

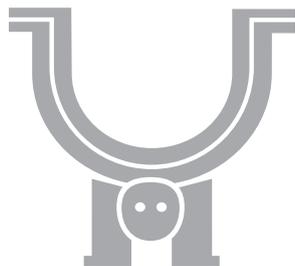


# DEMOCRACIAS

Volumen 10 • agosto 2022 • ISSN-E: 2737-6192 • ISSN: 1390-826X

10





# DEMOCRACIAS

Volumen 10 • agosto 2022

• ISSN-E: 2737-6192 • ISSN: 1390-826X



CONSEJO NACIONAL ELECTORAL



INSTITUTO de la  
DEMOCRACIA

INVESTIGACIÓN • CAPACITACIÓN • PROMOCIÓN



# DEMOCRACIAS

Revista del Instituto de la Democracia  
Volumen 10, agosto 2022,  
Quito-Ecuador

ISSN-E: 2737-619  
ISSN: 1390-826X

DEMOCRACIAS, establecida en 2013, es una publicación anual del Instituto de la Democracia especializada en el estudio de las diversas acepciones de la democracia. Tiene como objeto, desde un enfoque técnico y científico, aportar al debate sobre la participación ciudadana, las organizaciones políticas, organizaciones sociales, la representación política, toma de decisiones y demás temas relacionados. En definitiva sobre la convivencia ciudadana y los procesos electorales.

La revista está dirigida a los servidores de la Función Electoral, los actores políticos, la comunidad académica y a todos quienes se interesen por conocer, entender, ampliar y profundizar sobre la democracia en nuestros países.

El procedimiento de arbitraje para la evaluación y selección de los artículos responde al sistema peer review (parees ciegos).

Esta publicación no expresa ni compromete los fines constitucionales y legales del Consejo Nacional Electoral o del Instituto de la Democracia. Los artículos presentados son responsabilidad exclusiva de los autores. La afiliación institucional de los autores y del Consejo Editorial no implica una posición oficial de las mencionadas instituciones.

**DIRECTORA EJECUTIVA**  
Yadira Allán Alegría

**DIRECTOR NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y  
PUBLICACIONES**  
Alejandro Molina Mendoza

**TEMA CENTRAL (DOSSIER)**  
*Mujeres y Política*

## Consejo Nacional Electoral

Diana Atamaint Wamputsar  
Presidenta

Enrique Pita  
Vicepresidente

José Cabrera Zurita  
Consejero

Esthela Acero  
Consejera

Mérida Elena Nájera  
Consejera

---

## CONSEJO EDITORIAL

Yanina Welp  
Universidad de Zurich (*Suiza*)

Francisco Sánchez  
Universidad de Salamanca (*España*)

Angélica Abad  
Universidad de Cuenca (*Ecuador*)

Juan Francisco Camino  
Universidad de los Hemisferios (*Ecuador*)

Yadira Allán Alegría  
Instituto de la Democracia (*Ecuador*)

## EDITOR

Alejandro Molina Mendoza  
Instituto de la Democracia (*Ecuador*)

## DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Willian Guarnizo Vivar



## Presentación

---

Existe amplia información en el sentido de que las mujeres han estado en desventaja, con respecto a los hombres, en muchos aspectos de la vida social y económica, especialmente dentro de América Latina. En referencia a la ocupación de espacios al interior de las áreas académicas, económicas, políticas, laborales y, en general, dentro de la vida pública de las sociedades latinoamericanas, las mujeres han estado en desigualdad de condiciones con respecto a los hombres desde tiempos inmemoriales. En las circunscripciones geográficas rurales, esta realidad de desigualdad es aún mayor, a pesar de los avances que ellas han logrado en casi todos los aspectos sociales y económicos desde mediados del siglo XX y lo que va del siglo XXI, a nivel mundial. Es por esto que los organismos internacionales otorgan la mayor importancia en la gestión de políticas públicas que puedan favorecer a mujeres de entornos rurales.

El ámbito de la política no escapa a esta realidad. Es solo a partir de inicios del siglo XXI, por lo menos en América Latina, que las mujeres han empezado a ganar espacios con mayor fortaleza dentro del universo de la política en sus respectivos países, tanto en candidaturas a los distintos cargos de elección popular como en su éxito electoral y, en líneas generales, la participación política desde distintos espacios como movimientos sociales, gabinetes ejecutivos, veedurías ciudadanas, etc. Por supuesto, unos países avanzan más rápido que otros en lo que respecta a estos cambios.

