



VNiVERSiDAD  
DSALAMANCA

Instituto de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca

---

Documentos de Trabajo

DIEGO REYNOSO

Territorio y representación. Antecedentes y diagnóstico de la asignación de escaños a las provincias en Ecuador



instituto de iberoamérica  
universidad de salamanca

---

**DT 19/2013**



Instituto de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca  
Documentos de Trabajo

---

**Autor:**

Diego Reynoso, investigador CONICET y profesor titular de la Universidad de San Andrés.  
(Email: [dreynoso@udesa.edu.ar](mailto:dreynoso@udesa.edu.ar))

**Título:** Territorio y representación. Antecedentes y diagnóstico de la asignación de escaños a las provincias en Ecuador

**Fecha de publicación:** 15/12/2013

**ISSN:** 1989-905X



## Índice

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>6</b>
<b>II. EL IDEAL “UNA PERSONA UN VOTO”</b> .....	<b>7</b>
<b>III. EL ESTADO DE LA DISCUSIÓN</b> .....	<b>8</b>
<b>IV. LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS DESDE 1830 HASTA LA FECHA</b> .....	<b>10</b>
IV. 1. EL PREDOMINIO DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL (1830-1861).....	11
IV. 2. LA EMERGENCIA DEL CRITERIO POBLACIONAL EN FORMATO BICAMERAL (1861-1929).....	12
IV. 3. LA ADOPCIÓN DEL CRITERIO DE REPRESENTACIÓN FUNCIONAL (1929-1970).....	13
IV. 4. LA ERA DEL UNICAMERALISMO DEMOCRÁTICO (1978 EN ADELANTE).....	18
IV. 4. 1. LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	18
IV. 4. 2. LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1998.....	19
<b>V. LA ASIGNACIÓN DE ESCAÑOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 2008 Y SUS ADECUACIONES RESPECTO DE LA IGUALDAD DEL VOTO</b> .....	<b>21</b>
<b>VI. LA REDISTRITACIÓN PROPUESTA PARA LAS ELECCIONES DE 2013 Y SU IMPACTO EN LA IGUALDAD DEL VOTO</b> .....	<b>26</b>
<b>VII. CONSECUENCIAS DE LA NUEVA DISTRITACIÓN</b> .....	<b>29</b>
VII. 1. COMPARACIONES AGREGADAS.....	30
<b>VIII. CONCLUSIONES</b> .....	<b>33</b>
<b>IX. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>34</b>



## Tablas

Tabla I. Asignación de escaños por provincia 2009 con base en el Censo 2001 y dos nuevas provincias (24 provincias).....	20
Tabla II. Asignación de escaños 2013 con base en el Censo 2010.....	23
Tabla III. Asignación de escaños en 30 distritos electorales.....	26



**Resumen:** Este trabajo trata sobre los criterios adoptados para repartir las bancas o escaños de diputados entre las diferentes provincias, distritos o territorios que integran el Ecuador. Desde los orígenes de la creación del estado Ecuatoriano, el número de diputados (y, en algunos momentos de la historia, de senadores) que le corresponde a los territorios, provincias y ciudades ha sido un asunto de debate, discusión y enfrentamiento que ha encontrado diferentes soluciones. Este artículo revisa el reparto de la representación a las provincias desde 1830 hasta la fecha, reconstruyendo y demostrando cómo han ido cambiando los criterios de representación (territorial, poblacional y funcional) utilizados para integrar el congreso. En especial desde 1978 hasta la fecha, y en forma más específica a partir de la creación reciente de los nuevos distritos electorales en las tres provincias de mayor población: Guayas, Pichincha y Manabí, de acuerdo al Artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

**Palabras clave:** congreso, *malapportionment*, unicameralismo, bicameralismo.

**Abstract:** This paper discusses the criteria used to allocate seats of deputies (or senators) across different provinces, districts or territories in the Ecuadorian National Congress. From the beginning of the creation of the Ecuadorian state, the number of members (and at some points in history, senators) that corresponds to the territories, provinces and cities has been a matter of debate, discussion and confrontation. Along the time, it has been found different solutions. This article reviews the distribution of representation to the provinces from 1830 to date, rebuilding and showing how they have been changing the representation criteria (territorial, population and functional) used to integrate the congress. In particular, since 1978 to date, and more specifically from the recent creation of new constituencies in the three most populous provinces: Guayas, Pichincha and Manabí, according to Article 150 of the Organic Law on Elections and Political Organizations of the Republic of Ecuador.

**Key words:** congress, *malapportionment*, unicameralism, bicameralism.



## I. Introducción

Este trabajo trata acerca de un problema que es, al mismo tiempo, político y matemático: cómo asignar o repartir las bancas o escaños de diputados entre las diferentes provincias, distritos o territorios que integran el país. Desde los orígenes de la creación del estado Ecuatoriano, el número de diputados (y, en algunos momentos de la historia, de senadores) que le corresponde a los territorios, provincias y ciudades ha sido un asunto de debate, discusión y enfrentamiento que ha encontrado diferentes soluciones.

Así la primer constitución del Ecuador (1830) estableció como criterio asignación de escaños la igualdad representativa de los territorios, estableciendo 10 diputados para cada uno de los tres departamentos en se dividía el país por entonces, independientemente del tamaño de la población que habitaba en ellos. Así muchas otras reformas mantuvieron el criterio territorial, tanto en formato unicameral como bicameral hasta 1861. Sin embargo, para reducir el potencial de distorsión o el sesgo de representación que la asignación territorial de éste tipo introducía, a partir de 1861 se introdujeron criterios de asignación de escaños entre los distritos que en su mayoría han tenido la propiedad común de establecer una “razón de representación”, esto es: declarar que debe haber “un diputado por cada  $x$  cantidad de habitantes”, luego proceder a dividir la población de cada provincia por  $x$ , para finalmente asignarle tantos diputados como arroje el cociente de la división. A lo largo de los años, el valor de  $x$  fue cambiando: desde la constitución de 1861, que estableció esa razón en 30 mil habitantes, pasando por la constitución de 1967 que estableció la base en 80 mil, hasta la actual constitución de 2008 que estableció la razón en 200 mil habitantes.

Con este método se espera que la representación de cada provincia, en la cámara de diputados, esté en relación con su población. De este modo, a medida que las poblaciones crecen, es esperable (y la constitución lo manda) que así lo haga la representación relativa de la misma. Pero, como se verá, este no ha sido el método de asignación siempre. Este artículo revisa el reparto de la representación a las provincias desde 1830 hasta la fecha, reconstruyendo y demostrando cómo han ido cambiando los criterios de representación (territorial, poblacional y funcional) utilizados para integrar el congreso. A continuación se analizan los mecanismos de asignación, en especial desde 1978 hasta la fecha, y en forma más específica a partir de la creación reciente de los



nuevos distritos electorales en las tres provincias de mayor población: Guayas, Pichincha y Manabí, de acuerdo al Artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador.

El pasado censo del año 2010 ha arrojado una nueva composición y distribución de la población. Entre otras cosas, el censo debería servir para determinar la representación legislativa de acuerdo al Artículo 118 inciso dos de la Constitución de la República de Ecuador de 2008, que ordena actualizar la representación de acuerdo a los resultados de cada censo. Este ha sido el caso para la próxima elección y pocos tienen en cuenta la magnitud del impacto que esto tiene. En todo caso habría que justificar la razón de establecer otro criterio que no sea el de la división provincial. Entonces, ¿Cuál es el nivel de distorsión que produce la asignación de escaños con la nueva delimitación territorial? ¿Cuál es la distribución que debería utilizarse conforme a la legislación vigente y de acuerdo a los nuevos resultados del censo 2010? ¿Cuál sería una distribución equitativa de acuerdo a la población de las provincias? Este artículo tiene por objeto ofreceremos algunas respuestas a estos interrogantes.

## II. El ideal “una persona un voto”

La idea de la democracia representativa es simple y consiste en el principio “una persona, un voto” (Balinski y Young 1982). Este principio, se apoya en la idea de que las preferencias políticas de un ciudadano no deberían tener mayor peso que las de cualquier otro ciudadano. La experiencia comparada acerca de cómo se ajustan las instituciones a este principio es de la más variada. En términos operativos, en las democracias representativas, esto significaría por lo menos dos cosas: a) que un distrito electoral reciba una cantidad de escaños de acuerdo a su población; y b) que los escaños que recibe un partido se ajusten proporcionalmente a los votos que ha recibido (proporcionalidad).

La segunda cuestión remite a los grados de proporcionalidad del sistema electoral, esto es a la justeza con que el porcentaje de votos de un partido se convierta en un equivalente porcentaje de escaños. Debido a los límites de este trabajo, esta cuestión no será abordada en profundidad, pero se la considerará en la medida que lo requiera. Ahora bien, la primer cuestión, en cambio, consiste en no sobrerrepresentar o subrepresentar a las poblaciones de los distritos. En este sentido, un distrito está sobre-representado



cuando el porcentaje de representantes (o escaños) que se le ha asignado es superior al porcentaje de la población que se encuentra en ese distrito; y, a la inversa, un distrito estará sub-representado cuando el porcentaje de representantes es inferior al porcentaje de población que radica en ese distrito.

