



**CORPORACIÓN  
PARTICIPACIÓN**  

---

**C I U D A D A N A**

# Paridad en Ecuador

**Autor:**  
**Arturo Moscoso Moreno**

Febrero 2022

Con el auspicio de:





**Publicado por:** Corporación Participación Ciudadana

**Derechos Reservados:** 2022. Corporación Participación Ciudadana

**Con el apoyo de:** NDI Ecuador

**Autor:** Arturo Moscoso Moreno

**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](http://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.

## I. Introducción

Han pasado casi 100 años desde que en Ecuador pudo votar la primera mujer en unas elecciones, cuando Matilde Hidalgo, luego de una valiente lucha legal, votó en los comicios del 10 de mayo de 1924, convirtiéndose, además, en la primera mujer en hacerlo en toda Latinoamérica. En 1929 el sufragio femenino quedaría elevado a rango constitucional con la promulgación de la carta política de ese año. Pero Hidalgo no solo fue la primera mujer en Ecuador en consignar su voto ya que, junto con Bertha Valverde, fueron las primeras mujeres en ser elegidas para un cargo público.

De esta forma se consagró en el país el derecho de las mujeres a elegir y ser elegidas, un derecho por el que mujeres y hombres en todo el mundo llevaban luchando durante años, desde que Olympe de Gauges, la revolucionaria francesa, escribiera en 1791 su célebre “Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana” como respuesta a la promulgación de la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” por la Asamblea Nacional Constituyente francesa en 1789, pasando por la “Vindicación de los derechos de la mujer” de la inglesa Mary Wollstoncraft en 1792, o el “El sometimiento de las mujeres”, de John Stuart Mill en 1869, entre otros pensadores y políticos, y al ritmo de la lucha ineludible del valiente movimiento sufragista (Ruiz Jiménez, 2006).

Sin embargo, si bien el sufragio femenino fue un logro importantísimo, la lucha por la igualdad política de mujeres y hombres todavía continúa en Ecuador. Así, hasta la presente fecha, ninguna mujer ha sido presidenta de la República y únicamente siete han sido candidatas a ese cargo: Rosalía Arteaga y María Eugenia Lima en 1998; Ivonne Baki en 2002; Cynthia Viteri en 2006 y 2017; Martha Roldós y Melba Jácome en 2009; y, Ximena Peña en 2020, siendo la única mujer entre 16 candidatos. Ninguna ha llegado siquiera a la segunda vuelta electoral.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, la población de Ecuador a 2021 alcanza la cifra aproximada de 17.890.000 personas, de las cuales, el 49,90% son mujeres (INEC 2021). Por otra parte, de acuerdo al Consejo Nacional Electoral, CNE, el total de electores para las elecciones de 2021 fue 13.099.150, de los cuales 6.466.855 son hombres y 6.632.295 mujeres (El Universo, 2020).

Empero, en la Asamblea legislativa, las mujeres siguen estando subrepresentadas. A pesar de la reforma legal de 2020 que determinó la paridad obligatoria en el encabezamiento de listas en las circunscripciones pluripersonales, apenas el 38% de los escaños fueron ganados por mujeres, resultado idéntico al de las elecciones de 2017, previas a los cambios legales e incluso menor que el resultado de las elecciones de 2013 en el que alcanzaron una representación equivalente al 38.7% (Ortiz, 2020).

Este es un problema porque la ausencia de mujeres en la política es uno de los graves problemas que tienen los sistemas políticos para ser llamados democráticos, ya que no hay democracia sin mujeres. Además, la participación de legisladores y legisladoras que estén comprometidos con las demandas de género perfecciona su funcionamiento (Freidenberg, 2017).

Así, el propósito de este trabajo es analizar el avance de la participación política de la mujer en el legislativo ecuatoriano en el último periodo democrático y analizar las ventajas de cierto tipo de reformas al sistema electoral con las que se pudiera lograr que la representación política de la mujer en Ecuador sea un real reflejo de una sociedad que está dividida en iguales porcentajes entre mujeres y hombres.

