dice- limita el libre ejercicio del derecho de sufragio.

Con la imposición de listas cerradas y bloqueadas, los ciudadanos no eligen a sus candidatos sino que, en realidad, se adhieren a los impuestos desde un determinado partido, según sus preferencias políticas y no en función de las condiciones personales de aquéllos. Se limita así la capacidad de elección de los votantes, al tiempo que se acrecienta el dirigismo de las organizaciones partidistas. Para algunos, la única ventaja

de este sistema es que fortalece no solo la cohesión interna del partido, sino la posición de sus dirigentes y la disciplina interna.

Este sistema de votación, efectivamente, restringe la libertad del elector para decidir al representante más preferido, limitando su capacidad de elección a la dimensión ideológica.

De esta manera, el concepto de representación entendido como la relación principal / agente se vuelve más difusa, pues el representado no tiene capacidad de elegir a su representante, sino que otorga un poder a un tercer actor, el partido político, que es quien decide la persona que representara al votante, convirtiéndose así en el verdadero gestor de la representación política.

Esto además, tiene como consecuencia la ausencia de mecanismos para premiar o castigar la actuación un diputado durante su mandato. Además, el sistema de listas bloqueadas y cerradas puede fomentar el fenómeno de la abstención, al reducir el voto a la expresión de la preferencia ideológica y no permitir mecanismos de control de los candidatos ofertados por el partido político.

Por otro lado, los elementos positivos de las listas cerradas pero desbloqueadas son muy similares a los de las listas abiertas, porque incrementan la libertad del elector y porque incrementa la personalización de las relaciones entre el elector y el elegido. Y en contraposición, a diferencia de las listas abiertas, obliga al voto homogéneo a un partido pero a su vez, introduce un sólido factor de democracia interna en el partido.

Finalmente, es preciso señalar, siguiendo las palabras de Sartori (1994:56): “Más concretamente, en los países con circunscripciones uninominales se vota para crear un gobierno estable y responsable, y sólo de modo subordinado un parlamento representativo. En los países con un sistema proporcional se vota para crear un parlamento representativo, y sólo de modo subordinado un gobierno.

Podría decirse que en los sistemas mayoritarios la representación es menos fiel, pero llega más arriba, hasta el gobierno; mientras que en los sistemas proporcionales la representación es más fiel, pero su alcance es menor, sólo llega hasta la asamblea. Podemos pensar en soluciones intermedias, pero desde el punto de vista de la ingeniería normativa no podemos construir estructuras representativas que maximicen al mismo tiempo la función de dirigir y la función de reflejar”.

e) La barrera o umbral electoral:

Las barreras electorales son un mecanismo que se usa con cierta frecuencia en los sistemas electorales proporcionales para evitar una excesiva fragmentación de los Parlamentos, impidiendo, por decisión legal, que las minorías que no logren un determinado porcentaje de votos, ya sea en cada circunscripción o en la totalidad del Estado, puedan acceder a la representación. De este modo, todos sus votos resultan estériles y redundan en beneficio de las mayorías, potenciando su sobrerrepresentación.

Se dice en su defensa que es un contrapeso frente a los excesos del proporcionalismo puro, en el que hasta el partido más pequeño obtendría alguna representación. Se trata, como hemos ido desarrollando, de articular la representación de la sociedad en el Estado con la gobernabilidad de dicho Estado.

Finalmente, otro factor que puede afectar a la mayor o menor proporcionalidad de los resultados electorales y del número de partidos representados, es el tamaño del órgano a elegir. A primera vista, puede parecer una característica que no forma parte del sistema electoral, pero como bien señala Lijphart (1994:150) “dado que los sistemas electorales poseen métodos para trasladar votos en escaños, el número de escaños disponibles para esta traslación es claramente una parte integrante del sistema”. Como veremos en el caso español, efectivamente, el número es muy importante.

CASOS DE ESTUDIO

What is the best regime and the best of life for most citizens and most human beings?

The political community that is based on those on the middle is best.

The best legislators come from the middle citizens...

The better mixed the polity is, the more lasting it is.

Aristotle, *The Politics* (c. 325-324 BC)

Sondeos de opinión pública tanto en América Latina (Latino barómetro) como en Europa (Eurobarómetro) muestran bajos niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas. Ello indica que la gobernabilidad democrática, entendida de manera minimalista, pasa por un periodo de desgaste de confianza generalizado.

La selección de los casos se ha basado, no solo en el interés personal sobre los mismos, que sin duda existe, sino en la comparación de los elementos integrantes de cada uno de los sistemas. Como veremos, las ‘ventajas’, en términos de representatividad y de las variables comparativas (la presentación de candidaturas, el número y la magnitud de las circunscripciones, etc...) en un caso, se convierte en ‘desventajas’ en el otro y viceversa.

El caso ecuatoriano, caracterizado por una constante transformación del marco normativo electoral y del sistema de partidos, frente al caso español, caracterizado precisamente por lo opuesto: la gran estabilidad surgida a partir del mismo. Un sistema altamente fragmentado frente a un sistema que se comporta prácticamente como un sistema bipartidista y que imposibilita la participación efectiva de terceros. Una institucionalización en crisis frente a unas instituciones que han servido de base para un proceso de tan importante envergadura como la transición política española... Y ambos, en proceso de reforma.

Veamos a continuación con detenimiento cada uno de estos casos para entender su interés comparativo.

El caso de Ecuador

*Breve introducción al sistema electoral ecuatoriano*²¹.

Ecuador retornó a la democracia con un marco normativo cuidadosamente elaborado, pero no por ello, adecuado a las condiciones políticas y sociales que buscaba regular. En el plano político fue evidente la escasa conexión que existía entre la complejidad de la realidad política y social por un lado, y el conjunto de las disposiciones rígidas con las que se diseñó el sistema político, por el otro. Fueron también ostensibles las contradicciones que existían dentro de los diversos cuerpos legales que daban forma al sistema político. (Pachano, 2008:496).

El sistema electoral diseñado en 1979 tenía como principal objetivo dar estabilidad al sistema mediante la reducción del número de partidos, la promoción de la disciplina y la lealtad en la actividad política y el estímulo de la participación ciudadana. Sin embargo, durante las tres décadas transcurridas desde entonces, se han introducido tantas reformas sobre los componentes del sistema político ecuatoriano, en especial al sistema electoral, que por la inestabilidad consecuente y el cambio constante, podríamos decir que el sistema se ha vuelto un tanto ‘caótico’. Como señala Pachano (2007:208) “como consecuencia de la reiterada introducción de nuevas disposiciones - pero también la ausencia de objetivos claros-, se ha configurado una ‘institucionalidad incoherente’ en el país.

Durante los últimos doce años, en Ecuador se han llevado a cabo cinco elecciones presidenciales y parlamentarias (1996, 1998, 2002, 2006 y 2009), dos de Asamblea Constituyente (1997 y 2007), dos referéndums constitucionales (1997 y 2008), cuatro elecciones de alcaldes y prefectos (1996, 2000, 2004 y 2009) y siete del resto de autoridades seccionales (1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006 y 2009), y en cada uno de estos eventos electorales se han introducido reformas en relación a las ‘reglas del juego’ de los ejercicios anteriores. En alguno de los casos incluso, estas

²¹ Datos básicos: Ecuador es una República Democrática. La función ejecutiva está delegada al Presidente de la República y al Vicepresidente, los cuales son elegidos en binomio para un mandato de cuatro años. El Presidente de la República designa a los ministros de Estado y a los gobernadores de cada provincia. La función legislativa corresponde a la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, la cual se encarga de redactar leyes y la Función Judicial a la Corte Nacional de Justicia y el Tribunal Constitucional y Cortes Provinciales. Ecuador tiene cinco poderes: el poder Ejecutivo, el poder Legislativo, el poder Judicial y a partir de 2008, el poder electoral y el poder ciudadano.

modificaciones provocaron efectos ‘contradictorios’ con los objetivos perseguidos en las reformas previas.

Las reformas efectuadas, en lugar de mejorar el sistema político, han sido tan continuas, y en algunos casos también contradictorias²², que se han convertido en un obstáculo para establecer pautas de comportamiento y referencias institucionales estables, dificultando sin duda la capacidad de representación y capacidad de procesamiento de las demandas del propio sistema.

“Los cambios constantes de las ‘reglas del juego’ han provocado entre los ‘jugadores’ una sensación de inestabilidad que afecta a la institucionalidad misma del ‘juego’ y numerosas dificultades para dar continuidad a los comportamientos de los ‘jugadores’” (Pachano, 2008:208).

Sin duda, este proceso de reformas permanente ha tenido efectos negativos sobre la eficiencia, la eficacia y la calidad de la democracia, y a la vez, han contribuido a fijar unas condiciones de gran precariedad para la gobernabilidad de la misma. Las incoherencias y la constante transformación del marco normativo han producido desorientación en los actores políticos y en la ciudadanía general, lo que ha llevado al retiro de la confianza en las instituciones, y lo que es más grave, en el régimen democrático en su conjunto. (Pachano 2008:211).

Sin entrar al detalle, y restringiéndome sólo a los elementos institucionales relacionados con la representación política, destacaremos algunas características y elementos propios para contextualizar del sistema previo a la nueva Constitución Política de la República del Ecuador, aprobada por referéndum el 28 de septiembre de 2008:

- En primer lugar es necesario señalar que desde 1979, Ecuador ha contado con un sistema electoral conformado por tres tipos diferentes de procedimientos de elección²³,

²² Como ejemplos de estas contradicciones se puede destacar la prohibición de establecer alianzas en las elecciones de diputados, consejeros y concejales pese a que uno de los objetivos del sistema era consolidar partidos fuertes. Otro ejemplo en este sentido es la utilización de la doble vuelta para la elección presidencial cuando se utiliza una fórmula proporcional en la elección de diputados.

²³ La elección presidencial se ha regido por una fórmula de mayoría absoluta y doble vuelta; la elección de prefectos provinciales y alcaldes ha utilizado un sistema de mayoría simple; y la elección de diputados, consejeros provinciales y concejales municipales, que se ha regido primero por una fórmula de representación proporcional, luego por una de representación mayoritaria y finalmente por un sistema mixto.

tres tipos de distritos electorales²⁴ y derivado de esto, diferentes tipos de voto también. Esta heterogeneidad, característica fundamental del sistema electoral ecuatoriano, no debería ser un problema en un sistema sólidamente institucionalizado, pero la agudización de la misma, fruto de las numerosas reformas acontecidas, provocaron como veremos numerosos inconvenientes sobre el funcionamiento efectivo del sistema de partidos y la representación política.

- Como ya fue señalado, además de la heterogeneidad, la inestabilidad normativa también es una de las características principales del sistema electoral ecuatoriano.

Las primeras reformas de 1983 fueron de gran profundidad. Redujeron los periodos de la gestión del Presidente y de los diputados, cambiaron los términos de renovación del Congreso, modificaron el calendario electoral y con esto, afectaron la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Posteriormente, en 1985, las reformas políticas se centraron en el sistema electoral. De la fórmula de representación proporcional se pasó de una fórmula mayoritaria (para volver poco después a un sistema proporcional y en 1997 a un sistema de votación por personas en listas abiertas). En general lo que se buscaba no era mejorar la representación en general sino reducir la resistencia que encontraban las iniciativas del ejecutivo, provocando lo que luego se calificaría como “pugna de poderes”, es decir, el enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en torno al procesamiento de políticas específicas.

El sistema electoral comenzó a convertirse en un instrumento para fortalecer al ejecutivo en esa pugna y no como un instrumento para mejorar las condiciones de gobernabilidad a largo plazo. El resultado de estas operaciones fue sin duda la profundización de un desequilibrio propio del presidencialismo (el debilitamiento del sistema de “*check & balances*”). En 1985 se realizó una nueva reforma al sistema electoral cuando se cambió el sistema proporcional de asignación de escaños por uno mayoritario sin representación de minorías.

En 1993, se introdujeron nuevos elementos, como la disposición que exigía un mínimo de votación para mantener el registro legal de los partidos. En 1994, mediante plebiscito, se introdujo la posibilidad de reelección para diputados. En 1996 se eliminó la prohibición de alianzas para las elecciones pluripersonales y en 1998, 2004 y 2005, se

²⁴ Para la elección del binomio presidencial se ha utilizado un distrito único nacional; para la elección de diputados, consejeros y prefectos se han utilizado distritos provinciales de diferentes magnitudes, y para la elección de alcaldes y concejales el cantón.

reformaron sucesivamente las fórmulas de asignación de escaños (Pachano, 2008: 508-513).

- Ecuador había usado tradicionalmente una regla de pluralidad para las elecciones presidenciales, pero en 1978 fue modificada para el caso de las elecciones presidenciales por un sistema de dos vueltas con la doble finalidad de reducir el número de partidos y otorgar una mayor legitimidad al partido ganador del mandato presidencial. Esta reforma no modificó el sistema multipartidista existente, e incluso podemos decir que produjo el efecto opuesto al esperado.

- La barrera de registro y el sistema de fórmula proporcional con representación de minorías (vigente hasta 1997) fomentó la proliferación de nuevas organizaciones políticas pequeñas renuentes a formar coaliciones preelectorales en la primera ronda. Los escasos incentivos para la formación de coaliciones permanentes o estables (entre otras razones por el sistema de doble vuelta) produjeron un aumento en la dispersión, la fragmentación del sistema de partidos y en los niveles de polarización ideológica de los partidos políticos ecuatorianos y el ejercicio de ‘una política del conflicto versus una política de la concertación’²⁵. (Freidenberg, 2004; Mejía 2002; Pachano, 2003, 2004b, 2008; Quintero 2002).

Uno de los indicadores considerados en ciencia política para la medición de la fragmentación del sistema de partidos en un país es el número efectivo de partidos²⁶, que en Ecuador es uno de los más altos en América Latina. Cuando la fragmentación partidista es el reflejo de la diversidad cultural y étnica de una sociedad no se plantea como problemática, pero el problema se produce, como es el caso ecuatoriano, cuando la razón estriba en que los diferentes actores políticos no tienen incentivos para cooperar y para generar consensos.

Además, un elemento adicional que agravó la fragmentación del sistema de partidos fue la prohibición de alianzas vigente hasta 1996. Este elemento provocó no

²⁵ Como ya sabemos, en contiendas electorales, la posibilidad y el beneficio de ‘jugar solos’ sin interés en formar ‘equipos’, promueve la polarización ideológica entre partidos para diferenciarse los unos de los otros en la ‘competición’. A mediano plazo, lo que se dificulta es la construcción común de una visión de país, debilitando los sistemas de gobernabilidad del mismo. Como señala Pachano (2007:2009) “la orientación permanente hacia el conflicto de la política ecuatoriana se debe no sólo a las especificidades de la cultura política del país, sino a los efectos de determinados elementos del diseño institucional como la imposición legal para evitar las alianzas entre partido”.

