

Propuesta de Distritos Electorales

1. ANTECEDENTES

A. Sistema electoral desde 1979 hasta 1996

Desde 1979 el Ecuador ha utilizado un sistema de *representación proporcional* para asignar los escaños en el Congreso Nacional y otros cuerpos colegiados de representación (Consejo Provincial y Concejo Cantonal) con el objetivo de asegurar la representación de las minorías.

La representación proporcional se daba por un sistema de Listas de candidatos cerradas para la asignación proporcional de escaños en grupos pluri-nominales. De acuerdo con la votación obtenida por cada partido, éste podía colocar un mayor número de candidatos de su Lista, respetando siempre el orden en que aparecían en las listas.

B. Desde la Consulta Popular de 1997

A partir de la Consulta Popular de 1997, el Congreso Nacional adoptó un sistema de votación supuestamente uninominal pero que, para evitar la implementación de Distritos Electorales, decidió interpretar que la selección de Diputados, Concejales o Consejeros sea por Listas o entre Listas. Es decir, en las elecciones los candidatos de cada partido compiten por las preferencias de los electores sin importar el lugar que ocupen en la Lista propuesta por el partido. Pero el sistema de Listas se mantuvo vigente a pesar de la expresa decisión de los ciudadanos en Consulta Popular para que la votación para estas dignidades sea uninominal.

En este sistema híbrido, el elector debe votar tantas veces como escaños tiene su provincia. Por ejemplo: un elector en Guayas tiene que escoger hasta 18 candidatos, en Pichincha hasta 14, en Manabí hasta 8, etc. y así cada elector escoge respectivamente hasta ese número de candidatos de una Lista o entre Listas. El resultado es que en la mayoría de casos, y particularmente en las provincias grandes, los ciudadanos ni siquiera recuerdan a quiénes dieron su voto (beneficiando a los diputados “de relleno” en las Listas) y evitando que se de una verdadera rendición de cuentas de los representantes a sus electores.

El total de diputados asignados a cada provincia en el Congreso está dado por dos factores: a) cada provincia tiene un mínimo de dos diputados, y b) cada provincia cuenta con un diputado adicional por cada 200.000 habitantes. Los escaños se distribuyen entre los candidatos más votados en cada provincia hasta completar el número de puestos disponibles.

C. Problemas con el Sistema Actual

Los sondeos de opinión muestran que una reforma del sistema electoral es necesaria y urgente. Casi el 90% de los electores no confían en el Congreso como institución ni se sienten representados por sus diputados. Por ejemplo en encuestas recientes donde se pide escoger al mejor diputado del Congreso, la gran mayoría de los encuestados (Quito 83%, Guayaquil 75%) escogieron la opción “ninguno” o dicen no saber ni conocer a los diputados. Muchas veces ni siquiera conocen los nombres de los diputados quienes representan su propia provincia en el Congreso. Lo mismo sucede con los representantes en los Concejos

Municipales y Consejos Provinciales. Obviamente falta la identificación del elector con su representante a todo nivel: cantonal, provincial y nacional.

Entre las causas de esta falta de identificación identificamos las siguientes:

Falta de representatividad.- Los sistemas de representación proporcional no generan un fuerte vínculo geográfico entre los ciudadanos y sus representantes. Inclusive muchas veces se ve que los representantes electos pueden ser de una sola zona geográfica a detrimento de otras. Por ejemplo, todos los diputados por la Provincia del Guayas viven en la ciudad de Guayaquil, dejando sin representación directa en el Congreso a los otros 27 cantones de la Provincia. Lo mismo sucede con los Consejeros Provinciales, la gran mayoría son de Guayaquil y los otros cantones no están representados en esa entidad supuestamente provincial. Sucede exactamente lo mismo en la Provincia de Pichincha, Azuay o Manabí con sus respectivas cabeceras provinciales Quito, Cuenca y Portoviejo.