## **II. La representación política de la mujer desde 1979**

Como se señaló previamente, el sufragio femenino en Ecuador se estableció en la Constitución Política en el año 1929 y a pesar de que se quiso volver a prohibirlo en la Constitución de 1937, se ha mantenido vigente hasta la fecha.

La constitución de 1979 no fue la excepción, sin embargo de lo cual, en las elecciones legislativas de ese año no fue elegida ninguna mujer como legisladora, y recién en las elecciones de 1984 fueron elegidas 3 mujeres de 71 legisladores en total, número equivalente apenas al 4,2% de los escaños. Esa mínima representación de las mujeres en el legislativo se mantendría hasta 1998, año en el cual fueron elegidas 16 de un total de 121 legisladores. ¿La razón? La Ley de Cuotas.

En 1997 se aprobó en el entonces denominado Congreso Nacional, la Ley de Cuotas que obligaba a los partidos políticos a incluir en sus listas de candidatos a un 20% de mujeres, sin embargo de lo cual, la representación política de éstas en el legislativo apenas alcanzó el 17% de los escaños.

Pocos años después, en febrero de 2000, el Congreso Nacional aprobó la Ley Orgánica de Elecciones y el Tribunal Supremo Electoral aprobó su respectivo Reglamento en mayo de ese año, cuerpos legales en los cuales se determinó que al menos el 30% de las candidaturas que presenten los partidos políticos a las elecciones para el legislativo sean de mujeres. Además, se determinó que a partir de ese momento se realizaría un aumento gradual de la cuota del 5% en cada elección hasta alcanzar el 50%. Así, en las elecciones de 2002 la cuota obligatoria fue del 35%, en el 2004, del 40% y en las elecciones de 2006, del 45% (Peralta, 2005; Bersosa, 2020; Ortiz, 2020).

Sin embargo, durante esos años, la representación real que las mujeres alcanzaron en el legislativo fue bastante menor. En 2002 el porcentaje de escaños obtenidos fue del 13,2%, en 2004 del 17% y en 2006 del 25%.

En 2008 se promulgó una nueva Constitución en Ecuador, que en sus artículos 108 y 116 determinó la obligatoriedad para los partidos y movimientos políticos de establecer un sistema paritario entre hombres y mujeres en las listas a elecciones pluripersonales. Sin embargo, en las elecciones de 2009, llevadas a cabo mediante un sistema electoral transitorio determinado en la misma carta política, las mujeres apenas alcanzaron una representación equivalente al 32.3%.

El 7 de abril de 2009 se promulgó la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, conocida como Código de la Democracia, que reemplazó a la Ley Orgánica de Elecciones de 2000, y que, en cumplimiento de la Constitución, reguló

el sistema paritario establecido en ésta y, además, dispuso que en caso de existir empates entre mujeres y hombres para la asignación de un escaño, la adjudicataria sea una mujer. También determinó la representación paritaria en los cargos públicos, así como en los movimientos y partidos políticos.

No obstante, en las elecciones de 2013, las primeras celebradas luego de la aprobación del Código de la Democracia, apenas se eligieron 40 mujeres de 124 legisladores, equivalentes al 32.3% de los escaños. En las elecciones de 2013 el porcentaje ascedió a 32.3% con 53 mujeres elegidas de 137 y en 2011 el porcentaje cayó al 38%, con una legisladora menos que en el periodo anterior (Ortiz, 2020).

### **III. Las barreras para la representación paritaria**

Aquí cabe preguntarse por qué, a pesar de que las listas se presentan con cuotas mínimas de candidaturas de mujeres e incluso con paridad total, siempre el número de mujeres en alcanzar escaños es menor. Se consideran cuatro explicaciones que son parte de una serie de barreras con las que se enfrentan las mujeres: las partidistas, las político-institucionales, las culturales, actitudinales e ideológicas y las estructurales (Freidenberg, 2017)

La primera es que hay una tendencia en los movimientos y partidos políticos a poner a las mujeres en los segundos lugares en las listas. Por ejemplo, en 2017, el 82% de las listas estaban encabezadas por hombres, lo que, a su vez, causa dos problemas: el primero, que en las listas impares había siempre más hombres, pues si empezaban con hombres, terminaban con hombres; y, el segundo, que al ser las circunscripciones electorales de Ecuador pequeñas, la posibilidad de que entren únicamente los primeros de las listas (mayoritariamente hombres), es más alta (Andrade 2012; Goyes 2013; Torres, 2016; Ortiz 2020).