²⁶ El número efectivo de partidos (NEP) es un indicador que permite conocer cuántos partidos realmente cuentan en el escenario competitivo.

sólo que los partidos tuvieran que participar en elecciones de manera individual, sino que fomentó también la competencia entre partidos pequeños y la disputa por los recursos estatales.

El alto número de bloques representados en el Congreso, y el escaso tamaño de las bancadas legislativas (entre uno y tres partidos), produjeron aun más dificultades para formar coaliciones estables y, en su lugar, se formaron mayorías ‘de conveniencia’, lo que sin duda alguna, dificultó aun más la elaboración de políticas de largo plazo nacionales, y produjo un efecto tan dramático en la gobernabilidad democrática del país.

- Además, la mayor parte de los partidos políticos que compitieron en las elecciones legislativas de los últimos años presentaron candidatos en un número reducido de provincias, convirtiéndose así en organizaciones no representativas del conjunto del país, sino portadoras de una ‘representación territorial’, que en el caso de Ecuador, provocó “la consolidación de bastiones electorales para los partidos y una concentración territorial del poder en contra de los principios del régimen democrático” (Freidenberg y Alcántara, 2001:46).

Se ha argumentado mucho sobre la fragmentación regional del sistema de partidos ecuatoriano (dos subsistemas de partidos; uno en la Costa y otro en la Sierra), y la fragmentación interna dentro de los espacios regionales y hasta locales. Sin embargo, autores como Freidenberg (2001b:128) también han señalado que “el análisis de los partidos y los electores a partir de la presencia de la variable regional convierte al sistema de partidos ecuatoriano en un sistema mucho más estable que lo sostenido en la literatura sobre el tema”.

- En este contexto, el sistema de dos vueltas favoreció la aparición de ‘outsiders’ políticos que contribuyeron a una desinstitucionalización ‘aún mayor’ del sistema de partidos con graves repercusiones, también actuales, en la estabilidad del sistema político. Este sistema favorece la ausencia de mayorías parlamentarias de la representación del partido de gobierno en el Congreso, pues los bajos niveles de votación propia de los partidos políticos ecuatorianos durante la primera vuelta suelen provocar escaso número de escaños legislativos, también por parte del partido de gobierno (cuando el Ejecutivo tiene partido, pues hay que recordar que no siempre ha sido así).

▪ Entre 1978 y 1996, el método utilizado de conversión de votos en escaños fue el método de cocientes y residuos. Desde 1997 hasta 2000, el método utilizado fue 'el más votado', y para los comicios del año 2000 se estableció el método D'Hondt. Posteriormente este método fue declarado inconstitucional por parte del Tribunal Constitucional y para las elecciones del año 2004 se adoptó el método Imperiali. Para la elección de Asambleístas del 2007 se utilizó la fórmula Hare y para las elecciones del 26 de abril de 2009 se utilizó el método Saint Lagüe.

La Constitución de 1998 (art.115) establecía para todos los partidos y movimientos políticos un umbral del 5% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas. Hay que señalar sobre este tema que este umbral es de representación y no de salida y además, algunos autores indican que existen incongruencias jurídicas en el mismo²⁷.

▪ Desde 1998 a 2008, el Congreso unicameral tuvo una composición fija de miembros pero antes de esa fecha, la composición del legislativo era mixta²⁸. Las elecciones de diputados nacionales se producían cada cuatro años, mientras que las elecciones de diputados provinciales se realizaban cada dos. Si un presidente electo tenía problemas para conseguir una mayoría de los votos en el Congreso en elecciones generales; la presencia de elecciones de medio término, hacía esta tarea más complicada y casi imposible. Las elecciones intermedias, a menudo ha probado ser un terreno fértil para la proliferación de partidos opositores.

▪ En 1979, el Tribunal Supremo Electoral aplicó la presentación de listas con modalidad cerrada; es decir, los electores tenían la facultad de elegir a todos los candidatos de la lista de su preferencia. De esta manera, el sistema de listas cerradas para todas las elecciones pluripersonales siguientes respetó este formato de listas cerradas hasta 1996. La regla de representación y distribución era un sistema

²⁷ Frente al artículo 115 de la Constitución el artículo 72 de la Ley Orgánica de Elecciones vigente establece un umbral de representación en los movimientos políticos de al menos el 0,05%. Esta contradicción legal por parte de la Constitución (5%) y de la Ley de Elecciones (0,05%) da lugar a la interpretación de la ley de los movimientos que deseen seguir vigentes sin cumplir con el mínimo de votos válidos en elecciones pluripersonales. Además, de esta manera, esto puede provocar una "ventaja" de los movimientos independientes sobre los partidos políticos pues pueden mantener su vigencia en los registros del TSE por cuanto cumplir con un mínimo de 0,05% es mucho más viable que lograr a obtener al menos 5% del total de votos válidos.

²⁸ Un número fijo de doce diputados electos en un solo distrito nacional y el resto de los diputados (setenta en 1996) eran electos proporcionalmente de veintiuna provincias de acuerdo a la división geopolítica del país.

representación proporcional de lista cerrada que se basaba en una fórmula combinada de cuota y residuos más grandes (Hare y D'Hondt).

Tras la elección de assembleístas en 1997, donde los candidatos fueron elegidos bajo la modalidad de elección preferencial de listas abiertas o entre listas en las elecciones pluripersonales de los años 2000 y 2004 y 2007 también se usó la modalidad de listas abiertas o entre listas. Esta modalidad de listas tuvo consecuencias directas sobre el sistema político del país: beneficio a los candidatos más carismáticos, reduciendo las oportunidades electorales para los partidos minoritarios.

A modo de resumen, y para contextualizar el triunfo de Rafael Correa en las elecciones presidenciales de 2006 y las reformas normativas posteriores a la Asamblea Constituyente de 2007, se destacan los siguientes problemas principales:

- La ausencia de cooperación legislativo-ejecutivo debido al sistema de legitimidad dual del sistema político, la baja responsabilidad constitucional del Congreso, una representación territorial del Congreso distorsionadora el principio básico democrático de la representación y un presidencialismo exacerbado que ha provocado un crítico sistema de 'legitimación dual'.
- Los gobiernos de minorías fruto de una baja votación propia en primera vuelta, una baja votación partidista, una alta volatilidad, graves dificultades para lograr una mayoría parlamentaria y el rápido desgaste de los gobiernos.
- La fragmentación del Congreso, con un alto número de partidos con representación, la dificultad en la formación de coaliciones, el alto peso de la adscripción provincial en la actuación de los diputados y la conformación de mayorías de conveniencia.
- Unos partidos políticos débiles debido los altos niveles de volatilidad electoral agregada que provocaron una baja institucionalización de los partidos y fomentaron que éstos tuvieran una dimensión informal más fuerte que la estructuración organizativa formal provocando 'clientelismo' y 'redes patronales', la 'provincialización' de la votación y la débil consolidación de sus propias estructuras.
- La concentración territorial del poder, con una concepción extrema del centralismo del Estado y una escasa capacidad de las entidades subnacionales para resolver sus problemas políticos que los eleva siempre a nivel nacional.

- Bajos incentivos para la consolidación de dichos partidos, debido a la ausencia de objetivos claros en las normas, disposiciones contradictorias y una apertura indiscriminada del sistema fruto de la eliminación de las barreras y el abandono de una visión nacional de la representación.

Cuadro 3: Elementos Fundamentales del sistema electoral previo a la Constitución de 2008

Fórmula de representación y método de adjudicación	<ul style="list-style-type: none"> - Elecciones Presidenciales: <ul style="list-style-type: none"> - Mayoría absoluta modificada con doble vuelta (ausencia de segunda vuelta si se obtiene mayoría absoluta o el 40% votos con una diferencia del 10% sobre el siguiente) - Elecciones para diputados: <ul style="list-style-type: none"> - Representación proporcional y método de asignación de escaños pendiente (2002 Método D'Hondt) - Elecciones Seccionales (concejales, consejeros provinciales y miembros de las juntas parroquiales rurales): Fórmula proporcional. (2004 Método Imperiali) - Elecciones Seccionales (alcaldes y prefectos): Mayoría Simple
Circunscripciones electorales	<p>Un distrito unipersonal nacional: elecciones presidenciales</p> <p>22 distritos pluripersonales provinciales: elecciones diputados</p>
Sistema de votación (Tipo de voto y presentación de listas)	<p>Tipo de voto: bipersonal (Presidente y Vicepresidente), unipersonal (Alcalde y Prefecto) y pluripersonal (Diputados, consejeros y concejales)</p> <p>Panachage: Listas abiertas con voto preferencial para candidatos entre listas (Nota: art.99 Constitución: "...de una lista o entre listas" (modalidad de votación) conciliando este principio con el de la representación proporcional de las minorías (principio de decisión)...)</p>
Barreras y otros	<ul style="list-style-type: none"> - Voto obligatorio (excepto voto en el extranjero) - Barrera para salida de registro (5% de votos válidos en dos elecciones pluripersonales nacionales sucesivas a nivel nacional) - Calendario: Las tres contiendas electorales cada 4 años - Cuota para la participación de mujeres (30% lista de candidatos principales y suplentes...)

Fuente: Elaboración propia

Cuadro 4: Elementos de la Administración Electoral previa a la Constitución de 2008 (Organización de procesos electorales y justicia electoral)

	- Art.209 Constitución Política / Art. 18 Ley Orgánica Elecciones Tribunal Supremo Electoral / Tribunales Provinciales Electorales / Juntas Receptoras de Voto
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL	- Órgano único - Independiente - Jurisdicción especial - Miembros nominados por los partidos políticos - Carácter autónomo (no forma parte ni de la función ejecutiva no de la judicial. Art.118 CP).
	<i>Atribuciones Principales:</i> - Organización Electoral: Organizar, dirigir, vigilar y garantizar: procesos electorales (también de competencia internacional y Parlamento Andino) y consultas populares - Justicia Electoral: Juzgar las cuentas que rindan los partidos....sobre el monto, origen y destino de los recursos que utilicen en las campañas electorales...
Base Normativa	- Ley Orgánica de Elecciones - Ley Orgánica de Partidos Políticos - Ley Orgánica de Control del Gasto y de la Propaganda Electoral

Fuente: Elaboración propia

Rasgos definatorios del actual sistema

Partiendo del contexto de grave crisis institucional y los críticos problemas del sistema que se acaban de mencionar en el apartado anterior, los comicios de 2006 supusieron sin duda una ruptura con el sistema previo. El resultado de la Consulta Popular del 15 de abril de 2007 apoyó la convocatoria de una Asamblea Constituyente, fruto de la cual se elaboró una nueva Constitución aprobada por referéndum el 26 de septiembre de 2008.

Sin duda, los aspectos fundamentales de la nueva Constitución lo constituyeron los cambios respecto a la ‘Reforma Política’. Según la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional del Ecuador²⁹, las disposiciones al respecto previstas en la nueva Constitución pretenden:

1. Generar mecanismos de corresponsabilidad política entre las funciones ejecutiva

²⁹ Informe de la Comisión Legislativa y de Fiscalización de la Asamblea Nacional del Ecuador. 9 de enero de 2009

- y legislativa, introduciendo frenos y contrapesos en el proceso de toma de decisiones;
2. Eliminar la partidización de la justicia, tribunales y organismos de control, garantizando su independencia y autonomía;
 3. Incentivar la participación ciudadana en los asuntos de interés público;
 4. Democratizar el sistema electoral para recuperar la voluntad general del pueblo, la legitimidad, ganar en eficiencia y fortalecer las instancias de representación política;
 5. Reconstruir un sistema de partidos como organizaciones públicas no estatales, sustentados en corrientes políticas ideológicas; y,
 6. Concretar un pacto territorial justo y redistributivo mediante la profundización de las autonomías y la constitución de regiones.

Como consecuencia de la nueva Carta Magna, se elaboró la Ley Orgánica de Elecciones y Organizaciones Políticas, aprobada en abril del 2009 (en adelante ‘Ley Electoral’), que formalmente desarrolla un sistema electoral bajo los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; los derechos y obligaciones político-electorales de la ciudadanía; la organización de la Función Electoral; la organización y desarrollo de los procesos electorales; la implementación de los mecanismos de democracia directa; la financiación y el control del gasto de los partidos y movimientos políticos durante la campaña electoral; y las normas relacionadas a las organizaciones políticas y el derecho a la oposición.

En resumen, podemos decir que la nueva Ley Electoral mantiene la obligatoriedad del voto, desarrolla la normativa que tiene que ver con los partidos y los movimientos políticos³⁰, establece mecanismos para garantizar la alternancia, la rendición de cuentas y la equidad mediante la regulación de la organización, la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos, ‘incentiva’ las alianzas³¹ y regula todo lo relacionado con la función electoral (Consejo Nacional electoral y el Tribunal Contencioso electoral)³².

³⁰ Respondiendo al planteo constitucional de que los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales que constituyen expresiones de pluralidad política del pueblo.

³¹ La Ley electoral establece que cuando se mantienen, podrán recibir un 20% más de los recursos económicos que pueden recibir los partidos de forma aislada.

³² Además de los puntos citados, se propone la prohibición de introducir reformas electorales por lo menos un año antes de la realización de cualquier proceso electoral, y para evitar que esta disposición pudiera afectar al normal desenvolvimiento de un proceso electoral en curso, en caso de declaratoria de inconstitucionalidad de una disposición, se faculta al Consejo Nacional Electoral para proponer a la

Veamos brevemente algunas características generales de este nuevo marco normativo:

▪ En principio, y según sus promotores, las nuevas disposiciones ‘amplían’ la concepción de derechos políticos al concebirlas como ‘derechos de participación’ que permitan los ecuatorianos y a las personas extranjeras, gozar de estos derechos en lo que les sea aplicable³³.

La cuestión de la participación ciudadana es sin duda uno de los ejes vertebradores no sólo del discurso gubernamental sino también de la nueva Constitución y los marcos normativos que emanan de la misma, incluida la Ley Electoral.

Para el actual Gobierno, la democracia directa “enriquece y legitiman la representación produciendo una democracia más igualitaria, participativa y una ciudadanía mejor informada y deliberante” (art.100), aunque lamentablemente, tanto en el debate político como en el texto constitucional, no se esclarecen las diferencias e implicancias de la representación y la participación y en lugar de presentarlos como complementarios, se presentan como elementos excluyentes.