En este sentido, en términos de representación político-demográfica, en promedio, las mujeres latinoamericanas son un poco más del 50% de la población que vota en todos los países de la región, al igual que en Ecuador. Por lo tanto, si es que deseamos tener una representación política, lo más cercana posible al ideal de 50% para cada género, debemos tener mayor número de candidatas que puedan competir para alcanzar los cargos de elección popular. Sin embargo, no basta con solo ser candidatas. Las mujeres deben

también estar preparadas, tanto en conocimientos como en la praxis cotidiana, para enfrentarse a los distintos ámbitos de la lucha política y del ejercicio de la gobernanza democrática, lo que finalmente se traduciría en mejores resultados electorales. Hacia la elaboración y difusión de los conocimientos de lo electoral y la democracia es que el Instituto de la Democracia apunta con un carácter inclusivo, plural y académico. La revista que presentamos hoy a nuestras estimadas lectoras y lectores se inserta totalmente en estos objetivos.

En el caso de las reformas electorales, por ejemplo, hay dos mecanismos principales, desde el punto de vista de la normativa jurídica electoral, para lograr una mayor inclusión de las mujeres en las listas de candidaturas pluripersonales. La implementación de estos mecanismos dentro de la normativa electoral, debe generar, como consecuencia, un mayor éxito electoral de las mujeres en los cargos de elección popular y, además, también debe generar como resultado una mejor calidad de la representación por géneros, en términos numéricos. Estos mecanismos son las leyes de cuotas y el principio de la paridad, los cuales generan acciones afirmativas.

Por un lado, las leyes de cuotas, las cuales comenzaron a tener repercusión a partir de Declaración de Atenas (1992) y la Declaración de Beijing (1995), consisten básicamente en haber establecido legalmente porcentajes de inscripción de candidaturas de mujeres en las diversas listas que los partidos políticos postulan para los distintos eventos electorales de un país, las cuales consisten generalmente en un 30% de candidatas inscritas por ley, aproximadamente. Las leyes de cuotas han sido ampliamente efectivas en lograr una mayor presencia de las mujeres en términos de candidaturas en distintos cargos de elección popular, especialmente en cargos pluripersonales.<sup>1</sup> Además, la mayor visibilidad que esto apareja, desde el punto de vista político y comunicacional, ha hecho que las mujeres hayan logrado mejores resultados a la hora de alcanzar los cargos de elección

---

<sup>1</sup> De acuerdo a nuestras investigaciones, en el Ecuador, en 1998 se estableció una ley de cuotas que implementaba la inscripción de candidatas en las listas pluripersonales de los distintos partidos políticos a los eventos electorales en 20%. Esta misma ley estableció que debía aumentarse esta cuota en 5% por cada evento electoral siguiente a la primera elección luego de la implementación de esta ley. No obstante, los partidos políticos no estaban obligados a cumplir fielmente esta normativa. Finalmente, en 2009, se materializó la inscripción obligatoria de 50% de mujeres en todas las listas de candidaturas inscritas por los partidos y movimientos políticos.

popular en disputa.

Precisamente, dentro de los sistemas electorales pueden implementarse mecanismos de acción afirmativa que propendan a la mejora de la representatividad política en torno al aumento de candidatas exitosas para cargos de elección popular. Al aumentar la participación de las mujeres en las organizaciones políticas, podrían responder mejor a las prioridades y necesidades de las mismas mujeres, podrían determinar el desarrollo y el monitoreo de las políticas públicas y de los programas implementados por los gobiernos o de nivel multilateral y podrían influenciar el modo en que se suministran los servicios para hacerlos más equitativos.

