

ECUADOR: PROGRESIVIDAD PARITARIA, MOVIMIENTOS DE MUJERES ACTIVOS Y ALTA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek

I. INTRODUCCIÓN

La representación política de las mujeres ha avanzado de manera significativa en las últimas décadas en Ecuador. El país ha sido pionero en el reconocimiento de los derechos político-electorales de las mujeres: en 1929 se convirtió en uno de los primeros países latinoamericanos que concedió el sufragio femenino (aunque no en aplicarlo);¹ uno de los primeros en instituir una ley de cuotas en la primera ola de aprobación de las medidas de acción afirmativa de la región (1997), de hacerlo de manera progresiva y, con ello, el primer país de América

1 En la Constitución de 1929 se incorporó este derecho luego de que Matilde Hidalgo reclamara la posibilidad de votar en las elecciones legislativas de 1924 y que esta solicitud fuera aceptada por el Consejo de Estado. Los antecedentes a este hito histórico estaban en el hecho de que en la Constitución de 1897 ya se había retirado toda referencia al género en lo que respecta al acceso a la ciudadanía, otorgando este derecho a las mujeres, además de haber puesto énfasis en mejorar las condiciones de vida de la población femenina. Los constituyentes liberales ya habían eliminado un artículo que incluía la distinción de género en la Constitución de 1884, que sostenía en su artículo 9 que solo podían gozar de derecho de ciudadanía: "los varones que sepan leer y escribir y hayan cumplido 21 años o sean o hubieren sido casados" (Constitución de la República 1884, publicada el 13 de febrero. Disponible en: cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2013/06/constitucion_1884.pdf [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 19:00 hrs.]). De esta manera, cuando se elabora la Constitución de 1929, se garantiza en el artículo 13 el sufragio femenino y se establece que es ciudadano todo ecuatoriano "hombre y mujer, mayor de 21 años y que sepa leer y escribir" (Constitución de la República 1929).

Latina en constitucionalizar la paridad de género (2008) y el tercero en aprobar la paridad transversal (junto a México), que exige que los encabezamientos de las listas sean paritarios. Este conjunto de reglas aprobadas ha convertido a Ecuador en uno de los países con las legislaciones más avanzadas e innovadoras en materia de derechos político-electorales de las mujeres.

Los esfuerzos institucionales realizados han tenido efecto en la presencia de las mujeres en el Poder Legislativo en los 40 años de vida democrática de Ecuador: de no tener ninguna legisladora en 1979 o solo tres de 71 escaños en 1984 (4.2%) pasó a contar con 52 diputadas de 137 escaños en 2021 (37.9%) (CNE, 2021). Desde 1979 han resultado electas 253 mujeres frente a 1,093 hombres en 1,346 escaños. En ese mismo período, solo siete mujeres participaron como candidatas a la Presidencia de la República, sin conseguir ganar en ninguna ocasión.² Las mujeres han accedido a los cargos, pero lo han hecho sorteando múltiples obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Si bien el incremento en la representación descriptiva legislativa resulta importante, aún es insuficiente tomando en cuenta que las mujeres son la mayoría de la población (50.4%) (INEC, 2010) y participan más que los hombres en las elecciones y en la militancia de los partidos.³

Ecuador se ha caracterizado por ser pionero en el uso de mecanismos de innovación democrática para impulsar el acceso de las mujeres a la representación política en América Latina y ha sido uno de los primeros países en suscribir diferentes tratados internacionales, entre ellos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que suscribió el 17 de julio de 1980 y ratificó el 9 de noviembre de 1981; se adhirió en enero de 1995 a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará y lo mismo hizo con la Plataforma de Acción de Beijing en 1996; impulsó el Consenso de Quito –suscrito en 2007– para promover la aprobación de medidas de acción afirmativa con la intención de garantizar el acceso a los cargos públicos y la participación política de las mujeres en América Latina, así como también la Norma

2 Hasta 2021, siete mujeres han participado como candidatas a la presidencia de Ecuador: Rosalía Arteaga y María Eugenia Lima en las elecciones de 1998, Ivonne Baki en 2002, Cynthia Viteri en 2006 y en 2017, Martha Roldós y Melba Jácome en 2009 y Ximena Peña en 2021. En cambio, entre 1988 y 2021 hubo más de 20 candidatas a la vicepresidencia.

3 En las elecciones generales de 2017 las mujeres participaron más que los hombres: 50.1% de mujeres (5'427,261) y 49.8% de hombres (5'208,747) (Trujillo, 2018). Esta tendencia se repitió en las elecciones de 2021 cuando el padrón electoral estuvo conformado por el 50.6% de mujeres y 49.4% de hombres (CNE, 2021).

Marco para Consolidar la Democracia Paritaria del Parlamento Latinoamericano y Caribeño y ONU Mujeres (2015), que sentó las bases de la construcción de la democracia paritaria.⁴

¿Por qué si existe un marco legal robusto y un régimen electoral de género que exige paridad en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular los resultados de la representación legislativa no son paritarios? De la misma manera que otros regímenes electorales de género paritarios (como Argentina o Costa Rica), los resultados de la representación no consiguen que las mujeres accedan a los cargos en igualdad de condiciones que los hombres. Como ya se ha evidenciado en la literatura comparada (Bareiro *et al.*, 2004), las normas que prevén los tratados internacionales y las propias exigencias del régimen electoral de género no terminan de traducirse de manera real en una representación paritaria. Las reformas enfrentan fuertes obstáculos sociales, culturales e incluso políticos. Los partidos continúan resistiéndose a las normas legales y continúan simulando prácticas que limitan su impacto (Basabe, 2019; Goyes, 2013). Aunque las mujeres consigan las candidaturas, pocas son electas y no compiten con los hombres en igualdad de condiciones.

¿Cuáles son los elementos que condicionan el funcionamiento de las reglas formales para mejorar las condiciones de representación legislativa de las mujeres ecuatorianas? ¿Cuáles son los aprendizajes que Ecuador brinda a la política comparada? El caso ecuatoriano evidencia que las reglas del régimen electoral de género, aunque sean fuertes, por sí solas no consiguen resultados paritarios. Aun cuando tienen un alto porcentaje de exigencia (50%); un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades; la exigencia (redactada de manera expresa y sin vaguedad) de integrar la candidatura en la fórmula completa y, además, sanciones fuertes por incumplimiento de la cuota, las mujeres no consiguen una representación paritaria. La estructura del voto (sistema de voto personalizado en listas abiertas) pareciera filtrar el modo en que se aplican las reglas de la paridad, a pesar de que muchas mujeres consiguen mejorar sus resultados a través de la movilidad vertical de una lista. Si bien la reforma al Código de la Democracia de febrero de 2020 cerró la estructura del voto personalizado regresando al sistema de listas cerradas y bloqueadas que había estado vigente hasta 1997, los resultados recientes de la elección a nivel legislativo de 2021 no parecerían haber mejorado la elección de mujeres.

⁴ Ver el Anexo I en este volumen.

El hecho de que los partidos políticos estén controlados por un grupo pequeño de dirigentes hombres que pautan y establecen la dinámica de la política, las nominaciones excluyentes, la distribución de los recursos públicos (incluido el financiamiento público) solo hacia los varones, el encabezamiento masculino de las listas (Cabezas, 2021) y los procesos de aprobación de las reformas electorales son hechos que no contribuyen a la superación de las barreras que limitan el acceso y el ejercicio del poder de las mujeres en igualdad de condiciones (Andrango, 2013: 7-8).⁵ Junto a ello, las desigualdades estructurales respecto al cuidado y el trabajo, la violencia política de género, los estereotipos, la cobertura sexista de los medios de comunicación y el machismo estructural dificultan la construcción de una democracia paritaria con igualdad sustantiva (ONU Mujeres y CNE, 2019). Asimismo, como señala ONU Mujeres (2021a), muchas mujeres políticas (así como los hombres) tienen limitado conocimiento sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres, lo que hace que promuevan agendas partidistas que no toman en cuenta esas cuestiones,⁶ además, deben enfrentarse con el sesgo de género del propio electorado que no cree que las mujeres sean capaces de gobernar.

