



**CORPORACIÓN
PARTICIPACIÓN**

C I U D A D A N A

LA REPRESENTACIÓN FEMENINA EN LA LEGISLATURA: EL CASO ECUATORIANO

**Autor:
SANTIAGO BASABE SERRANO**

Mayo 2021

Con el auspicio de:





Publicado por: Corporación Participación Ciudadana

Derechos Reservados: 2021. Corporación Participación Ciudadana

Con el apoyo de: NDI Ecuador

Autores: Santiago Basabe Serrano

Disponible en:

Corporación Participación
Ciudadana Av. 6 de
Diciembre y Eloy Alfaro Ed.
Monasterio Plaza.
Piso 9, oficina 903.
Quito, Ecuador

Teléfono: (02) 3333373 - 3330964

Web site: www.participacionciudadana.org

Edición: Ruth Hidalgo/ Ana Mariela Cevallos

Diagramación: Andrés Cadena

©Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los autores. Todas las opiniones aquí expuestas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.



PRESENTACIÓN

Ruth Hidalgo

DIRECTORA DE CORPORACIÓN PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación política de las mujeres, sigue siendo un tema pendiente en la democracia de la región y también lo es en la democracia ecuatoriana. Los esfuerzos que hacen los movimientos de mujeres y las iniciativas de sociedad civil para empujar la importancia de contar con más mujeres en espacio de decisión política no son suficientes para lograr un número significativo de presencia femenina en los lugares de tomas de decisión de políticas públicas.

Si bien el Ecuador tiene una legislación bastante avanzada en América Latina en lo que se refiere al establecimiento de mecanismos para mejorar la representación de las mujeres en los procesos electorarios, en términos de paridad no ha sido posible alcanzar esta igualdad. Esto demuestra que en la teoría nos movemos muy bien, pero en la práctica no logramos hacer cambios cualitativos como deberíamos.

Un ejemplo de ello son los resultados del último proceso electoral, el pasado febrero de 2021. En esta contienda, se ha producido un ligero retroceso que tiene que ver con el número minoritario de escaños obtenidos por mujeres en el legislativo, en comparación con las dos conformaciones legislativas previas.

Si bien este retroceso es poco en número, termina siendo significativo en términos de pérdida de masa crítica femenina en el espacio político por naturaleza como es la Asamblea Nacional y donde se deciden temas fundamentales de políticas públicas.

Para mejorar la democracia, es preciso que las mujeres estén en al menos el 50% de los espacios de representatividad y toma de decisiones, porque solo así, al estar allí habrá una corriente capaz de crear recursos institucionalizados que mejorarán el estatus de los grupos minoritarios como las mujeres.

El presente estudio, no sólo aborda la problemática de la participación política de las mujeres, sino también presenta los desafíos que la sociedad ecuatoriana enfrenta para mejorar esa situación. Desafíos que pasan no solamente por lo normativo, sino que también tienen que ver con superar problemas estructurales que sistemáticamente impiden que más mujeres se involucren en política y participen en ella.

Este documento, además hace un llamado de atención al mismo sistema político y de partidos del Ecuador, al insistir que no pueden estar ajenos a una realidad social de exclusión arraigada en los distintos espacios de la vida pública y privada del país que debe ser cambiado si queremos transformar la democracia con equidad.

ÍNDICE

Resumen	7
I Introducción	7
II Leyes de cuotas y sus efectos: una revisión del debate.....	8
III El caso ecuatoriano como unidad de análisis.....	10
IV Cada vez menos mujeres en la legislatura ecuatoriana ¿Por qué?.....	13
V Las reformas del 2020 al Código de la Democracia.....	18
VI Conclusiones y recomendaciones de política pública.....	24
VII Bibliografía.....	27
Anexos.....	29

Resumen

A pesar de la vigencia de un mecanismo de acción afirmativa que debería conducir a que las asimetrías entre mujeres y hombres en la Asamblea Nacional del Ecuador se reduzcan considerablemente, esto no ha ocurrido. Bajo dicha premisa, este artículo explora la trayectoria asumida por la representación femenina en dicha arena de toma de decisión durante los últimos tres períodos legislativos y en especial en el que iniciará en mayo de 2021, a la par de proponer algunas explicaciones para la ausencia de paridad. Para el efecto se recurre a un análisis de estadística descriptiva y causalidad vía razonamiento contra fáctico, que permiten evidenciar los pasos que se deberían tomar a futuro para conseguir una mayor presencia de mujeres en la Asamblea Nacional.

I Introducción

A pesar de que Ecuador cuenta con una de las legislaciones más avanzadas de América Latina en cuanto al establecimiento de mecanismos para mejorar la representación descriptiva de las mujeres en elecciones plurinominales, hasta la fecha no ha sido posible alcanzar la paridad. En el plano legislativo, si bien la presencia femenina en la Asamblea Nacional ha mejorado considerablemente durante los últimos períodos, las reformas institucionales no han sido suficientes para conseguir que la representación descriptiva en dicha arena de toma de decisiones políticas sea del cincuenta por ciento. De hecho, durante el último proceso electoral, realizado en febrero de 2021, se verificó un ligero retroceso respecto al número de escaños obtenidos por mujeres en las dos conformaciones legislativas previas.

Dicho hallazgo empírico es particularmente relevante pues permite indagar alrededor de las posibles variables que explicarían el citado resultado electoral. En función de lo anotado, la pregunta de investigación que articula este documento busca identificar ¿qué variables afectaron para que la presencia de legisladoras en Ecuador haya disminuido para

el período 2021-2025 respecto a períodos previos? Si bien existen factores institucionales que podrían tener incidencia, se propone que son variables propias del contexto social y político las que ejercen influencia para que los resultados electorales hayan sido regresivos en cuanto se refiere a la búsqueda de simetría en la representación descriptiva de mujeres en la Asamblea Nacional.

Este artículo se compone de cinco partes. En la primera parte se discuten algunos de los elementos constitutivos de la relación entre medidas de acción afirmativa de naturaleza institucional y sus posibles efectos sobre la representación descriptiva de mujeres en distintas arenas de decisión política. En la segunda parte se describe el contexto político y social ecuatoriano junto con el análisis del diseño institucional que alienta la presencia de legisladoras en la Asamblea Nacional. Posteriormente se plantean algunas hipótesis que podrían dar posibles respuestas a la pregunta de investigación ya mencionada. En la tercera parte se presentan los datos electorales y se los analiza utilizando una perspectiva contra fáctica. En la cuarta parte se analizan los efectos de las reformas institucionales recientes y posibles escenarios que pudieron haberse verificado si las agrupaciones políticas cumplían los mandatos normativos. Finalmente, la quinta parte ofrece conclusiones generales y algunas propuestas de política pública de cara a disminuir las asimetrías en el número de mujeres en la Asamblea Nacional del Ecuador y que bien podrían servir de insumo para mejorar la representación femenina en otras arenas de toma de decisión política.