No obstante, los resultados electorales de las candidatas, especialmente en candidaturas unipersonales, no han sido los esperados, a pesar de los resultados positivos de la aplicación de las leyes de cuotas. Es así como surge el principio de la paridad. A principios del siglo XXI, se empieza a teorizar e implementar este principio como la obligatoriedad de inscribir, en términos de igualdad, el 50% de candidatos y el 50% de candidatas para mejorar la representación política de las autoridades electas, lo cual debía repercutir también en la legitimidad del sistema democrático representativo. Nuevamente, por múltiples motivos, los resultados no fueron los esperados, tanto coyunturales como estructurales. Si bien este principio ayudó también a aumentar el porcentaje de candidatas electas no se ha llegado al anhelado 50% de autoridades femeninas en cargos de elección popular. Y, además, en el caso de las autoridades de elección unipersonal, el déficit entre candidatos y candidatas exitosas puede ser del 40% y más.<sup>2</sup>

De acuerdo a datos de la CEPAL, si comparamos a Ecuador con el promedio de América Latina, en porcentaje de elección de alcaldesas, Ecuador ha quedado rezagado con respecto a la región: en

<sup>2</sup> En el caso ecuatoriano, en el caso de las elecciones seccionales de los últimos veinte años, las brechas de representación entre géneros y el éxito electoral de mujeres varía de acuerdo al cargo de elección popular. Por ejemplo, en los cargos pluripersonales, es decir concejalías urbanas y rurales y vocalías de juntas parroquiales las brechas entre hombres y mujeres que acceden a los cargos oscila entre 15% y 35% a favor de los hombres. Mientras que en los cargos de elección unipersonal, es el caso de las prefecturas y alcaldías, las brechas se extienden entre 33% y 50% a favor de los hombres.

el período comprendido entre 2004 y 2018 Ecuador ha aumentado este porcentaje entre 6% y 8% mientras que en América Latina este porcentaje ha aumentado de 6% a casi 16%. En el caso de concejales electas, entre 2000 y 2018, el Ecuador ha tenido porcentajes que varían con poca proporción alrededor de 30% de concejales electas, mientras que en América Latina esta proporción creció desde 18% hasta casi un 30%.

Con todo, desde inicios del siglo pasado, Ecuador ha sido de los países pioneros en reformas electorales en favor de las mujeres en el ámbito regional. Por ejemplo, en el año 2009 se implementó el principio obligatorio, para las organizaciones políticas, de la paridad en las inscripciones de candidaturas entre mujeres y hombres como ya se ha mencionado. Es decir, se estableció el principio de la paridad vertical. En febrero de 2020, Ecuador también ha estado entre los países latinoamericanos a la vanguardia en reformas electorales de género. Se sancionó que el 50% de los encabezamientos de candidaturas debían estar ocupados por mujeres, para todas las dignidades a elegirse, lo cual se desarrollará progresivamente hasta alcanzar tal proporción a partir del año 2025. Esto quiere decir que se estableció el principio obligatorio de la paridad horizontal.

Bajo este orden de ideas, nos queda una gran expectativa sobre los resultados que pueden generar estas reformas electorales en el Ecuador en relación con un hipotético mayor éxito electoral para las mujeres. Este es precisamente el espíritu del legislador electoral: que se mejore la representatividad política en referencia al género. Sin embargo, no siempre las reformas constitucionales o legales traen los resultados esperados. Esperamos que todo se cumpla para bien de la democracia y de los(as) ecuatorianos(as).

## **EDITOR**

Alejandro Molina Mendoza  
Instituto de la Democracia (Ecuador)





# Índice

---

Tema central  
**Mujeres y Política**

---

**Democracia paritaria en Ecuador: un análisis de los efectos del sistema electoral en las elecciones de 2021** ..... 11-41

*Karen Andrea Garzón-Sherdek,  
Santiago Manuel Cahuasquí-Cevallos*

**Representación antidemocrática en México 2004 –2021 De destituida a líder del Movimiento de comuneros organizados de los nueve pueblos, Clementina Adela Romero Torres, auxiliar de Bienes Comunales en Villa Milpa Alta, Cdmx.** ..... 43-66

*Iztaxochitl Adela Alarcón Romero*

**Derechos de las mujeres en la agenda legislativa**..... 68-91

*María Inés Arévalo Jaramillo,  
María de los Ángeles Ochoa Jiménez*

## Sección Reseñas

**Pachano, Simón. Giro político y democracia en Sudamérica y Ecuador. Quito: Editorial FLACSO Ecuador, 2021**..... 94-100

*Alejandro Molina Mendoza*

**Mouk, Yascha. El Pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla. España: Editorial: PAIDÓS, 2018.**..... 101-110

