

DOCTRINA

SOBRE REPRESENTACION PROPORCIONAL, REPRESENTANTES Y REPRESENTADOS¹

Adriano Miguel Tejada*

Siempre se ha dicho que los fundadores de la República transplantaron en el país instituciones políticas que no se adaptaban al clima ni a las condiciones naturales de nuestra tierra. Ese es el caso, por demás, del resto de la América Latina.

Talvez eso es así. En el fondo, lo que se quiere decir es que no se hizo el análisis adecuado de nuestra realidad a la hora de dotar la nueva entidad de sus instituciones gubernativas. Es decir, se trajo el carro pero no había carreteras (ni choferes, dicen algunos).

En los últimos tiempos he estado trabajando en estos problemas de ingeniería política relativos a la representación. En este artículo nos referiremos a cuatro aspectos del mismo problema con la esperanza de tocar otros, no menos interesantes, en el futuro.

1. La Representación Proporcional

La representación proporcional está establecida en el Art. 91 de la Constitución y en el 179 de nuestra ley electoral, la No. 5884 de 1962 y sus modificaciones.²

El sistema dominicano, como se verá más adelante, favorece a los partidos mayoritarios y deja totalmente desprotegidos a los partidos en minoría.

La ley establece la forma: "Art. 179. **Representación Proporcional.** Cuando en una elección se haya votado por varios partidos o agrupaciones para más de un cargo de la misma clase, cada uno de los cargos será adjudicado, aisladamente, al partido cuyo factor de elección para ese cargo sea el más elevado.

*Profesor Asociado, Departamento de Ciencias Jurídicas UCMM.

El factor de elección de un partido, mientras no le haya sido adjudicado ningún cargo, será el número total de votos por él obtenido; será la mitad de dicho número desde que le haya adjudicado un cargo, la tercera parte de dicho número cuando tenga adjudicados dos cargos, la cuarta parte después que le hayan sido adjudicados tres cargos, la quinta parte cuando le hayan sido adjudicados cuatro cargos, y así sucesivamente hasta que todos los cargos hayan sido adjudicados.

Los candidatos electos de cada partido será determinados según el orden en que aparezcan en la candidatura del partido. (Modificado por Ley 6068, año 1962).”³

Aunque ningún sistema de representación proporcional garantiza equidad, el nuestro parece estar muy cargado a favor de los partidos mayoritarios. Veamos un ejemplo: En las pasadas elecciones, en la provincia de La Vega que elegía 8 diputados, la votación fue la siguiente:

PRD	53,655
PR	54,138
PLD	12,341 ⁴

Es decir, que la votación por el PLD representa un 0.22 o/o de los votos obtenidos por el partido ganador y el 12 o/o de la votación total de la provincia, pero gracias a nuestras matemáticas electorales no obtiene ningún representante.⁵

El problema es más grave cuando las estadísticas se analizan a nivel nacional. Mientras la media nacional de votos por diputado electo fue de 15,723, para el partido ganador de las elecciones fue de 13,306, más de 2,000 votos menos por diputados, y para el PLD, 24,934! casi el doble de los partidos mayoritarios. Esta es, a todas luces, una forma poco generosa de apoyar a las minorías.

En total, en las elecciones pasadas se emitieron unos 270,000 votos por los partidos minoritarios y éstos tienen 8 representantes en la Cámara Baja, lo que quiere decir que cada diputado de partido minoritario vale 33,000 votos en comparación con los 13,000 votos de los partidos mayoritarios. Parece haber una injusticia palpable en este caso.

Existen varias alternativas para solucionar estas disparidades desde un cambio de la fórmula para el cálculo⁶ (solo requiere una modificación de la ley) o la creación de diputaciones nacionales o regionales (se necesitaría una modificación de la Constitución).⁷

Sin embargo, en el análisis final todo va a depender del tipo de sistema partidario que queremos para el país: bipartidismo o multipartidismo, que es también el dilema entre los proponentes de los diferentes sistemas de representación proporcional: Justicia o Estabilidad.

2. La Representatividad

Una de las dificultades de nuestro sistema de representación es que los representantes que elegimos no saben a quien representan. Son electos por la población de la provincia, pero debido a la forma de calcular el factor de elección y a como está diseñado el sistema, es imposible determinar de dónde salieron los votos que los eligieron, por varias razones: porque no es verdad que el total de los sufragantes votó por el primero de la lista y la cuarta parte por el tercero, y, además, porque no sabemos si los votos que finalmente eligieron al diputado salieron de la gente que votó por él o por otro.

Los argumentos pueden multiplicarse, si se analiza la naturaleza de nuestro sistema electoral.

Uno de los problemas a resolver para que la democracia dominicana sea funcional es hacerla más representativa, es decir, mejorar nuestro sistema de representación.

Existen varias opciones para lograr este objetivo, uno de los cuales es la creación de los distritos electorales, que analizaremos oportunamente.

3. El Número de Diputados y Senadores

En 1844 el país elegía 5 senadores y 15 diputados. Hoy, por los aumentos de la población tenemos 120 diputados y por el crecimiento artificial de las provincias, 30 senadores.

Ambos números pueden crecer infinitamente, por lo menos, a nivel teórico.

El asunto es que resulta cuestionable si esta situación debe mantenerse. El número de 120 diputados parece razonable. El de 30 senadores también. Ahora bien, cualquier decisión que se tome en este sentido, conlleva una modificación de la Constitución Política del Estado.

