



LA INFLUENCIA DEL DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA GOBERNABILIDAD

Dr. Mauro Andino Reinoso *

** Jurista de la Universidad Central del Ecuador. Se desempeñó como abogado en libre ejercicio y dirigente gremial, alcanzando el cargo de Presidente del Colegio de Abogados de Chimborazo. Durante, aproximadamente, una década combinó su conocimiento en Derecho y su pasión por la comunicación, en el programa de radio "La ley es la ley, pregunte al doctor" de radio Tricolor de Riobamba; además, fue articulista de Diario La Prensa de Chimborazo y director regional del Ex-Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), actual Secretaría de Tierras. Fue elegido asambleísta constituyente y presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político durante el proceso de transición legislativa. Actualmente, es asambleísta por la Provincia de Chimborazo, preside la Comisión de Justicia y Estructura del Estado y su trabajo se ha destacado por su trascendencia nacional, en el Proyecto de Ley de Comunicación, el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, reformas al Código de la Democracia, el Código Orgánico General de Procesos, entre otros.*



RESUMEN:

En la región en la última década los procesos políticos electorales han tomado gran relevancia. Elecciones presidenciales, consultas populares y referéndums han contribuido para consolidar la democracia en la región suramericana, especialmente en los países andinos. El incremento de los porcentajes de participación de ciudadanía en estos procesos evidencian el crecimiento del interés político en procesos de elección de autoridades públicas y en la elaboración de políticas públicas, además de dotar de legitimidad a la conformación de los gobiernos. El diseño de los sistemas electorales es uno de los elementos más importantes para los sistemas democráticos, porque a través de sus elementos transforma los votos en cargo y determina quienes serán los que lideren el poder de un Estado.

PALABRAS CLAVES:

Sistema electoral / gobernabilidad / presidencialismo / reformas electorales.

ABSTRACT:

In the region, in the last decade the electoral political processes have taken relevance. Presidential elections, referendum and consultation of the people have contributed to consolidate the democratic processes, especially in Andean countries. The increase of citizen participation rates have demonstrated the growth of political interest in election processes of public authorities and the development of public policies, and have provided legitimacy to the governments configuration. The design of electoral systems is one of the most important elements of democratic systems, because through its elements transforms the votes in public authorities and determines who will be leading the power of a State.

KEY WORDS:

Electoral system / governance / Presidentialism/ electoral reforms

Introducción

En el sistema electoral está presente el principio de representatividad. No obstante, los resultados que este pueda producir se ven reflejados también en el principio de gobernabilidad. El objetivo es reflexionar sobre la relación entre gobernabilidad y el diseño normativo institucional del sistema electoral, desde una aproximación teórica. Un breve análisis de los elementos que componen este sistema ayudará a evidenciar los posibles efectos del sistema electoral en cuanto a la gobernabilidad. Como elementos también influyentes en esta relación está el sistema de partidos y la estructura institucional, además del sistema de gobierno presidencialista.

El sistema electoral en su definición restringida es entendido como el conjunto de "reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios...o cargos de gobierno" (Nohlen, 2012:3). Es a través de la organización de estas reglas que es posible conformar los gobiernos democráticos representativos.

Por otro lado, la gobernabilidad es un concepto amplio que dentro de una democracia depende de la relación entre una autoridad de sus instituciones gubernamentales y la fortaleza de las instituciones de oposición (cf. Bobbio 1998: 548). En síntesis, es un "Estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental" (Ortega & Morata 2002: 1) en esta corta definición se integran los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en todas las perspectivas de análisis de la gobernabilidad.

El análisis de la relación entre el sistema electoral con la gobernabilidad debe tomar en cuenta las particularidades del sistema presidencial. Como por ejemplo "el carácter personalista de la elección presidencial con la limitación, empleada con frecuencia en América Latina del mandato presidencial, introduce un elemento de irresponsabilidad gubernamental" (Ortega & Morata 2002:2). Asimismo, a nivel legislativo "la división institucional de poderes favorece la formación de mayorías inestables" (Ortega & Morata 2002:2). Es a través del sistema electoral que se permite la conformación de los gobiernos, y los efectos que se generen son importantes para tener en cuenta. El punto en común es que tanto un sistema electoral como un sistema de gobierno funcional tienen como objetivo principal solventar las demandas de los ciudadanos, económicas, políticas y sociales. La gobernabilidad se convierte en un reto que enfrentan todos los regímenes políticos. La pregunta que se plantea Dieter Nohlen (1992: 392) respecto a esta relación hace referencia a si son necesarias las reformas electorales para mejorar la gobernabilidad en países latinoamericanos.