La nueva Constitución establece que la soberanía popular se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de democracia directa³⁴, y la nueva Ley Electoral introduce un capítulo específico sobre los mecanismos de democracia directa

Asamblea Nacional un proyecto de ley para que éste lo considere en un plazo no mayor de treinta días; de no ser tratado dicho proyecto, entrará en vigencia por el ministerio de la ley.

³³ La nueva Carta Magna establece que nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos.

Además, según el Art. 61 de la nueva Constitución se prevén los siguientes derechos de participación:

1. Elegir y ser elegidos;
2. Participar en los asuntos de interés público;
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa;
4. Ser consultados;
5. Fiscalizar los actos del poder público y revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular;
6. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional; y,
7. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafilarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten;

³⁴ De este modo, los ciudadanos puedan presentar proyectos de ley y exigir que sean analizados; así como propuestas de reforma constitucional, de consultas populares y de revocatoria del mandato de cualquier autoridad, incluido el Presidente de la República

y los requisitos y condiciones para garantizar el derecho a presentar iniciativas normativas y de reforma constitucional. También regula el derecho a la revocatoria del mandato como un mecanismo de control social³⁵.

- En lo referente al sistema de partidos, entre los cambios más significativos se encuentra la definición de los partidos y movimientos políticos como “organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo”.

En el texto constitucional se establece que los partidos políticos son de carácter nacional, y pueden recibir financiamiento público. Los movimientos políticos, en cambio, pueden corresponder a cualquier nivel de gobierno y si en dos elecciones sucesivas obtienen más del cinco por ciento de los votos deben gozar de los mismos derechos que los partidos. La Ley Electoral establecen también las normas que hagan posible las disposiciones constitucionales para el ejercicio de la democracia al interior de las organizaciones políticas.

- Finalmente, la Constitución contemple una Función Electoral que estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y por el Tribunal Contencioso Electoral³⁶, y la Ley Electoral será la encargada de delimitar las competencias de cada uno y determinar el tratamiento de los medios de impugnación, tanto administrativo como judicial.

En cuanto a los elementos propios de la nueva ingeniería electoral:

- Las circunscripciones o distritos electorales³⁷:

³⁵ Si bien es cierto, que los mecanismos de democracia directa ya existían en la Constitución de 1998, en materia de ‘iniciativa ciudadana’ no existía un plazo para que las instancias encargadas de analizar las propuestas se pronunciaran; la consulta popular no podía realizarse sobre temas de reforma constitucional y se exigía el respaldo de un alto número de firmas. A pesar de que la consulta popular de 1997 instituyó la revocatoria del mandato para todos los cargos de elección popular, la Asamblea Constitucional de 1998 la limitó únicamente a alcaldes, prefectos y diputados provinciales. La Constitución vigente limita a 180 días el tiempo para que las propuestas ciudadanas sean conocidas por las instancias respectivas e introduce la posibilidad de que la ciudadanía con el 1% de firmas pueda presentar proyectos de reforma constitucional, que de no ser tratados por la Asamblea Nacional en el lapso de un año pueden ser sometidos a referéndum. La revocatoria se instituye para todos los cargos de elección popular, incluyendo al Presidente de la República y los Asambleístas.

³⁶ Ambos con jurisdicción nacional, autonomía administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia y que se financiarán con recursos del Presupuesto General del Estado. Los integrantes de estos órganos se conformarán mediante un concurso público de oposición, con veeduría e impugnación ciudadana.

³⁷ La Ley electoral (capítulo noveno, sección primera) establece distritos de carácter único, que incluye las circunscripciones del territorio nacional y las especiales del exterior para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, quince asambleístas nacionales, parlamentarios andinos y representantes al parlamento latinoamericano.

La nueva Ley electoral establece diferentes distritos. En relación a los sistemas que más nos interesan en la presente: para la elección del binomio presidencial se ha utilizado un distrito único nacional; para la elección de asambleístas, un sistema mixto de circunscripción nacional, provincial de diferentes magnitudes, y especial en el caso de aquellos asambleístas elegidos en el exterior del país.

Para la elección de Asambleístas existen 7 provincias que eligen 2 representantes; 6 que eligen tres, 6 que designan cuatro representantes; 4 que escogen cinco; una que elige ocho, otra que nombrará 12 y otra 17 representantes. Para las elecciones seccionales, se nombran entre cinco y quince concejales con rangos de representación muy dispares.

Respecto a los distritos electorales provinciales, es necesario destacar que éstas son divisiones político-administrativa de magnitudes diversas dentro un rango bastante amplio. Esto da origen a problemas de representación en la medida en que se produce desproporción en el número de votantes por diputado. Además, la condición de distrito electoral junto a la condición política administrativa crea la ficción de una representación territorial que justifica el tan erróneo mandato vinculante territorial.

Frente a esto, los defensores del sistema de circunscripción provincial señalan que la elección en circunscripciones uninominales también genera problemas: favorece el caudillismo y cacicazgos locales; impide la equidad y paridad entre hombres y mujeres; consolida sistemas aparentemente mayoritarios que no reflejan las tendencias de la sociedad ecuatoriana.

- Listas y votación:

Al respecto, la Ley Electoral mantiene el sistema de listas abiertas: Para los representantes a la Asamblea Nacional, que son los que nos interesan en especial en este trabajo, la Ley Electoral establece que “el elector podrá indicar su preferencia por los

De la misma forma, se mantienen distritos unipersonales para las elecciones de gobernaciones regionales, alcaldías metropolitanas y cantonales, binomios de prefectura y viceprefectura, en su respectivo ámbito. En cuanto a los distritos pluripersonales para asambleístas, se mantiene la regla de dos representantes de base por provincia o distrito metropolitano y uno más por cada doscientos mil habitantes, pero se incorpora la obligatoriedad para aquellas provincias que elijan entre 8 y 12 representantes, de subdividirse en dos distritos electorales, las que elijan entre 13 y 18 representantes, en tres distritos electorales y las que superen los 18 representantes, en cuatro subdistritos. Esta reforma permitirá a su vez que las circunscripciones más grandes no concentren en un solo cantón toda la representación, sino que ésta exprese de forma más democrática las diversas particularidades existentes.

candidatos de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para los cargos señalados”.

Es cierto que, a nivel teórico, las listas abiertas permiten al elector la posibilidad de escoger sus preferencias sin restringirse a una lista de partido o movimiento políticos. Sin embargo, no se puede negar que este modelo complica el sistema y genera un efecto perverso en la competencia intrapartidaria.

- La fórmula de adjudicación de escaños y umbral:

La nueva Ley electoral establece para todos los cargos de elecciones pluripersonales (a excepción de los asambleístas) la aplicación del método D'Hondt, de acuerdo a quién haya obtenido las mayores preferencias, pero al mismo tiempo modifican las circunscripciones y simplifica la forma de votación. Con estos cambios se espera que el voto no se fragmente al punto de impedir la adopción de decisiones o el bloqueo institucional, aunque al mismo tiempo se mantenga el principio de representación proporcional establecido en la Constitución.

No se introdujeron barreras legales, por cuanto, en principio, éstas le resta mayor proporcionalidad al sistema electoral. Hay que considerar que al desaparecer los grandes distritos, pues a partir de ahora sólo existirán circunscripciones pequeñas y medianas, el fijar barreras concentraría la representación de forma antidemocrática

- Simultaneidad:

Finalmente, la nueva Ley Electoral establece que ‘con excepción de las elecciones de Presidente de la República y Asambleístas para la Asamblea Nacional, el resto de las dignidades serán electas en primera vuelta. En el caso de que no se verificara segunda vuelta electoral por el caso de no ser necesaria, la elección de Asambleístas para la Asamblea Nacional se llevará a cabo dentro de los siguientes cuarenta y cinco días de efectuada la primera vuelta electoral.

Algunas reflexiones y comentarios

- Los marcos normativos pueden reformar las reglas del juego político, es decir, el sistema electoral, el sistema de partidos, las relaciones entre poderes y la distribución territorial del poder, y aunque no pueden alterar, al menos a corto plazo, la cultura política (valores, orientaciones, conductas) pueden crear condiciones para su cambio a

largo plazo. No debería subestimarse el potencial de las reformas si éstas se hacen de manera coherente, integral y de consenso: Una reforma política puede lograr un mejor funcionamiento de las instituciones (Equilibrio, corresponsabilidad, eficacia-eficacia), cambios en las prácticas políticas (sistemas de rendición de cuentas, barreras de entrada y salida) y como resultado de esto, la ampliación y mejora de la democracia mediante un mejor sistema de participación y representación, una mayor estabilidad y unos elevados niveles de gobernabilidad.

- Las elecciones de 2009 pusieron de manifiesto una serie de cambios en la dinámica tradicional de los partidos políticos:
 - Los bajos niveles de cambio de las preferencias de los ciudadanos respecto a las citas electorales previas
 - La casi desaparición de los partidos tradicionales
 - La disminución de la competitividad a nivel nacional
 - La reducción de la fragmentación legislativa³⁸

Lo que ha ido cambiando es la configuración del un sistema de multipartidismo extremo con altos niveles de volatilidad. La alta fragmentación, la polarización y la ausencia de un bloque mayoritario afín al Ejecutivo hacían que los presidentes contaran con escaso apoyo en el Congreso y se armaran gobiernos de coaliciones minoritarias (Mejía Acosta, 2002).

En este contexto, el actual sistema se presenta como una nueva manera de hacer política, aunque en realidad se sustenta en la reedición de las viejas formas del liderazgo enfrentado a los medios y apelando a las redes clientelares y al nepotismo.

- En general, se espera de la nueva Ley Electoral que genere corresponsabilidad política entre el Ejecutivo y el Legislativo; elimine la partidización de la justicia, de tribunales y organismos de control; incentive la participación ciudadana; democratice el sistema electoral y construya un sistema de partidos fuertes y estable.

Es cierto que las condiciones de apoyo ciudadano y la oportunidad política es única para emprender los requisitos que hacen falta para hacer realidad estas aspiraciones. Sin embargo, como vimos al comienzo, no es precisamente de reformas

³⁸ En las elecciones de abril 2009, el índice de NEP fue de 3.6 (Fuente:Freidenberg,F (2009). “¿Democracia sin partidos? El sistema de partidos ecuatoriano tras las elecciones de 2009”. Boletín de Análisis de Coyuntura.

normativas de lo que está exento el sistema electoral ecuatoriano. Para que éstas últimas puedan echar a andar se necesita sin duda, la institucionalización de las mismas por todas las vías posibles, el consenso para su puesta en marcha y sin duda alguna, 'darles tiempo'. Sobre la nueva Ley Electoral:

- Percibo como muy positivo el hecho de que recoja en un único cuerpo legal las disposiciones antes recogidas en en diversos cuerpos normativos (la Constitución, la Ley Orgánica de Elecciones, la Ley Orgánica de Partidos Políticos y la Ley Orgánica de Control del Gasto y de la Propaganda Electoral) pues esto permitirá dar una mayor coherencia al conjunto al relacionar finalmente las cuestiones políticas, electorales y de partidos.

- También percibo como una mejora en términos de equidad, las medidas de acción positiva para promover la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en las direcciones y listas de los partidos y movimientos políticos.

- Es cierto que la ley electoral es' muy rica en términos de participación ciudadana', sin embargo, como ya he mencionado, en la Constitución se contraponen la participación y la representación al entenderlos como excluyentes. Tratar de sustituir la representación por la participación no sólo es un error conceptual, pues no puede haber democracia únicamente participativa en las sociedades modernas.

Las dificultades de la gobernabilidad en Ecuador se han manifestado a través de la crisis de confianza en la política y la subsiguiente ilegitimidad de los partidos políticos. En este contexto, la aparición de los movimientos sociales emergió teniendo como denominador común la movilización y la representación efectiva de sectores excluidos de la vida política, y constituyen la expresión de un sentimiento generalizado de desconfianza hacia las instituciones políticas, tanto en su capacidad representativa como en su capacidad de resolver los problemas concretos que demanda la ciudadanía. Gran parte de la deslegitimación pública que han sufrido las organizaciones políticas se debe a la poca credibilidad de sus órganos y sistemas de democracia interna.

A partir de 1994 los partidos políticos perdieron en Ecuador el monopolio de la representación y entraron en desventaja respecto a los movimientos "no partidistas", pues las condiciones que se establecieron para los partidos son mucho más rigurosas y

más difíciles de cumplir que las establecidas para los movimientos ciudadanos. Esta tendencia se mantiene y ahonda en la actual ley y a mediano y largo plazo, puede ser aun más perjudicial para el sistema de partidos que la legislación anterior.

- Lamentablemente, la elección final de listas abiertas, y por lo ya fue expuesto en la parte teórica, permite continuar la ‘personalización’ de la política y la falta de ‘adhesión’ ideológica de los candidatos., ahondando aun más en la crisis del sistema de partidos existente en el país. Otras opciones como el voto preferencial, el voto mixto y por supuesto las listas cerradas habrían definido un sistema político basado en partidos que hubiera facilitado la consolidación de los mismos y en la representación partidaria.

- Finalmente, lamento que la discusión y el debate en torno a la nueva Ley Electoral se centrara casi exclusivamente en las elecciones legislativas, sin embargo, en las democracias presidenciales como la ecuatoriana, donde hay un claro predominio del ejecutivo sobre el legislativo, la elección del presidente es tan, a veces incluso más, importante que la elección del legislativo.

La cuestión del voto obligatorio, sin duda ‘poco democrático’ en su naturaleza, tampoco fue ampliamente debatido. Ojala que en el futuro se ahonden el debate al respecto.

- El gran reto del nuevo sistema electoral ecuatoriano es poder articular los espacios para la participación de nuevos actores y a la vez, crear suficiente legitimidad y consenso partidario alrededor de un gobierno presidencial eficiente.

El caso de España

Breve introducción al origen del sistema electoral español

La tormentosa historia que sufrió España a lo largo del s. XIX y parte del s.XX impuso un proceso marcado por avances y retrocesos en cuanto al ejercicio de las libertades democráticas, a través del cual se fue modificando el modelo electoral según el contexto político y social en los que los eventos electorales tenían lugar.

La historia electoral española inició a principios en 1810, tras la invasión del país por parte del ejército francés de Napoleón. Partiendo del sistema establecido en las Cortes de Cádiz, las primeras leyes electorales destinadas a regular el derecho de

sufragio se establecieron en 1837, para finalmente en 1907, consolidarse por ley el sufragio universal previamente establecido en 1869³⁹.

