

Reseña: Estudios de derecho electoral, circunscripciones electorales y métodos de adjudicación de escaños para la integración de la Asamblea.

Richard Ortiz Ortiz¹
r.ortiz@udlanet.ec

Jorge Moreno Yanes, **Estudios de derecho electoral, circunscripciones electorales y métodos de adjudicación de escaños para la integración de la Asamblea**, Cuenca: Universidad de Cuenca, 2017, pp. 94.

En su análisis sobre el sistema electoral para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional, el profesor Jorge Moreno Yanes aborda una de las cuestiones de gran actualidad y trascendencia de la democracia ecuatoriana: ¿cumple el sistema electoral legislativo en el Ecuador con el estándar constitucional de la proporcionalidad (art. 116) y de la representación territorial por provincias (art. 118)? La respuesta es rotunda: ¡No!

Los argumentos de su exposición los estructura básicamente en cuatro partes, a las que añade comentarios, conclusiones, bibliografía y anexos. Aunque el estudio es breve, deja en claro que la mezcla de circunscripciones electorales pequeñas con un método de adjudicación favorable a las mayorías (D'Hondt), produce efectos fatales sobre la representación política y excluye a grupos socio-políticos importantes a nivel parlamentario. El sistema electoral legislativo es abiertamente inconstitucional y odiosamente injusto.

Pero sigamos los pasos que da el profesor Moreno para demostrar su conclusión. En la primera parte, hace una síntesis de cómo los seres humanos se organizaron políticamente y llegaron al actual Estado democrático representativo. En los sistemas democráticos, las elecciones transparentes y competitivas son un requisito indispensable, y los sistemas electorales, la herramienta institucional que permite agregar las preferencias de la pluralidad social y hacer efectiva la legitimación de las autoridades representativas.

En la segunda parte del estudio, se define a la circunscripción electoral y se deja en claro la relación entre su tamaño y la proporcionalidad. La regla es sencilla, pero de suma importancia: mientras más pequeña es

1 Docente e Investigador de la Universidad de las Américas

la circunscripción, el resultado de la distribución de escaños es menos proporcional. ¿Qué es proporcionalidad?: la relación equitativa entre el porcentaje de votos alcanzados por una organización política y el porcentaje de representación parlamentaria que le debe corresponder.

En la tercera parte, se vuelve a retomar la definición de sistema electoral y, para este caso es preferible contar con una *definición estricta*: el sistema electoral es el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la forma como los ciudadanos expresan su preferencia política por un partido o candidato, y como se transforma esos votos en escaños. En nuestro ordenamiento jurídico, los cuatro componentes principales del sistema electoral: forma de candidatura, procedimiento de votación, tipos y tamaños de circunscripciones y la fórmula electoral están regulados en los artículos 160, 120, 150 y 164 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas (LOEOP), respectivamente. Esta parte concluye con la clasificación de los sistemas electorales, que, sistemáticamente, deberían clasificarse según el *principio de representación* y no -como se acostumbra- conforme a alguno de los elementos técnicos del sistema. Así, si el fin de un sistema electoral es conseguir que se forme una mayoría parlamentaria clara e se incentive la formación de coaliciones, el sistema es mayoritario. En cambio, si el sistema persigue que el cuerpo legislativo sea el fiel reflejo de la pluralidad de las preferencias electorales, el sistema es proporcional. Consecuencia lógica de este criterio es que, *el sistema electoral para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional debe ser calificado como mayoritario y no como proporcional*, por su acentuada desproporcionalidad, como lo demuestra el profesor Moreno.