*Javier Ladino Castillo*

**Sobre los autores** ..... 113-114



Tema central  
Mujeres y Política

---

# Democracia paritaria en Ecuador: un análisis de los efectos del sistema electoral en las elecciones de 2021

---

*Karen Andrea Garzón-Sherdek*<sup>1</sup>

*Santiago Manuel Cahuasquí-Cevallos*<sup>2</sup>

Recepción: julio 2021

Aceptación: diciembre 2021

## Resumen

Uno de los aspectos sustanciales de las últimas reformas a la *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador; Código de la Democracia* (2009), promulgadas el 3 de febrero de 2020, fue la modificación de tres de los elementos que conforman el sistema electoral ecuatoriano: forma de lista y forma de voto (art. 120), fórmula de adjudicación de escaños (art. 164), así como la promoción de la participación y representación política de las mujeres a través del encabezamiento paritario de listas (art. 99). En esta perspectiva, este artículo analiza el impacto de esta reforma indagando dos de los efectos del sistema electoral: (1) cómo los ciudadanos expresan su preferencia política por una opción partidaria (votos) y cómo esas preferencias se traducen en curules legislativas (escaños); y, (2) de qué forma influyen en los resultados electorales los criterios paritarios para el encabezamiento de listas pluripersonales.

**Palabras claves:** Circunscripciones, elecciones legislativas, paridad, representación, sistema electoral.

---

1 Directora de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional SEK, Ecuador. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9315-6287> Correo electrónico: [karen.garzon@uisek.edu.ec](mailto:karen.garzon@uisek.edu.ec)

2 Maestrante del programa de Sociología Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2824-9719> Correo electrónico: [sancacellos@hotmail.com](mailto:sancacellos@hotmail.com)

# Parity democracy in Ecuador: an analysis of the effects of the electoral system on the 2021 elections

## Abstract:

One of the substantial aspects of the latest reforms to the Organic Electoral Law and Political Organizations of the Republic of Ecuador, Code of Democracy (2009), published on February 2020, was the modification of three of the elements that are part of the Ecuadorian electoral system: form of list and form of vote (article 120), formula for the allocation of seats (article 164), as well as the and political representation of women through the equal heading of lists (article 99). In this perspective, this article analyzes the impact of this reform, investigating two of the effects of the electoral system: (1) how citizens express their political preference for a party option (votes) and how those preferences translate into legislative seats (seats); and (2) in what way the parity criteria for the heading of pluri-personal lists influence the electoral results.

**Keywords:** Electoral constituencies, legislative elections, parity, representation, electoral system.

## 1. Introducción

Este artículo inicia con el análisis de las reformas a la *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador; Código de la Democracia* (2020) para lo cual se describe de manera general el contenido de las mismas. El proceso de reforma empezó el 24 de agosto de 2017, cuando el Pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) aprobó y envió a la Asamblea Nacional la propuesta de reformas para que, el 16 de octubre del mismo año, la Comisión de Justicia y Estructura del Estado remita el primer informe no vinculante para conocimiento del Pleno del legislativo. Este último tuvo el primer debate el 24 y 31 de octubre de 2017 y el segundo debate en varias sesiones, siendo finalmente aprobada el 3 de diciembre de 2019 (Observatorio Legislativo 2020). Cabe mencionar que para este último fue considerada la propuesta entregada en agosto de 2019 por el CNE y Tribunal Contencioso Electoral (TCE) que, junto con diferentes actores, trabajaron en una propuesta de reformas.

El 3 de enero de 2020, la Presidencia de la República objetó parcialmente a la reforma realizando 18 observaciones: difusión de los procesos electorales y conformación de juntas receptoras en el exterior; responsabilidad de las y los funcionarios consulares; cambio de domicilio en el exterior; circunscripciones territoriales; licencia sin sueldo para candidaturas que busquen la reelección inmediata; eliminación de nuevos requisitos para candidatizarse; modificaciones sobre el acta de instalación de una junta electoral; declaración de actas de sufragio rezagadas; actividades tras finalización del escrutinio; fondo de promoción y rendición de cuentas del mismo; sanciones para los jueces del TCE y consejeros del CNE en caso de infracción a la Ley; y cierre del periodo electoral (Presidencia de la República, 2020, p. 1-82). La Asamblea Nacional revisó el 22 de enero de 2020 las observaciones y adoptó ocho de ellas aprobando así el 30 de enero las reformas que finalmente fueron promulgadas el 3 de febrero del mismo año (Observatorio Legislativo 2020).