II Leyes de cuotas y sus efectos: una revisión del debate

Existe mediano acuerdo en la literatura especializada en el sentido de que para que una ley de cuotas pueda cumplir con su objetivo de reducir la asimétrica representación de mujeres en elecciones plurinominales debe estar dotada de tres elementos constitutivos (Jones et al., 2012; Tripp y Kang, 2008; Larsrud y Taphorn, 2007; Matland, 2005; Norris, 2004;

Jones, 2004; Htun y Jones, 2002). En primer lugar, el diseño institucional tiene que estar construido de forma tal que existan sanciones claras, fácilmente imputables y orientadas hacia actores específicos en caso de incumplimiento por parte de las organizaciones políticas. En segundo lugar, para que las brechas se reduzcan efectivamente la ley debe contar con un mandato de posición, entendido como la disposición imperativa de que las listas vayan encabezadas alternadamente por mujeres y hombres o viceversa. En tercer lugar, se debe garantizar que el porcentaje de candidatos hombres y mujeres en las listas sea igual.

Adicionalmente, hay variables propias del sistema electoral que podrían afectar al número de mujeres que alcanzan la representación legislativa. Una de ellas es la estructura de la lista. Para algunos autores el hecho de que la lista sea cerrada puede beneficiar al incremento de mujeres en las legislaturas (Jones et al, 2012). Junto a lo dicho se ha mencionado que el tamaño de los distritos electorales puede generar un efecto sobre la representación femenina en espacios de elección plurinominal. Al respecto, Htun y Jones (2002) señalan que en los países con distritos electorales medianos y grandes es más fácil que las mujeres accedan a un escaño legislativo. Sin embargo de lo expuesto, algunos trabajos dan cuenta de hallazgos que van en línea opuesta. Ese es el caso de las investigaciones realizadas por Schmidt (2009) y Matland (2006) quienes cuestionan que la combinación de listas cerradas y leyes de cuotas estructuradas necesariamente contribuyan a mejorar la presencia de mujeres en las legislaturas.

A partir de los hallazgos empíricos relatados, en la siguiente sección me detengo en el estudio del caso ecuatoriano durante el último proceso electoral. Para fines de análisis de la representación femenina en las legislaturas y los posibles impactos de las variables anotadas, Ecuador es un buen laboratorio. De hecho, no solo la presencia de cambios institucionales para la elección de 2021 respecto a las anteriores sino también el hecho de que la correlación de fuerzas políticas en el país haya variado en los últimos años pueden

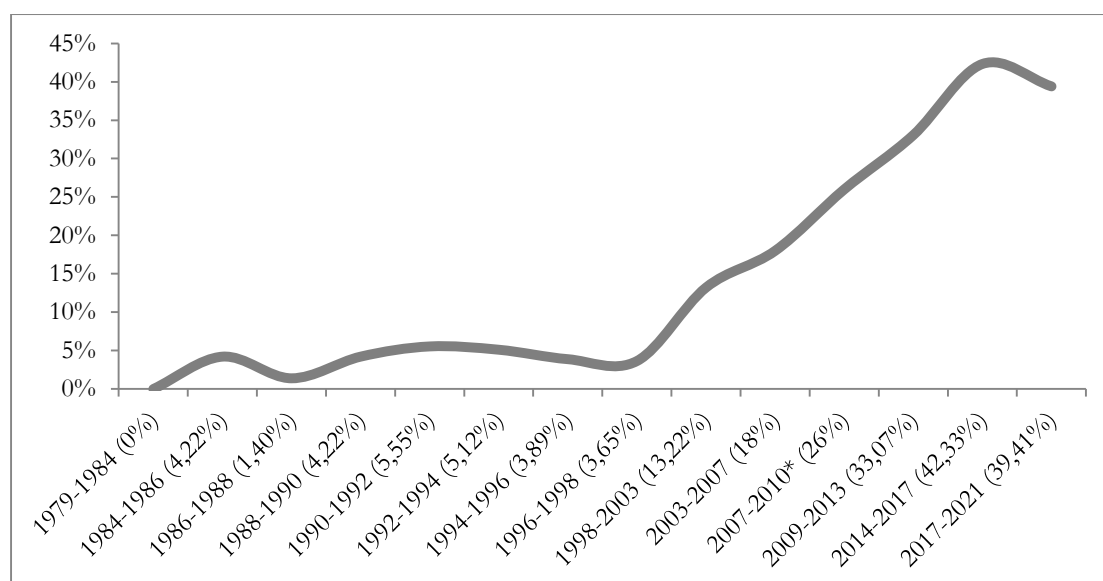
ayudar a clarificar las razones por las que, cuando se esperaba un incremento en el número de asambleístas electas, el resultado haya sido el contrario.

III El caso ecuatoriano como unidad de análisis

A mediados de la década de los noventa y tras el trabajo realizado por diversas organizaciones de mujeres, Ecuador aprobó una enmienda legal a través de la que se establecía un mínimo de 20% de mujeres que debían ser incluidas en las listas para elecciones de naturaleza plurinominal. En la reforma, incluida en la ley de elecciones, se preveía que el porcentaje vaya en aumento hasta llegar al 50%. Sin embargo, la ausencia tanto de mandatos de posición como de mecanismos de coacción frente a las organizaciones políticas que incumplían la norma llevaron a que dicho esfuerzo tenga resultados menos ambiciosos de los que se esperaba. Más allá de lo dicho y a pesar de todas las limitaciones institucionales anotadas, la legislatura ecuatoriana dio un gran salto a favor de la presencia de mujeres pasando de 3,65% en el período 1996-1998 a 13,22% en el siguiente (1998-2003) y 18% en el 2003-2007. La Gráfica No 1 describe la evolución de la presencia de mujeres en la legislatura ecuatoriana a lo largo del período democrático 1979-2021.

Gráfica No 1

Mujeres en la legislatura ecuatoriana, 1979-2021



Fuente: elaboración propia.