El objetivo de ajustar el trazado de los distritos, y la asignación correspondiente de escaños, a la población, es un ideal al que aspiran la mayoría de los sistemas electorales pero que rara vez pueden hacerlo de manera perfecta. La literatura especializada ha acuñado el término *malapportionment* para describir aquellas situaciones que “refieren a la existencia de disparidades significativas en el número de personas representadas por cada diputado” (Katz 1994: 19) o en el caso que hayan sido adjudicados un mismo número de diputados a “las diferencias en población entre de los distritos” (Grofman *et al.* 1997: 458).

La forma en que se trazan los distritos y el número de electores que estos contienen tienen un impacto decisivo en la distribución de los escaños partidarios. Si los distritos para la legislatura no contienen la misma cantidad de electores, entonces se produce un sesgo que favorece a los partidos que obtienen escaños en los distritos menos poblados. Debido a que, con menos votos se pueden obtener más escaños. Por lo general son los distritos de las áreas rurales las que poseen menor cantidad de habitantes, en contrapartida con los distritos de las concentraciones urbanas. Por ello se suele insistir que una de las consecuencias más negativa de la sobre-representación distrital, reside en la sobre-representación de los sectores rurales (Nohlen 1994; Mainwaring 1999; Samuels y Snyder 2001b; entre otros). En la mayoría de los países, según se afirma comúnmente, son los distritos rurales los que tienden a estar sobre-representados en las asambleas legislativas (Gallagher 1991: 45), dando lugar a un sesgo a favor de los partidos que poseen sus apoyos electorales en tales distritos.

### III. El estado de la discusión

Los estudios que vinculan los escaños asignados a los distritos en función de la población quedaron durante mucho tiempo parcialmente descuidados por considerar los desvíos entre la proporción de escaños asignados a un distrito y la proporción de la población encerrada en ellos, como patologías de los sistemas electorales (Taagepera y Shugart



1989: 14) o “inequidad” (Monroe 1994). Al parecer esta tendencia goza de un alto consenso en la disciplina. En este sentido, la perspectiva normativa que se ha ido construyendo es fuertemente negativa. En general, frases como “elecciones no imparciales” (Samuels y Snyder 2001), “favorecimiento de clientelismo” (Mainwaring 1999), “intenciones ocultas” (Nohlen 1994) figuran como fenómenos asociados a la existencia de los desvíos respecto de asignar la representación en relación a la población. Estas expresiones están muy extendidas y compartidas, lo que ha contribuido a generar una imagen perniciosa del fenómeno. Sin embargo, las razones particulares de la existencia del mismo son variadas. En el caso ecuatoriano, como se verá, fueron cambiando las bases de asignación (territorial o poblacional), la unidad territorial de asignación (departamentos, provincias, distritos e incluso el mismo territorio nacional), así como la “razón de reparto” o cifra repartidora. Esos cambios y oscilaciones en busca de mejores criterios de reparto o asignación, o simplemente en busca de obtener ventajas electorales y representativas sesgadas, fueron conduciendo a establecer criterios más técnicos e imparciales, con el objeto de adecuar la asignación al ideal “una persona, un voto”, esto es: de acuerdo al principio poblacional de reparto.

Mi preocupación por este tema data de hace tiempo. Recientemente he abordado la cuestión de la historia del reparto de escaños a las provincias en Argentina (Reynoso 2012). El trabajo aquí presentado se ha beneficiado de la lectura del seminal estudio de Balinski y Young (1983), quienes analizan el debate histórico sobre las consecuencias de diferentes métodos de asignación de escaños en los Estados Unidos, pasando revista a las diferentes reglas propuestas por Thomas Jefferson, Alexander Hamilton, Daniel Webster y otros. En general, este artículo sigue metodológicamente la lógica de presentación desarrollada en ese trabajo pero restringiéndose provisoriamente a las asignaciones establecidas por las normativas electorales ecuatorianas en diferentes momentos, sin estimar asignaciones alternativas para cada caso.

En la literatura especializada este fenómeno es conocido con el nombre de *malapportionment*, y en español es designado como sobrerrepresentación distrital o desproporcionalidad territorial. En forma comparada ha sido objeto de los trabajos de Samuels y Snyder (2001a y 2001b), así como de Stepan (1999). Finalmente, cabe señalar, que ha sido en los Estados Unidos donde la discusión suscita controvertidos debates en torno a medir los efectos sobre los sesgos partidarios así como sobre la legislación, en este sentido las lecturas de los trabajos de Monroe (1994), Grofman *et. al.* (1997), Lee y



Oppenheimer (1999) y Ansolabehere *et. al.* (2003) pueden considerarse contribuciones indispensables, entre otras.

#### IV. La asignación de escaños desde 1830 hasta la fecha

Desde 1830 hasta la actualidad se han sucedido más de 20 constituciones o intentos de proyectos constitucionales. Es claro que la inestabilidad política del Ecuador, ha sido el signo distintivo desde su creación como estado independiente. Algunos proyectos constitucionales fueron más duraderos (p. ej. 1906-1929), mientras que otros apenas lograron un año de vida (p. ej. del 6 de marzo de 1945 al 15 de diciembre de 1946). Cada cambio constitucional respondió, como la mayoría de los académicos lo destaca y advierte, a los cambios relativos en la relación de fuerza de los grupos políticos (Pachano 1998; Mejía Acosta 2002; por citar algunos ejemplos). De modo que, es difícil advertir que cada constitución respondió a las preferencias de conservadores o liberales, en contra de sus adversarios. Un detenido análisis sobre las constituciones permite encontrar algunos patrones en cuanto a los mecanismos de asignación de escaños a las provincias, que revelan concepciones y criterios de representación diferentes. Si consideramos la organización del congreso y la integración del mismo podemos encontrar cuatro eras de formas de representación en el Ecuador. La primera de ellas podemos situarla desde 1830 hasta 1861, cuya característica central es la existencia de un único criterio territorial de igual representación entre los departamentos o territorios, ya sea en formato unicameral tanto como bicameral. La segunda era podemos situarla desde 1861 hasta 1929, con interrupciones, cuya característica central es la adopción de criterios poblacionales de asignación de escaños a las provincias, para la cámara baja, articulado con el original criterio de equidad territorial, en el senado. La tercera etapa, comienza en 1929 y concluye en 1970, y se destaca por mantener articulados los criterios poblacionales y territoriales, pero incorporando un tercer criterio de representación: el funcional. Durante este período, las sucesivas constituciones, garantizan la representación de intereses organizados en instituciones, corporaciones o, incluso, de las fuerzas armadas y de seguridad, en el senado. Finalmente, el cuarto período, o etapa de representación, comienza en 1978 y se mantiene vigente hasta la actualidad caracterizado por la eliminación definitiva del senado y, con ello, la adopción de un congreso unicameral con asignación de escaños a las provincias de acuerdo a la población y pisos mínimos de



representación territorial. A continuación, se pasa revista a estos períodos y se destacan sus específicos mecanismos de asignación de escaños.

#### **IV. 1. El predominio de la representación territorial (1830-1861)**

En la constitución de 1830, la primera de la historia independiente de Ecuador, se estableció un congreso unicameral integrado por un número fijo de 10 diputados para cada uno de los tres departamentos en que se dividía, por entonces, el país. De este modo, la asignación fijaba una base territorial de reparto, estableciendo una equidad representativa entre los departamentos independientemente del peso demográfico de cada uno de ellos. Para 1835, la constitución fue modificada, y se estableció en su reemplazo un sistema bicameral en el cual el senado pasaba desempeñar el rol de cámara de representación de los departamentos: a razón de cinco senadores por cada uno de los departamentos; mientras que la cámara de diputados se conformaría de 24 representantes nacionales. En 1843, los criterios de asignación y reparto, fueron nuevamente alterados restableciendo (y reforzando) el criterio de representación territorial en ambas cámaras: quedando la cámara de diputados integrada por 10 diputados por departamento, y el senado por nueve senadores por departamento. El criterio de asignación se mantuvo hasta 1851, en donde nuevamente se regresó a un congreso unicameral. La constitución de 1851 estableció una base de representación de 14 diputados por departamento, restableciendo el original criterio de 1830 al establecer un congreso unicameral, manteniendo la base de representación territorial. Pero la constitución duró poco, y en 1852 –a menos de un año– se regresó a un sistema bicameral con refuerzo de la representación territorial: 10 diputados y seis senadores por departamento.