No obstante, como se verá más adelante, las principales reformas introducidas al Código de la Democracia fueron tres: forma de lista (de listas abiertas y desbloqueadas a listas cerradas y bloqueadas); forma de voto (del voto personalizado múltiple al voto por lista); y, fórmula de adjudicación de escaños (del método *D'Hondt* al método *Webster* para la

dignidad de asambleístas provinciales). Los resultados de las elecciones de 2021 estuvieron estrechamente determinados por los efectos del sistema electoral vigente, por ello la relevancia de analizar el impacto de las últimas reformas en la participación y representación política, especialmente con enfoque de género. Para ello, este artículo comprenderá por sistema electoral al conjunto de normas y procedimientos a través de los cuales el electorado manifiesta su voluntad por medio del voto y, a su vez, la manera en que esos votos se convierten en escaños o cargos públicos (Nohlen 2012; Lijphart 1994; Sartori 2012).

Con estos antecedentes y considerando al sistema electoral ecuatoriano como unidad de análisis, es relevante llamar la atención que el electorado -para ejercer su derecho al voto- dispone únicamente del llamado *voto por lista* que, contrario al *voto personalizado múltiple*, no afectaría la paridad y la alternabilidad que cada organización política o alianza presente en la papeleta electoral, lo cual constituiría una mejora en la representación política de las mujeres (Freidenberg y Lajas, 2015, 8). Esta consideración demuestra que todo análisis sobre paridad debe realizarse a la luz de una necesaria observación sobre la interrelación de los elementos constitutivos del sistema electoral: tipo y tamaño de circunscripciones electorales, formas de candidaturas y votación; y, fórmula de adjudicación de escaños.

Este análisis ofrece una reflexión sobre los efectos del sistema electoral, tomando como objeto de estudio los resultados de las elecciones de 2021 en la provincia de Pichincha.<sup>3</sup> Para ello se ha dividido este artículo en tres partes: en la primera se describe cuáles son los componentes del sistema electoral ecuatoriano tomando en cuenta las reformas promulgadas en febrero de 2020 al Código de la Democracia que influyeron en los siguientes elementos: forma de candidatura, forma de voto, tipo y tamaño de circunscripción; y, fórmula de conversión de votos en escaños. En la segunda parte se analiza cuáles fueron los efectos del sistema electoral ecuatoriano en las elecciones generales 2021, tomando en cuenta dos variables: la transformación de *votos en escaños* y la *paridad*. Finalmente, en la tercera parte, se presentan de manera sintética, los hallazgos del artículo

---

3 Se eligió esta provincia por la existencia de estudios previos realizados por el Consejo Nacional Electoral (Delegación Provincial Electoral de Pichincha) y el Instituto de la Democracia sobre los resultados de las elecciones generales del 17 de febrero de 2013, en la cual se aplicó un cuestionario de 194 preguntas denominado Formulario para Análisis de Paquete Electoral, diseñado con la finalidad de recabar información estadística que permita analizar mejorar la gestión operativa de la Delegación Provincial Electoral y “analizar la trascendencia del sistema electoral desde la expresión del voto en esta provincia” (Cisneros, 2013, p. 7).

destacando cómo el actual sistema electoral condiciona la participación y representación de las mujeres.

Respecto a la metodología, se emplea una investigación mixta, puesto que se nutre de las herramientas del método cualitativo como la revisión de bibliográfica especializada y la realización de entrevistas a profundidad, así como del método cuantitativo con énfasis en el análisis descriptivo sobre información de carácter primario (resultados de las elecciones generales 2021) y el procesamiento de bases de datos para estimar el número de candidaturas, escaños, encabezamiento de listas, entre otros. Es fundamental relieves que el género es asumido como categoría de análisis y al mismo tiempo como enfoque transversal.