Es así que, este artículo está estructurado en dos segmentos. El primero analiza los factores del sistema electoral que influyen en la conformación de los gobiernos, y que al pasar del tiempo, ocasionan conflictos de gobernabilidad. Un segundo segmento introduce un breve análisis sobre los elementos de este sistema que han evolucionado en las últimas décadas, y finalmente algunas conclusiones que proponen la posibilidad de contemplar reformas que pueden favorecer a alcanzar mayor representatividad, y conjuntamente gobernabilidad democrática.

1. Factores del sistema electoral que afectan la conformación de los gobiernos

Acorde con Ortega & Morata existen dos interrogantes que surgen al analizar los efectos que los sistemas electorales puedan tener sobre la gobernabilidad. La primera consiste en el principio de representatividad. Las instituciones que se conforman con autoridades de elección popular deberán “reflejar adecuadamente los diferentes intereses sociales y políticos” Ortega & Morata (2002:2). Para lograr este propósito se procura:

Establecer una relación más o menos proporcional entre las diferentes fuerzas políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Cuanto mayor sea la diferencia entre el porcentaje de votos y escaños obtenido por cada partido político, menor será la representatividad del sistema. (Ortega & Morata 2002:2)

Como segundo punto del análisis está el “grado de concentración/efectividad, que consiste en la agregación de los intereses sociales, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de decisión política” (Ortega & Morata 2002:2). De esto se desprende el grado de fragmentación parlamentario y el número efectivo de partidos que alcanzan dicha representación.

Es necesario describir con precisión cada uno de los elementos que componen el sistema electoral, en especial los resultados que estos producen. La observación detenida de estos elementos es importante en el momento de proponer reformas, ya que se identifican factores que pueden ser mejorados de acuerdo con las necesidades, no solo de los resultados que se quieren obtener del sistema electoral sino también del sistema de gobierno y del

sistema de partidos. En Ecuador, como en muchos países de América Latina, el sistema de gobierno que prima es el Sistema Presidencial; para mantener un equilibrio en este tipo de sistemas de gobierno, esencialmente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyos miembros son de elección popular directa, es relevante considerar al sistema electoral y los efectos que este puede producir para mantener este balance, es decir la gobernabilidad. Para Sartori (1994: IX) “el sistema electoral es una de las partes esenciales de los sistemas políticos (...) influyen en el sistema de partidos y afectan el alcance de la representación”.

Existen tres factores fundamentales que conforman los sistemas electorales, y que son considerados claves para analizar la relación con la gobernabilidad (Nohlen 1992). (1) La simultaneidad en entre elecciones presidenciales y parlamentarias; (2) los factores del sistema para elegir presidentes; y, (3) los factores del sistema para elegir miembros del parlamento.

En cuanto a la simultaneidad entre los dos tipos de elecciones, en caso de que estas se realicen simultáneamente es importante considerar el grado de intensidad. Acorde con Nohlen (1992: 394) se pueden distinguir tres grados: (1) baja simultaneidad, cuando ambas elecciones tienen lugar el mismo día; (2) simultaneidad media, cuando el votante tiene que sufragar para elegir tanto presidente como miembros del parlamento con la misma papeleta; y, (3) alta simultaneidad, cuando el elector tiene un solo voto para ejercer su elección. La importancia del análisis es el “efecto estructurador” (Nohlen 1992:395) que se produce; es decir, la decisión del elector sobre los partidos,

y estos sobre el sistema de partidos, y a su vez sobre la conformación y relación entre el ejecutivo y legislativo; “mientras más intensa sea la simultaneidad mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial (...) sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria” (Nohlen 1992). Esto nos permite evaluar la actuación de los partidos en los periodos electorales. Además, si tomamos a “las elecciones presidenciales, consideradas como las más importantes [éstas] ejercerían un efecto de arrastre sobre los resultados de las legislativas” (Ortega & Morata, 2002).