Este capítulo describe la evolución del régimen electoral de género en Ecuador y evalúa cómo las reglas formales han ido de manera progresiva modificando el modo en que se registran las candidaturas en el Congreso Nacional. El análisis utiliza la herramienta metodológica del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG), diseñada por Caminotti y Freidenberg (2016), para medir qué tan fuerte ha sido la legislación que regula la manera de asignar las candidaturas a cargos de representación legislativa nacional hasta la actualidad, evaluar el sistema electoral y el modo en que también se ha ido

5 “A mi criterio, hay dos causas estructurales: la primera, fallas en las organizaciones políticas y partidos, la mayoría de los cuales son empresas electorales con graves falencias en procesos de democracia interna, sin una representación real con arraigo en la organización de bases y que son estructuras todavía muy patriarcales y sin una verdadera construcción y promoción de liderazgos y agendas contemporáneas. Los partidos incumplen o evaden las disposiciones de la ley o, cumplen a duras penas los requisitos mínimos, por ejemplo, colocando a mujeres a la cabeza de listas en territorios (distritos) donde no tienen mayores oportunidades de ganar y reservando los cuadros masculinos para aquellos en los que tienen más exposición y posibilidades” (Cabezas, 2021).

6 Los datos de ONU Mujeres (2021a) alertan respecto a que los salarios de las mujeres ecuatorianas son entre un 13 y un 26% menores que los de sus pares hombres; asimismo, advierten que las mujeres en el área rural trabajan en promedio 23 horas más cada semana que los hombres y que, de acuerdo con las cifras de la Cuenta Satélite del Hogar, en 2014 el trabajo no remunerado de las mujeres en el Ecuador representó el 15% del PIB.

fortaleciendo, identificar los obstáculos y problemas que surgen de la aplicación de las normas formales y realizar una serie de propuestas de reformas que ayuden a mejorar la representación política de las mujeres ecuatorianas.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO EN ECUADOR: LA CONSTRUCCIÓN PROGRESIVA DE LAS REGLAS PARITARIAS

El camino legal para incrementar la representación descriptiva de las mujeres ecuatorianas ha supuesto esfuerzos interinstitucionales, multipartidistas y ha presentado distintos matices, algunos de los cuales los ha diferenciado del resto de los esfuerzos realizados en la región. La legislación aprobada ha sido considerada como una de las más eficaces en conseguir incrementar la representación de las mujeres, a pesar de los obstáculos que ha enfrentado (Freidenberg, 2020a). La primera reforma que incluyó una medida de acción afirmativa en el régimen político ecuatoriano se introdujo en la Constitución de 1998, que incorporó el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (art. 34);⁷ la participación equitativa en procesos electorarios (art. 102)⁸ y, además, aprobó una cuota de género del 20% en las listas plurinominales.⁹ Estas reglas tenían como primer antecedente la Ley de Amparo Laboral

7 El artículo 34 establecía: “El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la administración de la sociedad conyugal y de la propiedad” (Constitución de la República de Ecuador Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:00 hrs.]).

8 El artículo 102 establecía: “El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos” (Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]).

9 La Disposición Transitoria Décimo Séptima establecía: “Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes” (Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]).

de 1997,¹⁰ que había establecido un cupo mínimo del 20% de representación en las listas pluripersonales en las elecciones para diputaciones nacionales y provinciales de 1998.

La reforma orientada a conseguir lo que la literatura comparada ha denominado como *masa crítica* (Dahlerup, 1993) se dio unos años después, cuando se aprobó en la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política del año 2000 una cuota de género del 30% para las listas plurinominales, previendo un aumento del 5% en cada proceso electoral hasta alcanzar el 50%.¹¹ Asimismo, la ley contempló desde 2000 que se respetara un mandato de posición claro, reconociendo los principios de alternancia y secuencialidad y, en caso de que las listas no cumplieran lo que establecía la norma, el organismo electoral estaba autorizado a sancionar al partido con la no aprobación de las listas (lo que supone sanciones fuertes). Las reglas no permitían ningún tipo de válvula de escape, por tanto, los partidos no podían librarse de manera legal de colocar mujeres en las candidaturas.

La Constitución de 2008 reconfirmó el carácter paritario de las reglas que regían las candidaturas a los cargos de elección legislativa.¹² Esas reglas se habían aprobado de manera progresiva desde 2000, mantuvieron mandatos de posición fuerte (con alternancia y secuencialidad) en las elecciones pluripersonales y también sanciones fuertes para quienes no cumplieran con la norma.¹³ A

10 Publicada en el *Registro Oficial. Órgano de la República del Ecuador*, N° 124, del 6 de febrero de 1997.

11 El artículo 58 establecía: "Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural" (Ley de Elecciones 2000. Registro Oficial No. 117, del 11 de julio del 2000. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf> [Consulta realizada el 9 de marzo de 2021, 22:00 hrs.]).

12 El artículo 116 establece: "Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país" (Constitución de la República de Ecuador. Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion2008.pdf> [Consulta realizada el 8 de marzo de 2021, 21:00 hrs.]).

13 El Art. 65 establece que: "El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados". En Constitución

partir de este diseño, el Código de la Democracia (2009) corroboró ese porcentaje de exigencia para las listas plurinominales (paridad vertical), también la alternancia mujer-hombre, hombre-mujer para las listas plurinominales y, además, señaló que las candidaturas pluripersonales debían presentarse de manera paritaria tanto para las candidaturas principales como para las suplentes (fórmula completa).¹⁴

La siguiente reforma al régimen electoral de género se dio en el Código de la Democracia en febrero de 2020, cuando una coalición de actores críticos entre los que estaban el organismo electoral y actores sociales y políticos consiguieron incorporar nuevas exigencias a los partidos respecto a la paridad, introduciendo lo que la literatura comparada denomina *paridad transversal* y, al mismo tiempo, fijando de manera clara cómo debe entenderse el mandato de posición para el encabezamiento de las listas.¹⁵ La nueva norma exige, junto a la paridad vertical, que se alcance de manera progresiva la paridad en los encabezamientos de las listas pluripersonales (paridad transversal) para alcanzar un 15% de mujeres en 2021; un 30% en 2023 y un 50% en 2025.¹⁶ Con

de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]. Este texto coincide con el artículo 3 del Código de la Democracia de 2009.

14 Ver Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador de 2009, que en su artículo 160 expresa: “Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa” (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 2009. Registro Oficial. Suplemento 578, publicada el 7 de abril de 2009. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorcodigoelectoral2009.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 23:15 hrs.]).

15 En el artículo 99 del Código de la Democracia se señala que “[...] las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional [...] para lo cual se establece en las diferentes dignidades el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas” (Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf> [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]).

16 Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]. Estas reformas fueron aplicadas por primera vez para las Elecciones Generales 2021, donde se eligieron las dignidades de Presidencia,

ello se esperaba contrarrestar una mala práctica de los partidos que hacía que los encabezamientos fueran siempre masculinos. También el Consejo Nacional Electoral (CNE), a través de su Reglamento para la conformación de alianzas electorales, estableció cómo los partidos debían interpretar la aplicación de la paridad en los encabezamientos cuando fueran en conjunto.¹⁷

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género ecuatoriano se ha ido construyendo (y fortaleciendo) a partir de una serie de reformas legales innovadoras (como la progresividad en la aprobación de las medidas de acción afirmativa hasta llegar a la paridad) que han ido mejorando la representación política de las mujeres con el paso del tiempo (Carrión-Yaguana *et al.*, 2021). La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género da cuenta del proceso de exigencia de las reglas que norman el registro de candidaturas en el caso ecuatoriano entre 1998-2021. Los datos al aplicar el índice muestran el modo en que el régimen electoral de género ha sido cada vez más fuerte, pasando del nivel 1 (1998) al 4 (1998), hasta llegar al 5 (2008-2009) (tabla I), lo que también ha impactado en el nivel de representación descriptiva de las mujeres ecuatorianas a nivel legislativo nacional (tabla I).

