

La dependencia histórica de los criterios territoriales de representación, Ecuador 1830-2013

Path-dependence of territorial representation, Ecuador 1830-2010

Diego Reynoso*

Perfiles Latinoamericanos, 27(54) | 2019

DOI: 10.18504/pl2754-005-2019

Recibido: 22 de agosto de 2015

Aceptado: 23 de julio de 2018

Resumen

Desde los orígenes de la creación del Estado ecuatoriano, el número de representantes que le corresponde a los territorios, provincias y/o ciudades ha sido un asunto de discusión y enfrentamientos que ha encontrado diferentes soluciones constitucionales. Si bien universalmente la tendencia ha sido encontrar un método que adjudique a cada provincia una representación acorde con su población, la representación territorial igualitaria de origen ha tendido a generar una dependencia histórica que las distintas Constituciones tuvieron que incorporar. Este artículo ofrece evidencia de los cambios y de la dependencia de sendero que sigue la asignación de escaños desde 1830 hasta la fecha. La conclusión es que los territorios tienen un peso representativo sustantivo acumulado a través de la historia que los criterios poblacionales de reparto no han podido mitigar.

Palabras clave: representación territorial, Congreso, *malapportionment*, Ecuador.

Abstract

From the origins of the creation of the Ecuadorian State, the number of representatives that corresponds to the territories, provinces and/or cities has been a matter of discussion and confrontations that has found different constitutional solutions. Although universally the tendency has been to find a method that assign to each province a representation according to its population, the equal territorial representation from the origin has tended to generate a historical dependence that the different Constitutions had to incorporate. This article offers evidence of the changes and of the path-dependence that follows the allocation of seats from 1830 to the present. The article concludes that territories have a substantive representative weight accumulated throughout history that the population distribution criteria have not been able to mitigate.

Keywords: territorial representation, Congress, *malapportionment*, Ecuador.

* Doctor en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Flacso México. Investigador CONICET-Universidad de San Andrés | dreynoso@udesa.edu.ar

Introducción

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.¹ Así, la primera Constitución del Ecuador (1830) estableció como criterio de asignación de escaños la igualdad representativa de los territorios, fijando diez 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. 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 este 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 determinar una “razón de representación”, esto es: declarar que debe haber “1 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 implantó esa razón en treinta mil habitantes, pasando por la de 1967 que dispuso que la base fuera de ochenta mil, hasta la actual de 2008 que la fijó en doscientos mil habitantes. Con este procedimiento, conocido en la literatura especializada como método Webster (Balinski & Young, 1983), se intentó garantizar el mismo peso del voto individual y así minimizar el potencial sesgo territorial de la representación. La tendencia ha sido encontrar un método que adjudique a cada provincia una representación acorde con su población. De este modo, a medida que la población de cada provincia creciera, se esperaba (y la Constitución lo manda) que así lo haga la representación relativa de cada provincia. Pero, como se verá, ello no ha podido realizarse de manera perfecta y el peso de la representación territorial ha predominado a través de los años y las muchas reformas constitucionales. Este artículo revisa el reparto de la representación entre las provincias de 1830 a la fecha, reconstruyendo y demostrando cómo han ido cambiando los criterios de representación utilizados para integrar el Congreso y cómo pese a la inclusión de métodos de asignación proporcionales, como el Webster, el peso de la representación territorial sigue

¹ El enfoque adoptado consiste en analizar los mecanismos de asignación de escaños en el Ecuador actualmente, sin descuidar sus orígenes y dependencias históricas.

una “dependencia del sendero” (*path dependency*) de los originales criterios de representación territorial.²

Territorios y ciudadanos

Las regiones y los territorios constituyen uno de los aspectos centrales de la dinámica política latinoamericana, desde las guerras de independencia hasta nuestros días. El peso político de los territorios todavía hoy se manifiesta a través de sus sistemas electorales, de su organización administrativa y de sus sistemas de partido. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, entre otros países de Latinoamérica, presentan un sistema de representación legislativa que cristaliza la importancia de los territorios (Reynoso, 2004). Existe cierta tensión normativa entre la representación territorial típica de la organización federal de tipo estadounidense (Riker, 1964; Stepan, 1999), por un lado, y la representación individual más propia de los regímenes democráticos liberales, por el otro. Esta tensión es aún más difícil de sortear cuando se trata de un Estado unitario (Elazar, 1997), como el Ecuador. Pero de una forma u otra, positiva o negativamente, los territorios importan. Ello implica en muchos casos adoptar un criterio de representación política que no se lleva bien con la idea de la igualdad ciudadana más propia de la tradición liberal (Escolar, 2011). De hecho suele aceptarse a “la democracia como el simple gobierno de la mayoría, con base en el principio de ‘una persona, un voto’” (Elster, 1988, p. 33). En otras palabras, esto supone que el contexto apropiado para la construcción de un conjunto de reglas que permitan el gobierno democrático es posible solo si la asociación política considera que todos sus miembros están igualmente cualificados para decidir sobre el gobierno del grupo; lo que significa que todos los miembros “deben ser considerados políticamente iguales” (Dahl, 1989, p. 47) y que las preferencias de los ciudadanos deben ser contabilizadas en forma igual, sin ningún tipo de distinción o ponderación (Dahl, 1971, p. 14).

