



Portada: Jaime Landívar

ÍCONOS

REVISTA DE FLACSO - ECUADOR

Nº 4. - Diciembre - Marzo, 1998

Los artículos que se publican en la revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores, no reflejan necesariamente el pensamiento de ICONOS

DIRECTOR FLACSO-ECUADOR

ARQ. FERNANDO CARRION

EDITOR ICONOS

FELIPE BURBANO DE LARA

CO-EDITOR ICONOS

SEBASTIAN MANTILLA BACA

COLABORADORES EN ESTE NUMERO

MICHEL RAWLAND
ADRIAN BONILLA
GERMANICO SALGADO
JULIO ECHEVERRIA
ALEX PIENKNAGURA
ABDON UBIDIA
QUINCHE ORTIZ
EDUARDO KINGMAN
JAIME LANDIVAR
SILVIA MEJIA
CARMEN MARTINEZ
ANDRES GUERRERO
JAVIER BONILLA

PRODUCCION: FLACSO- ECUADOR

DISEÑO: Luis Ochoa LL.

IMPRESION: Eclimpres S.A.

FLACSO ECUADOR

Dirección: Av. Ulpiano Páez
118 y Patria

Teléfonos: 232-029
232-030 232-031 232-032

Fax: 566-139

E-Mail: coords2@hoy.net

ICONOS agradece el auspicio de ILDIS y Fundación ESQUEL

INDICE

COYUNTURA

Perspectivas del sistema electoral ecuatoriano **4**
MICHEL ROWLAND

Heterogeneidad, legitimidad e incertidumbre **9**
ADRIAN BONILLA

ACTUALIDAD

Globalización e integración en América Latina **18**
GERMANICO SALGADO

POSMODERNIDAD

La 'irrepresentabilidad' de la política **32**
JULIO ECHEVERRIA

El nebuloso sistema posmodernista **44**
ALEX PIENKNAGURA



Modernidad y posmodernidad **54**
ABDON UBIDIA

CULTURA Y GLOBALIZACION

De los medios a las mediaciones o las preguntas por el sentido **62**
QUINCHE ORTIZ

¿Qué es lo que hace pequeñas a nuestras ciudades? **68**
EDUARDO KINGMAN

DIALOGOS



Los círculos viciosos del presidencialismo **81**
ARTURO VALENZUELA

FRONTERAS

Cuba: ¿No más cambios por ahora? **89**
SILVIA MEJIA

Racismo, amor y desarrollo comunitario **98**
CARMEN MARTINEZ

ENSAYO

Ciudadanía, frontera étnica y compulsión binaria **112**
ANDRES GUERRERO

RESENAS

Reseñas bibliográficas: **124**
- El Estado como solución
- Frágil felicidad. Un ensayo sobre Rousseau
- Los espectros de Marx
- Ecuador: Señas particulares

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO

El BID ha comprobado que los sistemas políticos de la región con una alta fragmentación partidaria tienden a generar mayores déficit fiscales

*Por Michel Rowland
Investigador del Proyecto CORDES-Gobernabilidad*

1. GOBERNABILIDAD Y SISTEMA ELECTORAL

La existencia de un sistema electoral que genere condiciones adecuadas de gobernabilidad (1) y, al mismo tiempo, garantice la representatividad de las diversas fuerzas presentes en un país, se ha convertido en un elemento crítico para la consolidación de las democracias latinoamericanas y la buena marcha de sus economías. En efecto, el BID ha comprobado a través de estudios empíricos, que los sistemas políticos de la región con una alta fragmentación partidista -donde el gobierno carece de apoyo legislativo suficiente, las alianzas son débiles y la polarización ideológica es marcada- tienden a generar mayores déficit presupuestarios y a manejar la política fiscal de manera inadecuada (2).