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia del régimen electoral de género constituye el número de candidaturas que se deben registrar por uno u otro sexo. Ecuador fue uno de los primeros en aprobar una medida de acción afirmativa del 20% en 1998,

Vicepresidencia, Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, asambleístas provinciales y del exterior) y Parlamento Andino.

17 Para las Elecciones Generales Ecuador 2021, el Pleno del Consejo Nacional Electoral aprobó el Reglamento para la conformación de alianzas electorales (2020), el cual contempla en su inciso 3.1. que para cumplir el mínimo establecido del 15% de participación de las mujeres en el encabezamiento de las listas, se le atribuirá este porcentaje a todas y cada una de las organizaciones políticas coaligadas y que “dicho porcentaje deberá incrementarse en los procesos electorales sucesivos hasta alcanzar el 50%, el cual será calculado conforme lo determinado en la Disposición Transitoria Tercera y artículo 99 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia” (Acta Resolutiva No. 014-PLE-CNE-2020, publicado el 6 de julio. Disponible en: <http://portal.cne.gob.ec/es/secretaria/resoluciones/download/file?fid=8.981> [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 22:30 hrs.]).

que luego pasó al 30% en el 2000, previendo un incremento del 5% en cada proceso electoral hasta alcanzar el 50%. De esa manera, en las elecciones de 2002 se contó con un 35% de exigencia; en 2004, con 40%, y a partir de 2007, se integraron de manera paritaria (50%). La Constitución de 2008, aprobada en Montecristi, confirmó el carácter paritario de las normas que regulan la representación política, que se había aprobado en 2000.¹⁸ A partir de lo establecido en dicho texto constitucional, el Código de la Democracia (2009) ratificó ese porcentaje de exigencia de mujeres en las candidaturas, siempre para los cargos plurinominales (paridad vertical).

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

Contar con indicaciones normativas expresas respecto a dónde deben ir ubicadas las mujeres, para evitar que las remitan a distritos perdedores o candidaturas simbólicas, resulta un elemento clave en la capacidad del régimen electoral de género para incrementar la representación descriptiva de las mujeres. El mandato de posición opera de modo positivo en los sistemas electorales que adoptan el tipo de lista cerrada y bloqueada (Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2007). A la inversa, en los lugares donde se aplican las listas abiertas o las listas desbloqueadas, el voto preferencial actúa alterando el orden original y puede anular los efectos del mandato de posición. En el caso ecuatoriano se ha tenido ambos sistemas de estructura de voto (listas cerradas y bloqueadas entre 1978-1997, voto personalizado en listas abiertas entre 1998-2020 y sistema de listas cerradas y bloqueadas a partir de la reforma de 2020), con lo cual resulta factible explorar las relaciones entre ambos elementos.

Si bien cuando se aprobó en la Constitución de 1998 la cuota del 20% para las listas plurinominales no se estableció mandato de posición, hubo que esperar a las reformas de 2000 para que se incorporara un mandato de posición fuerte que contemplaba la alternancia y secuencialidad en las listas pluripersonales (Ley N° 2000-1), lo que se mantuvo incluso a nivel constitucional en

18 El artículo 65 establece: “El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados” (Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorconstitucion1998.pdf> [Consulta realizada el 2 de marzo de 2021, 22:15 hrs.]).

2008 (art. 65 de la Constitución de 2008). En consonancia con la Carta Magna, el Código de la Democracia de 2009 estableció la conformación paritaria en secuencia mujer-hombre u hombre-mujer tanto para candidaturas principales como para suplentes (art. 65). La cuestión del mandato de posición ha sido un punto crítico. Los partidos políticos, desde el primer proceso electoral que contaba con cuotas y mandato (2000), se negaron a aplicarla en el sentido expresado en la norma. El punto de discordia fue el principio de alternancia y secuencialidad (Goyes, 2013: 57), ya que hubo que esperar a 2007 y 2009 para que se aplicara correctamente debido a que se argumentaba que “no había mujeres suficientes” como para cumplir con la norma.¹⁹

La nueva reforma al Código de la Democracia (2020) reconfirmó la alternancia y secuencialidad para la conformación de las listas pluripersonales exigiendo que se tome en cuenta la participación de una mujer y un hombre, o viceversa. Además, la norma fue clara en fortalecer el régimen electoral de género al introducir también la exigencia de encabezar las listas de forma paritaria de manera gradual. La paridad transversal –como se denomina en la política comparada a este tipo de paridad– es una medida que hace que las mujeres tengan más posibilidades de ganar, ya que obliga a ubicarlas en candidaturas competitivas.²⁰ Esta fue una recomendación presente en el pliego de sugerencias normativas que hizo ONU Mujeres *et al.* (2019: 85), al indicar que se debía “establecer incentivos a los partidos políticos para que tengan un porcentaje determinado de mujeres candidatas de cabeza de lista”.

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La evaluación de un régimen electoral de género tiene en el modo en que se integra la candidatura entre titulares y suplentes uno de sus elementos centrales. Que la norma establezca cómo debe estar integrada la fórmula le da certeza

19 Goyes (2013: 72) sostiene que “los partidos políticos justificaron su rechazo a la Ley de Cuotas señalando que no había mujeres dispuestas a postular, por lo que les resultaba complicado conformar las listas”.

20 En el artículo 99 del Código de la Democracia (2020: 33) se señala que “[...] las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional [...] para lo cual se establece en las diferentes dignidades el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas” (Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf> [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]).

al proceso y reduce las ambigüedades o interpretaciones que las dirigencias o las autoridades electorales realizan en la aplicación de la medida de acción afirmativa y/o de la paridad de género. En la Constitución de 1998 no se introdujo de manera expresa la manera en que debería integrarse la fórmula de la candidatura, dado que el diseño institucional solo indicaba el porcentaje de exigencia que debía aplicarse a las listas de las elecciones pluripersonales.

En la Ley de Elecciones de 2000, cuando se incorporó la cuota del 30%, se fortaleció el régimen electoral de género al introducir que la fórmula debía considerarse de manera amplia e integrarse en función del tamaño del distrito para las elecciones pluripersonales: si se eligen dos cargos, tiene que haber candidaturas de ambos géneros; si se eligen tres representantes, una de esas candidaturas debe ser de mujeres (titular y suplente); cuando se eligen de cuatro a seis representantes, se prevé al menos dos candidatas tanto de titulares como de suplentes; cuando fueran de siete a nueve representantes, debe haber al menos tres mujeres titulares y sus respectivas suplentes.²¹ En la Constitución de 2008 nuevamente se estableció que las candidaturas pluripersonales debían presentarse de manera paritaria tanto para los puestos principales como para los suplentes, lo que se ha mantenido en el Código de la Democracia, tanto en su primera versión (2009) como en su reforma (2020), que supuso cambios en otras dimensiones del régimen electoral.²²

21 Ver artículo 59: “[...] En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes, respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades, al menos, tres candidatas mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y así sucesivamente. En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer, de igual forma en el caso de los suplentes. Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria” (Ley de Elecciones 2000. Registro Oficial No. 117, 11 de julio. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf> [Consulta realizada el 9 de marzo de 2021, 22:00 hrs.]).