En la cuarta parte, se analiza el marco jurídico vigente para la elección de representantes parlamentarios. Se establece que para las elecciones parlamentarias de 2009 y 2013 se usaron diferentes reglamentos electorales; para las unas, las contenidas en el Régimen de Transición y para las otras, las que establece la Constitución de 2008 y la LOEOP. El profesor Moreno deja en claro que el artículo 118 de la Constitución –en concordancia con el artículo 133(4)- delega al legislador orgánico desarrollar el sistema electoral legislativo, pero “no subdividir los circuitos electorales provinciales” (p. 26). No obstante, el artículo 150 LOEOP ordena fragmentar todos los distritos electorales que tengan ocho o más escaños a repartirse. El efecto de esta disposición es doble: rompe con el criterio territorial de representación provincial y reduce el tamaño de las circunscripciones tan drásticamente, que es imposible alcanzar una representación proporcional. Por tanto, el artículo 150 LOEOP es doblemente inconstitucional, pues vulnera el artículo 118 de la Norma Suprema que establece la representación territorial de las provincias, y el artículo 116 que instituye como uno de los principios irrenunciables de los sistemas electorales pluripersonales a la proporcionalidad. Esta parte concluye con la crítica a la sentencia de la Corte Constitucional No. 28-12-SIN-CC, que se pronuncia sobre las demandas de inconstitucionalidad a la introducción del método D'Hondt por la reforma

de febrero de 2012. La Corte Constitucional, con total desconocimiento de los aspectos técnicos del sistema electoral, no hace un análisis acertado sobre los efectos mecánicos de la combinación de circunscripciones pequeñas con un método de asignación de escaños que favorece a las mayorías. En su conjunto, el sistema electoral legislativo en Ecuador no cumple con el principio de proporcionalidad, pues excluye a organizaciones políticas con votaciones importantes y concentra la repartición de escaños entre los dos partidos más votados. Este efecto concentrador hace que el diseño del sistema sea inconstitucional.

En los comentarios, que constituyen la quinta parte del estudio, se deja en claro la estrecha relación entre el efecto proporcional del método de adjudicación y el tamaño de la circunscripción. El profesor Moreno afirma: “la proporcionalidad y aplicabilidad del método se hará presente cuando la asignación de escaños (provincias) sea mayor que diez, disminuyendo esta si es que es menor a diez representantes.” Esta relación significa que, para que el método de repartición de escaños pueda desarrollar efectivamente su efecto proporcional, se requiere que la circunscripción sea grande, de 10 a más escaños, o por lo menos de 7 escaños, como señalan los estudios internacionales. Pero en el Ecuador, el promedio de la magnitud del distrito electoral es de 3,7 escaños, lo que lleva a la conclusión de que la elección es mayoritaria y no proporcional.

Además, la fragmentación de las circunscripciones provinciales, le lleva al profesor Moreno a colegir que la subdivisión de circunscripciones ordenada en el artículo 150 LOEOP es incompatible con el artículo 118 de la Constitución que establece una representación territorial por provincias, no por pedazos de provincias.

En pocas palabras, el legislador orgánico, al diseñar el sistema electoral, elaboró reglas que contradicen la Constitución y produce resultados muy injustos para las organizaciones políticas minoritarias.

Una de las virtudes del profesor Moreno es que no solo se queda en la crítica, sino que siempre tiene a la mano propuestas para solucionar las distorsiones generadas por las reglas electorales. Para remediar la destrucción ilegítima de la representación provincial y los efectos injustos del sistema electoral, recomienda eliminar el artículo 150 LOEOP y reformar el artículo 164 LOEOP para reemplazar el método de D'Hondt por Hare. Con estas dos modificaciones se podría alcanzar mayor proporcionalidad y mantener intacta la representación territorial de las provincias.

Aunque el sistema electoral es una pieza fundamental de las democracias modernas, rara vez es conocida por la población. Solo en periodos

electorales, las organizaciones políticas se preocupan de lo que les podría favorecer o perjudicar. A los que están en el poder, les interesa un sistema concentrador que maximice su representación parlamentaria, incluso en contra de la Constitución; en cambio, a la oposición le interesa que el resultado sea lo más proporcional posible, pero cuando asumen el poder, nuevamente manipulan el sistema a su favor.

El estudio del profesor Moreno es un aporte importante para hacer conciencia de las distorsiones a la representación política en el Ecuador. Mientras que la Constitución nos garantiza un sistema electoral incluyente, el legislador y el partido de gobierno diseñó un sistema excluyente e injusto.