En 2009 el llamado Código de la Democracia trajo consigo una reestructura de los sistemas de partidos y electoral, incluyendo una serie de reformas orientadas a mejorar la presencia de mujeres en elecciones plurinominales. En el plano partidista se flexibilizaron los requisitos para el reconocimiento legal de las organizaciones políticas con lo que entre agrupaciones nacionales, provinciales e incluso cantonales, el país pasó a tener más de doscientas agrupaciones con fines electorales. En cuanto al sistema electoral, se optó por el formato de listas abiertas y desbloqueadas; y, fórmulas Webster y D'Hondt para las elecciones legislativas. La primera fórmula se utilizó para la elección de asambleístas nacionales (quince en total) y la restante para la elección de asambleístas provinciales y por las circunscripciones en el exterior. La gran dispersión de organizaciones políticas sumada a las características de las fórmulas de elección y el gran arrastre popular del oficialista movimiento *Alianza País* llevaron a que entre 2009 y 2017 dicha agrupación política se constituya en hegemónica, al punto que el número efectivo de partidos en la legislatura

llegó a parámetros similares a los observados en México durante la etapa de predominancia del Partido Revolucionario Institucional (Basabe-Serrano y Huertas Hernández, 2020).

En lo relacionado con las políticas de acción afirmativa en favor de las mujeres se estableció la obligatoriedad de que las organizaciones políticas coloquen alternadamente una mujer, un hombre o viceversa en todas las listas de elección plurinominal.¹ Como consecuencia de la reforma mencionada, el porcentaje de mujeres en la Asamblea Nacional llegó a 33,07% en el período 2009-2013 y creció aún más en el siguiente cuatrienio (2013-2017), cuando llegó al 42,33%. Sin embargo, cuando se esperaba que la reforma termine de consolidarse en el siguiente período (2017-2021) y el porcentaje de legisladoras llegue al 50% lo que sucedió fue un ligero retroceso. En efecto, para el período legislativo que está por terminar se registró 39,41% de asambleístas. Acorde a la Gráfica No 1, durante los tres períodos citados la representación femenina en la Asamblea Nacional asume la forma de una U invertida, en la que el punto más alto constituye el período 2017-2021.

Con la evidencia empírica reportada, en el siguiente acápite me concentro en el análisis de los resultados electorales del proceso llevado a cabo en febrero de 2021 y que, acorde a lo que ha discutido la literatura especializada debería llevar a un incremento en la presencia de mujeres en la Asamblea Nacional. Sin embargo, los resultados oficiales dan cuenta del fenómeno contrario. En efecto, si bien el descenso en el porcentaje de mujeres en la legislatura ecuatoriana no es pronunciado, está presente y allí hay un espacio para indagar en las razones que podrían dar cuenta de dicho fenómeno.

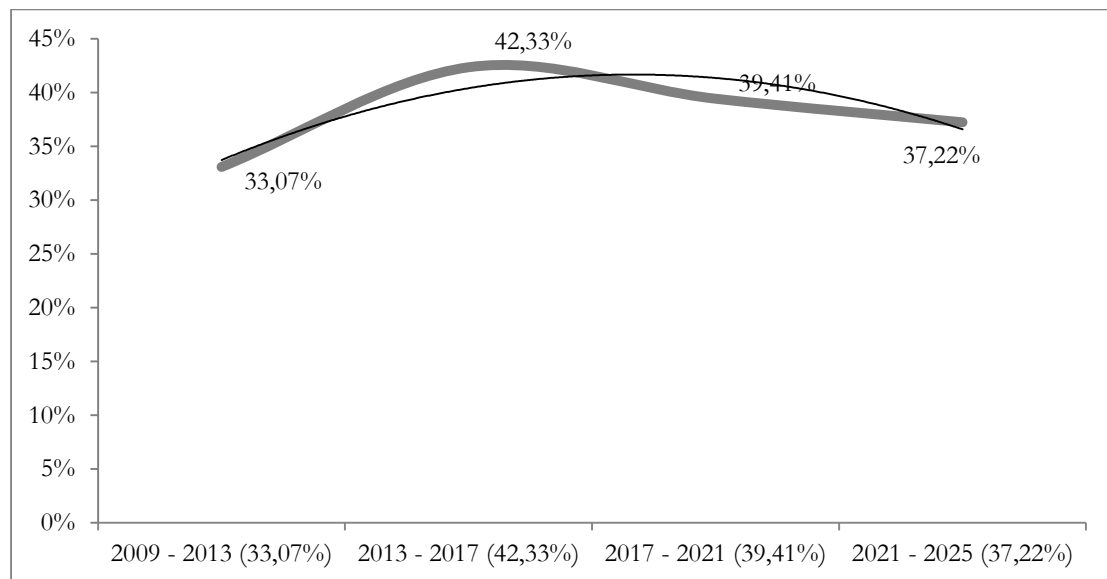
¹ Para las elecciones de 2000 el art. 40 del reglamento a la Ley de Elecciones estableció que en las listas plurinominales se debía garantizar 30% de mujeres como candidatas principales y 30% como alternas. Por tanto, la alternancia no fue garantizada en rigor. Posteriormente, para la elección de 2002, en la que se eligieron diputados al Congreso Nacional la obscuridad normativa se mantuvo por lo que las organizaciones de mujeres demandaron la inconstitucionalidad del citado art. 40. EL Tribunal Constitucional resolvió favorablemente la demanda interpuesta aunque lo hizo *a posteriori* de la celebración del evento electoral. Para la elección de 2004, en la que no se elegía miembros del Congreso Nacional, el Tribunal Supremo Electoral dio cumplimiento a la sentencia de inconstitucionalidad aunque dejando a decisión de las organizaciones políticas la alternancia. Este estatus legal no varió hasta la elección de 2009, en la que se contó ya con las disposiciones del Código de la Democracia a las que este manuscrito hace referencia.

IV Cada vez menos mujeres en la legislatura ecuatoriana. ¿Por qué?

Conforme se constata en la Gráfica No 2, luego del aumento considerable de mujeres en la Asamblea Nacional del Ecuador durante el período 2009-2013 y su efecto expansivo en la siguiente conformación de la legislatura (2013-2017), llegan dos períodos consecutivos en los que la representación va en descenso. Aunque los porcentajes no son demasiado elevados, el hallazgo empírico resulta contra intuitivo pues para la elección reciente, por ejemplo, incluso se enmendaron ciertos rasgos del sistema electoral que hacían presuponer que la presencia femenina iría en aumento. En ese aspecto, la principal modificación tuvo relación con el cambio del formato de las listas, de abiertas y desbloqueadas, a cerradas y bloqueadas. Acorde a la literatura especializada que ha sido ya citada, la conjunción de listas bajo las condiciones descritas más un mandato de posición, ya existente en Ecuador desde la elección para el período legislativo 2009-2013, debería propiciar un incremento en la representación descriptiva de mujeres en la Asamblea Nacional.

Gráfica No 2

Trayectoria de representación femenina en Asamblea Nacional, 2009-2021



Fuente: elaboración propia.