En este sentido, la sobrerrepresentación de un territorio o de un distrito en desmedro de otro subrepresentado materializa en forma clara la tensión normativa.³ El objetivo de ajustar el trazado de los distritos, y la asignación correspondiente de escaños, al tamaño de la población, es un ideal al que aspiran la

² Como señalaron Hamilton, Madison & Jay (1998) en su momento, “nadie sostiene que el número de habitantes en cada Estado [provincia] no debería servir de norma para regular la proporción de los representantes del pueblo de cada uno” (Hamilton, Madison & Jay, 1998, p. 231).

³ Un distrito o un territorio están sobrerrepresentados cuando el porcentaje de representantes (o escaños) que se les ha asignado es superior al porcentaje de su población; y, a la inversa, estarán subrepresentados cuando el porcentaje de representantes es inferior al de su población. Es así que la representación

mayoría de los sistema de representación electoral y que se juzga como adecuado (Monroe, 1994). Pero rara vez pueden hacerlo de manera perfecta. La literatura especializada ha acuñado el término *malapportionment* para describir las situaciones que “refieren a la existencia de disparidades significativas en el número de personas representadas por cada diputado”⁴ (Katz, 1994, p. 19) o en las que haya sido adjudicado un mismo número de diputados a “las diferencias en población entre los distritos” (Grofman, Koetzle, & Brunell, 1997, p. 458).⁵

La forma en que se trazan los distritos y el número de electores que ellos contienen tiene 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 (Nohlen, 1994; Mainwaring, 1999; Samuels & Snyder, 2001b). Pero, a la vez, la asignación de escaños según el tamaño de la población puede dejar afuera del juego político a partidos e intereses regionales de poblados pequeños en favor de los intereses y los partidos que los representan, concentrados en las grandes ciudades (Gallagher, 1991, p. 45). El dilema no es de sencilla resolución.

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 de la población contenida en ellos como patologías de los sistemas electorales (Taagepera & Shugart, 1989, p. 14) o como resultado de “intenciones ocultas” (Nohlen, 1994). Sin embargo, las razones particulares de la existencia o persistencia de criterios de representación territorial no necesariamente son patologías o vicios. En el caso ecuatoriano, como se verá, la ubicuidad de los territorios en el Congreso trasciende los cambios e innovaciones en las bases de asignación (territorial o poblacional), en las reformas de las mismas unidades territoriales de asignación (departamentos, provincias, distritos e incluso el mismo territorio nacional), así como a la “razón de reparto” o cifra repartidora. Esos cambios y oscilaciones en busca de “mejores criterios” de reparto o asignación con el objeto de adecuar la asignación al ideal “una persona, un voto” tuvieron que convivir con algún mínimo de representación territorial del tipo “un territorio, un voto”.

territorial (equidad entre los territorios) entra en contradicción con la representación individual (asignación de escaños según la población).

⁴ En el original: “refers to the existence of significant disparities in the number of people represented by each deputy”.

⁵ En el original: “differences in population across districts”.

Este artículo se ha beneficiado de la lectura del seminal trabajo de Balinski & 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. Una estructura similar a la aquí desarrollada se encuentra en Reynoso (2012), donde se analiza el derrotero histórico del reparto de escaños para las provincias en Argentina, bajo un enfoque similar. En su estudio comparado, Samuels & Snyder (2001a) encuentran que en los sistemas latinoamericanos hay grandes niveles de desvíos del principio “una persona, un voto” en la asignación de escaños a los distritos (*malapportionment*), y que Argentina y Ecuador son dos casos paradigmáticos de estas “distorsiones” (Samuels & Snyder, 2001b). Pero, en lugar de considerar esto como una distorsión o patología, aquí buscamos una explicación de la presencia de esas “distorsiones” basada en el origen histórico de la conformación del Estado y de la representación. Para decirlo de otro modo, en el origen de la Constitución del Estado ecuatoriano, como en la de muchos otros países, la representación de los territorios antes que de la población fue el carácter distintivo. Con el paso del tiempo la representación territorial se fue transformando con la complejidad de las nuevas divisiones administrativas, pero al mismo tiempo fue adecuándose y manteniendo en esencia, incluso con la adopción de criterios puramente demográficos o poblaciones como principio de legitimación.

La dependencia del sendero en la asignación de escaños de 1830 a la fecha

Los cambios institucionales se dan en el marco de un conflicto político que a la vez está contenido en el marco institucional. En este sentido, el conflicto político está mediado en un contexto institucional (fuerte o débil) dentro del cual tiene lugar (Telen & Steimo, 1992, p. 2). Así, cada disputa por las reglas del juego constitucional se da en un marco institucional con un componente formal: las precedentes reglas constitucionales, y un componente informal: el peso relativo de los actores en pugna y sus formas históricas de resolver las diferencias. La importancia económica y política de las instituciones formales e informales es ampliamente reconocida en la literatura, así como el peso a largo plazo de estas últimas y la relativa facilidad para cambiar las primeras (North, 1993; Roland, 2004; Nohlen, 2008). En este sentido, la independencia de Ecuador en 1830 no se da en un vacío político institucional. Las instituciones políticas del siglo XIX americano tienen sus raíces en las reformas borbónicas del XVIII y, más cerca

en el tiempo, en las reformas que se produjeron producto de la invasión napoleónica de la península Ibérica y su consecuente cristalización institucional en la Constitución de Cádiz (Skidmore & Smith, 2005). La creación de las diputaciones provinciales por la mencionada Constitución (1812), disueltas en 1814 y restablecidas en 1820, dieron forma a la división territorial de las naciones insurgentes y es el antecedente de la representación territorial en América hispana, y en particular en la provincia de Quito (Benson, 1994; Aguilar Rivera, 2000). En tal contexto institucional, Ecuador plasmó en 1830 su Independencia y su primera organización política. Desde entonces, la división territorial ha sido el núcleo de la representación política y el límite a la adecuación de las ideas liberales, republicanas, conservadoras, corporativistas o de otro tipo que se han intentado plasmar en 22 innovaciones constitucionales. En este sentido es que visualizamos una dependencia respecto del origen.