#### **IV. 2. La emergencia del criterio poblacional en formato bicameral (1861-1929)**

Desde 1861 a 1929 se suceden una serie reiterada de reformas constitucionales, pero en todas ellas se mantiene la estructura bicameral del congreso con diferente criterio de representación para cada cámara. La cámara de diputados se integra de acuerdo a un criterio poblacional, mientras que la cámara de senadores se integra en base al criterio de igual representación para las provincias. Así el mecanismo de asignación que se adoptó



fue establecer un diputado por provincia y un diputado adicional en función de la “razón de representación” que determinaba un diputado adicional por cada 30 mil habitantes, sin reparto de fracciones y residuos (o, lo que es lo mismo, redondeando hacia el número entero del cociente resultante); mientras que, el senado, quedó compuesto por dos senadores por provincia.

Fueron, en total, seis constituciones o reformas constitucionales que se producen en los años: 1861, 1869, 1878, 1884, 1897 y 1906. La diferencia entre estas constituciones, en lo relativo a la representación y la conformación de las cámaras, residió en la duración de los mandatos de senadores y diputados, así como los criterios de renovación de los integrantes de las cámaras. Por ejemplo, en 1861 se estableció la renovación por mitades de ambas cámaras, para mandatos de cuatro años de duración. Pero en 1869 se elevó a seis años de duración el mandato de los diputados y el de los senadores a nueve años con renovación por tercios. En 1878 se redujeron los mandatos a cuatro años y se restableció la renovación total de los cargos. Así, en 1884 se redujo el mandato de los diputados a dos años de duración y se restableció la renovación por mitades de los senadores con mandatos de cuatro años de duración.

#### **IV. 3. La adopción del criterio de representación funcional (1929-1970)**

Desde 1929 a 1970 se suceden cinco constituciones (1929, 1938, 1945, 1946, 1967), todas ellas adoptaron la ya tradicional doble representación bicameral, con excepción de la breve constitución de 1945-1946 que estableció un congreso unicameral. Este período, sin embargo, trae una nueva incorporación a la representación en Ecuador: junto al criterio poblacional y territorial de representación se adopta un criterio de representación funcional o corporativa.

La constitución de 1929 establecía para la cámara de diputados un mecanismo de asignación poblacional con pisos mínimos de representación para las provincias, y una cámara de senadores de representación territorial y la inclusión de representantes de instituciones y corporaciones que no representan a los ciudadanos en tanto población ni tampoco a las provincias en tanto territorios. Así la constitución de 1929, en su artículo 33, establecía para el senado el siguiente criterio de integración:



Artículo. 33: La Cámara del Senado se compone: 1. De un Senador por cada provincia del Interior y del Litoral. 2. De un Senador elegido, conjuntamente, por las Provincias Orientales. 3. De 15 Senadores de representación funcional, en la forma que a continuación se expresa: un representante de las Universidades; uno del Profesorado Secundario y Especial; dos del Profesorado Primario y Normal; uno del Periodismo, y Academias y Sociedades científicas; dos de la Agricultura; dos del Comercio; uno de la Industria; dos del Obreroísmo; dos de los Campesinos, y uno de la Institución Militar. 4. De un Senador para la tutela y defensa de la raza india”.

Mientras que para la cámara de diputados, en su Artículo 42, establecía un mecanismo de asignación de escaños en relación directa con la población (cuya “razón de representación” se estableció en un diputado por cada 50 mil habitantes y fracción superior a 25 mil) con mínimos para las provincias más pequeñas. Así, la constitución indicaba:

Artículo 42: “Las provincias cuya población exceda de 100 mil habitantes elegirán un Diputado por cada 50 mil; pero si quedare un exceso de 25 mil o más, tendrán derecho a elegir otro Diputado. Las provincias que tengan menos de 100 mil habitantes elegirán dos Diputados, cualquiera que fuere su población. Las Provincias Orientales elegirán un Diputado por cada una de ellas. Los Diputados desempeñarán el cargo por 2 años y podrán ser indefinidamente reelegidos...”

De este modo, como puede observarse, en 1929 se introducía un tercer criterio de representación, adicional al de equidad territorial y al de representación poblacional: la representación funcional de profesiones, instituciones y corporaciones. Por otra parte, en cuanto a los criterios de reparto poblaciones se refiere, la “razón de representación” pasó de un diputado por cada 30 mil habitantes, con redondeo hacia abajo, a un diputado por cada 50 mil habitantes y fracción de 25 mil, o con redondeo hacia arriba.

La adopción del criterio funcional no fue transitoria, ya que permaneció en las siguientes constituciones posteriores. Así la breve constitución de 1945, si bien eliminó el senado, mantuvo los tres criterios de representación en una sola cámara. En su Artículo 23 establecía:



Artículo 23: La Función Legislativa se ejerce por el Congreso Nacional, compuesto de una Cámara integrada de la siguiente manera: 1. Por Diputados elegidos mediante sufragio popular directo y secreto, en esta proporción; Las provincias que tengan hasta ciento cincuenta mil habitantes elegirán tres diputados cada una. Las provincias cuya población se mayor de ciento cincuenta mil habitantes, elegirán un diputado más por cada setenta y cinco mil habitantes de exceso. Por cualquier sobrante de cincuenta mil o más, se elegirá otro diputado. Cada una de las provincias orientales elegirá dos diputados, mientras su población sea menor de ciento cincuenta mil habitantes. Al exceder de esta cifra, se aplicará lo dispuesto en el inciso anterior. Al Archipiélago de Colón elegirá un diputado; 2. Por los siguientes diputados funcionales, elegidos del modo que establezca la ley; a) cuatro por la Universidades; dos por los profesores y dos por los estudiantes; b) uno por el profesorado de la educación secundaria, normal y especial oficiales; c) uno por el profesorado de la educación secundaria particular; d) dos por el profesorado de la educación primaria; e) uno por el profesorado de la educación primaria particular; f) uno por el periodismo, instituciones culturales, academias y sociedades científicas; g) dos por los industriales; h) tres por los agricultores; i) dos por los comerciantes; j) cuatro por los trabajadores; k) dos por los campesinos; l) uno por los organizadores de indios; y, m) uno por las Fuerzas Armadas. Los diputados funcionales, en cuanto fuere posible, serán elegidos de modo que representen por partes iguales a la Sierra y a la Costa.

La constitución de 1945 establece, por un lado la asignación de tres diputados como mínimo para todas las provincias, y un diputado adicional por cada 75 mil habitantes por encima de los 150 mil de base, y agregando uno más en caso que el sobrante o residuo del cociente fuera de 50 mil. Mientras que a las provincias orientales, debido a sus tamaños, se les reservaba un mínimo de dos diputados. Por otra parte se sumaban al congreso unicameral 25 diputados funcionales en representación de instituciones, corporaciones y grupos de lo más variado.

En 1946 se restablece el sistema bicameral y se vuelve al criterio de representación de la constitución de 1929. La cámara de senadores sería integrada mediante criterios de representación territorial y funcional, mientras que la cámara de diputados mediante criterios exclusivamente poblacionales con piso mínimo de representación para las poblaciones más pequeñas. Concretamente, la constitución indicaba:

Artículo 42: La Cámara del Senado se compone de dos Senadores por cada Provincia de la Sierra y del Litoral, elegidos por votación popular directa. Habrá, además, un Senador por



el Archipiélago de Colón y uno por cada una de las Provincias Orientales, elegidos por sufragio directo; y Los siguientes Senadores Funcionales, designados: uno por la Educación Pública, elegido por las Universidades; uno por la Enseñanza Particular; uno por el Periodismo y las Academias y Sociedades Científicas y Literarias, que tengan personería jurídica establecidas, por lo menos, con cinco años de anticipación a la fecha de las elecciones; uno por la Agricultura, uno por el Comercio, uno por los Trabajadores y uno por la industria del Litoral; uno por la Agricultura, uno por el Comercio, uno por los Trabajadores y uno por la Industria, de la Sierra y, uno por la Fuerza Pública.

Artículo 47: La Cámara de Diputados, se compone de los ciudadanos que elijan las Provincias de la República, conforme a la Ley de Elecciones. Cada provincia elegirá un Diputado por cada cincuenta mil habitantes; y, si quedare un exceso de veinticinco mil o más, elegirá otro Diputado. Toda Provincia, excepto el Archipiélago de Colón, elegirá, por lo menos, dos Diputados, aun cuando no tenga cincuenta mil habitantes.

Al igual que la constitución de 1906 y la constitución de 1929, la constitución de 1946 destaca por su estabilidad relativa en términos de la experiencia histórica ecuatoriana, la cual permanece vigente hasta 1963. En cuanto al criterio de base poblacional de reparto, se estableció como “razón de representación” un diputado cada 50 mil habitantes y un adicional por fracción de 25 mil (Método Webster), con piso mínimo de dos diputados para las más pequeñas.