Después de cuarenta años de paréntesis en el ejercicio de los derechos democráticos de los españoles, tuvo lugar el primer reconocimiento del principio de la soberanía popular tras la dictadura, y en 1976 se convocó el referéndum para aprobar la ley para la Reforma Política del Estado. Con un 98% de votos a favor fue aprobada una reforma política que establecía un modelo de parlamento bicameral, compuesto de un Congreso formado por 350 diputados (basado en el cálculo de 1 diputado cada 100.000 habitantes) y un Senado integrado por 207 senadores (este número ha sufrido modificaciones y el Senado se compone actualmente de 257 miembros).

El debate para establecer el sistema electoral a través del cual configurar ambas cámaras giró alrededor de los dos aspectos principales que fundamentan todos los sistemas electorales: ¿sobre qué base territorial establecer las circunscripciones? y ¿qué fórmula electoral adoptar en función del contexto histórico-político que vivía en ese momento el país?

El peso histórico que tenían los distintos territorios en España hizo que el modelo de adoptado tuviera que equilibrar la variable poblacional con una fórmula que permitiera que la población de cada territorio tuviera un mínimo de representación. Debido a los grandes desequilibrios demográficos territoriales en España, el sistema adoptado respecto a la asignación de escaños por circunscripción se basó en un sistema de dos niveles de representación proporcional, combinando las elecciones en el ámbito provincial con las listas nacionales de partidos. La circunscripción quedó delimitada territorialmente a las 50 provincias que tiene este país más dos circunscripciones correspondientes a Ceuta y Melilla, las dos ciudades españolas situadas en fuera del territorio peninsular.

La distribución de los 350 escaños del Congreso se hizo de forma que cada circunscripción tuviese asignados dos escaños fijos sobre la base territorial, distribuyéndose el resto de los escaños asignados a cada circunscripción en función de

³⁹ Lamentablemente, las mujeres tuvieron que esperar hasta 1933 para que su voto también fuera regulado.

la variable poblacional, posibilitando así que de una convocatoria electoral a otra puedan variar ligeramente el número de diputados que puede ser elegidos en cada circunscripción dependiendo de las variaciones poblacionales de dicha circunscripción. Para compensar los efectos de este sistema mixto (territorial-poblacional), el diseño del sistema electoral buscó un elemento corrector de esta distorsión en la fórmula destinada a transformar los votos en escaños (fórmula electoral).

En este contexto se analizaron los sistemas mayoritarios, como el de mayoría simple en distritos uninominales o el de doble vuelta, pero finalmente se atendió a la posibilidad de que dichos sistemas habrían acentuado los efectos desproporcionados de la estructura de dos niveles, y se optó por un sistema de listas cerradas de representación proporcional de partidos, aplicando la fórmula D'Hondt. También con el objetivo de compensar los efectos de este sistema a dos niveles, se estableció un mínimo del tres por ciento de los votos en cada circunscripción como umbral mínimo para que una candidatura entrara en el reparto de escaños.

De esta manera, en el caso del Senado, 208 escaños, de los 257 miembros que lo componen, se eligen por elección directa, es decir, asignando 4 escaños en todas las circunscripciones provinciales, y mediante una "lista abierta". El resto de los senadores (49 en la actual legislatura) son elegidos por vía de sufragio indirecto por los parlamentos de las 17 Comunidades Autónomas.

Se decidió también que todos los ciudadanos mayores de edad (18 años) pudieran gozar de los derechos de sufragio activo (poder elegir) y de sufragio pasivo (poder ser elegible), excluyendo la ley, únicamente a los condenados por sentencia firme de los tribunales o en el caso de que los candidatos estén ejerciendo en activo determinadas funciones públicas, y que el voto fuera voluntario, dejando al elector en libertad total para decidir si ejercitar su derecho al voto o no.

Para la presentación de candidaturas se estableció que los candidatos tendrían que ser presentados por un partido legalmente registrado o por una agrupación de electores. Desde esa fecha y hasta la presente, el Estado español es una monarquía parlamentaria, es decir, que tiene un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno claramente diferenciados⁴⁰. El parlamento español recibe el nombre de Cortes Generales.

⁴⁰ El Jefe de Estado es el rey, que es a su vez jefe del ejército y el máximo representante del país en el exterior, pero que en la actualidad tiene un poder testimonial. Por el contrario, el Jefe de Gobierno, es

Además, España se configuró como un sistema político bicameral: La cámara baja, o Congreso, y la cámara alta, o Senado. A nivel político, el órgano de mayor importancia es el Congreso, pues es allí donde se dictaminan la mayoría de leyes y se debaten con mayor repercusión los problemas del país. El Senado, no obstante, tiene capacidad para vetar o enmendar las leyes que se establecen en el Congreso, pero para evitar los bloqueos legislativos esta capacidad no es decisiva ni vinculante.

Las reglas electorales que se dispusieron en el Real Decreto-ley de 1977 para regular las primeras elecciones democráticas se han repetido sin cambios en las posteriores convocatorias electorales pues los principios en los que se basaron fueron los que posteriormente se plasmaron en el art. 68 de la Constitución Española (CE) de 1978.

El desarrollo orgánico de este artículo quedó reflejado en la Ley Orgánica 5/1985 sobre la regulación del Régimen Electoral General (LOREG), que es donde se detallan los diferentes elementos que componen el sistema electoral español, y a través del cual, se amplió el desarrollo de la normativa aplicada durante el periodo de la transición política española.

Rasgos definitorios: Funciones y variables

En general, hay que reconocer que el sistema electoral español, en tanto que instrumento cuya finalidad última es garantizar un sufragio igualitario y dar traducción a los votos en términos de representación política, ha sido un modelo lo suficientemente eficaz como para mantenerse prácticamente inalterado durante más de treinta años.

En resumen, las funciones que caracterizan el funcionamiento del sistema electoral español son las siguientes⁴¹:

- Funciones de control y supervisión del proceso electoral:

El órgano encargado de estas funciones es la Junta Electoral, que esta jerarquizada y territorializada: Junta Electoral Central, Juntas Electorales Provinciales y de Zona y Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas. La composición de este órgano es

elegido mediante un sistema democrático indirecto. Es por tanto el parlamento y no el rey quien dirige la política española.

⁴¹ Para ampliar al respecto, revisar, entre otros, FERNANDEZ-MIRANDA, C (2008) *Sistema Electoral, Partidos Políticos y Parlamento*. Ed. COLEX, Madrid. y ACE Electoral Knowledge Network.

mixta, siendo designada una parte de sus miembros por el Consejo del Poder Judicial y la otra por el Parlamento.

- Funciones de elaboración y revisión del Censo Electoral:

Los ciudadanos españoles, al cumplir los 18 años son incluidos automáticamente en las listas electorales. La gestión del Censo Electoral está a cargo de la Oficina del Censo Electoral, organismo bajo supervisión de las Juntas Electorales y dependiente del Instituto Nacional de Estadística adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda.

- Funciones de organización material del proceso electoral:

El Ministerio del Interior es el encargado de la logística, la seguridad y la gestión financiera en la organización de las elecciones. En lo referido a la logística y a la gestión financiera existe una Subdirección General encargada de organizar las elecciones y de planificar el calendario electoral.

Además, el sistema electoral que establece la LOREG se compone de cinco variables fundamentales:

- El tamaño de la cámara:

La LOREG fija en su art.162.1, el tamaño de la cámara en 350 diputados, aunque la Constitución Española ofrece la posibilidad de que este número varíe entre 300 y 400 (art.68.1 CE).

- El número y tamaño de las circunscripciones:

La provincia es la unidad de referencia (art. 68.2 CE) por lo que el sistema electoral español está conformado por 52 circunscripciones, que incluyen a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Además, como también se establece en el art. 68.2 de la CE, cada una de las circunscripciones debe tener una representación mínima inicial, fijada en dos diputados para todas las circunscripciones, excepto para los casos de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde es uno. Los 248 diputados restantes se reparten de forma proporcional a la población en cada circunscripción utilizando un mecanismo de cuota fija, que es calculado dividiendo el total de la población con derecho a voto entre el número de diputados restantes después de distribuir las cantidades mínimas. Esta cuota, a su vez, sirve como divisor en cada circunscripción. Cuando existen circunscripciones, los ciudadanos votan a sus representantes en cada circunscripción y no, como se suele pensar erróneamente, a los candidatos para presidente de gobierno del país.

- La fórmula electoral⁴²:

En el caso español, la fórmula que transforma los votos obtenidos por cada candidatura en escaños es el método D'Hondt (en el Congreso y en las elecciones municipales)

- El umbral legal:

La LOREG sitúa la barrera legal que se ha de superar para poder entrar en el reparto de escaños en el tres por ciento (3%) de los votos válidos emitidos en cada circunscripción.

- Presentación de listas:

En España, en ambos sistemas (Congreso y Senado) las candidaturas son plurinominales y de lista⁴³. Las listas al Congreso son cerradas. El orden en las listas lo determinan los partidos políticos, y los ciudadanos no pueden alterarlo. Las listas al Senado, en cambio, son abiertas, lo que significa que los ciudadanos votan a las personas que quieren, con independencia del partido del que formen parte. En el Senado es posible también votar por varias personas de partidos diferentes.

Efectos del sistema electoral español en la representatividad y la gobernanza.

Como ya se mencionó, en España, la Jefatura de Estado es hereditaria, y los poderes Ejecutivo y Judicial son nombrados por el poder Legislativo, por lo que las elecciones, ya sean legislativas, autonómicas o municipales, son las únicas vías de participación efectiva que tienen los ciudadanos en cuestiones de gobierno.

Además, la iniciativa legislativa popular no puede utilizarse para modificar la Constitución ni las leyes orgánicas (como es el caso de la LOREG), y aunque se pudiera, no sería vinculante, por lo que no hay obligación de aprobarla, discutirla o someterla a referéndum.

Dada esta situación, sobra profundizar sobre la importancia que tiene el debate sobre diseño normativo electoral, justo en un momento, donde posibles reformas al mismo están siendo estudiadas por el Gobierno de este país. En resumen, y como acertadamente señala Ruiz-Rufino,

⁴² Respecto al Senado, la Ley para la Reforma Política exige una fórmula inspirada en el sistema mayoritario, es decir, una fórmula empírica mayoritaria de voto limitado.

⁴³ Excepto en el caso de Ceuta y Melilla, para el Congreso, con un único diputado en cada una.

el diseño institucional del sistema electoral español ha tenido una serie de consecuencias positivas y negativas en la representatividad y la gobernabilidad. En primer lugar, ha propiciado la formación de gobiernos duraderos y estables, y esta estabilidad ha sido uno de los elementos fundamentales desde los que entender la consolidación de la democracia española. Además, salvo los tres primeros gobiernos de UCD44, el resto han tenido una longevidad relativamente alta, pues la duración media ha sido de aproximadamente cuarenta meses, es decir, superior a los tres años frente a lo que señala la LOREG sobre la celebración de elecciones cada cuatro. Ruiz-Rufino (2006: 4).

El sistema electoral español ha permitido además, la creación de cuatro gobiernos cuyo partido ha obtenido la mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados y seis gobiernos que han estado en minoría parlamentaria, y en estos últimos casos, los gobiernos han aguantado gracias a apoyos parlamentarios aunque, como particularidad del caso español, no han producido gobiernos de coalición.

Ahora bien, los efectos positivos no sólo se circunscriben a la estabilidad y la duración de los gobiernos, sino también a los efectos que ha tenido sobre el sistema de partidos, pues como veremos ha frenado la fragmentación de dicho sistema y las consecuencias negativas de la fragmentación. “Los efectos mecánicos y psicológicos⁴⁵ resultantes del funcionamiento del sistema electoral no han producido oscilaciones importantes en el número de partidos tanto en su vertiente electoral como parlamentaria” (Montero, 1998:78).

Sin embargo, como veremos más adelante, las ‘bondades’ de este sistema se han conseguido a costa de la representación del electorado, y aunque en menor medida, de la falta de mecanismos de control de los representantes por parte de los representados. En general, el sistema electoral español está diseñado para favorecer la creación de mayorías que puedan soportar gobiernos estables. Esto se debe a la combinación de circunscripciones pequeñas con un sistema de reparto de escaños ‘poco’ proporcional. Como ha sido señalado por numerosos expertos, y reiteran numerosas formaciones políticas cada vez que se produce un evento electoral, es un sistema que impone el

⁴⁴ Ver anexo de siglas utilizadas.

⁴⁵ Para ampliar sobre estos efectos revisar la teoría de Maurice Duverger, especialmente los capítulos al respecto en DUVREGER, M (1957) *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.

bipartidismo, fomenta la polarización y hace casi imposible que un tercer partido tenga la fuerza suficiente para actuar como ‘moderador’.

Es sin duda, un sistema complejo, creado en un contexto histórico determinado y para resolver una situación política específica, y que ha establecido mecanismos que a la larga han provocado efectos, que podemos caracterizar, al menos, como ‘distorsionantes’ en términos de representación. Incluso algunos de sus creadores, como Oscar Alzaga, ha llegado a clasificarlo como “maquiavélico”⁴⁶, afirmando que, en realidad, “el sistema electoral español resultó ser un mera construcción verbal carente de realidad empírica, y que en su lugar, lo que hay son 52 sistemas electorales distintos, es decir, uno por cada una de las 50 provincias más Ceuta y Melilla”⁴⁷.

A esto, analíticos afines suman la existencia de dos escalas diferentes: la primera que divide en 52 grupos de acuerdo a una mayor o menor proporcionalidad, y la segunda, que divide en otros tantos grupos de acuerdo al mayor o menor poder de voto. Señalan así que por un lado, impone un sistema bipartidista y fomenta la polarización, y por otro, provoca que la única alternativa para pactar sea la que ofrecen los partidos regionalistas, que tienen un voto ‘más poderoso’.

Aunque la CE habla de una representación proporcional, lo cierto es que el sistema español, frente a lo que ocurre en países de su entorno, produce, atendiendo a los resultados que produce, unos efectos que se alejan de la propiedad de proporcionalidad, por lo que algunos, incluso, no lo consideran como un sistema proporcional, sino como un ‘sistema mayoritario atenuado’ que premia a aquellos partidos que compiten solamente en unas pocas circunscripciones donde concentran la mayoría de su electorado, pero no en cada una de las circunscripciones. De ahí, por ejemplo, que se dé la paradoja de que actualmente la tercera fuerza política más votada (IU) sea la sexta fuerza en el Congreso.