Falta de Rendición de Cuentas.- Si los ciudadanos no pueden identificar a un responsable de entre los varios diputados que supuestamente representan a su provincia, es imposible que esos ciudadanos puedan a su vez exigir rendición de cuentas a sus representantes. Sólo es posible exigir rendición de cuentas cuando se puede identificar a UN responsable.

Desproporcionalidad.- Las provincias grandes están sub-representadas y las provincias pequeñas están sobre-representadas. Por ejemplo, las provincias de Galápagos, Pastaza, Orellana, Napo, y Zamora Chinchipe juntas tienen aproximadamente el 2.7 % de la población del país, pero eligen y están representadas por el 10% de los diputados en el Congreso. Eso viola el concepto básico de una democracia representativa.

De igual forma, las provincias poblacionalmente grandes están sub-representadas. Por ejemplo, Guayas y Pichincha juntas tienen aproximadamente el 47% de la población del país pero tienen sólo el 32% de los diputados en el Congreso.

En la práctica electoral, eso significa que un diputado de Galápagos, por ejemplo, necesitó 1.318 votos para ser elegido, mientras que un diputado en Guayas necesitó 178.292 votos para ganar la misma diputación (antes del método D'Hont). Las disparidades se hacen más evidentes cuando se comprueba que un diputado de Galápagos representa a 5.000 habitantes y uno de Guayas representaba a 251.000.

La consecuencia es que un diputado en Guayas tiene que “representar” muchos más habitantes que un diputado en Galápagos, o visto de otra forma que los votos de la provincia pequeña pesan más electoralmente hablando que los votos de una provincia grande.

Esto se debe en gran parte a que las provincias pequeñas tienen un mínimo de 2 diputados por provincia, haciendo por ejemplo que las seis provincias del Oriente (donde hay pocos habitantes) tengan más diputados de base que las cinco provincias de la Costa (donde vive aproximadamente la mitad de la población del país).

Confusión al votar.- Se crea confusión en el electorado por el hecho de obligar a los electores a usar papeletas electorales de gran tamaño. Por ejemplo, en la elección de Guayas cada elector tuvo que escoger 18 nombres entre 270 candidatos a diputados provinciales, además de otro número alto de candidatos para los concejos cantonales y concejo provincial.

El resultado es, como indicamos arriba, que el votante no sabe finalmente quien lo representa ante las varias instancias del Estado (municipio, consejo y congreso).

2. PROPUESTA DE ELECCIÓN POR DISTRITOS

En lugar del sistema actual de representación proporcional y por Listas, proponemos la elección por circunscripciones llamadas Distritos Electorales donde se elija uninominalmente de entre varios candidatos y donde el candidato que saque una mayoría simple en ese Distrito sea electo al Congreso. Es decir, en cada Distrito Electoral compuesto por (o entre) parroquias o por (o entre) cantones gana un solo candidato de entre los varios candidatos que participen por los diversos partidos y movimientos políticos.

Por ejemplo, en Guayaquil habrá varios Distritos conformados de las diversas parroquias. Las parroquias grandes (Tarqui, Ximena y Febres-Cordero) tendrán más de un Distrito en su jurisdicción. Entonces habría el Distrito "Ximena I" que lo conforma el sector norte de la parroquia (Saiba, Centenario, Guasmo Central) hasta completar el número de habitantes que tendrá cada Distrito (en nuestro proyecto es en promedio aproximadamente 170.000). El Distrito "Ximena II" abarcaría el sector sur (Guasmo Sur). Y el Distrito "Ximena III" estaría conformado por la parte oeste de la parroquia que incluye hasta los sectores de la Isla Trinitaria.

En el caso de las parroquias pequeñas, éstas deberán agruparse para conformar un Distrito. Entonces, por ejemplo, el Distrito "Guayaquil Centro" estaría conformado por las parroquias Carbo-Concepción, 9 de Octubre, entre otras.