La pregunta que plantea Nohlen (1992: 394) es interesante para la reflexión con miras a futuras elecciones: “¿atrae un buen candidato presidencial más votos a un partido en la elección parlamentaria?”. Es importante señalar que, “las preferencias electorales de los votantes con frecuencia se ven condicionadas por la naturaleza del órgano a elegir” (Ortega & Morata 2002:7).

De esta manera el segundo factor se refiere a los procedimientos para elegir presidentes. Son elementos importantes el tipo de mayoría exigida para elegir un presidente y de ser la mayoría absoluta, quién toma la decisión, si es el parlamento o directamente la ciudadanía en segunda vuelta electoral. Actualmente, casi todos los países latinoamericanos (Nohlen 1992:395) exigen la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos para elegir presidente. Cuando ningún candidato obtiene este requisito se establece una segunda vuelta electoral para que sean los electores quienes decidan a su gobernante; sin embargo, el apoyo electoral de la ciudadanía puede cambiar en el tiempo, y que para que un gobierno funcione efi-

cazmente “puede ser más importante que el presidente disponga de mayorías institucionales” (Nohlen, 1992: 396).

Un tercer factor a considerar en el diseño de los sistemas electorales son las elecciones para elegir los miembros del parlamento. Existe un primer elemento que distingue dos tipos de acuerdo con Nohlen (1992:396), elegir parlamentarios por el sistema de representación de mayoría o proporcional.

En el país, siguiendo la tendencia de la región, el sistema es proporcional. Dentro de estos existe la proporcionalidad imperfecta (Nohlen 1992:396), es decir que no existe una proporcionalidad exacta entre votos y escaños, existe la integral y la relativa. Un segundo elemento del sistema de gobierno que produce efectos en la elección parlamentaria es la configuración de las circunscripciones. Estas pueden ser grandes, medianas o pequeñas y su tamaño está dado conforme el número de escaños a elegirse en cada una de ellas. En el caso particular ecuatoriano las circunscripciones electorales son plurinominales y son pequeñas (de uno a cinco) y medianas (de seis a diez). Estas están determinadas de acuerdo con las divisiones territoriales provinciales.

Asimismo, el tercer y cuarto elemento del sistema electoral son la forma de candidatura y la forma de voto. Las candidaturas se organizan en listas, en muchos países de la región las listas son cerradas y bloqueadas; Ecuador es una de las excepciones en donde las listas son abiertas. A esto se suma el tipo de voto, en algunos países el elector puede tener un voto, o tantos votos como dignidades a elegir. En el país los electores disponen de más de un voto, y al ser las listas abiertas pueden elegir votar por candidatos entre listas. El efecto que genera es una elección más personalizada.

Elementos del Sistema Electoral Ecuatoriano

Categoría	Subcategoría	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Código de la Democracia (CD)
Derecho al Sufragio	Voto obligatorio	Art. 11.- El Ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
	Voto facultativo	(Art. 11. Segundo segmento) 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años (65), las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los y las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas.
	Voto extranjeros	(Art.11. Tercer segmento) Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad.
Candidatos	Primarias abiertas	Art. 346.- El estatuto o régimen orgánico deberá establecer el porcentaje máximo de invitados que la organización política podrá postular en cada circunscripción. La ubicación de estos invitados en las listas deberá ser definida con anterioridad o al momento de la convocatoria al proceso electoral interno para seleccionar los candidatos. Art. 348.- En el estatuto o en el régimen orgánico, según corresponda, constará la modalidad de elección y designación de candidaturas a las que se refiere la Constitución de la República. Las modalidades que deberán ser reglamentadas pueden ser: 1. Primarias Abiertas participativas con voto universal, libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, con la intervención de los afiliados o adherentes y de los sufragantes no afiliados.
	Primarias cerradas	Art. 348 (...) 2. Primarias Cerradas con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, de los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso.
	Otros (Presidente)	Art. 348. (...) 3. Elecciones representativas a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico. (Art. 348) Si las elecciones primarias fueran abiertas, como en el caso del numeral primero de este artículo, tienen derecho a sufragar a más de los y las afiliadas, toda persona en goce de derechos políticos que sea mayor de 16 años. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. El Consejo Nacional Electoral entregará el registro electoral y los padrones. No podrán votar quienes no consten en los padrones electorales, y quienes no presenten la cédula de ciudadanía. Los padrones serán publicados cuarenta y cinco días antes de la elección para permitir su verificación y se cierra treinta días antes del proceso electoral.
Formas de voto	Lista ABIERTA	Art. 120.- En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir. Art. 160.- Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.
Fórmulas escaños	Mayoría	Art. 161. Las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República constarán en la misma papeleta. El binomio será elegido por la mayoría absoluta de votos válidos emitidos o si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar. Si ninguna de las anteriores condiciones se cumple, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días contados desde la proclamación de resultados, y en ella participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta.
	Proporcionales	Art. 164. Con excepción de la asignación de escaños para Asambleístas, para la adjudicación de listas se procederá de acuerdo con los cocientes mayores mediante la aplicación de la fórmula de divisores continuos y en cada lista, de acuerdo a quien haya obtenido las mayores preferencias.
Circunscripciones electorales	Subdivisiones	Artículo 150 hasta artículo 157
Reelección autoridades	Sucesiva	Art.93. (inciso segundo) Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulan para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan antes de presentar la solicitud de inscripción de su candidatura. Los dignatarios que opten por la reelección inmediata podrán hacer uso de licencia sin remuneración desde la inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones.
	Después de un periodo	n/a
	Reelección indefinida	Enmienda constitucional publicada en el RO No. 653, de 21 de diciembre, 2015