Como ya se había mencionado antes de agregar el resultado de la última elección, la Gráfica No 2 revela que la presencia de legisladoras en Ecuador ha asumido con mayor claridad la forma de una U invertida. Así, de ciento treinta y siete asambleístas elegidos en el proceso electoral de 2021 solamente cincuenta y uno son mujeres, lo que da cuenta de un 37,22% del total de la Asamblea Nacional (ver Anexo No 1). Comparativamente, respecto al período actual existe una disminución de 2,21% de legisladoras lo que da cuenta de que la tendencia continúa a la baja. Además, si se observa la representación a nivel territorial, el primer hallazgo de naturaleza descriptiva tiene que ver con el hecho que existen provincias que no cuentan con presencia de mujeres en la legislatura. Tal es el caso de Cañar, Carchi, Pastaza, Sucumbíos y Galápagos.² En las provincias de Carchi y Pastaza llama menos la atención el dato ofrecido pues ninguna de las dos tiene mujeres en la legislatura actual. Lo dicho reafirma la tendencia a la anulación de espacios para legisladoras en dichas circunscripciones territoriales.³ Respecto a Cañar, Sucumbíos y Galápagos hay un pérdida en cuanto a la representación femenina que estuvo presente en dichas provincias a lo largo del período legislativo actual.⁴ No obstante, hay que relieves también que en la provincia de Bolívar ha sido elegida por primera vez existirá una legisladora.⁵

En cuanto se refiere al efecto del mandato de posición y la idea que propone que en la medida que las mujeres se hallen en el primer lugar de las listas las probabilidades que sean elegidas tienden a incrementarse, la evidencia empírica del último proceso electoral se resume de la siguiente forma. 60,78% (31 mujeres) de las legisladoras electas se hallaban

² Las circunscripciones de América Latina y Estados Unidos tampoco tendrán representación femenina en el próximo período legislativo. Dicho comportamiento fue similar durante el cuatrienio 2017-2021. Cada una de estas circunscripciones tiene dos curules en la Asamblea Nacional.

³ El caso de Carchi es llamativo pues nunca ha tenido una mujer en la legislatura ecuatoriana desde el retorno a la democracia.

⁴ Una de las tres curules de Cañar y Sucumbíos estuvieron en manos de mujeres durante el período 2017-2021. En el caso de Galápagos, una de las dos bancas tuvo a una legisladora.

⁵ Se trata de Mireya Pazmiño Arregui, representante del movimiento indígena Pachakutik.

en el primer lugar de sus respectivas listas, 31,37% (16 mujeres) se ubicaron en segundo lugar, 5,88% (3 mujeres) se hallaban en tercera posición; y, 1,95% (1 mujer) se ubicó en quinto lugar. Visto así, una conclusión inicial sería que el mandato de posición tendría un efecto positivo sobre la representación femenina en la legislatura; no obstante, para que el análisis resulte más sólido se requiere una elaboración empírica mayor. Para el efecto, se consideró el total de hombres que alcanzaron una curul en la Asamblea Nacional y cuyo partido político o movimiento no alcanzó otro espacio en la misma circunscripción territorial para de allí proponer un estudio contra factual.

De los ciento treinta y siete asambleístas electos, cincuenta y cinco cumplen las dos condiciones previamente señaladas; es decir, son hombres y entraron como únicos representantes de su partido o movimiento en la circunscripción electoral. Con ese punto de partida es posible recurrir a un análisis contra fáctico del tipo “que habría pasado si” esos espacios habrían sido ocupados por mujeres.⁶ Aún cuando el análisis contra fáctico debe ser tomado con cautela por el hecho de tratarse de una construcción a partir de lo que no ocurrió, en este caso es plenamente factible de realizar pues parte de un supuesto realista (Tetlock y Belkin, 1997). Dicho supuesto plantea que la votación alcanzada por los candidatos no habría variado si en su lugar se hallaban candidatas. La principal razón que da sustento a lo expuesto es que, a diferencia de las elecciones legislativas de 2009, 2013 y 2017 en las que se usaron listas abiertas y desbloqueadas, para la de 2021 se recurrió a la fórmula de listas cerradas y bloqueadas. Como consecuencia de ello, es plausible pensar que en esta ocasión los electores sufragaron a favor del partido o movimiento político más que por las personas que aparecen en las listas, a diferencia de los procesos anteriores.

Desde luego, si quien encabeza la lista tiene tras de sí lealtades electorales cultivadas a lo largo del tiempo, eventualmente los resultados podrían no ser los mismos pues sería

⁶ En este caso el razonamiento contra fáctico sería el siguiente. ¿Qué habría pasado si esos candidatos a legisladores que resultaron ganadores hubieran sido mujeres?

factible argumentar que el apoyo es hacia la persona, independientemente de la agrupación política. No obstante, dado que la situación descrita no es la mayoritaria entre las listas ganadoras encabezadas por hombres, los dos escenarios presentados pueden asumir cierto nivel de credibilidad. Con las aclaraciones previas, en el escenario contra fáctico No 1, los cincuenta y cinco asientos alcanzados por hombres como únicos representantes de su partido o movimiento en una circunscripción electoral específica serían ocupados totalmente por mujeres si ellas habrían sido candidatas en esos espacios. Por tanto, dicho número de curules sumado a los cincuenta y un espacios que efectivamente obtuvieron las mujeres en la legislatura que está por iniciar habría dado lugar a una Asamblea Nacional con 77,37% de mujeres.

En el escenario contra fáctico No 2, la mitad de los cincuenta y cinco asientos alcanzados por hombres como únicos representantes de su partido o movimiento en una circunscripción electoral específica serían ocupados por mujeres si ellas habrían sido candidatas en el cincuenta por ciento de esos espacios. Esto daría un total de veinte y ocho asientos legislativos. Por tanto, dicho número de curules sumado a los cincuenta y un espacios que efectivamente obtuvieron las mujeres en la legislatura que está por iniciar habría dado lugar a una Asamblea Nacional con 57,66% de mujeres. En el escenario contra fáctico No 3, la cuarta parte de los cincuenta y cinco asientos alcanzados por hombres como únicos representantes de su partido o movimiento en una circunscripción electoral específica serían ocupados por mujeres si ellas habrían sido candidatas en el veinte y cinco por ciento de esos espacios. Esto daría un total de catorce asientos legislativos. Por tanto, dicho número de curules sumado a los cincuenta y un espacios que efectivamente obtuvieron las mujeres en la legislatura que está por iniciar habría dado lugar a una Asamblea Nacional con 47,44% de mujeres.