Lo mismo sucede con los cantones pequeños. Por ejemplo, habría un Distrito "Peninsular" que agrupe a los cantones de la Península de Santa Elena (Salinas, La Libertad, Santa Elena y Playas).

Formación de los Distritos.- La conformación de los Distritos Electorales se hará de la siguiente manera:

1. Los Distritos serán delineados por el Tribunal Supremo Electoral con la ayuda del INEC y la información del último censo poblacional vigente. Las jurisdicciones distritales se revisarán junto a los datos proporcionados por los nuevos censos poblacionales.
2. En el sistema inicial el promedio de habitantes por Distrito es de 170.000. Se debe obtener un nuevo promedio solo de las provincias que tienen una población mayor a 170.000 habitantes, este nuevo promedio alcanza la cantidad de 180.000 habitantes, el cual sirve como divisor para las provincias grandes.
3. Para obtener el número de Distritos que debe tener una provincia se divide la población provincial para el divisor, en caso de que la fracción sea 0,50 o mayor debe asumirse como una unidad adicional (o sea, un diputado adicional).
4. Un Distrito debe estar conformado por cantones y/o parroquias y no por fracciones de estas. Por tanto se debe respetar los límites de las provincias, cantones y parroquias actualmente existentes. Los Distritos simplemente agrupan a los cantones pequeños

dentro de una provincia, o sub-dividen a los cantones grandes por parroquias, para que cada circunscripción puede identificar claramente a su representante.

5. Cada Provincia debe formar por lo menos un Distrito (tener un diputado mínimo).
6. Crear un Distrito requiere de una cantidad de habitantes cuyo número no sea mayor o menor del 50% del promedio de ciudadanos por Distrito de las provincias con población mayor a 170.000 habitantes (o sea mayor a 90.000 habitantes en este proyecto).
7. Cuando la población de un Distrito varíe hacia arriba o hacia abajo en un 50% del promedio de habitantes por Distrito, es obligación reconfigurar ese Distrito y los adyacentes para acomodar la nueva realidad poblacional.
8. Es necesario tener en cuenta la posición geográfica y de vías de comunicación entre cantones cuando se los agrupa en un Distrito. Las parroquias y los cantones agrupados en Distritos tienen que ser aledaños, no puede haber Distritos que tengan a su población geográficamente separada. Por ejemplo, Santa Elena y Milagro no pueden estar en el mismo Distrito porque no son cantones colindantes, pero Santa Elena y La Libertad si pueden.
9. Los cantones que no alcancen, o que pierdan, el mínimo requerido de habitantes serán adheridos al Distrito más cercano dentro de la misma provincia.

Un Congreso conformado por distritos se vería así:

PROVINCIA	POBLACION	%	DIPUTADOS / REPRESENTATIVIDAD				PROMEDIO HABITANTES DISTRITO	DIFERENCIA REPRESEN - TACION	REGLA 50%
			ACTUAL	%	NUEVO	%			
GUAYAS	3,421,051	27.21%	18	18.00%	19	25.68%	180,055	-1.54%	19.18
PICHINCHA	2,466,245	19.62%	14	14.00%	14	18.92%	176,160	-0.70%	13.82
MANABI	1,267,844	10.09%	8	8.00%	7	9.46%	181,121	-0.63%	7.11
LOS RIOS	662,844	5.27%	5	5.00%	4	5.41%	165,711	0.13%	3.72
AZUAY	626,857	4.99%	5	5.00%	4	5.41%	156,714	0.42%	3.51
EL ORO	559,846	4.45%	4	4.00%	3	4.05%	186,615	-0.40%	3.14
TUNGURAHUA	447,017	3.56%	4	4.00%	3	4.05%	149,006	0.50%	2.51
ESMERALDAS	433,984	3.45%	4	4.00%	2	2.70%	216,992	-0.75%	2.43
LOJA	429,010	3.41%	4	4.00%	2	2.70%	214,505	-0.71%	2.40
CHIMBORAZO	425,207	3.38%	4	4.00%	2	2.70%	212,604	-0.68%	2.38
COTOPAXI	303,489	2.41%	4	4.00%	2	2.70%	151,745	0.29%	1.70
IMBABURA	329,755	2.62%	3	3.00%	2	2.70%	164,878	0.08%	1.85
CAÑAR	217,020	1.73%	3	3.00%	1	1.35%	217,020	-0.37%	1.22
BOLIVAR	183,665	1.46%	3	3.00%	1	1.35%	183,665	-0.11%	1.03
CARCHI	167,175	1.33%	3	3.00%	1	1.35%	167,175	0.02%	0.94
SUCUMBIOS	144,774	1.15%	2	2.00%	1	1.35%	144,774	0.20%	0.81
M. SANTIAGO	143,348	1.14%	2	2.00%	1	1.35%	143,348	0.21%	0.80
Z. CHINCHIPE	103,233	0.82%	2	2.00%	1	1.35%	103,233	0.53%	0.58
NAPO	87,514	0.70%	2	2.00%	1	1.35%	87,514	0.66%	0.49
ORELLANA	73,216	0.58%	2	2.00%	1	1.35%	73,216	0.77%	0.41
PASTAZA	61,254	0.49%	2	2.00%	1	1.35%	61,254	0.86%	0.34
GALAPAGOS	16,917	0.13%	2	2.00%	1	1.35%	16,917	1.22%	0.09
TOTAL	12,571,265	100.00%	100	100.00%	74	100.00%	169,882		
Promedio de Habitantes por Distrito de las Provincias con Población mayor a 169.630 habitantes.							178,391		

Explicación de la tabla:

PROVINCIAS: Las 22 provincias geográficamente ubicadas 5 en la costa, 10 en la sierra, 6 en el oriente y 1 en la región insular.

POBLACION: Proyección de habitantes del INEC para el año 2000 según el censo de 1990.

% POBLACION: Participación porcentual de habitantes en cada provincia con respecto al total de habitantes.

DIPUTADOS/REPRESENTACION – ACTUAL: Número de diputados provinciales con los que es representada cada provincia en el sistema vigente.

DIPUTADOS/REPRESENTACION –ACTUAL %: Participación porcentual de diputados de cada provincia con respecto al total de diputados provinciales en el sistema vigente.

DIPUTADOS/REPRESENTACION –NUEVO: Número de diputados distritales con los que serán representados cada provincia en el sistema de distritos.

DIPUTADOS/REPRESENTACION –NUEVO %: Participación porcentual de diputados distritales de cada provincia con respecto al total de diputados distritales en el sistema de distritos.

PROMEDIO HABITANTES DISTRITOS: Promedio de habitantes por distrito por provincia.

DIFERENCIA REPRESENTACION: Diferencia de la participación porcentual de habitantes con la participación porcentual de diputados distritales de cada provincia. (% Población menos Nuevo %)

REGLA 50%: Indica el número de distritos que debe tener cada provincia de acuerdo a las reglas que a continuación se explica.

3. ¿POR QUÉ EL SISTEMA DE DISTRITOS ES SUPERIOR AL DE LISTAS?