El quinto elemento que influye en el proceso electoral para elegir los miembros del parlamento es el proceso del escrutinio (Nohlen, 1992: 399). La fórmula o método para distribuir los escaños el más utilizado por los países de la región ha sido el método D'Hondt. En el caso particular del Ecuador existe un doble nivel de reparto de escaños, esto es a nivel nacional y otro a nivel

de circunscripciones electorales determinadas previamente.

En síntesis, los sistemas electorales de acuerdo con los elementos que los componen pueden producir diferentes efectos reales sobre la representación política, especialmente a nivel parlamentario. Su configuración cuenta cuando se trata de conformar gobiernos gobernables.

2. Análisis de los efectos del sistema electoral proporcional en la gobernabilidad

Todos los sistemas electorales proporcionales pueden producir dos efectos en la conformación de los gobiernos: un efecto (1) reductivo, sobre el número de partidos, y un efecto (2) desproporcionador, sobre la relación entre votos y escaños (Nohlen, 1992: 400-402). Lo que se puede evidenciar para la evaluación es el número de partidos que compiten y de estos, cuántos partidos lograron llegar a conformar el parlamento; no obstante, las condiciones del sistema de partidos también ejercen una influencia importante en este efecto. Por ejemplo, aquellos sistemas bipartidistas proyectan una buena posibilidad en la obtención de mayorías por parte de un solo partido; por otro lado los sistemas de más de tres partidos abren la posibilidad contraria, es decir dificulta la mayoría parlamentaria.

Asimismo, pueden evidenciarse claramente en el momento de la conversión de los votos en escaños. La proporcionalidad que genere una representación como tal, depende de la fórmula o método que se utilice para realizar este proceso. Las consecuencias pueden evidenciarse si se beneficia un par-

tido grande versus un pequeño que es excluido del parlamento, o puede suscitarse una mayoría parlamentaria para un partido, que en los sistemas presidenciales, una mayoría del gobierno del presidente es positivo.

Es así que la ausencia de una proporcionalidad que alcance un porcentaje altamente representativo incide en la gobernabilidad cuando se trata de sistemas de gobierno presidenciales, ya que un parlamento fragmentado sin que ningún partido alcance la mayoría para el partido del presidente, afecta las capacidades de ejecución y gestión, y, disminuye y fracciona el apoyo de los ciudadanos.

En el Ecuador preexiste un sistema de personalización del voto, los efectos son que minan con la unidad y disciplina interna de los partidos e incentivan la autonomía de los asambleístas frente a sus partidos. Por otro lado, un aspecto positivo es la gestión directa entre los electores y la autoridad elegida que podría generar más responsabilidad en las funciones a su cargo.

En Ecuador la celebración de las elecciones del ejecutivo y el legislativo son simultáneas o concurrentes (Zovatto 2002 : 63); sin embargo, el elector puede votar por el candidato presidencial de un partido y por un candidato a la asamblea de otro, es así que el vínculo entre ambas elecciones es débil.