El concepto de *dependencia del sendero* o *path-dependence* “refiere a la relevancia causal de los estados precedentes en una secuencia temporal” (Pierson, 2000). Esta idea sugiere que en ciertas coyunturas críticas (*critical junctures*) las instituciones se forman y tienen consecuencias y legados profundos que conducen el proceso político por un periodo largo de tiempo (Collier & Collier, 2002), de forma tal que la reversión al punto inicial se vuelve cada vez más costosa. Como señala Margaret Levi: “Una vez que un país o una región ha comenzado por un camino, el costo de reversión es muy alto. Habrá en el trayecto otros momentos de elección, pero el atrincheramiento de ciertos arreglos institucionales obstruye una sencilla reversión a la elección inicial” (Levi, 1997, p. 28). De manera clara, la lógica en estos procesos implica que “los resultados en un momento crítico desencadenan un mecanismo de retroalimentación que refuerza la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson & Skocpol, 2002, p. 699).

Desde luego, el refuerzo y la inercia que introducen las instituciones una vez establecidas, no impiden la innovación y el cambio. Ecuador tuvo a lo largo del proceso 22 Constituciones, que oscilaron entre diferentes orientaciones ideológicas: conservadora, liberal, corporativista, republicana, civil, militar, etc. Ha habido, no obstante, lugar para el cambio o, si se quiere, para la inestabilidad institucional. Pero, como quiero demostrar, todas esas innovaciones institucionales están históricamente limitadas o acotadas al conjunto de redes de interés territoriales que se fueron conformando a lo largo del camino. La conclusión de Margaret Weir a propósito del caso americano ilustra por analogía el punto en cuestión: “la creación de redes políticas acota el rango de ideas con posibilidad de ser escuchadas como voces autorizadas y modos de discurso. [...] el sistema [...] hace que sea difícil armar una autoridad política para redirigir las instituciones existentes” (Weir, 1992, p. 210).

De 1830 a la actualidad se han sucedido más de veinte 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.⁶ Algunos proyectos constitucionales fueron más duraderos (por ejemplo, 1906-1929), mientras que otros apenas lograron un año de vida (por ejemplo, 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, 2002). Si bien algunos aspectos de los procesos de reforma pudieron haber respondido exclusivamente a las preferencias de conservadores o liberales, en contra de sus adversarios,⁷ no es menos cierto que esas ideas encontraron límites institucionales arraigados en un sistema de partidos que tradicionalmente “ha reflejado la división Costa-Sierra” (Pachano, 2005, p. 12). Al respecto, Freidenberg y Alcántara señalan que “nos encontramos entonces con un sistema de partidos fracturado regionalmente (Costa-Sierra) y, a la vez, con organizaciones partidistas que internamente se encuentran fragmentadas en espacios regionales (no solo por el enfrentamiento bipolar sino por la presencia de múltiples localismos)” (Freidenberg & Alcántara, 2001, p. 16). Por lo tanto, independientemente de la orientación ideológica de los partidos políticos modernos, estos expresan una red de intereses regionales que los antecede, estructuran la representación política y acotan el rango de innovación institucional.⁸

Un detenido análisis de las Constituciones permite identificar algunos patrones en cuanto a los mecanismos de asignación de escaños a las provincias, los cuales revelan concepciones y criterios de representación diferentes pero continuos. Si se considera la organización del Congreso y su integración se halla cuatro fases de formas de representación en el Ecuador.⁹ La primera iría de 1830 a 1861, cuya característica central es la existencia de un único cri-

⁶ Al respecto se ha dicho que “En gran medida como resultado de este proceso reiterativo de cambios se ha configurado una institucionalidad incoherente. Por lo general las reformas no han obedecido a objetivos claros y de conjunto, sino a intereses de sectores particulares y a las presiones coyunturales” (Pachano, 2005, p. 2).

⁷ Acerca de ello sostiene Mejía Acosta: “la mayor parte de las constituciones careció de la participación directa o indirecta de los ciudadanos, y cuando éstos (voluntaria o involuntariamente) delegaron el poder a una élite política, ésta tomó decisiones sin el consenso de importante grupos opositores” (Mejía, 2002, p. 53).

⁸ Incluso frente a procesos de reforma, como los de 1977, que buscaban promover la formación de partidos políticos de carácter nacional (Freidenberg & Alcántara, 2001).

⁹ Otros también han encontrado periodos constitucionales en el sistema político ecuatoriano. Destacan el periodo de los gobiernos republicanos (1830-1895), el predominio liberal (1895-1929), la inestabilidad política (1925-1948) y una estabilidad constitucional (1948-1960). Todos coinciden en marcar desde 1978 una nueva etapa de democracia ininterrumpida. Consúltese Mejía (2002, capítulo 1).

terio territorial de igual representación entre los departamentos o territorios, en formato unicameral o bicameral. La segunda etapa corresponde al periodo 1861-1929, con interrupciones, cuya característica central es la inclusión y 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 singulariza por mantener articulados los criterios poblacionales y territoriales, pero incorporando un criterio de representación: el corporativo funcional. Durante este periodo, 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, la cuarta etapa, que comienza en 1978 y se mantiene hasta la actualidad, se caracteriza por la eliminación definitiva del Senado y con ello la adopción de un Congreso unicameral con asignación de escaños a las provincias de manera proporcional a la población, pero con pisos mínimos de representación territorial.