El particular reparto de las magnitudes en el caso español, y la utilización de una fórmula electoral que pareciera primar a los partidos con más peso, son los principales responsables de que el funcionamiento del sistema español produzca resultados lejanos a la proporcionalidad perfecta. Si además añadimos la importancia de los partidos

⁴⁶http://www.elpais.com/articulo/opinion/maquiavelico/sistema/electoral/espanol/elpepuopi/20080216elp_epiopi_11/Tes

⁴⁷ Idem.

regionalistas en determinados distritos, es fácil entender la infrarrepresentación parlamentaria de partidos políticos como IU.

Aunque para algunos autores el tamaño de la Cámara no constituya una de las variables fundamentales de un sistema electoral, un escaso número de la Cámara determina el escaso número de puestos a repartir y las dificultades de funcionamiento del principio proporcional. Realmente, como veremos a continuación, es la articulación entre el tamaño de la Cámara y el sistema provincial de circunscripciones el que determina la proporcionalidad en el funcionamiento del sistema electoral para el Poder Legislativo.

Analicemos a continuación, y con algo más de detalle, los elementos que provocan la ‘falta de proporcionalidad’ a la que me acabo de referir:

- En el caso de las circunscripciones, los artículos 68 y 69 de la CE establecen que el distrito electoral para elegir a los representantes en el Congreso y en el Senado es la provincia. Esta forma de asignar a los parlamentarios, sobre la base de mayorías provinciales, reduce considerablemente el nivel de representación de las minorías cuyos votantes no se encuentran concentrados geográficamente. El problema fundamental radica en que las provincias son circunscripciones demasiado pequeñas como para garantizar una adecuada proporcionalidad entre los votos recibidos y los representantes asignados a cada opción.

En España, debido a la gran concentración de población en determinadas provincias, el 50% de los representantes al Congreso son elegidos en circunscripciones donde se eligen 7 candidatos o menos, siendo las más frecuentes las de 3, 4 y 5 representantes. Con estas dimensiones, lo habitual es que sean dos o tres las fuerzas políticas que obtengan parlamentarios en cada circunscripción, descartándose el resto de votos sin representante.

Los sistemas en los que se eligen muchos escaños son más proporcionales, pero los sistemas en los que se eligen 3, 4 o 5 escaños no tanto. La ciencia política suele estimar que estos últimos tienen efectos ‘mayoritarios’. Pareciera inevitable entonces que cuanto menos representantes corresponda elegir en una circunscripción, menos proporcional sea el reparto de los mismos.

Es el caso por ejemplo, de Soria, que cuenta con dos escaños, o el caso extremo de Ceuta y Melilla, donde se elige a un único representante, y en consecuencia, la lista

más votada se lleva el 100% de los representantes, independientemente del número de votos que obtenga. En el lugar opuesto se encuentra Madrid, con posibilidad de elegir 35 escaños⁴⁸. Un sistema así, distorsiona el voto de muchos ciudadanos, pues desfigura sus preferencias y convierte sus votos en ‘votos útiles’.

El mínimo tamaño de numerosas circunscripciones dificulta al máximo la proporcionalidad y provoca el ‘encarecimiento’ del escaño que impide a las minorías acceder a la representación, y explica, con independencia de la fórmula electoral empleada, el fenómeno de la infrarepresentación.

De esta manera, es muy difícil que un partido minoritario se haga un hueco en los órganos de Gobierno. En el actual sistema, los únicos partidos que pueden acceder a la representación parlamentaria son aquellos con un respaldo mayoritario en el conjunto de la nación o aquellos que, aún siendo minoritarios, tengan su electorado concentrado en provincias ‘clave’, como el caso de Cataluña.

Como consecuencia, un tema resultante es el protagonismo del regionalismo e independentismo de algunas provincias. Una vez que queda claro que la forma más fácil de ‘hacerse oír’ siendo pequeño es agrupando electores en una provincia, la estrategia más directa para conseguirlo es mediante programas regionalistas, cuya prioridad no sea el conjunto del país sino de la región. Lo preocupante de esta situación es que el mayor énfasis en lo local haya dejado al país ‘huérfano’ de formaciones políticas capaces de plantear una alternativa a los dos grandes partidos actuales, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP).

La asignación por provincias también provoca que, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Valencia tenga 33 escaños frente a los 32 de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, pese a que ésta última casi duplica en población a la primera. Aunque el sistema español se haya diseñado como un sistema de reparto proporcional, el problema es que si tendemos hacia circunscripciones pequeñas, nos acercamos cada vez más al sistema mayoritario, que sería lo mismo que un sistema proporcional con circunscripciones de un único escaño.

⁴⁸ Actualmente corresponden los siguientes escaños por provincial: Madrid 35, Barcelona 31, Valencia 16, Alicante y Sevilla 12, Málaga y Murcia, 10, Cádiz 9, Asturias, Baleares, La Coruña, Las Palmas y Vizcaya 8, Granada, Pontevedra, Tenerife y Zaragoza 7, Almería, Badajo, Córdoba, Gerona, Guipúzcoa, Jaén, Toledo y Tarragona 6, Cantabria, Castellón, Ciudad Real, Huelva, León, Navarra y Valladolid 5, Álava, Albacete, Burgos, Cáceres, Lérida, Lugo, La Rioja, Orense y Salamanca 4, Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Teruel, Segovia y Zamora 3, Soria 2 y Ceuta y Melilla, 1.

▪ En cuanto al sistema de conversión de votos en escaños, es cierto es que la actual fórmula electoral (D'Hondt), como ya vimos, favorece a los partidos mayoritarios, pero también es cierto que el sesgo que introduce es considerablemente menor que el atribuible al tamaño de las circunscripciones.

Como en España se usan circunscripciones plurinominales y listas cerradas y bloqueadas, pareciera que se necesita una fórmula que reparta un número de escaños por candidatura según el número de votos recibidos. Pero la fórmula D'Hondt, que es muy fácil de aplicar, como señaló uno de los entrevistados durante la fase de elaboración de este trabajo, “pareciera difícil de explicar”. En este sentido, la LOREG dice al respecto (art.163):

“La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas:

- a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.
- c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente”

Según diversos analistas, existen otros sistemas de asignación proporcional que ofrecerían una mejor representatividad entre votos recibidos y candidatos elegidos, basados la mayor parte de ellos en la metodología del resto mayor, como por ejemplo el Cociente Droop. Ahora bien, según algunas simulaciones consultadas⁴⁹, el cociente Droop aunque puede parecer más proporcional, parece presentar tres inconvenientes: Favorece a los partidos pequeños haciendo injustamente más ‘baratos’ sus escaños; el resultado de una lista depende de ‘terceros votos’ (aunque no den derecho escaño); y

⁴⁹ <http://www.readyfortomorrow.com/index.php?p=32>

además, y como consecuencia de lo anterior, pareciera que podría favorecer rupturas y escisiones dentro de los partidos mismos.

A la fórmula D'Hondt se le ha reprochado ser la culpable del muy limitado funcionamiento real de la proporcionalidad en el sistema electoral del Congreso. Sin duda, el efecto resultante del sistema de elección tiene una proporcionalidad limitada, con niveles altos de sobre e infrarepresentación, sin embargo, esta fórmula, como cualquier otra, no puede desplegar sus efectos en circunscripciones de pequeño tamaño, y va haciendo la proporcionalidad crecientemente operativa según aumente el número de escaños del distrito.

En realidad, “todas las fórmulas electorales proporcionales se limitan a fijar un ‘precio’ por escaño, y ‘cuanto más caro, mejor para los partidos pequeños: cuanto más barato mejor para los grandes” (Urdanoz, 2006:47).

- Respecto al sistema de asignación de escaños, la LOREG también añadió dos umbrales referentes a las barreras de entrada:

La barrera del 3%, ideada para excluir a los partidos minoritarios, podría parecer ‘a priori’ poco democrática. Como sostienen algunos analistas, de haber un umbral para participar en el recuento de escaños, debería situarse en el número de votos necesarios para conseguir un representante, y según esto, el sistema de asignación de representantes debería ser el que se encargara de asignar a cada opción la representación que más se ajuste al número de votos recibidos.

- Es preciso señalar también que el voto en blanco en España es un voto válido, lo que quiere decir que cuenta en el total de votos, igual que uno emitido expresamente a favor de un partido. Debido a esto se hace aún más difícil para los partidos minoritarios llegar a entrar en el cálculo, es decir, llegar a ese 3% del total en las generales(o al 5% en el caso de las municipales). Esto significa que los escaños que podrían haber conseguido esos partidos minoritarios se reparten, según la Ley D'Hondt, entre los que sí entran en el reparto. Con lo cual no sólo el más votado se ve favorecido sino que ganan todos aquellos entre los que se reparten dichos escaños.

- Finalmente, quisiera indicar que en España, la fijación de la barrera electoral primó el principio de gobernabilidad sobre el principio de proporcionalidad, pero al fijar la barrera para cada circunscripción primó el principio de integridad sobre el principio

de proporcionalidad⁵⁰. Dado el gran número de circunscripciones de tamaño pequeño o mediano, la barrera sólo es potencialmente activa en los distritos grandes.

Además de los costes que el sistema electoral español tiene sobre la fiel representación del electorado, existen componentes referidos a la rigidez con que los electores eligen a sus candidatos que provoca la ausencia de mecanismos de control sobre los mismos, o lo que es lo mismo, mecanismos para que los candidatos rindan cuentas ante su electorado:

- Como ya señalé, la proporcionalidad con listas cerradas y bloqueadas fomenta la desvinculación entre el elector y el elegido, pues cuando el elector español vota, en realidad vota por una preferencia y no por ningún candidato, sino que vota por una lista de candidatos que previamente ha sido diseñada por el partido al que pertenece.

Cuando se celebraron en España las elecciones de 1977, los partidos políticos que surgían de la época franquista, donde la falta de libertad impedía su desarrollo, eran por naturaleza frágiles. De ahí que las listas cerradas y bloqueadas fueran la mejor terapia para fortalecerlos. El resultado, que tenía en su inicio el propósito de dar consistencia al sistema de partidos, se ha transformado con el transcurso del tiempo en un sistema, según algunos expertos, más parecido al presidencialista.

En Europa no existen casos parecidos ya que, en todos los casos, cada país se ha buscado un poco a su manera la mejor forma de relacionar el diputado con sus votantes. En Francia, donde impera un sistema directo a doble vuelta, cada circunscripción elige directamente a su diputado. Este sistema tiene la ventaja de que relaciona perfectamente el diputado del distrito con un número reducido de electores. En otros lugares, como el caso ecuatoriano, existe el sistema proporcional y el voto preferencial en la lista, es decir que, a diferencia de España, la lista no está bloqueada, sino que el elector puede marcar a aquellos diputados de sus preferencias. Esto tiende a primar el reconocimiento de las personas y a buscar a aquellos que más satisfacen por su perfil a los ciudadanos.

Reformas orientadas a modificar este sistema de votación estarían orientadas no sólo a mejorar el funcionamiento de la democracia en sí, sino también a fortalecer la idea de la representación política. El sistema proporcional con voto preferencial puede mejorarse aun mas en términos de representatividad si la lista es abierta. Sin embargo, esta fórmula requiere una gran educación política de la ciudadanía y presenta una gran

- ⁵⁰ En caso de interés, ampliar en FERNÁNDEZ-MIRANDA (2008: 142-146)

dificultad a la hora del recuento de los votos, que es mucho más largo y extenso. El caso de Alemania, que combina la proporcionalidad pura con la elección directa de los diputados es un referente para los defensores de este sistema.

Hacia un sistema alternativo.

Especialmente durante los últimos años, se ha denunciado con insistencia que el sistema electoral del Congreso de los Diputados introduce diferencias en el valor del sufragio, en función de la circunscripción en que se vote o de la candidatura en cuyo favor se emita. Tales desigualdades han merecido numerosas quejas y han dado pie a distintas propuestas de reforma que atañen a elementos esenciales del régimen electoral.

Las críticas que con más frecuencia se formulan al sistema electoral del Congreso de los Diputados le achacan una supuesta `vulneración' del principio constitucional de igualdad de sufragio. Analicemos en este sentido, las principales propuestas presentadas:

En relación con la distribución de escaños entre circunscripciones, y como ya hemos visto, se viene denunciando que las provincias más pobladas se encuentran infrarrepresentadas, en número de diputados, frente a las menos pobladas, que tienen un número de escaños superior al que les correspondería en proporción a su población. Estas diferencias representativas se achacan principalmente a la previsión constitucional de una representación mínima inicial por circunscripción con independencia de su población, que se ha concretado legislativamente en dos diputados por provincia; por ello, una de las propuestas se refiere a la reducción de la representación mínima inicial a un diputado, de forma que sean más los escaños a repartir en proporción a la población. Con el mismo objeto, se ha sugerido la elevación del número de diputados del Congreso de los trescientos cincuenta actuales a los cuatrocientos que, como máximo, permite el texto constitucional. También se ha solicitado, en fin, que el número de escaños asignados a cada provincia se calcule con relación al número de electores inscritos en el censo y no -como actualmente sucede- en proporción a la población de derecho.

Algunos autores han llegado a proponer que si lo que se desea es mantener la representación local en el modelo de sistema electoral, la solución de compromiso entre proporcionalidad y territorialidad pasaría por hacer circunscripciones electorales más

grandes, en concreto, proponen que fueran las Comunidades Autónomas (CCAA). Esta propuesta se ha justificado en un doble orden de consideraciones: por una parte se señala que la provincia no es en la actualidad una unidad con entidad política suficiente, sino una simple división administrativa que, desde el punto de vista de la acción política ha sido superada por las CCAA, y añaden sus partidarios que por otra, la evolución demográfica ha acentuado la concentración de población en determinadas circunscripciones, agudizando las desigualdades representativas entre las diferentes partes del territorio.

Aun manteniendo con esta reforma desviaciones sobre la proporcionalidad pura, sostienen que ésta sería menor, y en contrapartida, se mantendría la idea de 'representantes del territorio' que en teoría tienen los diputados. Esta propuesta, sin embargo, no se contempla en el marco de las reformas que se están estudiando por parte del gobierno, pues implica una reforma de los artículos correspondientes de la CE.

También en este sentido, otros autores defienden que los diputados deberían elegirse por circunscripción nacional en cuanto representantes del conjunto de los españoles (Art. 68); y los Senadores deberían elegirse por circunscripción autonómica en cuanto representantes de los territorios (Art. 69). Ambas propuestas harían necesario modificar el artículo 163 de la Ley Orgánica 5/1985 para eliminar (o reducir al mínimo) el límite del 3% de los votos que necesita cualquier candidatura para ser contabilizada, ya que de aplicarse la ampliación de las circunscripciones sin esta modificación, el Congreso se quedaría con sólo 4 grupos parlamentarios.