La segunda, que va de la mano con la primera, es que las listas encabezadas por mujeres son presentadas generalmente por las organizaciones políticas en circunscripciones en que es menos probable que esa organización política tenga un escaño.

La tercera explicación es un poco más compleja. En 1997 se realizó en Ecuador, a instancias del entonces presidente interino Fabián Alarcón (sucesor del depuesto Abdalá Bucarám), una consulta popular que entre sus preguntas formulaba la siguiente: ¿Para la elección de Diputados, Concejales Municipales y Consejeros Provinciales, con cual de las dos alternativas de elección está usted de acuerdo? a. Votación por lista completa, como es ahora. b. Votación, escogiendo nombres de cada lista entre listas. Ganó la segunda opción y desde ese año se prescribió en Ecuador un sistema electoral con listas abiertas, en las cuales, los electores pueden elegir de entre listas a los candidatos de su preferencia.

De esta forma, se echó al traste cualquier sistema de cuotas o de paridad que hubiera podido establecer la normativa electoral, puesto que si bien se garantizaba la representación igualitaria en las listas, estas no se tradujeron nunca en los resultados, ya que los electores bien podían votar únicamente por hombres.

Finalmente, la cuarta explicación hace relación a como ven los ecuatorianos la participación política de la mujer. De acuerdo a la Encuesta Mundial de Valores, el 6.2% de los entrevistados está muy acuerdo y 16.1% está de acuerdo con la idea de que los hombres son mejores líderes políticos que las mujeres. Es decir, dos de cada 10 ecuatorianos cree que las mujeres no serán buenas líderes políticas, o al menos, no mejores que los hombres (Moscoso, 2020).<sup>1</sup>

#### **IV. La reforma de 2020**

Frente a estas disparidades entre la conformación de las listas y los resultados finalmente alcanzados, en 2020 se reformó nuevamente el sistema electoral ecuatoriano, estableciendo, entre otras reformas, dos cambios importantes para favorecer la participación política igualitaria de las mujeres.

El primero fue establecer la obligatoriedad de que el 50% de las listas que presenten los movimientos y partidos políticos para elecciones unipersonales y pluripersonales, incluidas las de legisladores, deben estar encabezadas por mujeres. También se estableció que el 50% de las directivas de estas organizaciones políticas deben estar integradas por mujeres. El problema con estas reformas es que se determinó que se aplicaría de forma gradual. De este modo, en las elecciones generales de 2021 el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas a nivel nacional por organización política fue de apenas el 15%.

Así, de las 17 organizaciones políticas que inscribieron candidaturas para assembleístas nacionales, únicamente 4 registraron a una mujer en el encabezamiento de sus listas, mientras que, si bien todas las organizaciones políticas cumplieron con el 15% mínimo determinado en las listas para assembleístas nacionales, las encabezadas por hombres superaban ampliamente a las encabezadas por mujeres. Ninguna organización tuvo una representación igualitaria en sus listas. (Consejo Nacional para la Igualdad de Género 2021).

El segundo fue el establecimiento de listas pluripersonales cerradas y bloqueadas, es decir se terminó con la posibilidad existente desde 1997 de que los votantes pudieran elegir a candidatos de entre listas, debiendo votarse ahora por organizaciones políticas y no por nombres de personas. Esto no solo fortalece al sistema de partidos, si no que hace al sistema de cuotas más efectivo ya que impide alterar el orden de entrada de los candidatos, evitando que se anule el mandato de posición que deben ocupar las mujeres preestablecido por la ley (Freidenberg 2017).