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 diez diputados para cada uno de los tres departamentos en que se dividía entonces el país. De esta manera, la asignación fijaba una base territorial de reparto y una equidad representativa entre los departamentos con independencia de su peso demográfico. Para 1835, la nueva Constitución adoptó un sistema bicameral en el cual el Senado desempeñaría el rol de cámara de representación a razón de cinco senadores por cada departamento; mientras que la Cámara de Diputados se conformaría con 24 representantes nacionales. En 1843, los criterios de asignación y reparto, fueron otra vez alterados devolviendo (y reforzando) el criterio de representación territorial en ambas Cámaras: diez diputados y nueve senadores por cada departamento. Esto se mantuvo hasta 1851,¹⁰ cuando se regresó a un Congreso unicameral. La Constitución de 1851 fijó una base de representación de catorce diputados por departamento, recuperando el criterio de 1830 al determinar un Congreso unicameral, manteniendo la base de representación territorial. Pero la Constitución duró poco, y en 1852, a menos de un año, se regresó al sistema bicameral con refuerzo de la representación territorial: diez diputados y seis senadores por departamento.

¹⁰ Con una leve alteración en 1845, cuando se redujo el número de senadores a seis por departamento.

La emergencia del criterio poblacional en formato bicameral (1861-1929)

De 1861 a 1929 se suceden distintas reformas constitucionales, pero en todas ellas se mantuvo la estructura bicameral del Congreso, si bien con diferente criterio de representación para cada cámara. La Cámara de Diputados se integró con un criterio poblacional, mientras que la de Senadores con el 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 treinta 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 correspondientes a los años 1861, 1869, 1878, 1884, 1897 y 1906. La diferencia entre estas, 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 en los criterios de renovación de sus integrantes. Por ejemplo, en 1861 se determinó 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 con renovación por tercios. En 1878 se redujeron los mandatos a cuatro años y se retomó la renovación total de los cargos. Así, en 1884 se redujo el mandato de los diputados a dos años de duración y se reintrodujo la renovación por mitades de los senadores con mandatos de cuatro años de duración.

La adopción del criterio de representación funcional (1929-1970)

De 1929 a 1970 se sucedieron 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, la cual ordenó un Congreso unicameral. Este periodo, sin embargo, trajo una nueva incorporación a la representación en Ecuador: junto al criterio poblacional y territorial de representación se adoptó un criterio de representación funcional, o corporativo.

La Constitución de 1929 fijaba 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, mandataba que el Senado se integraría de la forma siguiente:

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.

Para la Cámara de Diputados, en su artículo 42, señalaba un mecanismo de asignación de escaños en relación directa con la población (cuya “razón de representación” se dispuso en un diputado por cada cincuenta mil habitantes y fracción superior a veinticinco mil) con mínimos para las provincias más pequeñas. Así, la Constitución decía:

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...

Como puede observarse, en 1929 se introducía un tercer criterio de representación de representación poblacional: la representación funcional de profesiones, instituciones y corporaciones. Por otra parte, en cuanto a los criterios de reparto poblaciones, la “razón de representación” pasó de un diputado por cada treinta mil habitantes, con redondeo hacia abajo, a un diputado por cada cincuenta mil habitantes y fracción de veinticinco mil, o con redondeo hacia arriba.¹¹

La adopción del criterio funcional no fue transitoria, ya que permaneció en las Constituciones posteriores. Así la efímera Constitución de 1945, si bien

¹¹ El criterio utilizado entre 1861 y 1929, de reparto poblacional de uno por cada treinta mil habitantes sin contar los residuos o sobrantes (o de redondeo hacia abajo) es conocido como método Hamilton; mientras que el criterio de establecer una razón de representación (por ejemplo, en este caso de cincuenta mil) y asignar uno más cuando el sobrante o residuo se aproxime al entero superior (en este caso, cuando la fracción sobrante sea mayor a veinticinco mil, es decir, la mitad de la razón), es conocido como método Webster —o de redondeo hacia arriba— y es ampliamente utilizado en la asignación de escaños a los distritos electorales en la mayoría de los países.

eliminó el Senado, mantuvo los tres criterios de representación en una sola Cámara. En su artículo 23 indicaba:

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 sea 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 asignó 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, agregando uno más por sobrante o residuo del cociente fuera de cincuenta mil. Mientras que a las provincias orientales, debido a sus tamaños, se les reservó un mínimo de dos diputados. Por otra parte, se sumaban al Congreso unicameral veinticinco diputados funcionales representando instituciones, corporaciones y grupos de lo más variado.

En 1946 se restablecieron el sistema bicameral y el criterio de representación de la Constitución de 1929. El Senado sería integrado con criterios de representación territorial y funcional, y la Cámara de Diputados mediante criterios poblacionales con piso mínimo de representación para las poblaciones más pequeñas. Esta 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.

La Constitución de 1946 destaca por su estabilidad relativa en términos de la experiencia histórica ecuatoriana, dado que permaneció vigente hasta 1963. En cuanto al criterio de base poblacional de reparto, allí se fijó como “razón de representación” un diputado por cada cincuenta mil habitantes y un adicional por fracción de veinticinco mil, con piso mínimo de dos diputados para las más pequeñas.