En 1967, nuevamente se produce un proceso de cambio constitucional cuya característica principal, quizás ha sido el aumento del volumen de la regulación constitucional. No obstante, la incorporación de muchos derechos e instituciones, la estructura bicameral del congreso con la adopción de los tres criterios de representación (territorial, poblacional y funcional) que se habían introducido en 1929, se mantiene intacta. La constitución establece de este modo, que:

Artículo 119: Integración del Senado.- El Senado está integrado por dos representantes de cada una de las provincias y por un representante del Archipiélago de Colón elegidos por sufragio popular directo y por quince senadores funcionales: Uno por la Educación Pública, Uno por la Educación Particular, Uno por los Medios de Comunicación Colectiva y las Academias y Sociedades Científicas y Culturales, Dos por la Agricultura, Dos por el Comercio, Dos por la Industria, Cuatro por los trabajadores. Para los efectos de su elección, se considerarán trabajadores los empleados y obreros urbanos y rurales, y los



artesanos. Uno por las Fuerzas Armadas; y, Uno por la Policía Civil Nacional. Cuando los Senadores Funcionarios fueran dos, uno representará a las actividades de la Sierra y el Oriente, y otro, a las de la Costa y Archipiélago de Colón; y cuando fueren cuatro, dos representarán a las actividades de la Sierra y el Oriente, y dos, a las de la Costa y el Archipiélago de Colón.

Artículo 120: Integración de la Cámara de Diputados.- La Cámara de Diputados se compondrá de los ciudadanos elegidos por cada una de las provincias de la República y por el Archipiélago de Colón, en forma proporcional a su población. Las provincias elegirán un diputado por cada ochenta mil habitantes, y otro si quedare un exceso de cuarenta mil y más. En todo caso, ninguna provincia tendrá menos de dos Diputados. El Archipiélago de Colón elegirá uno.

De este modo, el senado mantuvo el doble criterio representativo territorial y funcional, de este modo, mientras que la cámara baja mantuvo el criterio poblacional. Junto a los senadores representantes de las provincias, se agregan 15 senadores funcionales en representación de instituciones públicas y privadas, corporaciones y fuerzas de seguridad. Para la cámara baja se elevó la “razón de representación” a un diputado cada 80 mil habitantes y fracción de 40 mil (Método Webster), con un piso de dos diputados como mínimo para las provincias más pequeñas.

#### **IV. 4. La era del unicameralismo democrático (1978 en adelante)**

A partir del retorno a la democracia en 1978, Ecuador adoptó un congreso unicameral con representación de las provincias de acuerdo al tamaño relativo de sus poblaciones. En términos generales, la constitución de 1978, la reforma constitucional de 1998 y la nueva constitución de 2008, no difieren en sus criterios de base de la representación poblacional. No obstante, han introducido algunas diferencias en cuanto a los mecanismos de asignación, con diputados provinciales y nacionales; en la “razón de representación”, que se redujo de 300 mil a 200 mil; y en la creación de distritos, que pasó de 20 provincias a 24 provincias y, en la actualidad, una división de las tres provincias de mayor población en varios distritos electorales.



#### IV. 4. 1. La asignación de escaños en la Constitución de 1978

La Constitución de 1978, estableció, en el artículo 56, un congreso unicameral, integrado por dos diputados por provincia, con excepción de las provincias más pequeñas, más un diputado adicional en función de la “razón de representación” un diputado por cada 300 mil habitantes y fracción superior a 200 mil habitantes. Adicionalmente a los representantes de las provincias, el congreso se completó con la elección de 12 diputados elegidos en un distrito único nacional. La principal innovación que introduce la constitución de 1978, radicaba en que ésta dejaba de hacer menciones específicas sobre el reparto de escaños y establecía una regla general de asignación. Así, establecía:

Artículo 56: La Función Legislativa es ejercida por la Cámara Nacional de Representantes, con sede en Quito e integrada por doce representantes elegidos por votación nacional; dos representantes elegidos por cada provincia; a excepción de las de menos de cien mil habitantes, que eligen uno y, además, por un representante elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil. Los representantes son elegidos entre los candidatos presentados por los partidos políticos reconocidos legalmente, en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la Ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumentará, en la misma proporción en que se incremente la población nacional, de acuerdo con los censos. Excepcionalmente, la Cámara Nacional de representantes se reunirá en cualquiera otra ciudad.

La base de representación de los dos “tipos” de diputados y la duración diferenciada de sus mandatos, generó que fueran conocidos como diputados provinciales, los primeros, y diputados nacionales, los segundos para 1979, Ecuador estaba dividido en 20 provincias y por esta razón, dado el mecanismo de asignación de escaños, el congreso se compuso de 55 diputados provinciales y 12 diputados nacionales. Si bien la carta constitucional de 1978 estipulaba la elección de los diputados para un período de 5 años consecutivos, en 1983 se “acortó el mandato (...) a 4 años y se introdujeron elecciones intermedias cada dos años para renovar a los diputados provinciales” (Mejía Acosta 2002). Con la actualización de la asignación de los escaños en base a los censos de 1982 y 1990, el número de diputados provinciales fue en aumento. Con posterioridad al censo de 1983, se procedió a una nueva asignación de escaños, de modo que desde 1984 hasta 1988 se eligieron 59 diputados provinciales. Con la creación de la provincia de Sucumbios en



1989, para la elección de 1990 se agrega un representante adicional, y luego con posterioridad al censo de 1990, este número se eleva a 65.

En 1996 la constitución de 1978 fue recodificada, y el artículo 56 de 1978 pasó a tener una nueva redacción que implicó una nueva numeración y un cambio sensible en el criterio de asignación de escaños. Ello implicó una nueva codificación:

Artículo 79: La Función Legislativa es ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito, integrado por doce legisladores elegidos por votación nacional; dos legisladores elegidos por cada provincia; y, además, por un legislador elegido por cada trescientos mil habitantes o fracción que pase de doscientos mil. Los legisladores son elegidos entre los candidatos presentados en listas que son calificadas por la Función Electoral, de acuerdo con la Ley. La base de elección de trescientos mil o fracción de doscientos mil se aumentará en la misma proporción en que se incremente la población nacional, de acuerdo con los censos. Excepcionalmente, el Congreso Nacional se reunirá en cualquiera otra ciudad.

La nueva redacción modificó el nombre del congreso unicameral, de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional, constitucionalizó la diferencia en la duración de los mandatos (Artículo 80) y elevó el piso mínimo de dos escaños para todas las provincias, de modo que la cámara quedó integrada por 70 diputados provinciales (junto a los 12 nacionales).

#### **IV. 4. 2. La asignación de escaños de la Reforma Constitucional de 1998**

La reforma constitucional de 1998 eliminó los 12 diputados del distrito único nacional, y redujo la “razón de representación” a un diputado por cada 200 mil habitantes y fracción superior a 150 mil, manteniendo el nuevo piso mínimo de dos diputados por provincia. Así, el Artículo 126 indicaba:

Artículo 126: La Función Legislativa será ejercida por el Congreso Nacional, con sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional. Estará integrado por diputados que serán elegidos por cada provincia en número de dos, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que pase de ciento cincuenta mil. El



número de habitantes que servirá de base para la elección será el establecido por el último censo nacional de población, que deberá realizarse cada diez años.

De este modo, al reducir la razón de representación de un diputado cada 300 mil habitantes a un diputado cada 200 mil habitantes, se aumentaba el número de escaños asignados a las provincias que llegó a ser de 101. Adicionalmente, en 1998 se crea la provincia de Orellana, la cual será considerada desde entonces como la provincia número 22.

## **V. La asignación de escaños en la Constitución de 2008 y sus adecuaciones respecto de la igualdad del voto**

La constitución de 2008, si bien introdujo nuevos derechos y estableció nuevas funciones del estado, en materia de asignación de escaños no introdujo un nuevo patrón de representación, por el contrario, regresó al espíritu de la constitución de 1978 introduciendo nuevamente la figura de los diputados por distrito único nacional y los diputados por distritos provinciales de acuerdo a la población, con piso mínimo. Sin embargo, introdujo una posibilidad nueva: la creación de distritos metropolitanos y la posibilidad de que una futura ley determine la elección de asambleístas de regiones. Concretamente, en su artículo 118 la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, establece lo siguiente:

Artículo 118. La función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrará por asambleístas elegidos para un período de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

La Asamblea quedará integrada por: 1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional. 2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. 3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.



El texto constitucional reproduce la base mínima de representación a las provincias, mediante la asignación de un número igual de dos diputados como base, y reparte luego un número adicional de diputados de acuerdo al tamaño de la población de las mismas, de los distritos o de regiones que pudieran crearse. Con la creación de las provincias de Santa Elena –en el territorio de la provincia de Guayas– y de Santo Domingo en 2007 – en el territorio de la provincia de Pichincha–, el número de provincias ascendió así de 22 a 24, aumentando de este modo también el número de escaños total de la Asamblea unicameral. De este modo el congreso quedó conformado por 103 diputados elegidos por las provincias más 15 por distrito único nacional. En el apéndice se describe el procedimiento de asignación, de este modo, podemos estimar sin ambigüedades cuantos escaños le correspondieron a cada una de las 24 provincias que componían el país en 2009. Procedemos a estimar el cociente  $q$  y podemos listar a las provincias según población y número de escaños. La asignación debería producir un ordenamiento monótono: esto es, sobre la base de dos escaños mínimos, a mayor población de una provincia debería corresponderle un mayor número de escaños asignados.