Por otro lado, la elección de una parte de los diputados en una circunscripción nacional se ha propuesto con diversas variantes: en una de ellas, presentada recientemente en el pleno del Congreso por una de las bancadas parlamentarias, se propone combinar ese nuevo tipo de circunscripción con el reconocimiento de la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral, la supresión de la representación mínima inicial y el aumento del número de diputados a cuatrocientos, de modo que ciento noventa y ocho fueran elegidos a nivel autonómico -previa distribución entre las comunidades en proporción a su población-, dos en las poblaciones de Ceuta y Melilla y los restantes doscientos en una única circunscripción de carácter nacional entre aquellas candidaturas que hubieran obtenido votos válidos emitidos en un conjunto de

Comunidades Autónomas que sumen al menos el 65% de la población oficial de España.

En relación con la atribución de escaños a las candidaturas, como ya hemos visto, con el modelo vigente, los partidos más votados se ven beneficiados, por lo que se han propuesto otras fórmulas electorales que puedan disminuir o eliminar esta distorsión. En su mayoría, éstas se orientan a incrementar la proporcionalidad del sistema con la sustitución de la regla D'Hondt por una fórmula de escrutinio de efectos más proporcionales y de la supresión de la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción.

Al margen de estas propuestas, aunque estrechamente relacionadas con ellas, se ha sugerido también el establecimiento de una barrera electoral a escala nacional (por ejemplo, del 5%) para evitar que la gobernabilidad del país dependa de partidos cuyo apoyo electoral se reduce a un ámbito territorial limitado.

Adicionalmente, desde amplios sectores de opinión se viene sugiriendo la conveniencia de que los electores gocen de un mayor protagonismo en la designación de sus representantes parlamentarios. A este propósito responden las propuestas de desbloqueo y, en su caso, apertura de las listas electorales, de forma que los votantes puedan alterar el orden de candidatos establecido por los partidos políticos (listas desbloqueadas) o confeccionar su propia lista con candidatos de diferentes partidos (listas abiertas), es decir, se propone ofrecer al electorado la posibilidad de expresar preferencias configure su propia lista como en el caso ecuatoriano.

Además de estas propuestas, existen otras posibilidades que han sido expuestas por diversos analistas, y no tanto por las formaciones políticas: Una de éstas sería optar por un sistema mayoritario de circunscripciones uninominales, en las que según sus defensores, el elegido potenciaría su legitimación. Sin embargo, al menos en lo que se refiere a elecciones generales, este sistema parece sumamente inadecuado porque generaría problemas superiores a los que resolvería.

Basándose en cálculos efectuados con el sistema mencionado, otros grupos reclaman que la circunscripción autonómica no resolvería el problema de debilidad gubernamental pues permitiría mantener la `sobre ponderación´ del voto a partidos políticos locales, y defienden en su lugar, la instauración de la doble vuelta electoral. En el caso, por ejemplo, de una primera vuelta con circunscripción provincial para elegir

100 diputados, entonces los partidos minoritarios seguirían alcanzando representación en el Congreso de los Diputados para encauzar las peticiones de sus votantes de una forma no proporcional a los votos recibidos, como sucede hasta ahora. Sin embargo, esto también implica la reforma del artículo 68 de la CE, y por lo tanto no está siendo considerado por el Gobierno.

Finalmente, después de muchos reclamos, sobre todo por parte de los partidos con menos representación en el Congreso, el Consejo de Estado puso recientemente al servicio del Gobierno un informe en el que revisa todas las propuestas mencionadas y propone una serie de reformas, siempre dentro del marco constitucional existente para mejorar la proporcionalidad en la elección de diputados.

Básicamente, lo que proponen es subir la cantidad de escaños de 350 a 400, y cambiar la ley D'Hondt por el método Hare-Niemeyer, pues como vimos desde un punto de vista teórico, parece que estas medidas aumentarían las posibilidades de partidos como IU y UPyD, quizá a costa de los partidos nacionalistas mayoritarios.

Para concluir, quisiera insistir en la idea de que antes de plantearse una reforma electoral habría que detenerse a pensar que tipo de sistema parlamentario se quiere. En el caso español, uno bipartidista o uno pluripartidista, pues ambos tienen ventajas e inconvenientes. Ya hemos visto que, al menos en la teoría, el sistema bipartidista mejora la estabilidad y la gobernabilidad y hace que los partidos tiendan al centro, evitando excesos. Sin embargo limita la pluralidad en el Congreso y condena a la marginalidad a pequeños partidos, que poco a poco pierden cuota electoral por el 'voto útil'. En el caso español el bipartidismo actual tiene una peculiaridad, que es sus mayorías relativas que conceden a partidos nacionalistas la llave de la gobernabilidad del estado, con los problemas que esto acarrea.

Por el contrario, un sistema pluripartidista sería más representativo, pero más ingobernable, y para tener un sistema de muchos partidos éstos deben ser muy responsables para no romper alianzas por egoísmos. En el caso español este sistema tendría una ventaja, pues se podrían formar coaliciones de gobierno sin contar con los partidos nacionalistas, cosa que hoy es casi imposible. En cualquier caso, el debate está servido y espero personalmente que en breve se concreten acciones al respecto para solucionar, al menos en parte, las distorsiones que se han venido analizando.

CONCLUSIONES

“Los efectos mecánicos y psicológicos que producen los sistemas electorales en los sistemas de partidos y en los votantes, son característicos de cada sistema electoral”.

Duverger (1957)

Como hemos visto a lo largo del documento, los sistemas electorales se construyen a lo largo del tiempo, en un contexto político y social específico, por lo que podremos siempre encontrarnos elementos comunes y diferentes entre los más diversos países. Analizarlos de manera conjunta, aunque sin entrar en el análisis comparativo, como hemos hecho en el caso de Ecuador y España, nos permite adentrarnos en el entendimiento de los condicionantes del contexto y sus consecuencias, y sobre todo, nos ofrece la posibilidad de encontrar particularidades y generalidades, relativizar lo conocido y tomar distancia para observar los acontecimientos que se desarrollan un escenario mayor al nacional.

En conclusión, todos los sistemas son por definición imperfectos y dependen de los contextos desde los que se formulen y se apliquen. Es como “una manta un poco corta que, si se estira hacia arriba, deja descubiertos los pies y, cuando los pies quedan tapados, es el cuerpo el que está expuesto al frío”⁵¹.

Uno de los principales hallazgos personales ha sido la comprobación (aunque ya se sabía a nivel teórico) de la importancia del sistema de partidos. Dependiendo de la institucionalización del sistema y de la fortaleza del sistema político, se ha visto cómo las variables comparativas se comportan en un caso de manera diferente al otro. Por ejemplo, en el caso ecuatoriano, la representación proporcional pareciera que ha alimentado la personalización, mientras que el caso español no se ha comportado así.

Aunque los estudios electorales han establecido una serie de efectos y consecuencias de cada una de las variables, lo que he intentado demostrar es que las mismas variables pueden arrojar efectos contrarios a lo previsto, pues éstos se derivan de la combinación con otros componentes del sistema electoral. Cualquiera de los procesos de ‘ingeniería normativa’ también depende de factores políticos donde tienen

⁵¹ Entrevista realizada el 2 de septiembre de 2009.

que tomarse en cuenta las circunstancias propias de cada contexto. En el caso español, por ejemplo, estos elementos son claves no sólo para entender el sistema en sí, sino para comprender la evolución y el comportamiento del mismo.

Las opciones sólo pueden ser concretas referidas a un específico ámbito histórico y espacial, y precisamente la naturaleza de la opción debe estar fundada en las necesidades reales de una sociedad concreta. En cualquier caso, hay que buscar la compensación posible entre la ingeniería institucional y la coyuntura del sistema.

En un contexto de reformas institucionales como las que acontecen tanto en España como en Ecuador, para lograr una mayor gobernanza será igualmente imprescindible que el diseño del sistema electoral atienda a los criterios que se han mencionado en el capítulo teórico, intentando lograr un sistema que, tratando de cumplir con cada una de las funciones, pueda lograr un cierto equilibrio entre ellas.

A la hora de enfrentarnos a la calidad de los sistemas electorales parece haber quedado claro que el criterio debe ser “tanta complejidad como la sociedad imponga y tanta simplificación como la gobernabilidad exija” (Fernández- Miranda, 2008:162). Es decir, ningún Estado puede expulsar del sistema político, vía mecanismos electorales, a fuerzas políticas necesarias para un proceso de integración política. En este sentido, la complejidad necesaria la determina el propio nivel de cohesión social, pero a la vez, esta complejidad vendrá limitada por las exigencias de la gobernabilidad del sistema para que se permita la fabricación de una voluntad política coherente y eficaz.

Como reflexión, podremos decir que las sociedades que alcancen el punto de equilibrio entre estos dos factores, gozarán de un magnífico sistema electoral⁵².

En el caso de Ecuador, el proceso de permanentes reformas políticas ha sido un obstáculo para que los actores políticos y la ciudadanía hayan podido establecer pautas estables de comportamiento político. La constante alteración de los marcos normativos y de las ‘reglas del juego’ han constituido sin duda, una de las causas desde la que explicar los efectos negativos vividos en la gobernabilidad del país. Además, como hemos visto, gran parte de las modificaciones realizadas han configurado una “institucionalidad carente de coherencia interna” (Pachano, 2007:207), que se ha materializado en problemas de representación política (fragmentación, legitimidad, etc...) y una “pugna” entre los poderes del Estado, que han empeorado aún más la

⁵² Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2009.

crítica institucionalidad y estabilidad de los gobiernos y del sistema político ecuatoriano y afectado negativamente a la gobernanza y la gobernabilidad de este país.

El espíritu de la actual reforma política está tratando de resolver los problemas principales de fragmentación y falta de atención a los partidos políticos, y al mismo tiempo, de proporcionar más espacios para la participación de nuevos grupos políticos. Sin embargo, no existen señales claras que muestren que las actuales propuestas de reforma puedan promover cambios sustantivos en el sistema político, en el sentido de institucionalidad y estabilidad de largo plazo.

En este sentido el caso ecuatoriano hay que enmarcarlo en un tipo de sistema presidencialista latinoamericano, donde las reglas del juego políticas permiten que el sistema electoral tenga efectos muy particulares y distintos a aquellos sistemas parlamentarios, o de presidencialismos distintos como el de Estados Unidos.

Para los que prefieren un sistema parlamentario a un sistema presidencial, y es mi caso, una de las únicas ventajas que encontramos en las monarquías constitucionales, como el caso español, es que por lo general, se las considera incompatible con el presidencialismo. Afortunadamente, España, a finales de los setenta, no consideró la posibilidad de adoptar una forma presidencial de gobierno por esta razón, entre otras muchas de carácter histórico.

En general además, las experiencias de combinación entre ballottage y presidencialismo han demostrado no estar bien estructuradas, y no sólo en el caso ecuatoriano. Importantes variables electorales como la fórmula de elección presidencial o la sincronización de las elecciones, han demostrado tener un impacto en el sistema de partidos y deberían recibir más atención de parte de los intelectuales y políticos en la coyuntura actual ecuatoriana. Algunas de las fórmulas institucionales mencionadas pueden reforzar dos de los poderes del Estado, el Congreso y el Ejecutivo, con el objetivo de promover la gobernabilidad democrática en un régimen de separación de poderes.

Sin duda, el sistema electoral en Ecuador todavía tiene que combinar de la mejor manera posible dos objetivos principales:

- Proporcionar espacios para la participación de nuevos actores políticos, especialmente gobiernos locales y grupos indígenas, y

- Crear suficiente legitimidad y consenso partidario alrededor de un gobierno presidencial eficiente.

En el segundo caso, las bondades del sistema electoral español que repercuten en la gobernanza del sistema político de este país se pueden resumir en la estabilidad y duración de los distintos gobiernos producida por la escasa fragmentación del sistema de partidos (resultado como hemos visto de un diseño institucional que ha contribuido a la reducción del número de partidos políticos). Sin embargo, estas bondades, como hemos visto se han producido a costa de distorsiones en la fiel representación del electorado y a la falta de mecanismos de control para que los políticos rindan cuentas ante sus electores.

Cuando se diseñó el sistema electoral para el Congreso de los Diputados en España- Ley para la Reforma Política – existían dos grandes preocupaciones: evitar una fragmentación de la representación con condujese a la ingobernabilidad del Estado y evitar una marginación (o potenciación) excesiva de partidos de cuya integración dependía, en notable medida, la solución al problema territorial del Estado.

Respecto al Congreso lo primero que hay que decir es que no hay un sistema electoral homogéneo, sino que este es fruto de la acción combinada de una multiplicidad de sistemas consecuencia de la operatividad de una fórmula electoral, en principio proporcional, con un tamaño de circunscripciones dadas fruto de un escaso tamaño de la Cámara y la opción de la circunscripción provincial.

El debate sobre la proporcionalidad debería acotarse entonces, al debate en cada uno de los subsistemas. En aquellos compuestos por circunscripciones de entre dos y cinco escaños la proporcionalidad no funciona en absoluto, el coste del escaño es carísimo y las minorías carecen de posibilidades reales. Ahí, el sistema tiende a funcionar como mayoritario, y es aquí donde se generan las enormes dosis de sobrerrepresentación en beneficio de los grandes partidos. Si la fórmula D'Hont funcionase en el contexto de todas las circunscripciones de más de 20 escaños, hubiera una Cámara articulada y un sistema de partidos que, sin llegar al bipartidismo perfecto, pudiera hacer posible una democracia de alternancia. Pero en la práctica, las condiciones vistas, hacen imposible un funcionamiento significativo de la proporcionalidad y además, esta situación favorece a los partidos de ámbito estatal.

Después del análisis, mi sensación es que el sistema electoral del Congreso de Diputados español tienen a funcionar como un sistema proporcional en aquellas zonas donde hay ‘tensiones territoriales’, del tipo nacionalista o regionalista. Pero en aquellas zonas donde esas tensiones no existen o son minoritarias, el sistema funciona como mayoritario, marginando a las minorías, reduciendo la complejidad social y tendiendo al bipartidismo, a la democracia de alternancia y al fortalecimiento del Gobierno. No obstante, para ambos casos, parece necesario mejorar, no sólo la normativa relativa a la representación política, sino también mejorar el funcionamiento de la política a través del desarrollo de consensos para una agenda mínima de acuerdos sentados sobre la base de la legitimidad social.

Cuando uno lee a los viejos defensores del ideal de la proporcionalidad descubre los valores que la nutren: a los electores les garantiza libertad; a los resultados, justicia. Y cuando uno vuelve a los clásicos de la democracia, recuerda que hay un valor que bajo ningún concepto puede claudicarse: la igualdad del voto.