En 1967, sobrevino otro cambio constitucional cuyo rasgo principal quizás ha sido el aumento 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 mantuvo intacta. De esa forma, esta Constitución determinaba:

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, y la cámara baja el poblacional. A los senadores representantes de las provincias, se agregaron quince senadores funcionales en representación de instituciones públicas y privadas, corporaciones y fuerzas de seguridad. En tanto que para la cámara baja se elevó la “razón de representación” a un diputado por cada ochenta mil habitantes y fracción de cuarenta mil, con un piso de dos diputados como mínimo para las provincias más pequeñas.

La etapa del unicameralismo democrático (1978, en adelante)

Con su regreso 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 ese año, su reforma de 1998 y la nueva de 2008, no difieren en sus criterios de base de la representación poblacional. Si bien hay acuerdo respecto de que el diagnóstico dominante fue la necesidad de crear un sistema de partidos nacional por encima de la fractura regional (Freidenberg & Alcántara, 2001), también se han manifestado voces acerca de la incoherencia institucional de los cambios reiterados (Pachano, 2005). Las innovaciones institucionales dentro del periodo se han limitado a la corrección de los mecanismos de asignación, con diputados provinciales y nacionales; a la “razón de representación”, que se redujo de trescientos mil a doscientos mil; y a la creación de distritos, que pasó de veinte provincias a 24 y, en la actualidad, una división de las tres provincias de mayor población en varios distritos electorales.

La asignación de escaños en la Constitución de 1978

La Constitución de 1978 estableció, en su artículo 56, un Congreso unicameral integrado por dos diputados por provincia, con excepción de las

más pequeñas, más un diputado adicional en función de la “razón de representación” y un diputado por cada trescientos mil habitantes y fracción superior a doscientos mil. Este Congreso se completó con doce diputados elegidos en un distrito único nacional. La principal innovación que introdujo la Constitución de 1978 radicaba en que se dejaban de hacer menciones específicas sobre el reparto de escaños y se ordenaba una regla general de asignación. Así,

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 provinciales, los primeros, y nacionales, los segundos.¹² Para 1979, Ecuador estaba dividido en veinte provincias y por esto, dado el mecanismo de asignación de escaños, el Congreso se compuso de 55 diputados provinciales y doce nacionales. Y si bien la carta constitucional de 1978 estipulaba la elección de los diputados para un periodo de cinco 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, 2002: p. 73). Con la actualización de la asignación de escaños con base en los censos de 1982 y 1990, el número de diputados provinciales fue en aumento. Con posterioridad al censo de 1983, se procedió a otra asignación de escaños, de forma que de 1984 a 1988 se eligieron 59 diputados provinciales. Con la creación de la provincia de Sucumbíos en 1989, para la elección de 1990 se agregó un representante adicional, y luego del censo de 1990, esta cantidad se elevó a 65.

¹² Por ejemplo, Mejía (2002, p. 73) los denomina diputados nacionales y diputados de provincia.

La Constitución de 1978 fue recodificada en 1996, y el artículo 56 se replanteó lo que implicó otra numeración y un cambio sensible en el criterio de asignación de escaños. Con ello se renovó la 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 redacción modificó el nombre del congreso unicameral a 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. Así, la Cámara quedó integrada por setenta diputados provinciales y doce nacionales.

La asignación de escaños de la reforma constitucional de 1998

La reforma constitucional de 1998 eliminó los doce diputados del distrito único nacional y redujo la “razón de representación” a un diputado por cada doscientos mil habitantes y fracción superior a 150 mil, manteniendo el 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.

Al reducirse la razón de representación de un diputado por cada trescientos mil habitantes a un diputado por cada doscientos mil, crecía el número de escaños asignados a las provincias que llegó a ser de 101. Adicionalmente, en 1998 se creó la provincia de Orellana, la cual será desde entonces la número 22.

La asignación de escaños en la Constitución de 2008 y sus adecuaciones respecto de la igualdad del voto

La década que va de 1996 a 2007 estuvo signada por el retorno de la inestabilidad política, probablemente característica de la historia de Ecuador.¹³ Con la llegada de Rafael Correa a la Presidencia, se impulsó un cambio constitucional.¹⁴

La Constitución de 2008 introdujo otros derechos y funciones del Estado, pero en asignación de escaños no cambió el patrón de representación, sino que regresó al espíritu de la Constitución de 1978 reincorporando la figura del diputado por distrito único nacional y por distrito provincial de acuerdo a la población, con un piso mínimo. Agregó asimismo otra posibilidad: la creación de distritos metropolitanos y que una futura ley determine la elección de asambleístas de regiones. Concretamente, en su artículo 118, la Constitución de la República del Ecuador de 2008 señaló:

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 de las provincias, mediante la asignación de un número igual de dos diputados, 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 originarse. Con la creación de las provincias de Santa Elena —en el territorio de la provincia de

¹³ La Constitución de 2008 surge después de distintas crisis políticas que condujeron reiteradamente a la interrupción del mandato de los gobernantes. De 1996 a 2007 hubo al menos nueve presidentes: Abdalá Bucaram: 10 de agosto de 1996-6 de febrero de 1997; Fabián Alarcón: 6-9 de febrero de 1997; Rosalía Arteaga: dos días en el cargo; Fabián Alarcón: 11 de febrero de 1997-10 de agosto de 1998; Jamil Mahuad: 10 de agosto de 1998-21 de enero de 2000; Lucio Gutiérrez: un día; Gustavo Noboa: enero de 2000-15 de enero de 2003; Lucio Gutiérrez: 15 de enero de 2003-20 de abril de 2005; Alfredo Palacio: 20 de abril de 2005-15 de enero de 2007.