## **2. Reformas al sistema electoral ecuatoriano (2020)**

El hito que marcó las elecciones generales de 2021 fue las reformas al Código de la Democracia que entraron en vigencia el 3 de febrero de 2020, las cuales reconfiguraron tres de los elementos que conforman el sistema electoral: (1) forma de candidatura; (2) forma de voto; y, (3) fórmula de adjudicación de escaños. Al respecto, Garzón-Sherdek y Cahuasquí (2021) consideran que las principales reformas de 2020 se centraron en:

*Método de adjudicación de escaños:* la Ley Orgánica reformativa (2020) modificó el art. 164 del Código de la Democracia cambiando el método D'Hont (o fórmula de divisores continuos) por el de Webster (o fórmula de divisores discontinuos) en el nivel legislativo, estableciendo que “la votación total de cada lista se determinará por los votos obtenidos por votación de lista” y que “la votación total de cada lista se dividirá para la serie de números 1, 3, 5, 7, y así sucesivamente en la proporción aritmética de la serie, hasta obtener tantos cocientes como número de escaños a asignar”.

*Cambio del sistema de listas y entre listas por el sistema de listas cerradas y bloqueadas:* Ecuador transitó del extremo que supuso una forma de voto personalizado – múltiple como consecuencia de la adopción de listas abiertas y desbloqueadas (establecida por la Consulta Popular de 1997), a un sistema de listas cerradas y bloqueadas, establecida en la Ley Orgánica reformativa de 2020. Esta reforma supone que, tratándose de

las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino, los electores deberán marcar la casilla de la lista de la organización política o alianza de su preferencia, instituyendo así el llamado *voto por lista* (Garzón-Sherdek y Cahuasquí 2021, 24).

*Encabezamiento de mujeres en las listas cerradas y bloqueadas (paridad transversal)*: la reforma también fomenta la paridad progresiva con el encabezamiento de listas. Así, el art. 99 de la Ley Orgánica reformativa (2020) establece que “(...) las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional (...)”, especificando el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas plurinacionales para las diferentes dignidades. Cabe mencionar que este encabezamiento será progresivo, es decir que para las elecciones de 2021 corresponderá el 15%, mientras que para las elecciones seccionales de 2023 será del 30% y para las elecciones generales de 2025 será del 50%, toda vez que “la exigencia de paridad supone que las candidaturas deben estar integradas en partes iguales por candidatos de ambos géneros” (Freidenberg y Lajas 2015, 2).

La importancia de esta última reforma es que si bien la Constitución (2008) y el anterior Código de la Democracia (2009) determinaron principios de paridad, secuencialidad y alternabilidad en la conformación de listas, cuando se debían elegir las candidaturas para escaños impares, la mayoría de los encabezamientos eran ocupados por hombres. Otra de las estrategias utilizadas era ubicar en las candidaturas alternas a mujeres para cumplir de manera aparente la paridad. A esto se suman las circunscripciones mayoritariamente pequeñas y el sistema de listas y entre listas que como se verá más adelante, afectó de manera directa a la elección de mujeres.

### **3. Elecciones generales 2021: efectos del sistema electoral (caso Pichincha)**

La función principal de los sistemas electorales es la fabricación de representación política expresada a través del sufragio y cuyo fundamento es la responsabilidad o mandato de las personas elegidas. Este proceso permite que la diversidad social y cultural de un país se traduzca en pluralidad política e institucional. Por ello es que el sistema electoral es uno de los elementos medulares de las democracias modernas, puesto que

tiene un impacto directo en la representación política, el sistema de partidos y el sistema político en su conjunto (Sartori 2003). Realizando un ejercicio de síntesis se podría afirmar que un sistema electoral regula dos cuestiones fundamentales que a su vez constituyen dos de sus efectos centrales, la primera es la forma en la cual la ciudadanía expresa su preferencia por una opción política o candidatura y la segunda es la manera en la cual esas preferencias, reflejadas en votos, se transforman en un cargo público de elección popular, para el caso de este artículo en curules o escaños legislativos.