---

<sup>1</sup> La Encuesta Mundial de Valores (WVS) es un programa de investigación internacional que estudia los valores sociales, políticos, económicos, religiosos y culturales de las personas en el mundo. Su objetivo es evaluar qué impacto tiene la estabilidad o el cambio de valores a lo largo del tiempo en el desarrollo social, político y económico de países y sociedades. Su principal instrumento de investigación es una encuesta social comparativa representativa que se realiza a nivel mundial cada 5 años y se viene realizando desde 1981 utilizando un cuestionario común. La última encuesta en Ecuador fue en 2018.

Los resultados, como se señaló antes, no fueron muy alentadores. Solo el 38% de los escaños fueron ganados por mujeres, resultado idéntico al de las elecciones de 2017, previas a la reforma, y menor al resultado de las elecciones de 2013. Las mujeres siguen estando subrepresentadas en la Asamblea legislativa.

Las siguientes elecciones serán las seccionales de 2023, en las cuales las organizaciones políticas deberán inscribir un mínimo de 30% de listas encabezadas por mujeres, mientras que en las elecciones generales que deberán llevarse a cabo en 2025 el porcentaje mínimo de encabezamiento de listas por mujeres será finalmente del 50%.

¿Esto solucionará la subrepresentación de la mujer en la Asamblea legislativa y existirá paridad plena en la adjudicación de escaños en 2025? Dados los problemas analizados anteriormente relativos a en qué distritos pondrán los partidos a mujeres como cabezas de lista y la renuencia de cierto porcentaje de la votación a votar por mujeres, el pronóstico no tan bueno, por lo cual, lo que quizás cabe es determinar una paridad de entrada, que es lo se ha hecho con esta reforma, pero también una paridad de salida.

## **V. La paridad de género de salida**

El 24 de marzo de 2020 se promulgó en Chile la Ley N° 21.216: Paridad de Género para el Proceso Constituyente a fin de “regular la conformación de listas de candidatos independientes en la elección de Convencionales Constituyentes y consagrar el equilibrio en la representación de mujeres y hombres en la Convención”. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

Esta ley, con el objetivo de que en la Convención Constitucional para elaborar la nueva Constitución chilena haya una representación equitativa de hombres y mujeres, determinó, además de la paridad de entrada en la conformación de listas, una paridad de salida, estableciendo que “en los distritos que repartan un número par de escaños, deben resultar electos igual número de hombres y mujeres, mientras que en los distritos que repartan un número impar de escaños, no podrá resultar una diferencia de escaños superior a uno, entre hombres y mujeres”. (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2020).

Además, en caso de que en algún distrito existiera una proporción diferente, se establecieron una serie de reglas a fin de garantizar que la representación dentro la Asamblea fuera paritaria. Así, en la Convención Constitucional las mujeres ocupan el 49,3% de los escaños (68) de la, mientras que los hombres ocupan el 50,7% (70). Casi una paridad plena, que se vio afectada en parte por el sistema de escaños reservados para pueblos indígenas, que es justamente otro sistema que pretende paridad de salida.

Mientras que los sistemas o leyes de las cuotas regulan el número mínimo de mujeres o de candidatos de alguna minoría con menor representación para ser incluidos en las listas, los escaños reservados estipulan un número de mujeres o de representantes de la minoría con menor representación que deberán ser elegidas en los órganos legislativos (Dahlerup et. al., 2013).



Este sistema se implementó también para la elección de Convencionales Constituyentes en Chile, determinándose que 17 escaños fueran ocupados por los 10 pueblos o nacionalidades indígenas reconocidas por el estado chileno.

## **VI. Conclusiones**

En este trabajo se ha podido ver que en Ecuador, pese a ser uno de los países pioneros en otorgar el derecho al voto a las mujeres, la igualdad política entre mujeres y hombres dista mucho de ser una realidad.

Así también se han analizado los avances que se han dado en esa igualdad política y de representación a través de varias reformas, que si bien son significativos, todavía no llegan a una paridad plena.