22 La reforma de 2020 también incluyó que los cargos uninominales cuenten con fórmula paritaria, estableciendo en su artículo 99 que “en elecciones de todos los binomios, las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o viceversa [...]” (Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia). Asamblea Nacional. 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf> [Consulta realizada el 31 de marzo de 2021, 21:30 hrs.]). Esta fue una recomendación de ONU Mujeres *et al.* (2019: 85), donde se recomienda: “modificar la normativa para garantizar la representación paritaria en las candidaturas unipersonales de Presidencia de la República y alcaldías en binomios”.

III.4. LAS SANCIONES

Si bien en el primer diseño del régimen electoral de género de 1998 no se establecieron sanciones por incumplir lo que decía la ley, desde 2000 comenzaron a introducirse indicaciones claras respecto a qué puede hacer la autoridad electoral cuando los partidos no cumplen con lo que exige la ley. La norma es clara al indicar que no se puede registrar una candidatura que no cumple con el régimen electoral de género, por lo que se trata de un sistema con una sanción fuerte.²³ Este tipo de sanción se mantuvo en la Constitución de 2008, en el Código de la Democracia de 2009 y también en su reforma de 2020 (art. 36), la cual mantuvo sanciones fuertes por parte de la autoridad electoral (Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales), en el mismo sentido que los diseños anteriores: negando la inscripción de candidaturas en caso de que no se cumpliera lo que indicaba la ley.²⁴

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

El régimen electoral de género no prevé válvulas de escape que faculten a los partidos a incumplir con lo que exige la ley. De esta manera, los partidos no pueden usar atajos normativos para librarse de colocar mujeres en las candidaturas de manera legal. Esto es muy importante porque refuerza la capacidad del régimen electoral de género para incidir sobre la representación política de las mujeres.

23 Ver artículo 61: "El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas principales y de treinta por ciento (30%) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes" (Ley de Elecciones 2000). Registro Oficial No. 117, 11 de julio del 2000. Disponible en <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2015/03/ecuadorleyelectoralreforma2000.pdf> [Consulta realizada el 9 de marzo de 2021, 22:00 hrs.].

24 El Código de la Democracia (2020) de manera expresa indica en su artículo 105 que la sanción se da cuando "las listas y candidaturas no respeten de forma estricta los principios y reglas de paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres [...]".

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla I
 Evolución del Régimen Electoral de Género en Ecuador

Norma	Año/Ley [Constitución]	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	Enforcement (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Ecuador I	1998 [Constitución]	Mínimo	20	Ausente	-	Ausente	-	Restringido	Ausente
IFREG= 1		0		0		0		0	1
Ecuador II	2000 [Reglamento a la Ley de Elecciones / Resolución del Tribunal No.1 Sup. 39]	Mínimo	30	Fuerte	1/2 1/3 2/4 2/6 3/7 3/9	Fuerte	Prohibición de registro de listas	Amplio (se aplica la cuota tanto en titulares y como en suplentes)	Ausente
IFREG=4		0		1		1		1	1
Ecuador III	2008 [Constitución] 2009	Paritario (vertical)	50	Fuerte	1/1	Fuerte	Prohibición del registro	Amplio	Ausente
IFREG=5		1		1		1		1	1
Ecuador IV	2020 [Ley Orgánica Electoral]	Paritario (vertical + transversal)	50	Fuerte (alternancia y secuencialidad)	1/1	Fuerte	Prohibición del registro	Amplio	Ausente
IFREG=5		1		1		1		1	1

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO ECUATORIANO

El período 1978-2022 ha estado caracterizado por los cambios constantes en el sistema electoral, lo que ha dificultado la implantación de las normas fundacionales aprobadas en 1978. El escenario político que se dibujó en aquel momento fue modificado durante todo el período, condicionando de distinta manera las estrategias de las y los políticos que participaban en las diversas contiendas electorales. La constante inestabilidad de las reglas de juego se dio principalmente sobre los mecanismos de elección de los cargos pluripersonales, de manera fundamental en la estructura del voto, en el principio de representación, en el tamaño del Congreso, en la fórmula electoral, en la magnitud de los distritos y en el umbral electoral (Freidenberg y Uribe Mendoza, 2019; Freidenberg y Pachano, 2016). A diferencia de ello, las disposiciones para las elecciones unipersonales han permanecido prácticamente inalteradas a lo largo del período, excepto en materia de reelección.

Las reformas al primer conjunto de reglas electorales y elementos del sistema electoral dificultaron una aplicación en sentido estricto de las disposiciones de 1978. Las causas de ese fracaso pueden encontrarse en la inexistencia de un acuerdo mínimo entre los diversos actores para que aceptaran las medidas diseñadas y en las continuas reformas que imposibilitaron su rutinización e institucionalización como reglas de juego válidas para todos los actores intervinientes. El primer conjunto de reglas establecía que las elecciones se realizaban empleando listas cerradas y bloqueadas, donde cada elector disponía de un único voto que al ser asignado a la lista completa no alteraba el orden de presentación de las candidaturas. Cuando se aprobó la cuota de género del 30% en 2000, el sistema electoral establecía el voto personalizado en listas abiertas con distritos de diferentes tamaños (que iban desde los muy grandes, como Guayas, Pichincha y Manabí, hasta los pequeños, como Galápagos). La asignación de puestos se realizaba –en 1986– por una fórmula de cociente y residuos que garantizaba la proporcionalidad y aseguraba la representación de minorías. Esa fórmula se reformó en ese mismo año y, en 1987, se aprobó nuevamente, para ser eliminada en 1997 (tabla II).

La reforma de 1997, que recogió los resultados de la Consulta Popular de ese mismo año, sustituyó las listas cerradas y bloqueadas por la votación personalizada en listas abiertas. Con este modelo, la o el elector votaba por personas que seleccionaba de todas las listas presentadas y podía hacerlo por tantas personas como puestos se encontraban en disputa. El problema fue que

la aprobación del voto personalizado con listas abiertas rompió el candado que el mandato de posición ponía y permitía al elector o electora seleccionar entre las listas sin respetar la ubicación que hombres y mujeres tenían en la misma. El voto entre listas permitía el voto por individuos (y no beneficiaba a las listas), por lo que tendía “a privilegiar las adscripciones personales por sobre las de carácter ideológico” (Pachano, 1998: 57).

En las dos primeras elecciones en que se utilizó este sistema (para la Asamblea Constituyente de 1997 y para diputaciones, consejerías y concejalías de 1998), la asignación de puestos se realizó por mayoría simple, esto es, de acuerdo al número de votos obtenidos por cada candidatura considerada individualmente, con lo que se configuró un sistema de fórmula mayoritaria. Posteriormente se introdujo la fórmula proporcional al establecer el conteo por listas y aplicar la modalidad de divisores sucesivos (D'Hondt) para la asignación de puestos. Por consiguiente, aunque las y los electores han votado por personas, los votos se computan por listas y los puestos se asignan proporcionalmente.²⁵

En la reforma constitucional de 2008 y el consecuente Código de la Democracia de 2009, se mantuvo el sistema de voto de lista personalizada en listas abiertas para las elecciones plurinominales.²⁶ Las circunscripciones electorales coincidieron con la división política administrativa al elegir diputaciones provinciales (o nacionales y provinciales cuando correspondía); se distritalizaron las tres provincias más grandes (Guayas, Pichincha y Manabí) y, además, se crearon las circunscripciones en el exterior. Respecto al método de asignación de escaños de las candidaturas pluripersonales, se estableció el método de divisores continuos en el caso de los cargos distritales y provinciales, mientras que para los nacionales son los impares.²⁷

25 En varias elecciones se hizo un conteo separado de los votos por listas y los votos por personas, lo que producía cambios en la representación política.

26 En cuanto a la forma de votación y a la forma de lista, en el artículo 160 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia de 2009, se mantiene la votación “por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta, la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados” (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia).