¹⁴ La presidencia de Rafael Correa (15 de enero de 2007-24 de mayo de 2017), al menos si se la compara con los diez años precedentes, se caracteriza por una estabilidad notable.

Guayas— y de Santo Domingo en 2007 —en el territorio de la provincia de Pichincha—, las provincias pasaron de 22 a 24, lo que hizo crecer el número de escaños total de la Asamblea unicameral. Fue así que el Congreso quedó conformado por 103 diputados elegidos por las provincias más quince por distrito único nacional. De esta forma es posible estimar sin ambigüedades cuántos 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 monotónico: esto es, sobre la base de dos escaños mínimos, a mayor población de una provincia deberían corresponderle más escaños asignados.

Tabla 1. 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 x 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 (escindida de Pichincha) creadas en 2007. Datos de población estimados con base en 2001. Estimaciones realizadas con base en la 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.gov.ec

Como se puede apreciar, cada provincia recibe un número de escaños de acuerdo a su población con dos escaños como mínimo. Existen, no obstante, situaciones problemáticas. Si bien al artículo 118 citado indica la “razón de representación” de doscientos mil y el piso de dos escaños por provincia, la Constitución exige 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 de este artículo impone un ideal normativo que el 118, al determinar el piso de dos diputados, pudiera violar. Si se considera el total de la población del país y el número de escaños provinciales de la Asamblea, es posible calcular que la igualdad del voto proclamada en el artículo 116 se cumpliría si se asignara a razón de un diputado por cada 118 mil habitantes, aproximadamente. Pero no es el caso. Por ejemplo, Galápagos recibe a razón de un diputado por cada nueve mil habitantes mientras que Pichincha recibe un diputado por cada 179 mil, como se observa en la quinta columna de la tabla 1. En otras palabras, un voto en Galápagos equivale a 19 votos en Guayas. O bien, el peso del voto en Guayas es el 5% del peso del voto en Galápagos, lo que estaría indicando que la asignación de escaños viola el principio de igualdad “una persona, un voto” que exige el artículo 116.

La asignación constitucional de escaños a las provincias se aleja del ideal normativo de igualdad del voto, como se puede apreciar. 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 analizado 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, que desde 1830 se ha mantenido a lo largo de las innumerables reformas y cambios constitucionales.

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

Se sabe que el sistema electoral produce diferentes impactos sobre el sistema de partidos dependiendo de la magnitud de distritos (*M*) (Taagepera & Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994), de modo que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas ha implementado un mecanismo de homogeneización de los tamaños de los distritos electorales, para que estas diferencias entre las magnitudes de los distritos no sean tan grandes. Así, en 2012 se aprobó la creación de más distritos electorales conforme al artículo 150 de la Ley del Código de la Democracia.

La división del Ecuador en 24 provincias y su correspondiente asignación de escaños representada en la tabla 1, se modificó 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 distritos electorales allí donde el número de escaños a asignarse sea mayor de ocho. Si algún sentido tiene la creación de más distritos electorales, este podría ser que el número de escaños que se les asigna no difiera demasiado y, en consecuencia, que haya relativa equidad entre distritos. Esto afectó en específico a las tres provincias de mayor tamaño que eligen nueve, quince y veinte asambleístas cada una. En concreto, la Ley Orgánica Electoral mandata 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, las provincias de Guayas, Manabí y Pichincha fueron divididas en distritos electorales más pequeños. Esta medida mantuvo la asignación de escaños a las provincias como un todo y no implicó la asignación del piso de dos escaños y adicionales a cada uno de los nuevos distritos.¹⁵ Este aspecto es importante, dado que la Constitución asigna los escaños por provincia y no por distritos electorales. Así, la legislación implicó que la provincia de Guayas quedara dividida en cuatro distritos de cinco escaños cada uno. La provincia de Manabí en dos distritos o circunscripciones electorales, una de cuatro escaños y otra de cinco. Y Pichincha, que le corresponden 17 escaños, quedara dividida en Distrito Metropolitano Quito (DMQ) y provincia de Pichincha. Esta última elige tres diputados, mientras que el DMQ quedó dividido en tres distritos o circunscripciones electorales, a dos de los cuales se les asignaron cuatro y cinco diputados.

¹⁵ Una descripción detallada de las localidades y parroquias que han quedado comprendidas en las delimitaciones distritales puede consultarse en el documento del CNE e Instituto de la Democracia: *Elecciones Ecuador 2013: Nuevas circunscripciones electorales y normativa para la inscripción y calificación de candidaturas*.

Tabla 2. 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 x diputado	Asignación justa Método Hamilton
Galápagos	25124	0.13	2	12562	0.201
Pastaza	83933	0.42	2	41967	0.673
Zamora Chinchipe	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
Bolívar	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 Ríos	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		17.974
- 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 redistribución. Estimaciones realizadas con base en la 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

Dicha distritación generó un mapa de treinta distritos electorales. En la tabla 2 se presentan estas asignaciones acompañadas de una medida distinta. En la última columna se presenta la asignación justa o teórica de escaños que correspondería

a cada provincia o distrito si la asignación fuese perfectamente proporcional a la población. Tal medida, llamada método Hamilton, consiste en dividir la población de la provincia o distrito por el total de la población, y el cociente se multiplica por el número total de escaños a asignar (en este caso, 116). De esta forma, la proporción de escaños sería exactamente igual a la de la población. Obviamente, como los escaños no se pueden fraccionar, se considera una asignación justa si esta 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 deberían elegir entre siete y ocho escaños, a diferencia de los cinco que elegirán en la actualidad.