Esta relación negativa entre política y economía puede apreciarse claramente en dos casos: Ecuador y Brasil. Ambos países, afectados por graves crisis fiscales que anuncian nuevos procesos de ajuste, poseen los sistemas de partidos más fragmentados de la región, ya que el número absoluto de partidos presentes en el Congreso es de 13 y

18; el número efectivo (3) es de 5,21 y 8,16; y, el porcentaje de escaños del partido de gobierno corresponde a 23% y 38%, respectivamente. (4) El resto de países de la región disponen de sistemas mucho menos fragmentados o, en todo caso, los partidos de gobierno cuentan con un amplio apoyo legislativo.

¿Por qué nuestro sistema posee estas características? Para responder a esta pregunta es necesario revisar brevemente la evolución del sistema electoral ecuatoriano desde el retorno a la democracia hasta la actualidad. De esta manera, se podrán identificar sus debilidades, sus contradicciones y sus perspectivas a futuro.

2. EVOLUCION DEL SISTEMA ELECTORAL ECUATORIANO

1979 - 1994.- El diseño institucional de 1979 estableció un conjunto de severas condiciones con el objeto de regular y racionalizar la existencia de las agrupaciones políticas (5); sin embargo, en la práctica, otra fue la historia. El sistema electoral de representación proporcional vigente desde el retorno a la democracia hasta 1997, garantizó el ac-

ceso de minorías a la representación, pero al no definir claramente la condición de "minoría", posibilitó el ingreso promedio de 12 partidos al Congreso Nacional. De esas 12 agrupaciones, la mitad recibió en cada elección una cantidad de votos igual o menor al 5% del total emitido a escala nacional. Por otra parte, la disposición establecida en la Ley de Elecciones respecto a la eliminación de las agrupaciones con votación inferior al 5% en dos elecciones pluripersonales consecutivas, fue desconocida o burlada en repetidas ocasiones. (6)

Por último, el sistema de doble vuelta para escoger por mayoría absoluta al binomio Presidente - Vicepresidente y la elección de los diputados de manera concurrente con la primera vuelta presidencial generó escasos incentivos para la formación de alianzas entre partidos antes de la competencia electoral. Todos estos elementos contribuyeron al desarrollo de un sistema de partidos caracterizado por un pluralismo polarizado (7), que ha alentado indudablemente el enfrentamiento sistemático entre las funciones del Estado.

1994 - 1997.- A pesar de que la Función Ejecutiva propuso reformas constitucionales en repetidas ocasiones (1983, 1986, 1994, 1995 y 1997) para tratar de controlar la pugna (8), el sistema electoral no varió de manera significativa sino a partir de 1994. En aquel año fueron aprobadas en Consulta Popular la participación de los independientes en la vida política y la reelección indefinida para todos los cargos públicos. La primera reforma abrió la competencia a personas no afiliadas a partido político alguno, con el justificativo de mejorar la calidad de la representación; el resultado hasta ahora ha sido ambiguo, si bien se ha devuelto cierto grado de legitimidad a la acción política a través de la participación activa de movimientos tales como el indígena, también se ha permitido la presencia de una multiplicidad de movimientos carentes de estructuras orgánicas, principios ideológicos y una militan-

cia disciplinada. La segunda reforma ha brindado oportunidades a aquellos políticos que han realizado un buen papel en su cargo, tales como los alcaldes de varias ciudades (Quito, Guayaquil, Machala); se ha alentado así la continuidad en la gestión pública.

Pero no fue sino hasta mayo de 1997 que ocurrió un cambio radical, ya que fue aprobado, también en Consulta Popular, un nuevo sistema de asignación de escaños. Se dejó a un lado la proporcionalidad vigente desde 1979 y se estableció que las primeras mayorías de cada distrito ocupen automáticamente

los puestos en disputa. (9) Lamentablemente, las condiciones apresuradas bajo las cuales fue realizada la Consulta impidieron que se debata y reflexione de manera amplia sobre los efectos del tránsito abrupto de un sistema proporcional a un sistema mayoritario. (10) Las críticas no surgieron sino una vez que el nuevo sistema fue aplicado para escoger a los miembros de la Asamblea Nacional, en noviembre de 1997.