El escenario contra fáctico No 1, efectivamente, es idealista y por tanto difícilmente realizable pues implicaría que exista uniformidad de criterios entre todas las organizaciones

políticas de cara a que solamente mujeres encabecen las listas. Además podría traer consigo ciertas tensiones en cuanto a los derechos de los hombres para participar en la vida política del país. En cuanto al escenario contra fáctico No 2 es más apegado a la realidad aunque tras de sí está una disputa política importante pues conlleva una cesión de espacios de decisión política en un contexto social en el que las asimetrías en la relación de mujeres y hombres desborda lo puramente político. Finalmente, el escenario contra fáctico No 3 es el más accesible y realizable en el corto plazo pues las condiciones son menos restrictivas e implican una disputa más llevadera. Si bien en este escenario no se alcanza la paridad al menos se está cerca de ella. La Tabla No 1 resume los tres escenarios contra fácticos descritos.

Tabla No 1

Contra fácticos de elección legislativa 2021-2025

Contra fáctico No 1 <i>Deseable pero menos factible por el contexto adverso</i>	Contra fáctico No 2 <i>Realizable pero con mucha negociación política</i>	Contra fáctico No 3 <i>Posible con menos recursos y esfuerzo político</i>
<p>Escenario: si 100% de hombres de partido/movimiento que alcanzó un solo lugar en circunscripción “hubiesen sido” mujeres.</p> <p>Resultado: 77,37% de mujeres en Asamblea Nacional.</p>	<p>Escenario: si 50% de hombres de partido/movimiento que alcanzó un solo lugar en circunscripción “hubiesen sido” mujeres.</p> <p>Resultado: 57,66% de mujeres en Asamblea Nacional.</p>	<p>Escenario: si 25% de hombres de partido/movimiento que alcanzó un solo lugar en circunscripción “hubiesen sido” mujeres.</p> <p>Resultado: 47,44% de mujeres en Asamblea Nacional.</p>

Fuente: elaboración propia.

Independientemente de los escenarios contra fácticos planteados y de los muchos otros que se pueden establecer a partir de colocar diferentes porcentajes de mujeres en los espacios en los que participaron exitosamente hombres, el punto de fondo en este caso es que una de las variables más importantes para explicar la representación femenina actual en la legislatura ecuatoriana y la que podría alcanzarse hacia futuro, tiene que ver con la decisión de los actores políticos que gobiernan las agrupaciones partidistas del país. En ese sentido, en la medida que vaya en aumento la voluntad política al interior de los partidos y movimientos políticos para posicionar a mujeres en el primer lugar de las listas, las posibilidades de que a futuro mejore la representación femenina en la Asamblea Nacional pueden ir en ascenso. En definitiva, se trata de una cuestión que desborda el plano institucional, al que me volveré a referir en el acápite siguiente, para trasladarse a un tema del comportamiento de los actores políticos y su visión sobre el rol de las mujeres en la toma de decisiones públicas.

V Las reformas de 2020 al Código de la Democracia: efectos y cumplimiento

Bajo la idea de que la alternancia en las listas de candidaturas a espacios de elección plurinominal no era suficiente para mejorar la representación femenina, en 2020 se incorporaron algunas reformas al Código de la Democracia.⁷ Una de ellas planteaba que entre las listas de asambleístas nacionales y las de parlamentarios andinos, imprescindiblemente una de las dos debía estar en cabeza por mujeres.⁸ Dada la asimétrica relación existente entre ambos espacios de toma de decisión política en el

⁷ Dicha reforma legal está publicada en el Suplemento al Registro Oficial No 134 de 3 de febrero de 2020.

⁸ El Parlamento Andino es una instancia de coordinación de las legislaciones locales de los países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones, formada por Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador. De su lado, la Asamblea Nacional otorga quince espacios a legisladores que representan a todo el país y son elegidos en un distrito único a lo largo del país. En la práctica, no hay diferencias en cuanto a funciones de estos asambleístas respecto a los provinciales y del exterior. Esencialmente, la única distinción es que los asambleístas nacionales requieren una cantidad de votos mucho mayor para alcanzar una curul.

sentido de que la Asamblea Nacional es una arena local clave mientras que el Parlamento Andino ha pasado inadvertido desde su creación por parte de la Comunidad Andina de Naciones, resultada intuitivo pensar que la disposición legal mencionada sería cumplida por parte de las organizaciones políticas colocando a un mujer como cabeza de lista para la elección de representantes al organismo de integración.

Una revisión de las listas de candidatos a la legislatura nacional y a la de carácter regional revela que lo antes expuesto era una conjetura fácilmente verificable en la realidad. En efecto, de las dieciocho organizaciones políticas que presentaron candidaturas a ambos espacios de decisión política solamente cuatro colocaron en el primer lugar de la lista para la Asamblea Nacional a una mujer mientras que las restantes catorce asignaron ese espacio a hombres. Dicho de otro modo, solamente 22,22% de los partidos y movimientos propusieron a mujeres para encabezar sus listas de asambleístas nacionales. Este dato revela, desde otra perspectiva, que es la decisión de los actores políticos que dirigen las organizaciones electorales y que, en definitiva, son los que estructuran las listas de candidatos, lo que explica la asimétrica presencia e mujeres en la legislatura ecuatoriana. La lógica que opera sería la siguiente: si lo más importante políticamente hablando entre la Asamblea Nacional y el Parlamento Andino es la primera arena de decisión entonces allí se coloca en primer lugar a hombres. Así a la par que se ratifica la discriminación se cumple con la disposición legal.

En el plano empírico, la discusión previa se traslada a una menor representación de mujeres en calidad de asambleístas nacionales aunque no en magnitudes considerables. Si se analiza nuevamente de forma contra fáctica la elección de 2021, bajo la lógica “que habría pasado si” el primer lugar de las listas de asambleístas nacionales que efectivamente fueron electos hubiese sido ocupado por mujeres, los resultados cambiarían solamente respecto a dos agrupaciones políticas. Por un lado, Pachakutik alcanzó tres escaños, dos masculinos y uno femenino, siendo un hombre quien encabezó la lista. Bajo el razonamiento contra factual,

si una mujer era la primera, se habría conseguido un espacio adicional para la representación femenina en la Asamblea Nacional. Por otro lado, la alianza Concertación - Partido Socialista alcanzó un solo escaño nacional y allí estaba un hombre. Si ese espacio se lo destinaba a una candidata quizás aumentaba una curul para las mujeres.

En definitiva, si en las elecciones de asambleístas nacionales todas las cabezas de lista eran mujeres, ahora mismo no serían siete sino nueve las legisladoras electas. En términos porcentuales, las asambleístas nacionales habrían pasado del 46,66% actual al 60%. Sin embargo, si se hace un cálculo realístico respecto a la posibilidad efectiva de que un candidato diferente a Fernando Villavicencio, asambleísta nacional electo por la alianza Concertación – Partido Socialista, hubiese podido ganar estando en su lugar, las opciones habrían sido ínfimas. En efecto, dado que la alianza anotada no consiguió ninguna representación legislativa exceptuando a la mencionada y que la exposición pública de Villavicencio a lo largo del país por su labor periodística de denuncia sobre escándalos de corrupción pública lo ha posicionado desde hace varios años, es comprensible que ese escaño lo haya alcanzado él, independientemente de la alianza electoral que lo promovió. Por tanto, en un escenario contra factual más creíble, el porcentaje de asambleístas nacionales pudo haber pasado de 46,66% a 53,33%.