Toda valoración crítica, como es lógico, se hace desde determinados parámetros de enjuiciamiento que incorporan aspectos subjetivos. Pero un criterio técnico huye en principio de la valoración política, y debe atenerse a los criterios de funcionalidad de las reglas y la eficacia del sistema para facilitar la estabilidad gubernamental.

Si una reforma electoral reviste una importancia singular en el diseño de un sistema político renovado, la experiencia internacional demuestra categóricamente que reformas exitosas requieren de consensos donde se involucre no sólo a las organizaciones políticas, sino también a otros grupos de carácter más técnico, dotados de conocimiento y experiencia. Y esto, no sólo visto desde una postura democrática de consenso, sino sobre todo, desde un punto de vista muy pragmático: El consenso, sobre todo a nivel político, posibilita la permanencia de las reglas y la continuidad de estas permiten que sean interiorizadas por los ciudadanos.

Finalmente, al analizar los debates sobre cuestiones electorales en los dos casos comparados, se encuentra que en ambos, se considera que los grandes males de la representación se deben al sistema electoral. Pero la realidad muestra que se suele confundir la legitimidad de origen, que nace de las elecciones, con la legitimidad del desempeño, que se libra en el cargo. De esta manera, ante un desempeño político desaprobatorio, se intenta buscar la solución reformando el sistema electoral cuando a

veces, no existe relación de causalidad entre ellos. De todas maneras, no considerar al sistema electoral como variable para diseñar reformas políticas es un error en la medida en que sí puede tener un efecto importante.

No se trató aquí de discutir la importancia del sistema electoral o no, sino de ubicar el aporte que éste puede ofrecer a una reforma política que tenga como objetivo una mejorar de la calidad de la democracia.

Ojalá algo de esto se haya conseguido.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, A. (1990). "Dos años de gobierno de Borja: Los límites del continuismo". En *Ecuador Debate* 21: 23-41. Quito: CAAP.
- ALBAN, E, AYALA, E. y GRIJALBA, A. (1994). Elecciones, ideologías y programas políticos. Quito: Corporación Editora Nacional.
- ALCANTARA, M. (1995). "El papel de la democracia en un sistema político". En *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de cultura económica.
- (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- ALMOND, G.A. y VERBA, S. (1970). *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Fundación de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada.
- ALTMAN, D. (2000). "Democracia política y desarrollo económico: ¿Existe alguna relación?". *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*. Vol. 18. Barcelona: IIG.
- (2000). "Coalition Formation and Survival under Multiparty Presidential Democracies in Latin America: Between the Tyranny of the electoral Calendar, the irony of ideological polarization and inertial effects". Ponencia presentada en Latin American Studies Association. Miami.
- (2001). "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". *Instituciones y Desarrollo*. Vol. 8: 385-410. Barcelona: IIGOV.
- ANCKAR, C. (2000). "Size and Party System Fragmentatio". *Party Politics*. Vol 6. Num. 3.
- ANDREWS, J. y MONTINOLA, G. (2004). "Veto Players and the Rule of Law in Emerging Democracies". *Comparative Political Studies*, 37, Vol 1: 55-87.
- ARBOS, X y GINER, S. (1993). *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. Madrid: Ediciones Siglo XXI.
- ARDAYA, G. (2003). *Diputados uninominales. Otra forma de representación*. La Paz: Plural-ILDIS.
- ARDAYA, G. y VERDESOTO, L. (1998). "La financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador", en Del Castillo, P. y Zovatto G, D. *La financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.
- (1999). "El sistema electoral ecuatoriano. Evaluación de las elecciones nacionales 1998, la crisis de 1999 y la agenda electoral pendiente", en *Cuadernos del CENDES* 16, nº 41 (mayo-agosto): 83-112. Caracas: CENDES.
- ARIAS, N. (1995). "Partidos Políticos: ¿Héroes o villanos?", en *Ecuador Debate* nº 36 (diciembre). Quito: CAAP.
- BARREDA, M y COSTAFREDA, A. (2003). "La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidades institucionales en América Latina". Ponencia presentada en Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales, Barcelona.
- BILBAO, J. M. (1994). "Ley Electoral y Sistema de Partidos en España". *Revista de Estudios Políticos* 85: 313-321.
- BODENER, K. y CARRILLO, F (ed.) (2007). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina y Europa*. La Paz: GICA/BID/REDGOB/Plural Editores.

- BOIX, C. (1996) *Partidos políticos, crecimiento e igualdad: estrategias económicas conservadoras y socialdemócratas en la economía mundial*. Madrid: Alianza Editorial.
- BORJA, R. (1997). "Partidos Políticos en el Ecuador", en *Boletín Electoral Latinoamericano XVIII*: 285-320. San José: IIDH-CAPEL.
- BRITO, M. (2002). "Buen Gobierno local y calidad de la democracia". *Instituciones y Desarrollo*. Vol. 12/13: 249-275. Barcelona: IIGOV.
- BURBANO DE LARA, F (1992). "Lo que nos muestra la campaña electoral", en *Ecuador Debate* 25: 7-11. Quito: CAAP.
- (1992). "Populismo, Democracia y Política: El caso de Abdalá Bucaram", en AA.VV. (1992). *Populismo*. Quito: ILDIS/Ediciones Abya-yala.
- (1996). "Cultura política". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- (1998). "Límites y alcances del regionalismo", en *Iconos* n° 5. Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- BURBANO DE LARA, F. (comp.) (2003). *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: Ediciones FLACSO.
- BUSTAMANTE, F. (1999). "La política de la autonomía", en *Ecuador Debate* n° 48 (diciembre): 25-36. Quito: CAAP.
- CABEZAS CASTILLO, T. (1995). "Partidos y organismos electorales. Una relación que debe mejorarse. El caso de Ecuador", en Perelli, C.; Picado, S. y Zovatto, D. (Comp.) *Partidos y clase política en los 90*. San José: IIDH-CAPEL.
- CALDERON, F. (1995). *Movimientos sociales y política: La década de los ochenta en Latinoamérica*. México: Ed. Siglo XXI.
- (2002). *La perspectiva del desarrollo humano en Bolivia*. La Paz.
- (2003). "Social inclusion, diversity and human development. Conceptual notes". En *Human Development Report 2004 Initial Meeting*. Nueva York.
- CALDERON, F. y LECHNER, N. (1998). *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Ed. Plural.
- CAREY, J. (1994). "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario al Ejecutivo", en *Estudios Públicos* 5 (55): 305-313. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- CHASQUETTI, D. (2000). "Democracia, Multipartidismo y Coaliciones". Ponencia presentada en Latin American Studies Association. Miami.
- (2001). "Balotaje y Coaliciones en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No 12, p9-p33.
- CHUECA RODRIGUEZ, R. (2003). "Los malentendidos de la representación" en *Democracia Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y constitucionales.
- COLOMER, J.M (2000) *Strategic Transitions. Game Theory and Democratization*. London: John Hopkins University Press.
- (2001). *Political Institutions*. Oxford University Press. New York.
- (2003). "It's parties that choose electoral system (or Duverger's Laws Upside Down)". Paper presentado en la American Political Science Association Annual Meeting, Philadelphia.
- (ed) (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. Palgrave-Macmillan. New York.

- COLOMER, J. y NEGRETTO, G. (2003). "Gobernanza con poderes divididos en América Latina". *Política y gobierno*. Vol 10. Núm. 1.
- COMISION EUROPEA. (2001). *La Gobernanza Europea: Libro Blanco*. Luxemburgo.
- CONAGHAN, C. (1996). "Políticos versus partidos: Discordia y desunión en el sistema de partidos ecuatoriano" en Mainwaring, S. y Scully, T. *La construcción de las instituciones democráticas*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- (1998). "Partidos débiles, políticos 'indecisos' y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979 - 1988", en Linz, J. y Valenzuela, A. *La crisis del presidencialismo. 2. América Latina*. Madrid: Alianza Universidad.
- CONAGHAN, C. y ESPINAL, R. y MALLOY, J. (1994). *Unsettling Statecraft: Democracy and Neoliberalism in the Central Andes*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh.
- COPPEDGE, M. (1994). "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina". *Síntesis*. Vol. 22: 61-88.
- (1996). "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En *Ecuador: un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES-PNUD.
- (1997): "District Magnitud, Economic performance and Party system. Fragmentation in 5 Latin American Countries", en *Comparative Political Studies* (1997), Vol. 30- Issue 2: 156-185
- COX, G. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CROZIER, M.J, HUNGTINTON, S.P y WATANUKI, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: University Press.
- DAHL, R. (1999). *La democracia*. Buenos Aires: Ed.Taurus,
- DE LA TORRE, C. (1996). *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*. Quito:CAAP.
- DIAMOND, L. (1994). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Lynne Rienner.
- (1998). "Political Culture and Democratic Consolidation". Working Paper 1998/118 presentado en el Center for Advance Study in the Social Sciences del Instituto Juan March en Madrid.
- DOWNS, A. (1973). *Una Teoría Económica de la Democracia*, Madrid: Editorial Aguilar.
- DOMINGUEZ, J (2007) *The Construction of Democracy*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- DURAN, J. (1998). "El triunfo de un nuevo caudillo", en Rial, J. y Zovatto, D. *Urnas y Desencanto Político*. San José: IIDH-CAPEL.
- DUVERGER, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ECHEVERRÍA, J. (1997). *La democracia bloqueada*. Quito: Ed. Letras.
- FELDMAN, E. (2001). "La evolución de la reflexión politológica sobre la democratización: del cambio de régimen a la arquitectura institucional de governance y la gobernabilidad". En *Revista Instituciones y Desarrollo*. Vol. 8/9: 367-384. Barcelona: IIGOV.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, C (2008). *Sistema electoral, Partidos Políticos y Parlamento*. Madrid: Ed. Colex.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, T. (1975) *Estado y Constitución*. Madrid: Espasa-Calpe.

- FLISFISH, A. (1983). "Gobernabilidad y consolidación democrática". En Revista Mexicana de Sociología. Vol. 89. Ciudad de México.
- FREIDENBERG, F. (2004). "Fracturas sociales y sistemas de partidos de Ecuador: la traducción política de un cleavage electoral" En Salvador Martí, P y Josep María Sanahuja. *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*.
- FREIDENBERG, F y ALCÁNTARA, M. (2000). *Guía Bibliográfica de Partidos Políticos en América Latina (1990-2000)*. Working Papers Series. North Carolina: Duke-University of North Carolina Program in Latin America Studies. nº 31.
- (2001a). *Los dueños del poder: Partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- (2001b). "Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional". En América latina hoy: Revista de ciencias sociales, Vol 27:123-152.
- FREIDENBERG, F y SÁNCHEZ LÓPEZ, F. (2002). "¿Cómo se elige un candidato a presidente? Reglas y prácticas en los partidos políticos de América Latina" En Revista de Estudios Políticos. nº 118.
- GALARZA IZQUIERDO, L. (1992). *Partidocracia y descomposición de la clase política ecuatoriana*. Quito: CONCEP.
- GARROTE DE MARCOS, M (2008). "Las elecciones del 9 de marzo de 2008 y la igualdad de voto", *Revista para el Análisis del Derecho*. Vol 3: 9-10. Barcelona.
- GIORGIS, L. (2002). "La problemática del ejercicio pleno de la ciudadanía en situaciones de marginación, desempleo y pobreza. Necesidad de una democratización de la democracia para garantizar la efectiva participación política de todos". En Revista IIDH. Vol. 34-35:166-209. Costa Rica.
- GRIFFIN, K. Y MCKINLEY, T. (1993). "Towards a Human Development Strategy". En *Human Development Report Offices Occasional Papers*. Vol. 6. PNUD. Nueva York.
- GRINER, S y ZOVATTO, D. (2005). *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. San José: OAS/International IDEA.
- GUZMAN, V (2003) *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Serie Mujer y Desarrollo. Chile: CEPAL.
- HARRIS, R. REILLY, B y ZOVATTO, D. (2001). *Democracia y Conflictos Profundamente Arraigados: Opciones para la Negociación*. Estocolmo: Internacional IDEA.
- HEWITT DE ALCANTARA, C. (1998). "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad". En Revista Claves al Desarrollo Humano. Bolivia: PNUD.
- HOFMEISTER, W (2007). *Reformas Políticas en América Latina*, Konrad-Adenauer-Stiftung.
- HUNTINGTON, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press
- HURTADO, O. (1990). *Política democrática. Los últimos veinticinco años*. Quito: CEN y FESO.
- IBARRA, H. (1996). "Las elecciones de 1996 o la costañización de la política ecuatoriana", en *Ecuador Debate* 38 (agosto). Quito: CAAP.
- IDEA INTERNACIONAL (1997). *Código de Conducta para Partidos Políticos en Campaña durante Elecciones Democráticas*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- (1998) *Código de Conducta. Administración electoral y Ética Profesional*. Estocolmo: IDEA Internacional.

- (1999). *El Manual de Diseño de sistemas Electorales de Idea Internacional*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- (2005) *Democracia en la región andina, los telones de fondo*. Lima: Idea Internacional- Transparencia Perú.
- (2005) *Ten Years of Supporting Democracy Worldwide*. Stockholm: IDEA International
- (2006). *Diseño de Administraciones Electorales. Avance del manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- (2006). *Handbook of Electoral System Design*. Internacional IDEA. Suecia.
- (2007) *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: Idea Internacional- Transparencia Perú.
- (2008) *Países Andinos: Los Políticos*. Lima: IDEA International.
- IFES (2006) *Getting to the Core. A global Survey on the Costs of registration and Elections*. Washington: IFES-UNDP.
- JARRILLO, J.L. (2007). *30 Años del sistema electoral Español: origen, regulación legal, resultados*. Madrid: Ed. Bellisco.
- JONES, M. P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- JONES, M. P. (1999). *Electoral Laws and Effective Number of Candidates in Presidential Elections*. En *The Journal of Politics*, 61. Núm 1.
- JUAREZ GUERRA, V. (1992). "Análisis comparado de la representación política en Colombia, Ecuador y Venezuela durante los primeros movimientos de independencia", en Nohlen, D. (Edit.) *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José: IIDH.
- JUAREZ GUERRA, V. y NAVAS, X. (1993). "Ecuador", en Nohlen, D. (Coord.) *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José de Costa Rica: IIDH.
- KENNEY, C. D. (1998). "The Second Round of the Majority Run off Debate: Classification, Evidence, and Analysis". Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, 24-26 de septiembre. Chicago.
- KLIKSBERG, B (Comp.) (1994) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2000). "Seis tesis no convencionales sobre participación". En *Revista Centroamericana de Economía*. UNAH. Vol 57-58. Tegucigalpa.
- KOOIMAN, J. (2005). "Gobernar en gobernanza". *Revista Instituciones y Desarrollo*. Vol.16. IIGOV. Barcelona.
- LA PORTA, R. et al (2004). "Judicial Checks and Balances" en *Journal of Political Economy*, 112: 445-470.
- LAVILLA, L. (2009). Condicionamientos del régimen parlamentario español consecuentes al sistema electoral en *Teoría y realidad constitucional: 225-235*. Madrid: UNED.
- LECHNER, N (1995). "Cultura Política y Gobernabilidad Democrática". Conferencia magistral presentada en 8 marzo en el Instituto Federal Electoral de México.
- LEÓN VELASCO, J. B. (1992). *Las elecciones en el Ecuador: concejales cantonales, 1978 y 1990*. Quito: CIESA.
- (1994). "El fin del ciclo político electoral: el regreso de las elites tradicionales, apatía y cambio", en *Ecuador Debate* 32: 76-89. Quito: CAAP.