Si bien esta fue una elección especial dados los objetivos del cuerpo colegiado, la duración de su trabajo, y el perfil de los candidatos, se pueden señalar algunas características del nuevo sistema. En primer lugar, la fragmentación del sistema partidista se reprodujo nuevamente ya que 11 agrupaciones obtuvieron escaños en la Asamblea Nacional. En segundo lugar, los movimientos independientes no obtuvieron un apoyo significativo tal como algunos lo pronosticaron, mientras que los partidos contaron con un apoyo similar al brindado en 1996 (con excepción del PRE por obvias razones): el PSC obtuvo 21 escaños, la DP 12, el PRE 7, Pachacutik 7, la Alianza 2-14 6, la ID 5, Nuevo País 2, el MPD 3, el PSE 3, Gente Nueva 1 y los independientes 3. En tercer lugar, mientras en algunas provincias la votación fue ideológica (principalmente en la Costa), en otras predominó la escogencia de la persona (Sierra y Amazonía). En cuarto lugar, se generó un efecto de desproporcio-

Las condiciones apresuradas bajo las cuales fue realizada la consulta popular impidieron que se debata y reflexione sobre los efectos del tránsito abrupto de un sistema proporcional a uno mayoritario

nalidad en los distritos electorales más importantes; la DP obtuvo el 29% de los votos en Pichincha y captó el 62,5% de los escaños, mientras que el PSC obtuvo el 36,5% de los votos en Guayas y captó el 90% de los escaños. (11)

3. REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL REALIZADAS POR LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Una de las primeras tareas que abordó la Asamblea Nacional Constituyente fue la definición del sistema electoral, dada la proximidad de las elecciones generales. Lamentablemente, fue esta proximidad la que obligó a expedir un conjunto de "disposiciones transitorias" que se aplicarán tan solo para las elecciones de 1998 y que han sido cuestionadas dada la falta de reflexión y discusión en torno a ellas.

He aquí las reglas que se aplicarán a mediados de este año:

Presidente y Vicepresidente: Se mantiene el sistema anterior de elección del binomio Presidente - Vicepresidente con la mayoría absoluta. A partir del año 2002, bastará con obtener el 40% del total de votos válidos y sobrepasar con 10 puntos porcentuales al inmediato competidor, para obtener el triunfo.

Diputados Nacionales: Los Diputados Nacionales serán electos a través de un sistema proporcional, tal como el modelo vigente hasta mayo de 1997. No obstante, para asignar los escaños ya no se utilizará la fórmula de cocientes y residuos, sino la fórmula D'Hondt de primeros divisores, que se caracteriza por su efecto concentrador. Esto significa que los partidos más votados serán premiados con un mayor número de escaños.

A pesar de la propuesta para aumentar el

número de Diputados Nacionales de manera significativa con el objeto de mejorar la calidad de la representación política (12), la Asamblea Nacional Constituyente estipuló que equivaldrán solamente al 20% de los Diputados Provinciales.

Diputados Provinciales: Los Diputados Provinciales serán escogidos de manera similar a como fueron electos los representantes ante la Asamblea Nacional Constituyente, es decir de listas o entre listas. Este es un sistema que premiará a las primeras mayorías en cada uno de los distritos electorales y probablemente generará una sobre representación de los partidos triunfadores en los distritos más grandes, tal como ocurrió en noviembre del año pasado.