Tabla I. *Asignación de escaños por provincia 2009 con base en el Censo 2001 y dos nuevas provincias (24 provincias)*

Provincias	Censo 2001	$q$ : POP/200 mil	Asignación 2009	Habitantes por diputado
Galápagos	18640	0,09	2	9320,0
Pastaza	61779	0,31	2	30889,5
Zamora Chinchipe	76601	0,38	2	38300,5
Napo	79139	0,40	2	39569,5
Orellana	86493	0,43	2	43246,5
Morona Santiago	115412	0,58	2	57706,0
Sucumbios	128995	0,64	2	64497,5
Carchi	152939	0,76	3	50979,7
Bolívar	169370	0,85	3	56456,7
Cañar	206981	1,03	3	68993,7
Santo Domingo*	238827	1,19	3	79609,0
Imbabura	344044	1,72	3	114681,3
Cotopaxi	349540	1,75	4	87385,0
Esmeraldas	385223	1,93	4	96305,8
Chimborazo	403632	2,02	4	100908,0
Loja	404835	2,02	4	101208,8
Tungurahua	441034	2,21	4	110258,5
El Oro	525763	2,63	4	131440,8
Azuay	599546	3,00	5	119909,2
Los Ríos	650178	3,25	5	130035,6
Manabí	1186025	5,93	8	148253,1
Pichincha	2149990	10,74	12	179165,8
Guayas	3309034	16,55	17	194649,1
Santa Elena*		0,00	3	
Zonas no delimitadas	72588			
Total	12156608		103	118025

Nota: \*Provincias de Santa Elena (escindida de Guayas) y Santo Domingo (Escindidas de Pichincha) creadas en 2007, datos de población estimados en base a 2001. Estimaciones realizadas en base a Constitución de la República del Ecuador, Artículo 118 y Censo de Población 2001.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Censo de población 2010. [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

Como se puede apreciar, cada provincia recibe un número de escaños de acuerdo a su población con una base de dos escaños como mínimo. Existen, no obstante, situaciones problemáticas. Si bien al artículo 118 anteriormente citado establece la “razón de representación” de 200 mil y el piso de dos escaños por provincia, la constitución exige además una distribución que, entre otras cosas, garantice el principio de igualdad del voto. Así, el Artículo 116 señala que “para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad



del voto, equidad, paridad (...)”. La existencia del artículo 116 impone un ideal normativo que el Artículo 118, al establecer el piso de dos diputados, pudiera violar. Si consideramos el total de la población del país y el número de escaños provinciales de la Asamblea, podemos calcular que la igualdad del voto proclamada en el Artículo 116 se cumpliría si se asignara a razón de un diputado cada 118 mil habitantes aproximadamente. Pero este no es el caso, por ejemplo, Galápagos recibe a razón de un diputado cada nueve mil habitantes mientras que Pichincha recibe un diputado cada 179 mil, como puede observarse en la quinta columna de la Tabla I. En otras palabras, un voto en Galápagos equivale a 19 votos en Guayas. En otras palabras, el peso del voto en Guayas es sólo del 5% del peso del voto en Galápagos, lo que estaría indicando, sin lugar a dudas, que la asignación de escaños viola el principio de igualdad “una persona, un voto” que el artículo 116 exige.

En el año 2010 se ha llevado adelante un nuevo censo de población lo cual, por mandato constitucional, implica que se debe proceder a una nueva asignación de escaños. Así la elección de 2013 se debe llevar adelante con una nueva asignación. La Tabla II presenta la asignación hipotética para la elección del año 2013 manteniendo la división geográfica y electoral de las 24 provincias con base en los nuevos datos de población del censo 2010.



Tabla II. *Asignación de escaños 2013 con base en el Censo 2010*

Provincias	Censo 2010	$q$ : POP/200 mil	Asignación 2013	Habitantes por diputado
Galápagos	25124	0,13	2	12562
Pastaza	83933	0,42	2	41967
Zamora Chinchipe	91376	0,46	2	45688
Napo	103697	0,52	2	51849
Orellana	136396	0,68	2	68198
Morona Santiago	147940	0,74	2	73970
Carchi	164524	0,82	3	54841
Sucumbios	176472	0,88	3	58824
Bolívar	183641	0,92	3	61214
Cañar	225184	1,13	3	75061
Santa Elena	308693	1,54	3	102898
Santo Domingo	368013	1,84	4	92003
Imbabura	398244	1,99	4	99561
Cotopaxi	409205	2,05	4	102301
Loja	448966	2,24	4	112242
Chimborazo	458581	2,29	4	114645
Tungurahua	504583	2,52	4	126146
Esmeraldas	534092	2,67	4	133523
El Oro	600659	3,00	5	120132
Azuay	712127	3,56	5	142425
Los Ríos	778115	3,89	6	129686
Manabí	1369780	6,85	9	152198
Pichincha	2576287	12,88	15	171752
Guayas	3645483	18,23	20	182274
Zonas no delimitadas	32384			
Total	14483499		115	125943

Nota. Estimaciones realizadas en base a Constitución de la República del Ecuador, Artículo 118 y Censo de Población 2010.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Censo de población 2010. [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

En la asignación de escaños hipotética para la elección de 2013 Galápagos recibiría a razón de un diputado cada 12,5 mil habitantes mientras que Guayas recibiría un diputado cada 182 mil habitantes, como puede observarse en la quinta columna de la Tabla II. En otras palabras, la disparidad o desigualdad en el peso del voto seguirían siendo un problema. Esta tensión entre el ideal que exige el artículo 116 y el mecanismo de asignación que establece el artículo 118, se debe en primer lugar al piso mínimo de dos diputados por provincia, pero también se debe a las asimetrías existentes en la distribución poblacional de las provincias. La asignación constitucional de escaños a las provincias se aleja del ideal normativo de igualdad del voto, como se puede apreciar



claramente y sin ambigüedades en las Tablas I y II. No obstante, esta asimetría en el peso del voto de los ciudadanos de las diferentes provincias, tiene una profunda raíz histórica constitucional de representación territorial como se ha podido analizar en los apartados previos. La presencia de un componente territorial en la representación, tiene su raíz en el origen de la representación política en Ecuador, desde 1830 y se ha mantenido a lo largo de las innumerables reformas y cambios constitucionales.

Pese a las disparidades la asignación de escaños se realiza de acuerdo a la población a partir de cierto umbral, y ello produce que las provincias más grandes reciban más escaños que las más pequeñas. Como las disparidades poblaciones son grandes, las disparidades en las magnitudes de los distritos también lo son. En la actualidad existirían cinco distritos de magnitud dos ( $M=2$ ), seis distritos de  $M=3$ , siete de  $M=4$ , dos de  $M=5$ , uno de  $M=6$ , mientras que las tres provincias más grandes reciben un número mayor: Manabí tendría una  $M=9$ , Pichincha  $M=15$ , y Guayas tendría un distrito de  $M=20$ .

Se sabe que el sistema electoral produce diferentes impactos sobre el sistema de partidos dependiendo de la magnitud de distritos ( $M$ ), de modo que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas ha establecido un mecanismo de homogeneización de los tamaños de los distritos electorales, para que éstas diferencias entre las magnitudes de los distritos no sean tan grandes. Así en el año 2012 se ha aprobado la creación de nuevos distritos electorales que se pondrán en vigencia en las elecciones del año 2013, conforme al artículo 150 de la Ley del Código de la Democracia.

## **VI. La redistribución propuesta para las elecciones de 2013 y su impacto en la igualdad del voto**

La división del Ecuador en 24 provincias y su correspondiente asignación de escaños representada en la Tabla I y II, ha sido modificada por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (Abril 2009), que ha estipulado la creación de nuevos distritos electorales allí donde el número de escaños a asignarse sea mayor que ocho. Si algún sentido tuviera la creación de los nuevos distritos electorales, éste podría ser que el número de escaños asignados a los distritos no difiera demasiado. Esto afectó, específicamente a las tres provincias de mayor tamaño que elegirían 9, 15 y 20 asambleístas cada una. En concreto, la Ley establece que:



Artículo 150. “...las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones (...) en el caso que una provincia cuente con un distrito metropolitano, el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar la población del distrito metropolitano”.