- LIPHART, A. (1995). "The virtues of Parliamentarism: but Which kind of Parliamentarism?". En Chehabi, H.E y Stpan, A (eds). *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies*. Boulder: Westview Press. p. 373.
- LINZ, J. (1990) "Transiciones a la democracia". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Vol 51:7-33. Madrid
- (1994). "The virtues of Parliamentarism", *Journal of Democracy*, 1, 4: 84-91.
- LIJPHART, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- (1995). "The virtues of Parliamentarism: but Which kind of Parliamentarism?". En Chehabi, H.E y Stpan, A (eds). *Politics, Society and Democracy: Comparative Studies*. Boulder: Westview Press
- (2000). *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- LONDOÑO, J. F.(2006) "Sistema de partidos y régimen electoral. La gobernabilidad contra la democracia en la propuesta de reforma política". En Colección de Papers del IIGOV. Núm. 9. Barcelona.
- MAINWARING, S. (1999). "Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil". Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. y. SCULLY, T. (eds.) (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M (1997). "Conclusion: Presidentialism and the Party System", en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MARENCO, A. (2006). "Path-Dependency, Instituciones Políticas y Reformas Electorales en Perspectiva Comparada" en Revista de Ciencia Política, Vol. 26. n 2:53-75.
- MARTÍNEZ, E. (1999). "Gobernabilidad. La dimensión institucional del desarrollo humano. El Rol del PNUD. En Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. Vol. 1. Barcelona: IIG.
- MARTÍNEZ, R. (1998). *Efectos de la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta*. REIS, núm. 82:159-189.
- MATAS, J. et.al. (2000). *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (ICPS).
- MEJÍA, A. (1996). *¿Una democracia ingobernable? Arreglos constitucionales, partidos políticos y elecciones en el Ecuador, 1979-1996*. Tesis de licenciatura. México: ITAM.
- (1998). *Partidos Políticos: El eslabón perdido de la representación*. Documento de Trabajo n°5. Quito: Fundación Konrad Adenauer Stiftung - CORDES.
- (2002) *Gobernabilidad democrática*. Quito: Fundación Konrad Adenauer.
- MENÉNDEZ - CARRIÓN, A. (1991). "Región y elecciones en el Ecuador 1952-1988. Elementos para el Debate". Documento de Trabajo n° 6. Quito: FLACSO.
- MOLINA, J.E. (2001). "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". En América Latina Hoy. Núm. 29:15-29.
- MOLINA, J.E y PÉREZ, C. (2002) "Participación política y derechos humanos" En Revista IIDH. Vol.34-35:16-76. Costa Rica.
- MONTERO, J. R. y VALLES, J. M. (1992). "El debate sobre la reforma electoral". *Claves de Razón Práctica* Vol 22: 2-11.

- MONTERO, J.R, y Gunther, R. (1994). "Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España", en La Reforma del régimen electoral. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
- MONTERO, J.R (1998). "Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma, en El sistema electoral a debate" en Montables, J (ed). Madrid: Centro de Investigaciones sociológicas.
- MOTERO, J.R y RIERA, P (2008). Informe sobre la Reforma del Sistema Electoral. Madrid.
- MONTUFAR, C. (1990). "Ecuador: datos presidenciales de 1988", en Revista Mexicana de Sociología Año LII/ n° 4 (octubre-diciembre): 155-176. México: UNAM.
- MOREANO, A. et al. (1991). *Gobierno y política en el Ecuador contemporáneo: selección de textos*. Quito: ILDIS.
- MORELBA, B. (2002). "Buen gobierno local y calidad de la democracia". En Revista Instituciones y Desarrollo. IIGOV Vol. 12/13: 249-275. Barcelona.
- MORLINO, L. (1986). "Consolidación democrática. Definición, modelos e hipótesis". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas. Vol 35. p.7-61. Madrid.
- MURILLO, A. (2002). "Participación Política Actual: Crisis de los paradigmas modernos y búsqueda de alternativas". *Revista IIDH*. Vol.34-35:104-161. Costa Rica.
- NAVARRO, M. (2004). "El peso de la gobernabilidad en la democratización". En Gobernanza: Revista de gobernabilidad para el desarrollo humano. Vol. 8. IIGOV. Barcelona.
- NICANDRO CRUZ, C. (2001). "La construcción de conceptos en ciencias sociales: una discusión sobre el desarrollo humano y la gobernabilidad democrática. Entrevista al Dr. Oscar Oszlak. En DHIAL. Vol. 17. IIG. Barcelona.
- (2006). "Gobernabilidad y governance democráticas: El confuso y no siempre evidente vínculo conceptual e institucional". En Revista de Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. Vol.23. IIGOV. Barcelona.
- NOHLEN, D. (1995). Elecciones y sistemas electorales. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2002). "Diseño Institucional y evaluación de los sistemas electorales". Disponible en: www.observatorioelectoral.org
- (2004). *Sistemas Electorales y reforma electoral. Una introducción*. Biblioteca de la Reforma Política, n°4. Lima: IDEA Internacional.
- NOHLEN, D. PICADO, S. y ZOVATTO, D (Ed.) (1998). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NORRIS, P. (2006) *The impact of electoral Reform on Women's Representation*. Palgrave Macmillan.
- NORTH, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, G. (1996). "Illusions about consolidation". En Journal of Democracy. Vol.7: 34-51.
- (1996). "Ilusiones y errores conceptuales" en La Política, Vol 2:129-139.

- (1997). "¿Democracia delegativa?". En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- (2004). "Notas sobre la democracia en América Latina" texto preparado para PRODDAL, en PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Anexo: El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: Ed. Altera Alfaguara.
- ORTEGA, C. (2004). *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias*. Madrid: CIS.
- PACHANO, S. (1985). "Movimientos sociales regionales" en Verdesoto, L (comp.) *Movimientos sociales en el Ecuador*. Quito: ILDIS.
- (1991). *Los diputados, una elite política*. Quito: CEN.
- (1996). *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.
- (1997). *La representación caótica*. Quito: FLACSO.
- (Coord.) (1997) *Modernización de las Instituciones Democráticas: El Congreso*. Quito: FLACSO-Sede Ecuador
- (1999). "Problemas de representación y partidos políticos en Ecuador", en Manz, T. y Zuazo, M. (Coord.): *Partidos políticos y representación en América Latina*. Quito: ILDIS y Nueva Sociedad.
- (2003). "El tejido de Penélope", en Hofmeister, W. *Reforma Política en América Latina*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer. (207-242)
- (2004a). "El territorio de los partidos". En VVAA. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima.: IDEA-UNDP.(71-91).
- (2004b). "Partidos y representación en la Región Andina". En VVAA. *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima.: IDEA-UNDP.
- (2005) "Representación, representatividad y partidos políticos en la región andina" en VVAA *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y en América Latina*. Bogotá: Fundación Foro-IEPRI.
- (2008) "Reforma Electoral en Ecuador" en ZOVATTO, D y OROZCO, J.J *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Idea Internacional. (495-523).
- PANEBIANCO, A. (1990). *Modelos de Partido*. Madrid: Alianza Editorial.
- PAYNE, J. ZOVATTO, D. y MATEO, M. (2006). *La Política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C: BID/IDEA Internacional.
- PEASE, H. (1999). *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: PUCP.
- PENADES, A. (2000). *Los sistemas electorales de representación*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales-Instituto Juan March.
- PEÑAHERRERA, B. (2002) *Trazos de Democracia. 22 años de elecciones*. Quito.
- PERELLI, C. y RIAL, J. (1994). "Las instituciones democráticas y la acción de los partidos políticos. Percepción ciudadana en los países andinos". PEITHO. Documento de Trabajo 94. Montevideo.
- PERINA, R. (2003). "Cultura política y Gobernabilidad". Novapolis. Revista de Estudios Políticos Contemporáneos. Asunción.
- PESCHARD, J. (2001). *La Cultura Política Democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática n° 2. México: Instituto Federal Electoral.
- PITKIN, H. F (1985). *El concepto de representación*. Traducción española. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Ed. Alfaguara.
- PRATS, J. (2000). "Previniendo crisis de gobernabilidad democrática. Un aspecto olvidado de la cooperación política". Disponible en: <http://www.iigov.org/dhial3>
- (2001). "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico" En *Revista Instituciones y Desarrollo*. Vol.10. Barcelona: IIGOV.
- (2002). "La democracia: dimensión política del desarrollo humano". En *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*. Vol. 10. IIG. Barcelona.
- PRZEWORSKI, A. et al. (1995) *Sustainable democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1995) *Democracia y Mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRATS, J.O. (2003). "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En *Revista Instituciones y Desarrollo*. Vol 14/15: 239-269. Barcelona: IIGOV.
- QUINTERO, R. (2002). *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador (2000-2002)*. Quito: Abya-Yala.
- RAE, D.W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- RAE, D.W. y RAMIREZ, V. (1993). *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid: MacGraw Hill.
- RIVERA, F. (1996). "Gobierno bucaramista y la política espectáculo", en *Ecuador Debate* 39 (diciembre). Quito : CAAP.
- ROWLAND, M. (1998). "La crisis de representatividad del régimen político ecuatoriano: una aproximación institucional", en Jackish, C. *Representación política y democracia*. Buenos Aires: CIELA.
- RUIZ-RUFINO, R. (2005). *Aggregated threshold functions. A characterization of the world electoral systems between 1945-2000*. Madrid: Centro de Estudios avanzados en Ciencias Sociales-Instituto Juan March.
- (2006). La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados. EP 19/2006. Fundación Alternativas. Disponible en: www.falternativas.org/content/.../63db_31-01-06_EP19-2006.pdf
- SÁNCHEZ LÓPEZ, F. (1999). "El mundo no está hecho para partidos", en *Ecuador Debate* 46 (abril):257-272. Quito: CAAP.
- (1999). "Introducción al sistema electoral ecuatoriano", Documentos de Trabajo nº 3. Quito: FEUCE y Maestría en Ciencias Políticas y de la Administración Pública (PUCE).
- SÁNCHEZ, F. y FREIDENBERG, F. (1998). "El proceso de incorporación del sector indígena en el Ecuador: Pachakutik, un caso de estudio", en *América Latina Hoy* 19 (julio): 65-79. Salamanca y Madrid: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal/SEPLA).
- SANTOLAYA, P. (1986). "Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General". *Revista de Estudios Políticos*. Nº53 (Septiembre - Octubre)
- SARTORI, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1988). *Teoría de la Democracia*. 2 volúmenes. Madrid: Alianza Editorial.
- (1992). *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1998). *Teoría de la democracia*. Vol I y II. Madrid: Alianza Editorial.

- SELINGSON, M. y POLIBIO CÓRDOVA, A. (2002). *Auditoria de la Democracia Ecuador 2002*. Quito: Ed. CEDATOS.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona : Editorial Planeta..
- SOLA, A. (2000). "La traducción de governance". En PuntoyComa. Vol. 65. Disponible en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm>
- STOKES, S. (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge :Cambridge University Press.
- TAAGEPERA, R y SHUGART, M (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Laws*. Londond: Yale University Press.
- THESING, J (Comp.) (1997) *Estado de Derecho y Democracia*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- THOMSON, J. (2001). "Participación, Democracia y Derechos Humanos" En Revista IIDH. Vol.34-35:80-103. Costa Rica.
- Tribunal Supremo Electoral. (1990). *Legislación electoral Ecuatoriana*._Tomo III. Quito: CEN.
- TUESTA, F. (1999). *El juego político*. Lima: Fundación Friederich Ebert.
- (2005). "Experiencias comparadas en legislación electoral". Ponencia presentada en el Seminario "El desafío de los partidos políticos" celebrado en agosto 2005. Quito: AGORA-FLACSO-UNDP.
- (2005) *Representación Política: Las reglas también cuentan. Sistema electorales y partidos políticos*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú -Friedrich Ebert Stiftung.
- UL HAQ, M. (1995). "The Human Development Paradigm" En Fukuda-Parr, S y Shiva, A.K (Eds), *Readings in Human Development*. Oxford University Press. Nueva Delhi.
- UNDP (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996*. Nueva York: Oxford University Press.
- (1997). *Governance for Sustainable Growth and Equity. Report of International Conference*. New York: UNDP.
- (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. A Policy Paper. New York: UNDP.
- (2000). *Governance for Human Developmet. A UNDP Strategy Paper*. New York:UNDP.
- (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002*. Nueva York:Oxford University Press.
- UNDP / BDP (2005). *Note of Guidance for UNDPA and UNDP on electoral Assistance Activities and Practice. Note on electoral assistance*.
- URDANOZ GANUZA, J (2006). *Formulas electorales y representación proporcional*. Pamplona: Universidad Pública de Navarra.
- URQUIZU, I. (2005). The electoral consequences of coalition governments. Ponencia presentada en el VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Madrid.
- VERDESOTO, L. (1997). "La reforma política y el monopolio partidista", en *Iconos* 3 (agosto): 20-27. Quito: FLACSO.
- VIAL, A. (2004). *Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática*. Asunción: Fundación CIRD-USAID Paraguay.

- VIDAL, C. (1995). *El sistema electoral español: Una propuesta de reforma*. Granada: Molino ediciones.
- VILLAVICENCIO, G. (1990). "Diferencias regionales y evolución política electoral en el Ecuador: aproximación comparativa, 1978-1989". En *TSE Análisis de los procesos electorales*. Quito: CEN.
- ZOVATTO, D y OROZCO, J.J (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Idea Internacional.
- ZUMBADO, F. (2006). "Introducción: Gobernabilidad democrática y desarrollo político: El caso del PNUD en América Latina y el Caribe". En *Gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe*. PNUD.