Los distritos electorales no han sido alterados en forma alguna para las elecciones de este año. Por otra parte, se estableció que cada provincia elegirá automáticamente a dos Diputados y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que exceda de ciento treinta y tres mil, de acuerdo con la última proyección oficial de población elaborada por el INEC en 1997. Según estos datos, el Congreso estará compuesto a partir de agosto del presente año por 121 Diputados en total (101 Provinciales y 20 Nacionales), lo que ha generado ya inquietud entre varios sectores de la so-

ciedad que consideran que los niveles de fragmentación, corrupción e ineficiencia del Legislativo se incrementarán. Miembros de la Asamblea Nacional Constituyente han señalado que debe revisarse esta reforma pero es improbable que esto suceda.

Concejales Municipales y Consejeros Provinciales: Las dignidades locales serán electas mediante un sistema similar al de los Diputados Provinciales, por lo tanto las consecuencias serán las mismas: las primeras mayorías se verán beneficiadas.

Con el objeto de asegurar la continuidad y estabilidad del trabajo legislativo se unifica-

Una de las primeras tareas que abordó la Asamblea Nacional Constituyente fue la re-definición del sistema electoral. Sin embargo, muchos de los cambios aprobados entrarán en vigencia recién en el 2003

ron los períodos de duración de los Diputados Provinciales y Nacionales. A partir de agosto, todos durarán cuatro años en sus funciones. En el caso de las dignidades locales, se mantuvo la renovación parcial cada dos años. Sin embargo, las medidas tendientes a reducir la fragmentación no fueron incorporadas a las disposiciones transitorias, ya que no se estableció ningún tipo de barrera legal de entrada como existen en otros países (13) por ser "antidemocrática", ni se acordó que las elecciones para Congreso coincidan con la segunda vuelta electoral o se realicen en un evento especial, si esta última no se lleva a cabo.

Dadas estas condiciones, es probable que 11 o 12 agrupaciones obtengan escaños en el Congreso en las elecciones de mayo. Si la fragmentación continúa presente en el sistema político, los bloqueos entre las funciones del Estado se repetirán a menos que se establezca un Pacto de Gobernabilidad entre los tres o cuatro partidos con mayor representación, y que se prolongue durante todo el período presidencial.

4. PERSPECTIVAS

Tal como se puede apreciar, las sucesivas modificaciones del sistema electoral, desde

1994, han posibilitado la participación de los ciudadanos "independientes", han alentado la continuidad en la gestión pública a través de la reelección y le han otorgado mayor poder al elector para escoger a los candidatos de su preferencia. Sin embargo, y a pesar de estos aspectos positivos, el sistema no ha logrado reducir el número de partidos presentes en el escenario, y, lejos de fomentar alianzas que aseguren al Presidente una mayoría en el Congreso, ha fomentado la pugna entre los poderes del Estado. ¿Qué se puede hacer por lo tanto a futuro?