En el caso de los diputados, cuales alternativas tendríamos:

a) Aumentar el número de habitantes de 50,000 y fracción como es ahora, a 100,000 y fracción de 50,000. Esta modificación llevaría el número de diputados a unos 85, incluyendo los correspondientes a las nuevas provincias.⁹

b) Congelar el número en 120 y repartirlos de acuerdo a la población establecida por el censo de cada diez años (sistema norteamericano). Se respetaría el mínimo de dos por provincia establecido por la Constitución o podría reducirse a uno por provincia de menos de 100,000 habitantes (9 en la actualidad).

c) Congelar el número en 120 y establecer 120 distritos electorales. Tenemos elaborado un proyecto en ese sentido.¹⁰

En el Senado el problema es limitar la creación de nuevas provincias, o de cambiar el sistema de elección de los senadores al sistema de distrito, en el cual un senador represente 4 distritos. Pero falta madurez para ambas cosas.

4. Los Síndicos Municipales: Jefes o Esclavos?

Según la ley, el síndico de cada municipio está bajo las órdenes de su respectivo ayuntamiento. Todo el mundo sabe que, en la práctica, ésto no es así.¹¹

En este caso, se repite a nivel municipal el fenómeno que se produce a nivel nacional entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la agravante, en el plano local, de que el síndico tiene más libertad de acción con relación a su cabildo, que el Presidente de la República con relación al Congreso si éste supiera lo que tiene entre manos.

La verdad es que el país no puede continuar con el espectáculo que diariamente nos ofrecen nuestros cuerpos municipales.

Qué hacer? Hay dos caminos que parecen obvios: modificar la ley para dar la autoridad ejecutiva a los síndicos o para quitarle todo poder de decisión, sobre todo modificando lo relativo al manejo de los presupuestos y al contenido de los mismos.

Otra solución más radical, es que no elijamos síndicos, sino que los regidores electos escojan un buen técnico, empleado por el Ayuntamiento, por tanto, removible en cualquier momento, y sin inmunidades ni privilegios de jurisdicción, para pagarle el buen sueldo que ganan algunos de nuestros alcaldes municipales, que sólo están sentados en la primera silla edilicia, por la ley de hierro de los partidos.

Esta no es una solución que agrade a los demócratas liberales, pero como decía Liliés: "Yo he rendido mis homenajes al principio republicano democrático; lo respeto, aunque no lo uso en ciertos y determinados casos" (carta a don I. Franco, Stgo. 10/abril/1885 A. G. N.).

5. Estas propuestas, sujetas a ampliación y mejor elaboración, son el resultado de mi convicción de que los problemas de la democracia dominicana provienen de su dinámica interna, no de factores externos y de que, como otro problema de ingeniería política puede ser resuelto, para bien del país, con buena voluntad, sentido práctico y conocimiento de nuestra realidad para poner en movimiento la acción que es necesaria para ampliar, vigorizar y afianzar la democracia dominicana.

NOTAS

- (1) *Este artículo es el resumen de un trabajo más amplio sobre el tópico, que prepara el autor.*
- (2) *El artículo 91 de la Constitución establece que "las elecciones se harán según las normas que señale la ley, por voto directo y secreto, y con representación de las minorías cuando haya de elegirse dos o más candidatos.*
- (3) *Ley 5884 del 5 de mayo de 1962. Mod. por la ley 6068 del mismo año. El sistema dominicano es el llamado método D'Hondt.*

- (4) *Datos oficiales de la Junta Central Electoral. Candidaturas Provinciales.*
- (5) *La forma en que se adjudicaron los candidatos en estas elecciones en La Vega, fue de la siguiente manera:*

1	diputado: PR	54,138	votos
2	“ :PRD	53,655	votos
3	“ :PR	27,069	“
4	“ :PRD	26,825	“
5	“ :PR	18,046	“
6	“ :PRD	17,885	“
7	“ :PR	13,534	“
8	“ :PRD	13,163	“

El PLD hubiera obtenido un diputado si hubiera sido nueve el número de electos.

- (6) *Existe abundante literatura acerca de los diferentes sistemas de representación proporcional. Puede consultarse, Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional (Varias ediciones en español) y la obra El Proceso Electoral de Jorge Esteban, Madrid, Poiteia, 1977, que traen interesantes comparaciones de los casos europeos.*
- (7) *Existe un proyecto sometido por el Poder Ejecutivo tendente a crear senadurías vitalicias que es una forma de senaduría nacional intuitu personae.*
- (8) *Algunos de estos senadores no han entrado en funciones debido a que las provincias fueron creadas luego de las elecciones generales de 1982. Serán electos en el torneo de 1986.*
- (9) *Durante el período 1942-1961, el total de habitantes necesarios para elegir a un diputado fue de 60,000.*
- (10) *Con este proyecto no se alteraría prácticamente la distribución provincial de los diputados. Excepto alguna que otra provincia de la frontera saldría perjudicada. El mayor obstáculo al establecimiento de un sistema de este tipo provendría, sin dudas, de los caudillos de los partidos.*
- (11) *La Ley No. 3455 de organización municipal, de 1952, establece que el síndico Municipal está subordinado a la Sala Capitular de cada ayuntamiento. En la práctica, por los amplios poderes de manejo del presupuesto y su capacidad para otorgar empleos, el síndico actúa como un verdadero ejecutivo y son frecuentes los choques entre los ediles y el síndico. Por otra parte, es necesario modificar la ley en cuanto a la cantidad de habitantes requeridos para elegir un regidor. Si el crecimiento de la ciudad de Santo Domingo sigue a la velocidad actual, el ayuntamiento del Distrito tendrá que sesionar en el Palacio de los Deportes.*