Por esa razón, se han instituido nuevas circunscripciones o distritos electorales en las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha. La creación de los distritos mantiene la asignación de escaños a la provincia como un todo, y no supone ni contempla la asignación del piso de dos escaños y adicionales. Este es un aspecto importante, dado que la constitución establece la asignación de escaños por provincia y no por distritos electorales. De este modo, la legislación implica que:

- La provincia de Guayas que en la actualidad le corresponderían 20 escaños, quedará así dividida en cuatro distritos de cinco escaños cada uno.
- La Provincia de Manabí, a la que le correspondería 9 escaños, quedará dividida en dos distritos o circunscripciones electorales, una de cuatro escaños y otra de cinco.
- La provincia de Pichincha, que en total le corresponde 17 escaños, quedará dividida en Distrito Metropolitano Quito (DMQ) y provincia de Pichincha. La provincia elegirá tres diputados, mientras que el DMQ será dividido en tres distritos o circunscripciones electorales, a dos de los cuales se les asignarán cuatro diputados y a otro cinco.

De este modo, la nueva distritación genera un nuevo mapa con un total de 30 distritos electorales. En la Tabla II se presentan las nuevas asignaciones, acompañadas de una nueva medida. En la última columna se presenta la asignación justa o teórica de escaños que debería corresponder a cada provincia o distrito en caso que la asignación fuese perfectamente proporcional a la población. La misma, denominada Método Hamilton, consiste en dividir la población de la provincia o distrito por el total de la población, y a ese cociente multiplicarlo por el número total de escaños a asignar (en este caso 116). De este modo, la proporción de escaños sería exactamente igual a la de la población. Obviamente, como los escaños no se pueden fraccionar, consideraremos una asignación



justa si la misma se mantiene alrededor de la cuota: esto es, hacia el entero inferior o superior más cercano. Nótese, las disparidades o distorsiones que el actual mecanismo de asignación produce comparado con un método de asignación perfecta. Por ejemplo, los nuevos distritos de Guayas debería elegir entre siete y ocho escaños, a diferencia de los cinco que elegirán en la actualidad.

Tabla III. *Asignación de escaños en 30 distritos electorales (24 provincias y 1 Distrito Metropolitano) con base en el Censo 2010*

Provincias	Censo 2010	$q$ : POP/200 mil	Asignación 2013	Habitantes por diputado	Asignación Justa Método Hamilton
Galápagos	25124	0,13	2	12562	0,201
Pastaza	83933	0,42	2	41967	0,673
Zamora					
Chinchi	91376	0,46	2	45688	0,733
Napo	103697	0,52	2	51849	0,832
Orellana	136396	0,68	2	68198	1,094
Morona Santiago	147940	0,74	2	73970	1,188
Carchi	164524	0,82	3	54841	1,321
Sucumbios	176472	0,88	3	58824	1,417
Bolivar	183641	0,92	3	61214	1,474
Cañar	225184	1,13	3	75061	1,808
Santa Elena	308693	1,54	3	102898	2,478
Pichincha*	337096	1,69	3	112365	2,706
Santo Domingo	368013	1,84	4	92003	2,954
Imbabura	398244	1,99	4	99561	3,197
Cotopaxi	409205	2,05	4	102301	3,285
Loja	448966	2,24	4	112242	3,604
Chimborazo	458581	2,29	4	114645	3,681
Tungurahua	504583	2,52	4	126146	4,050
Esmeraldas	534092	2,67	4	133523	4,287
El Oro	600659	3,00	5	120132	4,822
Azuay	712127	3,56	5	142425	5,716
Los Rios	778115	3,89	6	129686	6,246
Manabí*	1369780	6,85	9		10,995
- D 1	559812	2,80	(4)	139953	4,494
- D 2	809968	4,05	(5)	161994	6,502
DM Quito*	2239191	11,20	13		1,974
- DM1	738765	3,69	(4)	184691	5,930
- DM2	880381	4,40	(5)	176076	7,067
- DM3	620045	3,10	(4)	155011	4,977
Guayas*	3645483	18,23	20		29,263
- DG1	890648	4,45	(5)	178130	7,149
- DG 2	918377	4,59	(5)	183675	7,372
- DG 3	889321	4,45	(5)	177864	7,139



- DG 4	947137	4,74	(5)	189427	7,603
Zonas no delimitadas	32384				
Total	14483499		116	124857	

Nota. \*Provincias afectadas por la nueva distritación. Estimaciones realizadas en base a Constitución de la República del Ecuador, Artículo 118 y Censo de Población 2010.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censo, Censo de población 2010. [www.inec.gob.ec](http://www.inec.gob.ec)

Considerando la nueva ingeniería distrital, el país quedará dividido en 24 provincias y el nuevo Distrito Metropolitano Quito (DMQ). Por su parte, dos provincias (Guayas y Manabí) y el DMQ se dividirán, a su vez, en distritos o circunscripciones electorales más pequeñas. De esa nueva partición de estas tres áreas más pobladas, surgen 21 distritos electorales, cuyos contornos geográficos coinciden con las provincias, más nueve distritos electorales nuevos: cuatro en Guayas, dos en Manabí y tres en DMQ; que en total componen los 30 distritos electorales que pasará a tener el país en las elecciones de 2013.

## VII. Consecuencias de la nueva distritación

A simple vista, el primer impacto que la nueva distritación produciría sería una reducción de las magnitudes de distrito del sistema electoral, reduciendo de este modo el grado de proporcionalidad del mismo. No obstante, una análisis de mediana profundidad permite establecer que la magnitud de distrito promedio actual ya es de por sí poco proporcional. La magnitud promedio para un sistema electoral con 24 provincias, es de 4,83 (116/24) escaños por distrito, mientras que con la nueva distritación tan sólo desciende a 3,87 (116/30).

Un segundo impacto está vinculado con las notables diferencias en la conformación de los distritos electorales. En primer lugar, la asignación constitucional establece una asignación de dos escaños de base a las provincias y no a los distritos. De modo que, los nuevos distritos creados no reciben el bono adicional de dos escaños. La asignación corresponde al nivel de la provincia y, luego, una vez realizada esa asignación, los escaños se reparten entre los distritos. Así Guayas recibe dos escaños de base y 18 por el cociente  $q$  de la relación entre su población y la razón de representación de 200 mil habitantes. Pero, no obstante, esos 20 escaños son repartidos entre los cuatro distritos electorales, los cuales a diferencia de las provincias no reciben un plus de dos adicionales,



contribuyendo a mantener los niveles de desigualdad del voto ya existente. Así en Guayaquil, el número de habitantes por diputado oscila entre los 178 mil y los 189 mil según el distrito.

Algo similar sucede con Manabí, provincia que recibe dos escaños de base, más seis escaños adicionales debido al cociente  $q$ , de la relación entre su población y la razón de 200 mil, más un escaño adicional por la fracción o sobrante de 150 mil, lo cual suma un total de nueve escaños. La provincia se divide así en dos distritos electorales, que no reciben cada uno un plus de dos. Sin embargo, están en mejor posición que los de Guayas, ya que el adicional por resto o fracción compensa la cantidad de escaños, y genera una relación de un diputado cada 140 mil y 161 mil habitantes.

En segundo lugar, la situación de Pichincha y DMQ genera otra diferencia, entre las provincias que no han sido divididas y las provincias que sí han sido divididas (Guayas y Manabí). La provincia de Pichincha, ahora reducida por la extracción del DMQ, mantiene su status de provincia y, en consecuencia recibe dos diputados de base más el adicional que le corresponde por el cociente  $q$ . Ahora bien, el nuevo DMQ no adquiere el status de provincia, pero sí se le ha adjudicado el mínimo de dos diputados de base más el adicional de 11 escaños por el cociente de reparto  $q$ , lo que suma un total de 13 escaños asignados. De este modo, si consideramos a Pichincha como un todo se beneficia de un doble reparto. Esto no está del todo mal, ya que ha permitido que los tres distritos creados en el DMQ oscilen entre un asambleísta cada 155 mil y un asambleísta cada 184 mil. No obstante, este mismo reparto ha permitido que la provincia de Pichincha obtenga 1 diputado cada 112 mil. Esto produce cierta asimetría en la creación de los nuevos distritos, ya que de haberse creado un Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG) este hubiese recibido un plus de dos diputados adicionales, y con ellos hubiese contribuido a mejorar la representación de la provincia, hoy muy desfavorecida.

### VII. 1. Comparaciones agregadas

El peso histórico de la representación territorial persistente lo convierte a Ecuador en uno de los sistemas electorales con mayor desvío del ideal “una persona, un voto” de la región. La existencia de estas disparidades en el trazado de los distritos electorales puede ser producto de diferentes factores. Sin embargo, el principal efecto directo o mecánico



es el sesgo en la representación partidaria; esto es que un partido A en un distrito con poca población obtenga un escaño al igual que otro partido B, pero cuyo escaño lo obtuvo en un distrito con mayor población. En otras palabras, el partido A pudo obtener un escaño con muchos menos votos que el partido B. De este modo, se producen sesgos partidarios que afectan a la representación política y que tienen un impacto directo en la formación de las mayorías legislativas y en consecuencia en la elaboración y adopción de determinadas políticas públicas.