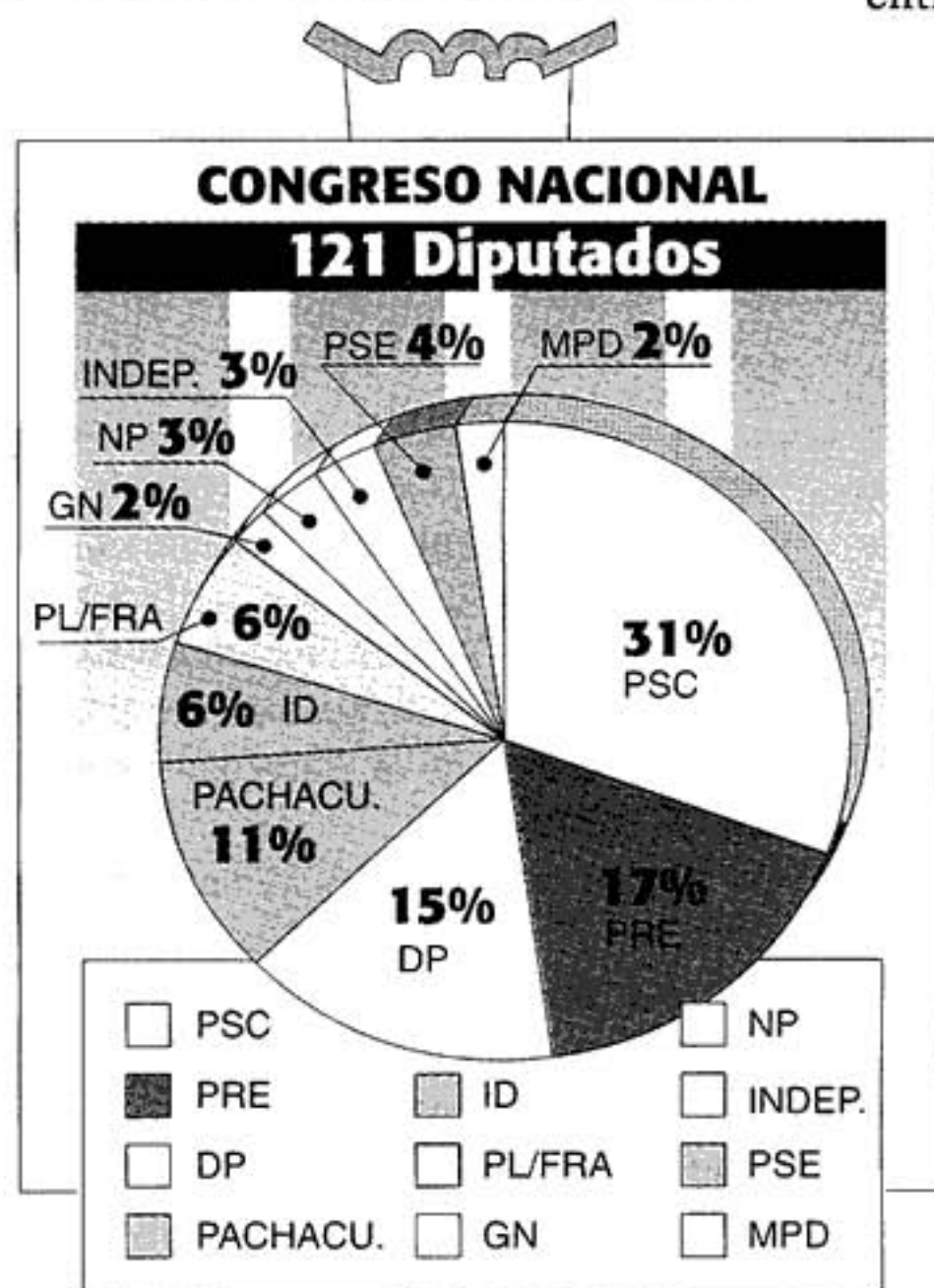
Hay dos constataciones inmediatas que realizar: el sistema electoral definitivo no está aún en pie y el margen para diseñarlo es limitado, porque los ciudadanos ecuatorianos han experimentado en los últimos tres años con todos los sistemas electorales posibles: proporcional "puro" en 1996, mayoritario en 1997 y mixto en 1998.

Diversos bloques al interior de la Asamblea Nacional Constituyente, entre ellos el PSC y Pachacutik, apoyan la idea de optar por un cuarto modelo (mixto modificado) para las elecciones del año 2000. Se pretende crear distritos uninominales al interior de cada provincia para escoger tanto a los Diputados como a Consejeros y Concejales; se garantizaría así, en teoría, una mejor conexión entre los electores y sus representantes. No

obstante, existen varios problemas: es difícil que el Tribunal Supremo Electoral pueda redistribuir "imparcialmente" al país sin la presión de agrupaciones políticas interesadas en que los límites de los nuevos distritos los beneficien; si se vuelven a cambiar las características del sistema, probablemente la confusión del elector aumentará, así como su desencanto frente al sistema político; por último, será imposible evaluar las bondades y defectos del sistema temporal aprobado, si éste es desechado inmediatamente después de las elecciones de mediados de año.