27 La Ley Orgánica Electoral del Ecuador y de las Organizaciones Políticas, Código de la Democracia de 2009, en su artículo 164 dispone para la adjudicación de escaños en las listas de asambleístas el siguiente procedimiento: “1. La suma total de los votos válidos se divide para el número de escaños que corresponda obteniéndose como resultado el cociente distribuidor; 2. La votación

En la reforma de 2020 se decidió cambiar la estructura de voto, pasando del sistema de voto personalizado de listas abiertas instaurado en 1997 a otro de listas cerradas y bloqueadas (art. 120 del Código de la Democracia, 2020), así como también la manera en que asignan los escaños (art. 73 del Código de la Democracia, 2020). En primer lugar, la lista cerrada y bloqueada tiene un impacto positivo en la representación de las mujeres, ya que impide la alteración posterior del orden de las candidaturas por parte de la persona electora, evitando así que se anule el mandato de posición preestablecido por la ley de cuotas (Archenti y Tula, 2007: 191). En segundo lugar, se modificó la fórmula de asignación de escaños, pasando del método D'Hont al de Webster, que busca mayor proporcionalidad. Sin embargo, esto dependerá del tamaño de la circunscripción electoral, puesto que mientras más grande sea, el efecto proporcional de representación será también mayor. El tipo y tamaño de las circunscripciones se mantuvieron inalterados (Ortiz, 2020). Con estas modificaciones se regresa parcialmente al diseño original de la Ley Electoral de 1978.

obtenida por cada uno de los candidatos sin diferenciar los votos de lista de los de entre listas se sumará para establecer la votación alcanzada por cada lista; 3. Se divide el total de los votos válidos de cada lista para el cociente distribuidor; y se adjudicará un puesto por cada vez que alcance esa cantidad; 4. Los escaños que falten por consignar, corresponderán a las listas que hayan alcanzado las más altas aproximaciones decimales del cociente obtenido mediante la operación del numeral anterior, considerando cuatro cifras; en esta comparación se incluirán a las listas a las que ya se haya asignado algún escaño por número entero que tengan valores residuales luego del ejercicio anterior; y 5. Una vez determinados y adjudicados los escaños que corresponden a cada lista se asignarán estos a los candidatos más votados de dicha lista, es decir quienes tengan la más alta votación uninominal dentro de cada lista. Si una lista hubiera alcanzado varios escaños, estos se asignarán a los candidatos que más alta votación hayan alcanzado, en orden descendente. En caso de empate entre dos o más candidatos y quede un solo escaño por adjudicar, se procederá a sorteo entre los candidatos con igual votación cumpliendo el principio establecido en el artículo 165". El segundo inciso del artículo 165 de la misma ley expresa que de producirse empate por el último escaño entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear a la ganadora o el ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación, en aplicación de las medidas de acción afirmativa y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que esta ocupe dicho escaño (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia).

Tabla II
 Sistema electoral legislativo ecuatoriano

Periodo	Sistema electoral de 1978		Sistema electoral de 1998*	Sistema electoral de 2008 (considerando las reformas al Código de la Democracia de 2020)
	Diputaciones nacionales	Diputaciones provinciales	Diputaciones	Asambleístas
1. Ley Electoral				
Barrera de entrada para los partidos	1.5% de inscritos		1.5% de inscritos	1.5% de inscritos
Requisitos de las candidaturas				
Ciudadanía	Nacionalidad ecuatoriana	Nacionalidad ecuatoriana Haber residido en la provincia 3 años antes	Nacionalidad ecuatoriana Estar en goce de los derechos políticos	Nacionalidad ecuatoriana Estar en goce de los derechos políticos
Edad	30 años	25 años	18 años	18 años
Relación con los partidos	Con afiliación a los partidos**	Con afiliación o auspicio por parte de los partidos, o bien candidaturas independientes (desde 1996)	Primarias abiertas participativas con voto universal, libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, con la intervención de las y los afiliados o adherentes, así como de las y los sufragantes no afiliados Primarias cerradas con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente de las afiliadas y los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso Elecciones representativas a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico	Primarias abiertas participativas con voto universal, libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, con la intervención de las y los afiliados o adherentes, así como de las y los sufragantes no afiliados Primarias cerradas con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente de las afiliadas y los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso Elecciones representativas a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

Requisitos de las candidaturas	
Domicilio	Orlando de la provincia o que los 3 últimos años se haya residido de forma permanente en ella
Mandato	2 años (diputaciones provinciales) 4 años (eliminación de las elecciones a medio periodo y de la figura de diputaciones nacionales)
Renovación del mandato	No reelección (hasta 1994)**
	Reelección (a partir de 1996)
2. Sistema Electoral	
Principio de representación	Mayoritario (mayoría relativa), junto a representación de las minorías
Distrito	Proporcional
	Plurinominal (provincia)
Magnitud***	Proporcional
	Plurinominal (país)
	15 asambleístas elegidos y elegidas en circunscripciones nacionales 2 asambleístas elegidos y elegidas por cada provincia, y 1 más por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150 mil, de acuerdo al último censo nacional de la población. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior

Continúa...

2. Sistema Electoral			
Estructura del voto	Sistema de listas cerradas y bloqueadas	Diputación provincial: Sistema de listas que permite la elección de candidatos de una sola lista o entre listas. Cada elector o electora debe votar tantas veces como escaños a cubrir tenga su distrito electoral	Listas cerradas y bloqueadas
		Diputación nacional: listas cerradas y bloqueadas	-
Fórmula electoral	Elección popular directa de un órgano unicameral Fórmula de representación proporcional, con la utilización de 2 tipos de cocientes (electorales o de residuos mayores) ¹⁰⁴ ¹⁰⁵	Para 1998, los escaños se distribuyeron entre las y los candidatos más votados en cada distrito hasta completar el número de puestos disponibles	Con las reformas al Código de la Democracia de 2020 se implementa el método Webster para la adjudicación de escaños en todas las elecciones pluripersonales
	a. Cociente eliminador (el total de votos válidos entre 2 veces el número de escaños a asignarse) b. Cociente distribuidor (los partidos no eliminados reciben escaños según el total de votos que obtuvieron por la magnitud del distrito)	Para 2000 se decidió por ley que la asignación de escaños se hiciera a través del método D' Hondt. Para 2003, tras la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, se invalidó el uso de ese método. Finalmente, el Congreso aprobó el método Imperiali (corregido)	-

Continúa...

La construcción de democracias paritarias en América Latina

2. Sistema Electoral			
Umbral electoral	5% de los votos válidos	5% de los votos válidos en las 2 últimas elecciones plurinominales	4% de los votos válidos en el respectivo cargo, binomio o lista, según corresponda
<p>* Para la legislatura de 1998 se mantuvo la figura de las y los diputados nacionales, pero para la de 2002 habían desaparecido. ** Mediante la consulta popular de 1994 se aprobó la participación de candidaturas independientes no afiliadas a partidos políticos y la posibilidad de reelección de todos los cargos. *** En 1983 mediante una disposición constitucional se redujo el mandato de las diputadas y los diputados nacionales a cuatro años, y se crearon las elecciones intermedias para las diputaciones provinciales, lo que llevó su mandato a dos años. **** El Congreso quedó conformado por 69 miembros en 1979. De 1984 a 1988 estuvo integrado por 71 diputados y diputadas, 72 en 1990, 77 en 1992, nuevamente por 72 en 1994, 82 en 1996, y luego de la última reforma constitucional de 2008, por 121 (101 provinciales y 20 nacionales). Tras la creación de la provincia de Orellana en 1999 pasó a tener 123 diputados y diputadas (103 provinciales y 20 nacionales). ***** Esta manera de calcular el cociente eliminador fue incorporada en la reforma de 1987. Fuente: Elaboración propia con base en Freidenberg y Pachano (2016), así como en la normativa electoral actualizada hasta 2021.</p>			

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género ecuatoriano se ha construido sobre la base de una serie de reformas electorales innovadoras (como la progresividad o la paridad transversal al exigir la igualdad en el encabezamiento de las listas) así como la propia inclusión constitucional del principio de paridad que ha ido construyendo un marco de incentivos respecto a cómo los partidos deben presentar sus candidaturas para poder ser registradas oficialmente. La evaluación de ese régimen electoral de género durante los últimos 40 años da cuenta de la capacidad de las reglas formales para mejorar la presencia de las mujeres en las instituciones democráticas.