- a) **Crea un vínculo entre representantes y representados:** Cuando se utiliza la representación proporcional por Lista y los escaños se asignan por provincia, el sistema actual destruye el vínculo y la identificación entre los votantes y sus representantes en el parlamento. Los votantes no tienen la capacidad de determinar la identidad de las personas que los representan y no existe, por tanto, ninguna representación definida de su cantón o parroquia. Con los Distritos, los candidatos a diputados serán habitantes de ese Distrito, sólo habrá un candidato por cada partido o movimiento para esa curul parlamentaria Distrital y por ende los ciudadanos tendrán mucho más de cerca en la campaña a todos los candidatos.
- b) **Facilita la rendición de cuentas:** En el actual sistema tampoco existe un mecanismo de rendición de cuentas, ya que no hay facilidad en identificar y sancionar con revocatoria del mandato a un individuo si los electores consideran que ha desempeñado mal o corruptamente su cargo. Con Distritos cada ciudadano sabrá, de acuerdo al Distrito en el que vive y vota, quién supuestamente lo debe representar en el Congreso (una persona, no dos, cinco o 18 como en el actual sistema de listas). La verdadera responsabilidad ciudadana en una democracia representativa depende de que los votantes de un área conozcan quién es su representante y tengan la oportunidad de reelegirlo o rechazarlo en la siguiente elección.
- c) **Crea representantes geográficos:** Los miembros del Congreso representarán áreas definidas de una ciudad, de los cantones pequeños y hasta de parroquias particulares, en lugar de sólo a sus partidos políticos o a los líderes de estos. Debemos aceptar que los diputados de un cantón, de una provincia o de una parroquia deben representar a sus

electores y por ende deben usar su representatividad ante las instituciones del Estado para que sus sectores sean atendidos.

- d) **Crea Oficinas de Representación en cada Distrito:** Cada diputado distrital tiene por Ley que mantener una oficina abierta, fácilmente identificable, para hacer oficina una vez a la semana y para recibir a los habitantes del Distrito que representa, es decir para sus electores. De esta manera, los ciudadanos votantes en cada Distrito tendrán mayor facilidad para pedir una rendición de cuentas y dar sus opiniones sobre temas de interés local o nacional (Ej.: proyectos de ley que se estén discutiendo en el Congreso).
- e) **Identifica a Representantes sobre Partidos:** Los Distritos permite a los votantes escoger entre personas idóneas y no sólo entre partidos. Al mismo tiempo los votantes pueden evaluar la campaña y actuación de los candidatos individuales y no tener que aceptar toda la Lista de candidatos presentada por un partido donde muchas veces van candidatos de “relleno” que los electores no conocen. Adicionalmente, el sistema de Distritos da la oportunidad a que surjan candidatos populares independientes, más allá de los candidatos de los partidos tradicionales. A estos candidatos de la sociedad civil o de partidos o movimientos pequeños se les hará más fácil y menos costosa hacer una campaña en un Distrito en particular que hacer la misma campaña en toda una provincia. Es decir, con este sistema se restará importancia a las enormes máquinas electorales y se da énfasis a los candidatos y sus propuestas.
- f) **Mejora la proporcionalidad de la representación en el Congreso:** El actual sistema de Listas ha distorsionado la representatividad de las poblaciones de las diversas provincias en el Congreso. Mientras las provincias pequeñas tienen una representatividad mayor en el Congreso a su verdadero peso poblacional nacional, las provincias grandes tienen una representatividad disminuida. Por ejemplo, Guayas representa el 27% de la población total del Ecuador, pero su participación porcentual de los miembros del Congreso en el actual sistema de Listas es solamente 18%. Con el sistema de Distritos, la participación de Guayas en el Congreso aumenta a 26%, acercándose mucho más a su realidad de peso poblacional en la nación ecuatoriana. Lo mismo sucederá en Pichincha, Manabí, Los Ríos y Azuay, ya que su peso porcentual en el Congreso subirá, respectivamente, a 19%, 10%, 5.41% y 5.41%. Las provincias pequeñas que han estado sobre-representadas en el Congreso de acuerdo a su peso poblacional, verán un ligero ajuste a su peso en el Congreso. Por ejemplo, Pastaza, que representa 0,49 % de la población del Ecuador, baja su porcentaje de representación en el Congreso de 1,94 % a 1,35%, donde continúa estando favorecida pero con menos detrimento a otras provincias.
- g) **Hace fácil de entender el sistema político:** El sistema Distrital de elección reduce las papeletas electorales a uninominales (un candidato por cada partido o movimiento), acabando con verdaderas “sábanas de papel” en el actual sistema de Listas. Esto facilita no sólo la votación sino también el conteo de los votos para determinar al candidato ganador a la curul del Congreso por cada Distrito.
- h) **Beneficia a los partidos políticos de amplia base:** El sistema distrital hará que los partidos políticos que quieran mantener su fortaleza electoral tengan que buscar líderes locales en todas las regiones del país y dentro de cada provincia, eliminando la estrategia de poner a un primer candidato popular en la lista y metiendo diputados “de relleno” que nadie conoce y que deben sus puestos a los jefes del partido y no a sus electores. Cada partido tendrá que convertirse en nacional a través de los liderazgos locales de sus