Quizás la reforma más importante que se ha implementado es la de 2020 con la determinación de la obligatoriedad de los partidos políticos de presentar el mismo número de listas encabezadas por mujeres que por hombres. El problema es que no podremos ver sus reales efectos hasta el 2025, pero viendo los resultados de 2021 es probable que la paridad plena no se logre.

El problema son las barreras partidistas; político-institucionales; culturales, actitudinales e ideológicas; y, estructurales con las que se enfrentan las mujeres al momento de participar en política, por lo que quizás es momento de intentar determinar, además de una paridad de entrada, una paridad de salida, para lo cual bien se podría tomar como ejemplo el sistema electoral diseñado para la Convención Constituyente chilena.

## **Bibliografía**

Andrade, J. (2012). "Sistema electoral ecuatoriano y participación de las mujeres en las elecciones legislativas 2006 y 2009" (Tesis de maestría). Recuperado de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5314/2/TFLACSO-2012JAAA.pdf>

Bersosa Webster, Juanita (2021) Las mujeres como candidatas en los procesos electorales en Ecuador desde el retorno a la Democracia -a propósito de las elecciones del 2021-, Boletín Académico SOCIOLOGÍA Y POLÍTICA HOY - No. 5, Julio – Septiembre 2021

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN (2021) [https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle\\_cronograma?id=f\\_publicacion-de-la-ley-21-216-paridad-de-genero-para-el-proceso-constituyente](https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/detalle_cronograma?id=f_publicacion-de-la-ley-21-216-paridad-de-genero-para-el-proceso-constituyente)

Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2020) <https://www.igualdadgenero.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/05/Inf.-Observaci%C3%B3n-Elect.-final.pdf>

Dahlerup , Drude, Zeina Hilal, Nana Kalandadze y Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, (2013) Atlas of Gender Quotas, Estocolmo: IDEA Internacional, Unión Interparlamentaria y Universidad de Estocolmo

El Universo, (2020)  
<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/08/18/nota/7946818/elecciones-presidenciales-ecuador-2021-registro-electoral-padron/>

Freidenberg, Flavia (2017) ¿Por qué a las mujeres les cuesta tanto hacer política? Diagnóstico, barreras y buenas prácticas para mejorar la representación femenina en América Latina, en Valverde Viesca, Karla, Enrique Gutiérrez Márquez, J. Arturo Flores López y Carlos A. González, Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina, México: UNAM/IEDF/LaBiblioteca

Goyes, S. (2013). "Paridad, ¿un camino a la igualdad? Análisis de las elecciones 2013". Democracias, 1, 37-70.

Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, INEC, (2021)  
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/estadisticas/>

Moscoso, Arturo (2020), Cómo se ve la participación política de la mujer en Ecuador, Quito: Corporación de Participación Ciudadana

Ortiz Ortiz, Richard, (2020) Reforma electoral 2020 y sistemas electorales nacionales y locales: igualdad, proporcionalidad y paridad, Democracias Vol. Quito, agosto 2020 • pp. 51-82

Peralta Zambrano, Aide (2005) Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador, Revista IIDH 42. Edición especial sobre derechos políticos y participación ciudadana (Julio - Diciembre 2005)

Ruiz Jimenes, Antonia María (2010) "Feminismo". En Sodaro, Michael J., Política y Ciencia Política: Una Introducción. Madrid: McGraw-Hill

Torres, K. (2016). "Las barreras del sistema electoral legislativo a la paridad de género". En R. Ortiz (Ed.), Reforma electoral en Ecuador (pp. 97-162). Quito: UDLA.

# BIOGRAFÍA

## ARTURO MOSCOSO MORENO

Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Máster en Ciencia Política, Candidato a Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global. Consultor jurídico y político para diversas entidades públicas y privadas. Socio del Estudio Jurídico Moreno y Moscoso Abogados. Director Ejecutivo del Grupo de Análisis Político 50+1 Ecuador. Profesor Universitario de la USFQ, UDLA y UIDE. Columnista de Diario El Comercio.



*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.*