Antes de la aprobación de la cuota del 20% en 1998 y la del 30% en 2000, el Poder Legislativo estaba conformado por un porcentaje mínimo de mujeres. A la par que el diseño electoral se ha ido fortaleciendo, también ha ido incrementándose la representación de las mujeres. El crecimiento de la representación descriptiva de las mujeres ha sido de 38 puntos porcentuales desde 1979, siendo en 2013 cuando se dio el récord histórico de alcanzar el 38% de legisladoras en la Asamblea Legislativa. El diseño electoral de género ha contribuido a mejorar la presencia de las mujeres a nivel legislativo, especialmente en distritos medianos y grandes,²⁸ dado que de elección a elección ha ido creciendo el número de candidatas, así como también el número de electas (tabla III).²⁹

La medida de acción afirmativa (cuotas) fue aplicada en seis procesos electorales (2000, 2002, 2004, 2006, 2007 y 2009) mientras que en las siguientes elecciones (2013, 2017 y 2021) ya se aplicó la exigencia normativa de la paridad. Desde 2007 a 2009, las reglas consiguieron incrementar la representación

28 Andrade Ayauca (2012) ha evidenciado cómo la medida de acción afirmativa ha tenido mayor efectividad en las circunscripciones electorales medianas y en las grandes, es decir, en las que tienen entre seis y nueve y las que tienen más de 10 escaños a elegir. La cuota en las circunscripciones electorales pequeñas, esto es, en las que tienen entre dos y cinco escaños, no ha logrado contribuir sustancialmente para el cumplimiento del objetivo de la ley, en el sentido de propender a la elección de mujeres.

29 Si bien en el periodo 1979-1984 no fue electa ninguna mujer, participaron 35 candidatas a legisladoras en las listas. En las elecciones de 2007, de las 3,793 candidaturas inscritas para la Asamblea Legislativa, 1,769 (46.66%) fueron candidatas mujeres y los 2,023 restantes fueron hombres (53.64%) (Trujillo Guerrero, 2018). En las elecciones de 2021, para un total de 255 candidaturas inscritas para la Asamblea Nacional, se registraron 123 mujeres y 132 hombres; de 17 listas, cuatro estuvieron encabezadas por mujeres, es decir, el 23.5% (CNE, 2021).

de las mujeres, pero con el tiempo supusieron ciertas limitaciones a nivel legislativo nacional.³⁰ Durante las elecciones seccionales de 2019, las candidaturas de mujeres tanto a alcaldías como a prefecturas no superaron el 15% (Basabe, 2019). Por ejemplo, en las seccionales de 2014, hubo dos de 23 prefectas mujeres, mientras que 21 mujeres ocuparon las viceprefecturas. Esto se reproduce en las elecciones seccionales cuando, por ejemplo, solo han sido elegidas 16 de 147 candidatas para ocupar las 221 alcaldías en el país (7.8%), 294 concejalías urbanas (51.3%), 109 concejalías rurales (33.1%) y 1,023 vocalías de juntas parroquiales (33.5%) (CNE, 2014). Estas cifras son significativas para el análisis de la participación política de la mujer y se mantienen en las elecciones generales de 2017 y 2021. La comparación multinivel (nacional con la subnacional) da cuenta de que los esfuerzos realizados a nivel legislativo nacional aún no se derraman sobre la representación política subnacional de las mujeres.

La evaluación de los efectos del régimen electoral de género sobre la representación exige analizar el modo en que el sistema electoral filtra ese vínculo. Algunas investigaciones (Andrade Ayauca, 2012) han dado cuenta de la capacidad de movilidad de las mujeres (y de los hombres) dentro de las propias listas cuando se usa el voto personalizado en listas abiertas en las elecciones ecuatorianas. En los comicios de 2006, siete de 10 mujeres mejoraron su ubicación y, en las de 2009, nueve de 15 lo hicieron.³¹ Dado que el sistema electoral ecuatoriano tenía una naturaleza mixta, en relación con la estructura de la papeleta (de voto personalizado con listas abiertas, listas y entre lista) es probable que se dieran múltiples efectos respecto a la representación política de las mujeres.³²

30 Como sostiene Basabe, “el diseño institucional importa. Con la normativa, la representación de las mujeres ha crecido de manera importante estancándose en el 38% en las últimas tres elecciones del legislativo. Esto evidencia que, si bien es importante el diseño institucional, no es suficiente. La norma no puede ir más allá de exigir la alternancia. Este es un país profundamente machista y excluyente” (Basabe, 2021).

31 Andrade Ayauca (2012) evidencia que en las elecciones de 2006 cambiaron de ubicación el 20.27 % de los hombres frente a un 38.46 % de mujeres. El 70% de las mujeres que tuvieron movilidad dentro de sus listas, fue para mejorar su ubicación. En las elecciones de 2009 se movieron el 15.48 % de hombres frente a un 37.50 % de mujeres. En ese año, la movilidad para mejorar los puestos de la lista en relación con el de llegada fue de un 60 % de las mujeres que tuvieron movilidad.

32 Para Archenti y Tula (2007: 190) esos efectos son previsible dado que “cuando la lista es ‘cerrada y desbloqueada’ se admite una movilidad de tipo ‘vertical’ (o de reordenamiento intra-partido), al poder alterarse el orden de los integrantes de una misma boleta partidaria y, por otro lado, la lista abierta (también conocida como panachage), que autoriza a los ciudadanos a una

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla III

Composición por género de la Asamblea Legislativa de Ecuador (1979-2025)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1979-1984	69	0	69	0
1984-1986	68	3	71	4.2
1986-1988	70	1	71	1.4
1988-1990	68	3	71	4.2
1990-1992	67	5	72	6.9
1992-1994	73	4	77	5.2
1994-1996	72	5	77	6.5
1996-1998	78	4	82	4.9
1998-2002	106	15	121	12.4
2003-2007	82	18	100	18
2009-2013	86	38	124	30.6
2013-2017	84	53	137	38.7
2017-2021	85	52	137	37.9
2021-2025	85	52	137	37.9
Totales	1,093	253	1,346	18.8

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Nacional (1979-2022).

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género ecuatoriano evidencia que, si bien las reglas formales son fuertes, existe una serie de prácticas y arreglos informales que limita la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo. Los partidos se han resistido a aplicar las reglas del régimen electoral de género (Andrade Ayauca, 2021). Las dificultades para que las reglas consigan la igualdad entre mujeres y hombres dan cuenta de que el régimen electoral de género está siendo filtrado por otros elementos institucionales y no institucionales que

movilidad de tipo 'horizontal' (o de reagrupamiento interpartido) al permitir no solo modificar el orden sino también incorporar candidatos de otros partidos políticos”.

obstaculizan sus efectos sobre la representación descriptiva de las mujeres. Si bien durante las últimas cuatro décadas ha crecido el número de mujeres legisladoras gracias a las medidas de acción afirmativa (1998, 2000 y 2008) y a la paridad (2008), la presencia de las mujeres no consigue ser paritaria.