Otra de las reformas institucionales al Código de la Democracia plantea que, del total de listas de candidatos a asambleístas por provincias y por las circunscripciones especiales en el exterior que inscriba una agrupación política, el cincuenta por ciento debe estar encabezado por una mujer. Esta disposición no aplica para las provincias de Guayas, Pichincha y Manabí, que se encuentran divididas en distritos, acorde a las reformas al art. 99 del citado cuerpo normativo. Para estos casos, el cincuenta por ciento de mujeres en primer lugar en las listas se considera en función del total de listas que la agrupación política inscriba para la provincia. Al igual que la reforma antes discutida, con la que aquí se describe se buscaba incentivar a las agrupaciones políticas para que incluyan más mujeres

en espacios estelares y así, eventualmente, mejorar la representación femenina en la Asamblea Nacional. La Tabla No 2 presenta el cumplimiento a esta disposición de las cinco agrupaciones políticas que alcanzaron presencia legislativa relevante luego del proceso electoral de 2021.

Tabla No 2

Mujeres como cabeza de listas. Asambleístas provinciales, exterior y por distritos

Partido	Provinciales/Exterior	Guayas	Pichincha	Manabí
Centro Democrático	41,66%	50%	50%	100%
Pachakutik	16,66%*	0%	50%	50%
Izquierda Democrática	35%**	25%	25%	0%
Partido Social Cristiano	33,33%***	50%	100%	50%
Creando Oportunidades	16,66%****	25%	50%	50%

Fuente: elaboración propia.

* Alianzas de Pachakutik en Orellana, Pastaza, Azuay, Los Ríos, Zamora, Carchi, Loja y Santo Domingo.

** Alianzas de Izquierda Democrática en Cañar, Bolívar, Pastaza, Los Ríos y Zamora.

*** Alianzas de Partido Social Cristiano en Chimborazo, Tungurahua, Napo, Sucumbíos, Santa Elena y Pastaza.

**** Alianzas de Creando Oportunidades en Bolívar y Zamora.

Como se observa a partir de los porcentajes en negrilla, que refieren los incumplimientos, ninguna de las agrupaciones políticas respetó fielmente con el mandato establecido en la reforma legal ya citada. Si se observan las provincias que han sido divididas en distritos (Guayas, Pichincha y Manabí) y que representan la mayor parte de la población electoral del país, solamente Centro Democrático y el Partido Social Cristiano cumplieron con la disposición legal. De hecho, Centro Democrático, la agrupación partidista que patrocinó las candidaturas de los seguidores del ex Presidente Correa, encabezó las listas de las dos circunscripciones de Manabí con mujeres. Algo similar ocurrió con el Partido Social Cristiano en la provincia de Pichincha, donde las listas de las cuatro circunscripciones fueron lideradas por candidatas. Aunque el éxito electoral de las candidatas de ambos partidos en las provincias citadas fue muy diferente, el haber priorizado mujeres en sus

listas constituye una señal de haber avanzado en la reducción de las asimetrías entre mujeres y hombres en el campo de la política formal.

En Guayas, la provincia con el padrón electoral más grande del país, el ahora oficialista movimiento Creando Oportunidades del Presidente electo Guillermo Lasso y Pachakutik incumplieron abiertamente con la ley electoral. En el primer caso, las listas en solo una de las cuatro circunscripciones de Guayas fue encabezada por una mujer mientras que en lo relativo al movimiento indígena el incumplimiento fue total. Todas las circunscripciones tuvieron hombres a la cabeza. Más preocupante aún fue el caso de Izquierda Democrática, partido que inobservó el mandato legal discutido en todas las circunscripciones de las tres provincias que, como se ha mencionado, son las que gozan de mayor presencia electoral. Más allá del incumplimiento formal, las omisiones mencionadas pudieron acarrear resultados específicos en cuanto a la representación de mujeres en la Asamblea Nacional. En otras palabras, si se respetaba el mandato mencionado quizás la representación de mujeres en la Asamblea Nacional hubiera sido mayor. A partir de la lógica contra fáctica antes mencionada, aunque en este caso con mayores restricciones, se pueden plantear algunos escenarios.⁹ En la provincia de Guayas, por ejemplo, Pachakutik consiguió un asambleísta en la circunscripción No 4. Si ese espacio hubiera sido ocupado por una mujer, en virtud de la cuota no respetada, la presencia femenina en la legislatura podía ser mayor. El mismo razonamiento aplica para la curul del movimiento Creando Oportunidades en la circunscripción No 2 de la misma provincia. Similar es la reflexión para los dos asientos de Izquierda Democrática en las circunscripciones Nos 3 y 4 de la provincia de Guayas;

⁹ Las mayores restricciones están dadas por el hecho de que las agrupaciones políticas pudieron cumplir con el porcentaje de mujeres en cabeza de lista en aquellas circunscripciones en las que no ganaron con lo que el resultado final no variaría. A diferencia del análisis contra fáctico inicial, acá hay más espacio para la elucubración. Por ejemplo, Izquierda Democrática obtuvo una curul en la circunscripción No 1 de las dos que tiene Manabí y en ninguna de ellas una mujer fue cabeza de lista. Sin embargo, bien podía darse el caso de que ese partido cumpla con la disposición legal colocando una mujer como primera de la lista en la circunscripción No 2. En esa situación, Izquierda Democrática habría cumplido el mandato legal y el resultado electoral no habría sido distinto.

Nos 1 y 3 de Pichincha y No 2 de Manabí. En el mejor de los casos, la representación de mujeres en la Asamblea Nacional pudo incrementarse en siete curules (6,56% del total de la legislatura) si la cuota discutida se hubiera cumplido a cabalidad y en el lugar de los ganadores habrían estado mujeres. La tabla No 3 resume la discusión propuesta.

Tabla No 3

Curules obtenidas por partidos en provincias en las que se incumplió mandato legal

Partido	Guayas	Pichincha	Manabí
Pachakutik	0% de mujeres encabezan lista. Obtienen una curul.		
Creando Oportunidades	25% de mujeres encabezan lista. Obtienen una curul.		
Izquierda Democrática	25% de mujeres encabezan lista. Obtienen dos curules.	25% de mujeres encabezan lista. Obtienen dos curules.	0% de mujeres encabezan lista. Obtienen una curul.