Considerando la renovada división distrital, el país quedó dividido en 24 provincias, más el Distrito Metropolitano Quito (DMQ). En tanto que dos provincias (Guayas y Manabí) y el DMQ se han subdividido en distritos o circunscripciones electorales más pequeñas. De la segunda partición de estas tres áreas más pobladas, han nacido 21 distritos electorales, cuyos contornos geográficos coinciden con las provincias, más nueve distritos electorales que no existían: cuatro en Guayas, dos en Manabí y tres en el DMQ, que en total componen los treinta distritos electorales que pasó a tener el país con las elecciones de 2013.

Discusión

A simple vista, el primer impacto que produce la redistribución es que reduce las magnitudes del distrito del sistema electoral, disminuyendo su grado de proporcionalidad.¹⁶ No obstante, un análisis de mediana profundidad hace ver que la magnitud del 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 redistribución desciende apenas a 3.87 (116/30). En efecto, es más pequeña y en consecuencia más restrictiva al ingreso de partidos, pero no difiere en lo sustantivo de la previa magnitud promedio.

Un segundo impacto remite a las notables diferencias en la conformación de los distritos electorales. En primer lugar, la asignación constitucional asigna dos escaños de base a las provincias y no a los distritos. De esta forma los distritos creados no reciben el bono territorial adicional de dos escaños. La asignación

¹⁶ Como se sabe, “cuanto mayor es M , mayor es la proporcionalidad” del sistema electoral (por ejemplo, más similar es la proporción de escaños respecto de los votos que reciben los partidos) (Taagepera & Shugart, 1988; Lijphart, 1994; Nohlen, 1994; Cox, 1997; Farrel, 1997).

corresponde al nivel de la provincia y luego, una vez realizada, los escaños se reparten entre los distritos. Así, Guayas recibe dos escaños de base y dieciocho por el cociente q de la relación entre su población y la razón de representación de doscientos mil habitantes. Pero esos veinte escaños se reparten entre los cuatro distritos electorales, los que a diferencia de las provincias no reciben el plus de dos adicionales, lo que contribuye a conservar 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 pasa con Manabí, la cual recibe dos escaños de base, más seis adicionales por el cociente q de la relación entre su población y la razón de doscientos mil, más uno por la fracción o sobrante de 150 mil, lo cual suma nueve. La provincia se divide entonces en dos distritos electorales, que no se benefician del plus de dos. Con todo, están en mejor posición que los de Guayas, ya que el adicional por resto o fracción compensa la cantidad de escaños y da pie a una relación de un diputado cada 140 mil y 161 mil habitantes.

En segundo lugar, la situación de Pichincha y el DMQ genera otra diferencia entre las provincias que no han sido divididas y las que sí (Guayas y Manabí). Pichincha, ahora reducida por la extracción del DMQ, mantiene su estatus de provincia y, en consecuencia, recibe dos diputados de base más el adicional por el cociente q . Ahora bien, el DMQ no tiene el estatus de provincia, pero sí se le ha adjudicado el mínimo de dos diputados de base más el adicional de once escaños por el cociente q , lo que suma trece. Entonces, si se valora a Pichincha como un todo es claro que se beneficia de un doble reparto. Lo cual 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. Aunque este mismo reparto ha llevado a que Pichincha obtenga un diputado cada 112 mil. Esto resulta en cierta asimetría en la creación de distritos, ya que de haberse generado un Distrito Metropolitano de Guayaquil (DMG) este hubiese recibido el plus de dos diputados adicionales, y con ellos hubiese contribuido a mejorar la representación de la provincia, hoy muy desfavorecida.

Ahora bien, 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 de 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), lo cual provoca que las provincias más pequeñas tengan mejor representación relativa. Sin embargo, como se ha demostrado a lo largo del presente trabajo, el piso mínimo es histórico y responde a la existencia tradicional de criterios territoriales de representación que datan desde la constitución del Ecuador. La representación de los territorios

en el Congreso nacional ha sido la marca distintiva, a pesar de las innovaciones representativas que introdujeron las posteriores Constituciones.¹⁷

Por otra parte, la redistribución ordenada en 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). La redistribución no aumenta la desigualdad del voto, aunque introduce desajustes entre los nuevos distritos electorales. Al reducir el tamaño de los recién creados distritos puede estar generando problemas en la distribución proporcional de escaños entre los partidos, contraviniendo el artículo 116 por los resultados que el reparto posterior a la elección pudiera producir. Ello debido a que, como se ha demostrado en la disciplina (Taagepera & Shugart, 1989; Nohlen, 1994; Lijphart 1994, entre otros), cuanto más pequeña es la magnitud de los distritos, más desproporcionales tienden a ser los resultados de adjudicación de escaños a los partidos.

Conclusiones

Según algunos estudios comparados, Ecuador es uno de los sistemas electorales y legislativos con mayor desvío del ideal “una persona, un voto” (Samuels & Snyder, 2001a, 2001b), esto es, con mayor grado de *malapportionment*. Lo cual perdura en la actualidad, pese a las variadas reformas constitucionales y legislativas que han incluido criterios específicos de asignación de acuerdo a la población. A lo largo de la historia se han creado provincias y ha sido fundamental incorporarlas en los diseños de representación. Incluso, recientemente, la readjudicación de escaños planteada en la Ley de OEOP, si bien no crea más provincias, plantea la creación de otros distritos electorales en Guayas, Quito y Manabí, lo que mantiene el peso del criterio territorial en el patrón de representación.