El caso ecuatoriano evidencia que las leyes por sí solas no consiguen romper los obstáculos culturales, partidistas y sociales que condicionan la participación política de las mujeres en las instituciones. La evaluación evidencia que uno de los elementos que afecta la dinámica del régimen electoral de género es la estructura del voto del sistema electoral. La experiencia enseña que cuando se ha tenido que emplear el voto por listas y entre listas o cuando se ha usado el voto personalizado y múltiple las y los votantes han preferido votar por candidatos hombres. Si bien este elemento ya ha sido reformado en el Código de la Democracia (2020), adoptando el sistema de listas cerradas y bloqueadas, los resultados de la elección de 2021 no parecerían *a priori* haber incrementado la representación femenina, sino que esta se ha mantenido estable (dado que el número de mujeres resulta similar al que había en la legislatura anterior con el otro tipo de estructura de voto).

Otro elemento institucional que funciona como un obstáculo es que las dirigencias políticas suelen ubicar a los hombres como cabeza de lista a la Asamblea Nacional³³ y además suelen sostener que “no hay mujeres” capaces de cubrir las candidaturas que exige cada elección (Goyes, 2013). Si se toma en cuenta el hecho de que hay algunas provincias donde el número de cargos a elegirse es impar, o que en los hechos funcionan como lo que en la literatura se denomina *distritos perdedores*, se explica que haya menos mujeres participando en el proceso electoral y que no obtengan puestos. En un estudio sobre las elecciones seccionales de 2019 se evidencia que los hombres fueron cabeza de lista en el 80.3% de las vocalías de Juntas Parroquiales Rurales, 77.6% en las concejalías rurales, 76.1% en las concejalías urbanas y 74.9% en las concejalías urbanas por circunscripción (El Universo, 2020).³⁴

33 Con datos proporcionados por la Dirección Nacional de Organizaciones Políticas del CNE se analizó la ubicación de las mujeres en las papeletas para las Elecciones Generales Ecuador 2021, evidenciando que para los cargos de asambleísta nacional, asambleísta provincial y asambleísta por el exterior resultaron electas 52 mujeres de las cuales 32 (61.54%) estuvieron ubicadas en el encabezamiento de la papeleta; 16 (30.77%), en la segunda posición de la papeleta; tres (5.77%), en la tercera posición, y una (1.92%), en la quinta.

34 Garzón-Sherdek y Cahuasquí (2021: 30) sostienen que los resultados electorales enfrentan “obstáculos relativos al propio diseño del sistema electoral, como es el caso de las circunscripciones impares, donde el encabezamiento de lista es un elemento fundamental”. También

Cuando los partidos y movimientos políticos ubican a mujeres en el encabezamiento de las listas lo hacen en circunscripciones que no tienen tanto valor electoral (Trujillo, 2018: 152), simplemente para cumplir el mandato de ley, ya que no hay reglas formales explícitas que prohíban destinar a las candidatas a los distritos donde los partidos o movimientos políticos suelen perder. Los partidos políticos continúan funcionando a partir de comportamientos patriarcales, machistas y discriminatorios (Galarza, 2018: 131) porque las estructuras de las organizaciones responden a “los caciques del partido” (El Universo, 2020), denominados por Freidenberg y Alcántara Sáez (2001) como los “dueños del poder”. Estas malas prácticas hacen que las mujeres continúen compitiendo en escenarios de cancha inclinada y con fuertes resistencias de sus organizaciones partidistas.

Los partidos y movimientos políticos son obstáculos que limitan la aplicación de la paridad de género en el país andino. Estas organizaciones políticas no han apostado de manera profunda y comprometida por la paridad de género en la competencia electoral, tampoco sus dirigencias,³⁵ tan solo cumplen con la paridad para no ser sancionados y suelen usar como estrategia ubicar a las mujeres como suplentes (El Universo, 2020). Si bien hay excepciones, los partidos no han invertido en la formación de cuadros políticos para que las mujeres puedan participar en la política ni tampoco han realizado capacitaciones para que los hombres puedan tener conocimientos sobre igualdad de género, interseccionalidad y nuevas masculinidades.³⁶

la diputada Wilma Andrade señaló que “la baja representación de las mujeres en el Legislativo durante los periodos 2013, 2017 y 2021, ha sido debido a que los partidos políticos ubican a las mujeres para el encabezamiento de listas en aquellas zonas donde saben que no alcanzarán los votos” (Andrade, 2021). Basabe (2019: 1) sostiene que “el machismo electoral [se da] incluso cuando la ley establece la alternancia entre mujeres y hombres en las listas para la elección de legisladores, por ejemplo, prioritariamente las agrupaciones políticas colocan en primer lugar a candidatos varones y es por eso que no se consigue la representación paritaria”.

35 Basabe (2019) también llama la atención sobre el hecho de que las mujeres tampoco ejercen la presidencia o la secretaría general de los partidos o movimientos políticos. Para la diputada Jeannina Cruz, “las organizaciones políticas no generan espacios para formar y promocionar a las mujeres, la sociedad ve con desconfianza a las mujeres políticas y la violencia política desincentiva la participación de las mujeres” (Cruz Vaca, 2021).

36 Para la diputada Wilma Andrade “es indispensable abrir espacios de representación para las mujeres en la toma de decisiones, en las organizaciones políticas se necesita que las mujeres puedan acceder a las presidencias de las directivas nacionales y locales. Las reformas no serán suficientes al menos que las mujeres tengan la garantía de que pueden militar en los partidos y se requieren reformas de fondo para que se capacite y forme a las mujeres en la política” (Andrade Ayauca, 2021).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Si bien Ecuador impulsó una reforma electoral en 2020 para atender algunos de los problemas que presentaba el régimen electoral de género en sus esfuerzos para incrementar la representación política de las mujeres, ellas siguen sin conseguir una presencia paritaria. Las reformas realizadas durante tres décadas han hecho que el país cuente con uno de los regímenes electorales de género más fuertes de la región (Freidenberg, 2020a) y que entre 1998-2020 esto haya supuesto un incremento de 38 puntos porcentuales en la representación descriptiva de las mujeres. A pesar de ello, aún hay áreas de oportunidad para continuar protegiendo los derechos político-electorales de las mujeres y mejorar las condiciones para que puedan acceder a los cargos de representación en igualdad de condiciones.

Una primera propuesta tiene que ver con continuar fortaleciendo el régimen electoral de género. Con las reformas realizadas en 2020 se buscó evitar la práctica partidista de reservar los encabezamientos de las listas exclusivamente para los hombres. Esta innovación supuso la introducción de la paridad transversal, conocida como una de las herramientas institucionales que más impacto han tenido en lo que se refiere a mejorar la representación de las mujeres. En ese esquema, para incrementar la capacidad de la norma de asegurar la presencia femenina, debería incorporarse el *principio de competitividad* a partir del cual se establece cuáles son los espacios donde los partidos tienen *distritos ganadores* y dónde los *perdedores*, y de ahí desincentivar la postulación de mujeres en aquellos donde los partidos históricamente pierden. Esta medida ya ha evidenciado su efectividad en el caso mexicano, donde la autoridad electoral tiene además competencia para monitorear el modo en que los partidos integran sus candidaturas, evitando que ubiquen a las mujeres en distritos donde siempre pierden.

Otras de las líneas de cambio institucional deberían explorar mejor la conexión del régimen electoral de género con la estructura del voto. Si bien las reformas de 2020 cerraron el sistema para que las y los electores no pudieran cambiar el orden de presentación de candidaturas (como ocurría con el voto personalizado), aún resta revisar qué otros elementos podrían reforzarse para mejorar la elección de mujeres. Algunos comicios ecuatorianos (como los de 2006 o los de 2009) evidencian que las mujeres han tenido mayor movilidad

dentro de sus propias listas, y que dicha reubicación tras el proceso electoral mejora el puesto en el que estuvo en la lista con relación a la cantidad de votos obtenida. En ese sentido, se abre una nueva agenda de investigación para establecer con mayor evidencia empírica la conexión entre estructura de voto y representación de las mujeres. Las reformas orientadas hacia el sistema de listas cerradas y bloqueadas aprobadas en 2020 requieren de tiempo y aprendizaje para que los actores aprendan a jugar con ellas y que estas funcionen como incentivos para estimular determinados comportamientos.