Fuente: elaboración propia.

Respecto a la cuota en las listas de candidatos a asambleístas provinciales y por las circunscripciones especiales en el exterior, la evaluación es similar a la ya expuesta pues ninguna de las agrupaciones políticas cumplió el mandato legal. No obstante, y conforme consta en la Tabla No 2, Centro Democrático estuvo muy cerca del porcentaje establecido. Creando Oportunidades y Pachakutik vuelven a ser las organizaciones que menos respetaron la cuota y en menor medida Izquierda Democrática y el Partido Social Cristiano. Aunque se podría argumentar que la evaluación expuesta podría tener cierto nivel de sesgo pues en varias provincias los partidos y movimientos formaron alianzas, este hecho no constituye un criterio lo suficientemente sostenible para justificar el incumplimiento normativo. Respecto a la aplicación de sanciones específicas, el reglamento dictado para viabilizar la reforma legal citada contempla que la verificación del cumplimiento de la norma, tanto en relación a la alternancia en provincias con y sin distritos se dará al

momento de la inscripción de las candidaturas. Como se ha visto, esta disposición fue incumplida.¹⁰

Finalmente, respecto al tamaño de los distritos electorales, los efectos que dicha variable puede generar en la representación de mujeres en elecciones plurinominales son más difíciles de evaluar para el caso ecuatoriano. Si bien la literatura especializada señala que a medida que hay más escaños en disputa dentro de una circunscripción es más probable que se incremente el porcentaje de mujeres, asumiendo una ley de cuotas o paridad bien estructurada, en Ecuador no ha habido variación en cuanto al número de curules en disputa dentro de cada provincia durante los últimos procesos electorales. Como consecuencia de ello, no es factible comparar lo ocurrido previamente con la realidad actual. En todo caso, si se sigue lo investigado en otros casos, Ecuador es un país con distritos electorales pequeños (el más grande es la provincia de Los Ríos con seis curules) lo que, en principio, no sería beneficioso para una mayor representación femenina en la Asamblea Nacional.

VI Conclusiones y recomendaciones de política pública

Como se ha constatado a lo largo de este trabajo, la representación de mujeres en la Asamblea Nacional afronta un punto crítico. Luego de un momento de franco crecimiento durante los períodos 2009-2013 y 2013-2017, en los dos siguientes hay una tendencia a decrecer. Aunque la disminución en la representación descriptiva de legisladoras no es pronunciada, lo que se esperaba era una mejoría en el número de mujeres en dicha arena de toma de decisión política. En ese aspecto, si bien las reformas legales han sido de mucha utilidad, el análisis contra fáctico presentado permite evidenciar que a futuro será esencialmente la voluntad política de las dirigencias partidistas la que permita incrementar la representación femenina en la legislatura ecuatoriana. Como se ha dicho en este trabajo,

¹⁰ “Reglamento para la inscripción de candidaturas de elección popular”, constante en la Resolución No PLE-CNE-1-11-8-2020 dictada por el Consejo Nacional Electoral y publicada en la edición especial del Registro Oficial 888 de 17 de agosto de 2020 citado

más allá de que la ley establece la alternancia en las listas, la decisión de colocar mujeres en primera posición en las provincias en las que pueden existir más opciones de éxito electoral es una cuestión que desborda al diseño institucional.

Sin embargo, no todo está resuelto en el plano de las reformas institucionales pues, como también se evidenció, la reforma del año 2020 al Código de la Democracia fue inobservada abiertamente por prácticamente todas las agrupaciones con representación legislativa consolidada. La ausencia de un mecanismo coercitivo en este proceso electoral da cuenta de la necesidad imperiosa de que el Consejo Nacional Electoral se pronuncie sobre ese tema de cara a incidir positivamente sobre el próximo proceso de elecciones legislativas de 2025 y sobre todo para las más cercanas de 2023, en las que existirán cargos plurinominales a nivel de concejos municipales.

Como se ha mencionado, aún en el caso de que se cumpla con el mandato de colocar mujeres como cabeza de lista en la mitad de las provincias y circunscripciones electorales, hay un espacio en el que las reglas de juego poco pueden incidir y es el que tiene que ver con la probabilidad de éxito legislativo en los espacios en los que las mujeres encabezan las listas. En ese aspecto, la literatura especializada señala y las prácticas del país confirman que, mientras las agrupaciones políticas sigan dominadas por hombres, las opciones de incrementar la representación de mujeres en la Asamblea Nacional tendrá dificultades. Bajo dicha perspectiva, la mayor presencia de mujeres en los niveles directivos y de decisión de las agrupaciones políticas puede ser un elemento determinante que, junto a reformas legales, puede llevar a una mejoría en la presencia de legisladoras en particular y de mujeres en espacios de decisión política en términos más generales.

Por tanto, la necesidad inmediata en el campo del diseño de políticas públicas tiene que ver con la intervención sobre las dinámicas y lógicas de acción de las organizaciones electorales. Al igual que sucede en otros sectores de la vida social del país, allí se encuentran arraigados comportamientos machistas y excluyentes que no permiten una disminución

más agresiva de las asimetrías políticas existentes en el país. En ese plano, si bien los partidos y movimientos gozan de autonomía relativa de cara a la coordinación de sus procesos de democracia interna de cara a la selección de candidatos, existe la necesidad de una supervisión más clara de parte del Consejo Nacional Electoral. Si bien se han dado en los últimos meses algunos reglamentos que apuntarían en ese sentido, habrá que esperar a futuros procesos electorales para valorar la efectividad de dichas estructuras normativas en cuanto al combate de las desigualdades en la representación de mujeres y hombres en la vida política del país.

Finalmente, desde una perspectiva más sistémica, tanto el sistema político como el incipiente sistema de partidos del Ecuador, no pueden ser ajenos a una realidad social de exclusión y machismo arraigada en los distintos espacios de la vida pública y privada del país. De allí que lo que ocurre en la representación política no sea sino el reflejo de lo que acontece en otros espacios de interacción social. Desde ese punto de vista, las medidas asumidas para minimizar la discriminación y violencia contra las mujeres en el plano más general sin duda tendrá efectos benéficos en espacios más reducidos, como son los de la representación femenina, tanto en el nivel descriptivo como sustantivo, en diferentes arenas de decisión política.

VII Bibliografía

Basabe-Serrano & Sergio Huertas. 2020. "Legislative Override and Particularistic Bills in Instable Democracies: Ecuador in Comparative Perspective" *Journal of Legislative Studies* <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1810902>

Consejo Nacional Electoral. www.cne.gob.ec

Htun, Mala N. y Mark P. Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". Craske, Niki y Maxine Molineux (eds.), en *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. New York: Palgrave.