El objetivo es procurar que el sistema electoral alcance la mayor proporcionalidad posible y que esta no resulte en una gran fragmentación del sistema de partidos, especialmente dentro del parlamento; asimismo, conseguir una mayor personalización entre el elector y el candidato sin desfigurar el principio democrático de representación.

3. Las posibles reformas electorales pendientes: a manera de conclusión

El diseño de un sistema electoral persigue como finalidad principal construir un sistema de gobierno que se acerque lo más posible a lo que conocemos como un sistema democrático ideal, es decir donde los gobernados se sientan plenamente representados por sus gobernantes. Sus elementos se disponen de manera que a través de los votos emitidos por los ciudadanos estos se conviertan en gobiernos que se acerquen a la máxima representación de quienes los eligieron, es decir, que exista esa correspondencia casi total, tanto social como política, entre gobernados y gobernantes. Este es el principal rol de los sistemas electorales, hacer realidad la democracia ideal. Es en este contexto que las reformas electorales son necesarias.

Los criterios de evaluación de los efectos de los sistemas electorales deben encaminarse a plantear nuevos objetivos de reforma. No es necesario idealizar un tipo de sistema electoral que produzca los efectos perfectos de representación y con este la conformación de un gobierno idealmente democrático, sino que a partir de la evaluación se puedan identificar los elementos a ser modificados. El contexto social y político de cada país también es un aspecto que debe considerarse

en el momento de aplicar reformas. En el caso particular del Ecuador, pese a contar con una Ley Orgánica que respalda el 50% de representación de las mujeres, este porcentaje no ha logrado establecerse en cargos públicos de representación, debido a cómo se conforma la alternabilidad en las listas de candidatos y la forma de voto, además del tamaño de las circunscripciones. Aspectos puntuales, culturales y sociales, a ser observados y reflexionados en el diseño del sistema electoral ecuatoriano.

Entre otros posibles objetivos es relevante mencionar la capacidad funcional del sistema de partidos y el fortalecimiento de los partidos, particularmente en su función de articulación de intereses y demandas de los ciudadanos. Asimismo, las dos instituciones políticas claves dentro de un presidencialismo, en el Ejecutivo y el Legislativo, deben facilitar las mayorías parlamentarias a favor del partido que ostente el Poder Ejecutivo para evitar relaciones políticas divergentes.

Por otro lado, el equilibrio entre la participación ciudadana y el número de partidos que compiten electoralmente es un pendiente en contextos políticos, en particular en países como el nuestro.

Una mayor participación y mejor representación es una de las principales demandas de los ciudadanos. Ambas se convierten en problemas puntuales para resolver en la gobernabilidad. Es necesario concebir las reformas como "vehículo para que los electores puedan expresar lo que quieren,

qué candidatos, qué partidos, qué política (...)" (Nohlen, 1992: 404); esto favorece a generar gobiernos con capacidad funcional y legitimidad. Si un sistema político democrático se resiste a responder las demandas por mayor participación y mayor representatividad origina ingobernabilidad.

Bibliografía

Bobbio, N. (1998). Diccionario de Ciencia Política. Brasilia: Universidad de Brasilia.

Gallagher, M., Mitchell, P. (eds.) (2005). The politics of Electoral Systems. New York: Oxford University Press.

Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad; en Elecciones y Sistemas de partidos en América Latina; pp. 391-424. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2054/14.pdf>

Nohlen, D. (2012). Gramática de los sistemas electorales, en Serie Ciencia y Democracia Vol. 1, Quito: Instituto de la Democracia-CNE.

Oñate, P., Ocaña, F. (1999). Cálculo informático de los índices de desproporcionalidad del sistema electoral y de las dimensiones del sistema de partidos, en: IV Congreso Nacional de la AECPA, Granada.

Ortega, C., Morata, B. (2002). Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina, en: Politeia (online) vol.25. n.29, pp. 83-111. Disponible en: http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572002000200004&Ing=es&nrm=iso. ISSN 0303-9757.

Sartori, G. (1994). Comparative Constitutional Engineering, London: MacMillan.

Zovatto, D. (2002). La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2001; en: Derecho y Cultura 2002, pp. 55-83.