dirigentes y candidatos. Por ejemplo, si partidos fuertes en la Costa quieren ganar en un distrito rural de la Sierra, tendrán que buscar y atraer líderes de las comunidades locales indígenas a sus filas para poder ganar la elección en esos distritos.

4. OTRAS EXPLICACIONES:

1. ¿Por qué se debe respetar los límites de las actuales provincias, cantones y parroquias?

La razón principal para respetar los límites de las actuales jurisdicciones geográficas es facilidad de creación y mantenimiento de los Distritos Electorales. No se trata de crear una nueva jurisdicción administrativa sino simplemente electoral. Los Distritos deben funcionar dentro de las actuales provincias, cantones y parroquias, según como se ajusten al tamaño de cada Distrito.

2. ¿Por qué mayoría simple y no absoluta?

Para evitar más gastos de lo necesario en el proceso electoral, se propone que cada candidato ganador dentro de un Distrito Electoral obtenga una mayoría simple y no absoluta. Esto evita tener una segunda vuelta en cada Distrito entre los dos candidatos más opcionados.

El beneficio de sí tener una segunda vuelta para los diputados distritales sería que la conformación final del Congreso se elegiría en segunda vuelta junto a los finalistas de las elecciones presidenciales, permitiendo a los electores elegir un Congreso que trabaje junto al presidente.

Otra alternativa, que incluya este mismo beneficio, sería que la elección de diputados sea con mayoría simple a nivel distrital pero que esta elección se en la segunda vuelta presidencial.

3. ¿Tiene un candidato a diputado que vivir dentro del Distrito Electoral que aspira a representar?

Sí, la esencia de crear Distritos es precisamente mejorar el nivel de representación de la población de cada Distrito en el cuerpo colegiado al cual se elige un representante (congreso, municipio o consejo provincial). Un diputado que representa a un Distrito debe haber vivido ahí por lo menos dos años antes de la elección y debe tener comprobantes de pago de servicios básicos (agua, luz, teléfono) para así constatarlo. Además, ya como diputado, debe tener una oficina de representación claramente publicitada y reconocida por la población y hacer horas de oficina (estar presente) por lo menos una vez a la semana para atender a sus representados.

4. ¿Por qué deben haber varios Distritos Electorales en ciudades grandes como Guayaquil, Quito o Cuenca?

Principalmente porque el sistema de Distritos busca crear proporcionalidad en la representación política. Si se eligiera sólo por cantones o por parroquias, esto perjudicaría a los cantones o parroquias grandes. No podemos aceptar que un ciudadano que vive en una ciudad grande tenga un voto de menor valor electoral que el de uno que vive en una ciudad pequeña. Por eso cada Distrito tiene un numero promedio de habitantes al que se trata de

aproximarse (180,000) en este proyecto. Por ende, un cantón grande tendrá varios distritos electorales del tamaño promedio de los Distrito y así crea una verdadera proporcionalidad en la representación de los ciudadanos.

5. ¿Quién puede ser, y cómo se escogen, los candidatos en cada Distrito Electoral?

Igual que lo que manda la actual Ley de Elecciones, un candidato a diputado por un Distrito debe ser auspiciado por un partido o movimiento político, o deberá recoger firmas para inscribir su candidatura.

Movimiento Fuerza Ciudadana