Jones, Mark P. 2004. "Quota Legislation and the Election of Women: Learning from the Costa Rican Experience" *Journal of Politics* 66 (4): 1203-1223.

Jones, Mark, Santiago Alles y Carolina Tchintián. 2012. "Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina" *Revista de Ciencia Política* 32 (2): 331-357.

Larserud, Stina y Rita Taphorn. 2007. *Designing for Equality: Best-Fit, Medium-Fit, and Non Favourable Combinations of Electoral Systems and Gender Quotas*. Stockholm: International IDEA.

Matland, Richard E. 2006. Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness. Dahlerup, Drude (ed.), en *Women, Quotas and Politics*. New York: Routledge.

_____. 2005. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. Ballington, Julie y Azza Karam, en *Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition*. Stockholm: International IDEA.

Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.

Registro Oficial del Ecuador. www.registroficial.gob.ec

Schmidt, Gregory D. 2009. "The Election of Women in PR List Systems: Testing the Conventional Wisdom" *Electoral Studies* 28 (2): 190-203.

Tetlock, Philip E. y Aaron Belkin. 1997. *Counterfactual Thought Experiments in World Politics. Logical, Methodological and Psychological Perspectives*. New York: Princeton University Press.

Tripp, Aili Mari y Alice Kang. 2008. "The Global Impact of Quotas: On the Fast Track to Increase Female Legislative Representation" *Comparative Political Studies* 41 (3): 338-361.

Anexo No 1

Legisladoras elegidas para la Asamblea nacional e Ecuador, 2021-2025

Legisladora	Partido	Circunscripción	Posición en lista
Silvia Patricia Nuñez Ramos,	CentroDe	Chimborazo	1
Herrera Gomez, Ana Cecilia	CD	Cotopaxi	1
Espin Reyes, Eugenia Sofia	CD	Guayas 1	1
Arce Pluas, Alexandra Manuela	CD	Guayas 3	1
Aguirre Zambonino Pamela Alejandra	CD	Imbabura	1
Ortiz Villavicencio, Johanna Cecibel	CD	Loja	1
Gonzalez Alcivar, Luisa Magdalena	CD	Manabi 1	1
Miranda Giler, Lyne Katuska	CD	Manabi 2	1
Correa Delgado, Pierina Sara Mercedes	CD	Nacional	1
Sanchez Sarango, Mariuxi Cleopatra	CD	Orellana	1
Holguin Naranjo, Marcela Priscila	CD	Pichincha 1	1
Urresta Guzman, Jahaira Estefania	CD	Pichincha 2	1
Veloz Ramirez, Rebeca Viviana	CD	Santo Domingo	1
Mayorga Tapia, Rosa Belen	CD	Tungurahua	1
Llori Abarca, Esperanza Guadalupe	Construye-PCK	Orellana	1
Campaign Brambilla, Rina Asuncion	CREO	Esmeraldas	1
Plaza Gomez de la Torre, Maria Jose	CREO-ADE	Pichincha 1	1
Moreira Cordova, Johanna Nicole	ID	El Oro	1
Jimenez Torres, Bella Daniela	ID	Guayas 1	1
Placencia Tapia Lucia Shadira	ID	Loja	1
Andrade Muñoz, Wilma Piedad	ID	Nacional	1
Guamani Vasquez, Ludvia Yeseña	ID	Pichincha 4	1
Ortiz Olaya, Amanda Maria	ID	Santo Domingo	1
Cerda Cerda Rosa Elizabeth	PACHAKUTIK	Napo	1
Castillo Cardenas, Jessica Carolina	PCK	Pichincha 2	1
Farinango Quilumbaquin, Dina Maribel	PCK	Pichincha 4	1
Passailague Manosalvas, Dallyana Marianela	PSC	Guayas 2	1
Pluas Arias, Nelly Zolanda	PSC	Guayas 4	1
Chavez Macias, Marjorie de los Angeles	PSC	Pichincha 1	1
Aquino Merchan, Maria del Carmen	PSC-100-65	Santa Elena	1
Enriquez Jaya, Isabel Maria	UP-PCK	Zamora	1
Astudillo Berrazueta, Maria Fernanda	CD	El Oro	2
Mendoza Jimenez, Patricia Monserrat	CD	Esmeraldas	2
Cuesta Santana, Esther Adelina	CD	Europa	2
Desintonio Malave Victoria Tatiana	CD	Guayas 2	2
Raffo Guevara, Ana Laria	CD	Guayas 4	2
Freire Vergara, Vanessa Lorena	CD	Los Rios	2
Arias Arias, Nathalie Andrea	CREO	Nacional	2

Guanoluisa Farinango, Amparo Rocio	ID	Pichincha 2	2
Pazmiño Arregui, Mireya Katherine	PCK	Bolivar	2
Molina Alvarez, Gissela Cecibel	PCK	Cotopaxi	2
Vega Olmedo, Ligia del Consuelo	PCK	Morona	2
Sanchez Gallegos, Bertha Patricia	PCK	Nacional	2
Weber Moreno Geraldine	PSC	Guayas 1	2
Diab Aguilar, Maria Soledad	PSC	Guayas 3	2
Viteri Jimenez, Nathalie Maria	PSC	Nacional	2
Sanches Urgiles, Sandra Sofia	UP-PCK	Azuay	2
Alava Moreira, Maria Vanessa	CD	Manabi 1	3
Molina Melendez, Maria Gabriela	CD	Manabi 2	3
Corral Alava, Raisa Irina	CD	Nacional	3
Cabezas Castillo, Paola Janeth	CD	Nacional	5

BIOGRAFÍA

Santiago Basabe

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín (Buenos Aires - Argentina), master en Ciencia Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO - Sede Ecuador y master en Derecho Económico de la Universidad Andina Simón Bolívar - Sede Ecuador. Decano de la Flacso.

Además de profesor investigador asistente y titular de la FLACSO e investigador post-doctoral del Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área (GIGA) -Instituto de Estudios de América Latina (ILAS) Hamburgo - Alemania.

También autor de varias publicaciones como "Legislative Override and Particularistic Bills in Instable Democracies: Ecuador in Comparative Perspective" Journal of Legislative Studies en prensa (con Sergio Huertas). Y "La sub representación de mujeres en gabinetes ministeriales: el caso ecuatoriano en perspectiva comparada, 1979-2015" Latin American Research Review.



El presente documento se elaboró bajo la supervisión de la Corporación Participación Ciudadana Ecuador, organización con finalidad social y sin fines de lucro en el marco del Proyecto Fortalecimiento de las instituciones y procesos democráticos relacionados a la inclusión, participación ciudadana y transparencia.