El fortalecimiento de las autoridades electorales en el monitoreo y supervisión de la implementación de las reglas del régimen electoral de género pueden ser otra área de oportunidad para reformar el sistema político ecuatoriano. El CNE debería contar con más competencias formales para realizar un mayor monitoreo de las reglas, generar mejores diagnósticos y proporcionar información a la ciudadanía respecto a cuáles son los distritos perdedores donde las mujeres no pueden ser ubicadas como candidatas. En ese sentido, la elaboración de reglamentos claros y específicos para el cumplimiento de las normas resulta clave para la aplicación de las reglas de la paridad,³⁷ de ahí que ONU Mujeres y el Consejo Nacional Electoral (2019) recomienden reformas para la operativización de reglamentos de inscripción de candidatos y candidatas de los partidos y movimientos políticos, con el objetivo de garantizar la paridad.

El trabajo de las autoridades electorales (el CNE y Tribunal Contencioso Electoral [TCE]) también debería ir orientado hacia la erradicación de la violencia política de género, ya sea mediante las herramientas normativas con las que se cuenta para poder prevenir, sancionar, reparar y erradicar la violencia, o bien mediante la identificación, descripción y sistematización de los casos registrados en bases de datos, a partir de la integración de observatorios interinstitucionales que puedan dar seguimiento tanto a la información sobre los casos denunciados como a la formación del personal respecto a los protocolos de actuación que dictan cómo identificar y proceder ante una situación de violencia política de género. Si bien hay normas, estas no se aplican. En ese

37 El asambleísta Sebastián Palacios sostiene que “las últimas reformas planteadas en el Código de la Democracia representan, desde cierto punto, un avance en materia de paridad; sin embargo, esto no es suficiente para alcanzar una verdadera paridad de género, con lo cual no se compromete a los partidos y movimientos políticos a realizar verdaderas reestructuras al interior de sus organizaciones, así como tampoco en la inclusión de mujeres como parte de los procesos electorarios para que se empoderen y sean verdaderas herramientas de transformación dentro de la política. A esto también se debe sumar la preparación y capacitación que los cuadros femeninos requieren para precisamente alcanzar estos cambios e inclusión” (Palacios, 2021).

sentido, las acciones deberían orientarse a la incorporación de la transversalización del enfoque de género al interior del CNE y del TCE, así como también de las instituciones democráticas del país.

Otra de las áreas de oportunidad para proponer cambios institucionales tiene que ver con los partidos y los movimientos políticos que siguen reproduciendo prácticas discriminatorias dentro de sus procesos de toma de decisiones internos, en la designación de las autoridades y en los procesos de selección de candidaturas. La propuesta de reforma va orientada a (des)generizar los partidos y los movimientos políticos desde el marco normativo, creando un sistema de elección interna obligatorio para todos los partidos que sea conciliador con la paridad de género, lo que puede ser pensado como unas *primarias paritarias* (Freidenberg y Brown Araúz, 2019), a partir del respeto al principio de democracia interna junto al de la paridad de género (con doble papeleta, una por cada uno de los géneros, resultando ganadora de la candidatura la que tenga más votos).

Los partidos y los movimientos políticos también deberían destinar un porcentaje del financiamiento público a fomentar el liderazgo de las mujeres, el cual podría ser contemplado del Fondo Partidario Permanente que reciben para la formación, capacitación, investigación y publicación.³⁸ En esa misma línea, se recomienda normar en el Código de la Democracia el pautaaje de publicidad en redes sociales y medios digitales para que esta pueda contar como gasto electoral, incluyendo una distribución equitativa en términos de géneros.

La creación de escuelas de liderazgo dentro de los partidos ha sido incluso recomendada por la cooperación internacional como parte de la necesidad de impulsar la transformación hacia dentro de las organizaciones de partidos, fortaleciendo los liderazgos de mujeres y de las poblaciones de las diversidades, incorporando la perspectiva de género y la interseccionalidad, tomando en cuenta la necesidad de reflejar la realidad étnico-cultural del país.³⁹ Dado el carácter pluricultural del estado ecuatoriano, cualquier reforma política

38 ONU Mujeres y el Consejo Nacional Electoral (2019) también propusieron crear un Fondo para la Equidad que asegure la participación de mujeres políticas (medida de acción afirmativa temporal).

39 En la evaluación sobre violencia política realizada por ONU Mujeres (2014b y 2019 con el CNE), se recomendó implementar diagnósticos sobre la situación y demandas de las mujeres y jóvenes en los partidos políticos. Este análisis puede ser parte de la propuesta de capacitación y profesionalización de los liderazgos. También se sugirió implementar escuelas de formación permanentes y ligadas a centros de formación y universidades, además de profesionalizar la construcción de militancias.

orientada a la construcción de ciudadanía debe incorporar una perspectiva interseccional que permita la inclusión de las mujeres indígenas y afroecuatorianas (que están aún doblemente subrepresentadas).⁴⁰ La tarea no es menor porque uno de los cambios cruciales tiene que ver no solo con la capacitación de las mujeres sino fundamentalmente con desmontar una serie de valores y prácticas patriarcales y machistas que provienen del modo en que los hombres entienden el poder y hacen política.

Otras de las buenas prácticas que enseña la experiencia comparada resulta de la articulación de redes de trabajo con actores institucionales (del Poder Legislativo, las autoridades electorales, los institutos de mujeres) y grupos de la sociedad civil y del movimiento amplio de mujeres que puedan generar diagnósticos, evaluar la implementación de las reformas aprobadas y generar nuevos instrumentos que permitan profundizar en las transformaciones necesarias para la construcción de las democracias paritarias con igualdad sustantiva.⁴¹ De la misma manera que en otras ocasiones, esas redes formales e informales pueden trabajar acciones concretas y propuestas de reformas con agencias de cooperación, organismos intergubernamentales (como la Organización de los Estados Americanos y su equipo de personas expertas) u organizaciones políticas sin fines de lucro (como el Instituto Nacional Demócrata).

La capacidad de articulación de propuestas de las mujeres organizadas en un movimiento social amplio que presione, que genere análisis técnicos y que además colabore con los actores institucionales a través de redes de colaboración formales e informales resulta clave para el avance de sus derechos políticos. La presencia de actores estatales, sociales y políticos con capacidad de veto (Piscopo, 2015), que controlen la aplicación de la paridad de género y que busquen la armonización de las normas constitucionales (nacionales) es fundamental para hacer que el régimen electoral de género sea más eficiente en mejorar las condiciones de representación política.

La erradicación del “machismo electoral” (Basabe, 2019) de las relaciones políticas ecuatorianas debería ser parte de una estrategia de colaboración de estos actores institucionales, sociales y educativos. Dado que la exclusión de las mujeres es un problema estructural, las estrategias de erradicación deben ser

40 Ecuador es un país que se caracteriza por su interculturalidad. La población ecuatoriana se autodenomina en un 65% como mestiza, 13% como indígena, 7.2% como afrodescendiente, 7.4% como montubia y 19% como blanca. Catorce nacionalidades y 18 pueblos indígenas están reconocidos en el país.

41 Trujillo Guerrero (2018: 154) señala que precisamente “uno de los aspectos positivos [del período 2013-2017] fue la conformación de un grupo parlamentario por los derechos de las mujeres”.

multidimensionales, de carácter tanto institucional (reformas electorales, desgenerización de las instituciones públicas y de los partidos políticos) como no institucional (educación, formación en valores de igualdad y derechos humanos). La reducción de las desigualdades y las asimetrías de género que cruzan todos los espacios de la sociedad debe ser política de Estado (no estar circunscrita a una ideología de izquierda o la derecha), basada en la construcción de democracias paritarias con igualdad sustantiva.