A lo largo del derrotero histórico y de las veintidós reformas constitucionales que ha vivido Ecuador, con orientaciones conservadoras, liberales, corporativistas, etc., siempre ha quedado fuera de discusión garantizar la representación de

¹⁷ En pleno debate de la Asamblea Constituyente reunida en Manta, Manabí, me tocó intercambiar ideas con miembros de las diferentes comisiones de reforma. En especial con las comisiones encargadas de discutir aspectos vinculados con el sistema electoral y legislativo. En medio de las sesiones circulaba la iniciativa de avanzar en un proceso profundo de regionalización que incluía la posibilidad de asignar los escaños a las potenciales regiones a constituir y dejar a las provincias como unidades político-administrativas. Desde luego, la iniciativa no superó el umbral de un borrador. La existencia de las provincias se daba como descontada, incluso las de reciente formación, y como legítima unidad de representación.

los territorios o provincias, por muy pequeños que fueran. Se han combinado criterios territoriales con los poblacionales y, durante buena parte del siglo xx, incluso con criterios funcionales corporativos. Desde la denominada apertura democrática (1978) se ha consolidado constitucionalmente un principio de representación proporcional al tamaño de la población, como en cada nueva reforma se ha podido observar, con mayor precisión en la formulación del mecanismo de asignación de escaños para adecuar la representación al ideal de igualdad “una persona, un voto”. No obstante, la división territorial del país y la importancia histórica de los territorios y las provincias han impedido que la asignación sea exclusivamente poblacional. La existencia de criterios territoriales, antes de ser una anomalía o un desvío de algún criterio de igualdad representativa, es más bien un legado histórico profundo que pone límites precisos a las innovaciones institucionales en materia de representación.

Referencias

- Aguilar Rivera, J. A. (2000). *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México: FCE.
- Benson, N. L. (1994). *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. México: El Colegio de México.
- Balinski, M. & Peyton Yong, H. (1983). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. New Haven: Yale University Press.
- Bustamante, F. (2000). Los partidos políticos y los alineamientos políticos como culturas. *Iconos*, (9), pp. 88- 97.
- Collier, D. & Collier, R. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Cox, G. (1997). *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dahl, R. (1989). *La democracia y sus críticos*. Buenos Aires: Paidós.
- Dahl, R. (1971). *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Elazar, D. (1997). Contrasting Unitary and Federal Systems. *International Political Science Review*, 18(3), 237-251.

- Elster, J. (1988). *Constitucionalismo y democracia*. México: FCE.
- Escolar, M. (2011). Nacionalización, Comunidad Cívica y Coordinación Electoral. Problemas para la Integración del Sistema Político en Estados Democráticos Multinivel. *Revista de La SAAP* 5, (2), 263-304
- Freidenberg, F. & Alcántara, M. (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador*. Quito: Flacso Ecuador.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems. *Electoral Studies*, V(10), pp. 33-51.
- Grofman, B., Koetzle, W. & Brunell, T. (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, A., Madison, J. & Jay, J. (1998). *El Federalista*. México: FCE.
- Katz, R. (1994). *Electoral Systems*. Lecture prepared for delivery at the IPSA Workshop/International, School of Political Science, Sakala Centre, Tallinn, Estonia.
- Levi, M. (1997). A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis. En M. I. Lichbach & A. S. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure* (pp. 19-41). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mejía Acosta, A. (2002). *Gobernabilidad Democrática. Sistema Electoral, Partidos Políticos y Pugna de Poderes en Ecuador 1978-1998*. Quito: Konrad Adenauer.
- Monroe, B. (1994). Disproportionality and Malapportionment. Measuring Electoral Inequity. *Electoral Studies*, 13(2), 132-149.
- Nohlen, D. (2008). Instituciones y Cultura Política. *Postdata*, (13), 27-47.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.

- Pachano, S. (2005). El territorio de los partidos. Ecuador 1979-2002. En, *La gobernabilidad en América Latina: balance reciente y tendencias a futuro*. San José: Flacso Secretaría General.
- Pachano, S. (1998). *La representación caótica*. Quito: Flacso Ecuador/Konrad Adenauer.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. & Skocpol, T. (2002). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. En I. Katznelson & H. Milner (Eds.), *Political Science State of the Discipline*. Washington, D. C.: American Political Science Association.
- Reynoso, D. (2012). El reparto de la representación. *Postdata*, (17), 153-192.
- Riker, W. (1964). *Federalism: Origin, Operation and Significance*. Boston: Little Brown.
- Roland, G. (2004). Understanding institutional change: Fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 109-131.
- Samuels, D. & Snyder, R. (2001a). The value of a vote: Malapportionment in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science*, (31), 651-671.
- Samuels, D. & Snyder, R. (2001b). Devaluing the vote: Latin Americas Unfair Election. *Journal of Democracy*, 12(1), 146-159.
- Stepan, A. (1999). Federalism and Democracy: Beyond the US Model. *Journal of Democracy*, 10(4), 19-34.
- Skidmore, T. & Smith, P. H. (2005). *Modern Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, R. & Shugart, M. (1989). *Seats and votes: The effects and determinants of Electoral Systems*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Telen, K. & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics. En S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press.
- Weir, M. (1992). Ideas and the Politics of Bounded Innovation. En S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Eds.), *Structuring Politics* (pp. 188-216). Cambridge: Cambridge University Press.