Sería recomendable, por lo tanto, que se diseñe en nuestro país un sistema electoral con una visión de largo plazo, para ello es necesario sustraer de la coyuntura política, la discusión y reflexión en torno a él.

Está claro que el sistema de re-



presentación proporcional vigente hasta mayo de 1997 alentó la fragmentación partidista, y afectó negativamente a las condiciones de gobernabilidad. Está claro también que el sistema mayoritario aplicado en noviembre de 1997 generó problemas de sobre representación y algunos caudillismos. Un sistema mixto como el vigente trata de alcanzar un

equilibrio entre la legitimidad y la eficacia. Se recomienda, por lo tanto, que se lo mantenga a futuro y se someta a una evaluación crítica tras dos o tres elecciones. En este caso, el tiempo es el único medio a través del cual encontraremos el sistema electoral más adecuado y cercano a la realidad.

NOTAS

1.- Por gobernabilidad se entiende "la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a éste", Manuel Alcántara, *Crisis, gobernabilidad y cambio*, México, FCE, 1995, pp. 38-39.

2.- Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social. Informe 1997*, Washington, BID, 1997, pp. 136-143.

3.- Para determinar este número se toma en cuenta el tamaño relativo de los partidos en función de los escaños obtenidos.

4.- Banco Interamericano de Desarrollo, op. cit., p. 137.

5.- Véase Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de trabajo N. 5, *Los partidos políticos. El Eslabón Perdido de la Representación*, Quito, CORDES, KAS, 1998.

6.- Véase "La descalificación de partidos. La Ley del 5% y la permanencia del partido en el Registro Electoral" en Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 2, *Consulta Popular: Reflexiones y Propuestas*, Quito, CORDES, KAS, 1997, pp. 37-42.

7.- Giovanni Sartori, *Sistemas de Partidos*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

8.- Miguel Angel Vela, *Edición Crítica de la Constitución Política de la República del Ecuador 1978-1997*, Quito, Procuraduría General del Estado, 1997.

9.- Juan Pablo Aguilar (Editor), *Documento Electoral N. 1, Consulta Popular 1997*, Quito, Tribunal Supremo Electoral, 1997.

10.- El Proyecto CORDES Gobernabilidad presentó un análisis respecto al nuevo sistema en "¿Voto por partidos o por candidatos? El sistema de elección por listas abiertas" en Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de tra-

bajo N. 2, op. cit., pp. 28-36.n 10 puntos porcentuales al inmediato competidor.

11.- Véase "Sistema de Elección de Diputados" en Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 4, *Temas para la Reforma Constitucional Ecuatoriana*, Quito, KAS, CORDES, 1998, pp. 18-32.

12.- Ibid.

13.- Véase "Elección de Diputados en Segunda Vuelta" en *ibid*, pp. 7-12.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Juan Pablo (Editor), *Documento Electoral N. 1, Consulta Popular 1997*, Quito, Tribunal Supremo Electoral, 1997.

- Alcántara, Manuel. *Crisis, gobernabilidad y cambio*, México, FCE, 1995.

- Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social. Informe 1997*, Washington, BID, 1997.

- Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 2, *Consulta Popular: Reflexiones y Propuestas*, Quito, CORDES, KAS, 1997.

- Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de Trabajo N. 4, *Temas para la Reforma Constitucional Ecuatoriana*, Quito, CORDES, KAS, 1998.

- Proyecto CORDES Gobernabilidad, Documento de trabajo N. 5, *Los partidos políticos. El Eslabón Perdido de la Representación*, Quito, CORDES, KAS, 1998.

- Sartori, Giovanni. *Sistemas de Partidos*, Vol. 1, Madrid, Alianza Editorial, 1980.

- Vela, Miguel Angel. *Edición Crítica de la Constitución Política de la República del Ecuador 1978-1997*, Quito, Procuraduría General del Estado, 1997.