Por otra parte, también es posible estimar el desvío implicado en la desigualdad del voto que eso supone, a partir de estimar la desproporcionalidad geográfica (*malapportionment*). El desvío o desproporcionalidad geográfica (*malapportionment*) se entiende como la diferencia entre el porcentaje de población de un distrito electoral y el porcentaje de escaños asignados. Cuando se suman todas esas disparidades se puede obtener la cantidad de desvío (o desproporcionalidad) total producida en un sistema electoral. El índice (D) propuesto por Loosemore y Hanby (1971), establece la siguiente ecuación:

El índice de D consiste en sumar las diferencias absolutas entre el porcentaje de la población ( $p_i$ ) y el porcentaje de escaños ( $e_i$ ), de cada distrito  $i$ , dividido por dos. Así los sistemas electorales que buscan satisfacer el ideal democrático de “una persona, un voto”, por definición, buscan minimizar D.

Considerando el censo de población de 2001 y la asignación correspondiente de 2009, el valor de D estimado fue del 19,2%. Este valor es de gran utilidad, puesto que si bien es elevado y, en cierta medida, permite indicar cuan ajustado o no es el reparto al artículo 116 que exige “igualdad del voto”, sirve además para cotejar si las futuras asignaciones de escaños a las provincias han contribuido a aumentarlo o a disminuirlo o bien si es mejor que las pasadas asignaciones de escaños. En otras palabras, si se aproximan o se alejan al ideal exigido por el artículo 116.

Las anteriores asignaciones de escaños, al menos las que podemos cotejar desde 1979 hasta la fecha, arrojaron un desvío de la igualdad del voto (*malapportionment*) elevado. En 1979 el valor de D fue de 20,7% el cual se redujo imperceptiblemente en las posteriores asignaciones de escaños. En 1992, según los datos censales y de asignación de escaños, el valor de D alcanzó los 19,9%, para trepar nuevamente al 23% en 1996, momento en que



Ecuador bate el record del congreso unicameral más distorsionado del planeta (Samuels y Snyder 2001). En 1998, con posterioridad a la reforma se reduce nuevamente a 19% y se mantiene en ese umbral hasta la elección de 2009 (19,2%).

Considerando el censo de población de 2010 y la asignación hipotética manteniendo las 24 provincias correspondiente a la elección próxima de 2013, el valor  $D$  estimado, del desvío total de la igualdad del voto, o desproporcionalidad geográfica, mejoraría considerablemente en relación a los valores históricos: alcanzaría el valor mínimo de la historia reciente de Ecuador al arrojar un valor de 14,5%. Si bien este nivel de desproporcionalidad geográfica continua presentando una desviación del principio de igualdad del voto, el valor es algo inferior al de las asignaciones que se han producido desde hace años. Sin embargo, la división en 24 distritos electoral no está vigente en las próximas elecciones, de modo que tenemos que estimar la desproporcionalidad geográfica o distrital de la asignación de escaños con 30 distritos.

Seamos claros: la nueva distritación no contribuye a reducir las históricas distorsiones en la igualdad del voto, pero no la aumentan. Considerando el censo de población de 2010 y la nueva asignación con 30 distritos electorales, el valor  $D$  estimado, del desvío total de la igualdad del voto, o desproporcionalidad geográfica, sería de 15,1%. Si bien continua presentando una desviación del principio de igualdad del voto, comparativamente con países más equitativos en términos de representación poblacional, el valor sigue siendo inferior al de todas las asignaciones que se produjeron desde 1979 en adelante, aunque levemente superior a la que se podría producir manteniendo el diseño distrital de las 24 provincias como distritos electorales (14,5%). Considerando la nueva ingeniería distrital, el país quedará dividido en 24 provincias y el nuevo Distrito Metropolitano Quito (DMQ). Por su parte, dos provincias (Guayas y Manabí) y el DMQ se dividirán, a su vez, en distritos o circunscripciones electorales más pequeñas. De esa nueva partición de estas tres áreas más pobladas, surgen 21 distritos electorales, cuyos contornos geográficos coinciden con las provincias, más nueve distritos electorales nuevos: cuatro en Guayas, dos en Manabí y tres en DMQ; que en total componen los 30 distritos electorales que pasará a tener el país en las elecciones de 2013.



## VIII. Conclusiones

La nueva adjudicación de escaños a los distritos se ha realizado conforme lo establece la constitución nacional en su Artículo 118, no obstante se ha resuelto por medio de la Ley de OEOP, en su artículo 150, redistribuir las tres provincias de mayor tamaño poblacional: Guayas, Quito y Manabí. Del análisis de esta nueva situación se derivan las siguientes conclusiones:

En primer lugar, existe una tensión normativa entre el mandato imperativo de igualdad del voto y proporcionalidad del artículo 116 de la Constitución de la República de Ecuador y el mecanismo de reparto establecido en su artículo 118. La tensión proviene del piso mínimo de dos diputados por provincia y del reparto de los residuos superiores a  $3/4$  (fracción de 150 mil), que producen que las provincias más pequeñas tengan una mejor representación relativa. Sin embargo, como ha quedado demostrado a lo largo del presente trabajo, la existencia del piso mínimo es histórica y responde a la existencia tradicional de criterios territoriales de representación que datan desde 1830, es decir desde la primera constitución ecuatoriana. Desde entonces, el peso de los territorios en el congreso nacional ha sido la marca distintiva, pese a que ha habido innovaciones representativas a lo largo de las constituciones.

En segundo lugar, la nueva distritación que manda el artículo 150 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia (Abril 2009), reduce la magnitud de los tres distritos electorales más grandes, pero no las distorsiones en el peso del voto (igualdad del voto). De este modo, la nueva distritación no aumenta la desigualdad del voto, aunque introduce desajustes entre los nuevos distritos electorales. Al reducir, no obstante, el tamaño de los nuevos distritos puede estar generando problemas en la distribución proporcional de escaños a los partidos, contraviniendo el artículo 116 por los resultados que el reparto posterior a la elección pudiera producir. Y ello debido a que, como ha sido demostrado en la disciplina (Taagepera y Shugart 1989; Nohlen 1994; Lijphart 1994, entre otros), cuanto más pequeña es la magnitud de los distritos, más desproporcional tienden a ser los resultados de adjudicación de escaños a los partidos.

Seamos claros: la nueva distritación no contribuye a reducir las históricas distorsiones en la igualdad del voto, pero no la aumentan. Considerando el censo de población de 2010 y



la nueva asignación con 30 distritos electorales, el valor D estimado, del desvío total de la igualdad del voto, o desproporcionalidad geográfica, sería de 15,1%. Si bien continua presentando una desviación del principio de igualdad del voto, comparativamente con países más equitativos en términos de representación poblacional, el valor sigue siendo inferior al de todas las asignaciones que se produjeron desde 1979 en adelante, aunque levemente superior a la que se podría producir manteniendo el diseño distrital de las 24 provincias como distritos electorales (14,5%). Considerando la nueva ingeniería distrital, el país quedará dividido en 24 provincias y el nuevo Distrito Metropolitano Quito (DMQ). Por su parte, dos provincias (Guayas y Manabí) y el DMQ se dividirán, a su vez, en distritos o circunscripciones electorales más pequeñas. De esa nueva partición de estas tres áreas más pobladas, surgen 21 distritos electorales, cuyos contornos geográficos coinciden con las provincias, más nueve distritos electorales nuevos: cuatro en Guayas, dos en Manabí y tres en DMQ; que en total componen los 30 distritos electorales que pasará a tener el país en las elecciones de 2013.

## IX. Bibliografía

- Ansolabehere, Stephen, James Snyder y Michael Ting. 2003. "Bargaining in Bicameral Legislatures: When and Why Does Malapportionment Matter?." *American Political Science Review* 97 (3): 471-481.
- Balinski, Michel y H. Peyton Young. 1983. *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. : New Haven: Yale University Press.
- Conaghan, Catherine. 1995. "Politicians Against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System." En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Scott Mainwaring y Timothy Scully (eds). Stanford: Stanford University Press.
- Cox, Gary. 1997. *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1951. *Los partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, Flavia y Manuel Alcántara. 2001. *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Gallagher, Michael. 1991. "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems." *Electoral Studies* 10: 33-51.
- Grofman, Bernard, William Koetzle y Thomas Brunell. 1997. "An integrated perspective on the three potential source of partisan bias: Malapportionment, turnout differences and the geographical distribution of Party Votes Shares." *Electoral Studies* 16 (4): 457-470.



- Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. 1998. *El Federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Katz, Richard. 1994. *Electoral Systems*. Lecture prepared for delivery at the IPSA Workshop/International, School of Political Science, Sakala Centre, Tallin, Estonia.
- Katz, Richard. 1997. *Democracy and Elections*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Lee, Frances y Bruce Oppenheimer. 1999. *Sizing Up the Senate. The Unequal Consequences of Equal Representation*. Chicago: Chicago University Press.
- Lijphart, Arendt. 1994. *Electoral Systems and Party Systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. USA: Oxford University Press.
- Loosemore, John y Victor Hanby. 1971. "The Theoretical Limits of Maximun Distortion: Some Analytic Expressions for Electoral Systems." *British Journal of Political Science* 1: 467-77.
- Mainwaring, Scott. 1999. *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mejía Acosta, Andrés. 2002. *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador 1978-1998*. Quito: Konrad Adenauer.
- Monroe, Burt .1994. "Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity." *Electoral Studies* 13 (2): 132-149.
- Monsalve, Sofía y Susana Sottoli. 1998. "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico-empírico: enfoque sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas." En: *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Dieter Nohlen y Mario Fernandez (eds). Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. México: FCE.
- Nohlen, Dieter. 2008. "Instituciones y Cultura Política." *Postdata* 13: 27-47.
- Pachano, Simón. 1998. *La representación caótica*. Quito: FLACSO-Konrad Adenauer.
- Reynoso, Diego. 1999. "La desigualdad del voto en Argentina." *Perfiles Latinoamericanos* 15, FLACSO, México.
- Reynoso, Diego. 2002. "Las consecuencias políticas de la sobre-representación distrital." *Política y Gobierno* IX (2) CIDE, México.
- Reynoso, Diego. 2004. *Votos Ponderados. Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*. México: Editorial Miguel Angel Porrua, FLACSO.
- Reynoso, Diego. 2005. "Bicameralismo y sobre representación en Argentina en perspectiva comparada." *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* 2 (1): 69-94.
- Reynoso, Diego. 2012. "El reparto de la representación." *Postdata* 17: 153-192.
- Riker, William. 1986. "Duverger`s Law Revisited." En *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds). New York: Aghaton Press.
- Samuels, David and Richard Snyder. 2001a. "The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 31: 651-671.



Samuels, David and Richard Snyder. 2001b. "Devaluing the vote: Latin Americas Unfair Election." *Journal of Democracy* 12 (1): 146-159.

Stepan, Alfred. 1999. "Federalism and Democracy: Beyond the US Model." *Journal of Democracy*, 10 (4): 19-34.

Sartori, Giovanni. 1986. "The Influences of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?" En: *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Bernard Grofman y Arend Lijphart. New York: Aghaton Press.

Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

Taagepera, Rein y Matthew Shugart. 1989. *Seats and votes: The effects and determinants of Electoral Systems*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.



## Apéndice:

### Mecanismo de asignación de escaños en base a razón de representación utilizado en Ecuador (Método Webster con reparto de residuos superiores a $2/3$ y $3/4$ de la razón)

El procedimiento para estimar el número de escaños que se le asignará a una provincia, se procede de la siguiente forma:

1. estimar el cociente ( $q$ ) de cada provincia.
2. ( $q$ ) surge de la división entre la población de la provincia y la razón de representación ( $x$ ) (en 1978 fue de 300 mil y desde en 1998 es de 200 mil).

$$q = \text{población} / x$$

- Se toma como población de la provincia la información disponible en el último censo.
3. El número entero más próximo al valor de  $q$  corresponde al número de escaños, adicionales a los dos de piso, que se le asigna a la provincia. En el caso de Ecuador, se hace una pequeña corrección: si los decimales que acompañan al número entero en  $q$  corresponden a un número igual o mayor a 0,66, (que representan a la fracción de 200 mil en 1978) e igual o mayor a 0,75 (que corresponde a la fracción de 150 mil desde 1998) se le asigna un escaño adicional.



## Alternativas de asignación de escaños

### Método de Hamilton (o Hare con restos mayores)

El procedimiento para estimar el número de escaños que se le asignará a una provincia, se procede de la siguiente forma:

1. Establecer el tamaño del congreso ( $z$ ) o número de escaños a asignar
2. Se divide la población total por el número de escaños a asignar. El resultado es la razón de representación ( $x$ ) o cuota de asignación justa.
3. estimar el cociente ( $q$ ) de cada provincia, que surge de la división entre la población de la provincia y la razón de representación ( $x$ )

$$q = \text{población} / x$$

4. El valor entero que arroja  $q$  corresponde al número de escaños, adicionales a los 2 de piso, que se le asigna a la provincia
5. Los escaños que queden sin asignar, se reparten a las provincias en orden de mayor a menor de las fracciones o residuos que hayan sobrado (o restos mayores)



### Método de Jefferson (o D'Hondt de divisores sucesivos)

El procedimiento para estimar el número de escaños que se le asignará a una provincia, se procede de la siguiente forma:

1. Establecer el tamaño del congreso ( $z$ ) o número de escaños a asignar
2. Encontrar un divisor o razón de representación ( $x$ ), tal que la división de la población de las provincias por ese divisor ( $x$ ) arroje cocientes ( $q$ ) de cada provincia, cuyos enteros sumados sea igual al número de escaños a asignar.
3. Asignar como mínimo un número de escaños a las provincias (1 o 2)

Una forma sencilla de estimarlo es considerar el reparto por rondas o turnos igual al número de escaños a asignar ( $z$ ).

1. En el primer turno, entregar el primer escaño a la provincia con el cociente mayor, el cual surge de dividir la población sobre el número de escaños ya recibidos más uno. En el primer turno, todas las provincias son divididas por uno, ya que ninguna ha recibido un escaño aún.
2. En los turnos sucesivos, entregar el escaño siguiente a la provincia con el cociente mayor, el cual surge de dividir la población sobre el número de escaños ya recibidos más uno. En el segundo turno, el cociente de la provincia que ya recibió un escaño es igual a la población dividido 2. Las demás dividen por uno. Y así sucesivamente hasta completar el reparto.



## Documentos de Trabajo

Dirección: Flavia Freidenberg

Editores: Hugo Marcos Marné y Tomáš Došek

Contacto: [dt.ibero@usal.es](mailto:dt.ibero@usal.es)

### Colección

Nº	Fecha	Autor/es	Título
DT#19	12/2013	Diego Reynoso	<i>Territorio y representación. Antecedentes y diagnóstico de la asignación de escaños a las provincias en Ecuador</i>
DT#18	10/2013	Margarita Corral y Diana Orcés	<i>Economic Development, Corruption and Satisfaction with Democracy across the Americas: A Comparative Multilevel Analysis</i>
DT#17	09/2013	Andrea Pozas Loyo y Julio Ríos Figueroa	<i>The Changing Political and Constitutional Roles of the Mexican Supreme Court: Jurisprudence on Military Jurisdiction, 1917-2012</i>
DT#16	06/2013	Noam Lupu	<i>Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America</i>
DT#15	05/2013	Miguel Carrera Troyano, Montserrat Casado Francisco y Dorotea de Diego Álvarez	<i>Pobreza y desigualdad en "Un mundo para Julius"</i>
DT#14	03/2013	Miguel Carreras, Scott Morgenstern y Yen-Pi Su	<i>The theory of partisan alignments and an empirical exploration of Latin America</i>
DT#13	02/2013	Francisca Noguero	<i>Literatura argentina trasterrada y dictadura: versiones desde el margen</i>
DT#12	12/2012	John M. Carey	<i>Transparency and Legislative Behavior</i>
DT#11	11/2012	Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson	<i>Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción</i>
DT#10	10/2012	Magdalena López	<i>La distopía crítica como exorcismo: "Muerte de nadie" de Arturo Arango (2004)</i>
DT#9	09/2012	Ana Natalucci	<i>Los Dilemas Políticos de los Movimientos Sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010)</i>
DT#8	08/2012	David Scott Palmer y Alberto Bolívar	<i>Shining Path of Peru: Recent Dynamics and Future Prospects</i>
DT#7	07/2011	Laurence Whitehead	<i>Las aproximaciones de América Latina "a lo político"</i>



DT#6	06/2011	Ernesto Calvo y Marcelo Leiras	<i>The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policymaking in Argentina</i>
DT#5	05/2011	Oswald Lara Borges, Andrea Castagnola y Aníbal Pérez Liñán	<i>Estructura Institucional e Inestabilidad en las Cortes Latinoamericanas</i>
DT#4	04/2010	Lorena Recabarren y Gerardo Maldonado	<i>Objections to Democracy. Non Democratic Citizens in Latin America</i>
DT#3	03/2010	José Ignacio Antón, Rafael Muñoz de Bustillo y Miguel Carrera	<i>How Are you doing in your Grandpa's Country? Labour Market Performance of Latin American Immigrants in Spain</i>
DT#2	02/2010	Fernando Martín Mayoral	<i>Convergencia en América Latina. Un análisis dinámico</i>
DT#1	01/2010	Ignacio Antón y Miguel Carrera	<i>Excluded or included socio-economic deprivation among ethnic minorities in Chile 1996-2006.</i>