Sobre la base de estas consideraciones analíticas a continuación se presentará los resultados electorales de las elecciones generales de 2021 resaltando el caso de la provincia de Pichincha, lo cual permitirá rastrear cómo los votos se transforman en escaños y además la manera en la cual se fabrica la representación política en la Asamblea Nacional considerando el principio de paridad establecido por la Constitución de la República de 2008, así como la reforma legal de 2020 sobre el encabezamiento de listas. En el primer efecto sobre la expresión de preferencias a través del voto, este artículo aporta principalmente con una identificación del número de candidaturas de mujeres y hombres por cada una de las cuatro sub-circunscripciones de Pichincha, con la respectiva referencia de las organizaciones políticas, movimientos o partidos a los que pertenecen. Se ofrece además una descripción sobre el número de mujeres y hombres que encabezan las listas en estas cuatro sub-circunscripciones. En lo que respecta a la conversión de votos en escaños, se analiza la distribución y asignación de curules legislativas por organización política considerando una reflexión sobre el tipo de circunscripción que opera en el caso de Pichincha conforme al art. 150 del Código de la Democracia (2020) que establece la división de los distritos provinciales y metropolitanos de la siguiente manera: a) las circunscripciones de ocho a 12 escaños se dividirán para dos; b) las circunscripciones de 13 a 18 escaños se dividirán para tres; y c) las circunscripciones de 19 o más escaños se dividirán para cuatro.

Finalmente, en lo concerniente al efecto sobre el impacto de la paridad y el encabezamiento de las listas se muestra un comparativo de la participación y representación política de la mujer en la Asamblea Nacional considerando las tres últimas elecciones generales 2013, 2017 y 2021. Para ello se toma en cuenta las dignidades de asambleístas nacionales, provinciales y del

exterior.

### **3.1. Primer efecto: los votos y su transformación en escaños**

Con las antes mencionadas reformas a la *Ley Orgánica Electoral y de Organización Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia* (2020), que entraron en vigor para las elecciones generales 2021 celebradas el 7 de febrero del referido año, se habilitaron 13'099.150 personas como parte del registro electoral el cual estuvo conformado por 6'632.295 mujeres (50.6%) y 6'466.855 hombres (49.4%) (Consejo Nacional Electoral, 2021a). Las dignidades que se eligieron fueron presidente/a, vicepresidente/a, 137 asambleístas entre nacionales (15), provinciales (116) y del exterior (seis) y cinco parlamentarios andinos. Aunque estos comicios fueron atípicos por la pandemia de la Covid-19, la ciudadanía participó de manera activa en un 80.1% en la primera vuelta y en un 82.67% en la segunda vuelta<sup>4</sup> (Consejo Nacional Electoral 2021a), lo cual convierte a estos comicios en una de las elecciones con mayor participación de Ecuador y América Latina.<sup>5</sup>

En lo que respecta a las candidaturas y a la construcción de las listas, para el caso de la provincia de Pichincha se registraron 17 listas (en cada una de las 4 sub circunscripciones) y 272 candidaturas distribuidas de la siguiente forma: 1) circunscripción uno: 68 candidaturas (34 mujeres y 34 hombres, con encabezamiento de mujeres en siete de 17 listas); 2) circunscripción dos: 85 candidaturas (42 mujeres y 43 hombres, con encabezamiento de mujeres en ocho de 17 listas); 3) circunscripción tres: 68 candidaturas (34 mujeres y 34 hombres, con encabezamiento de mujeres en cuatro de 17 listas) y 4) circunscripción cuatro: 51 candidaturas (26 mujeres y 25 hombres, con encabezamiento de mujeres en nueve de 17 listas) (ver Tabla 1).

---

4 Asimismo, un aspecto que resultó histórico para Ecuador fue el porcentaje de voto nulo registrado en la segunda vuelta, 16.2%, superando al 13.26% registrado en la elección presidencial de segunda vuelta en 1992. Por su parte, en lo que respecta a votos en blanco, este alcanzó 9.55% en la primera vuelta y 1.6% en la segunda vuelta (Consejo Nacional Electoral, 2021a).

5 Entre enero y junio de 2021 se realizaron nueve procesos electorales en la región con un nivel de participación diverso. Por ejemplo, en México y El Salvador apenas votó el 52.7% y 50.25%, respectivamente; mientras que en Bolivia participó el 85.9% y en Perú el 70.1% en la primera vuelta del 11 de abril (Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, 2021).

**Tabla N° 1: Encabezamiento de listas en la provincia de Pichincha**

Circunscripción	Número de candidatas mujeres	Número de candidatos hombres	Número de mujeres que encabezaron listas	Partidos que colocaron a mujeres como cabezas de listas	Número de hombres que encabezaron listas	Partidos que colocaron a hombres como cabezas de listas
Uno  Centro-Norte	34	34	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partido Social Cristiano</li> <li>- Centro Democrático-Fuerza Compromiso Social</li> <li>- Fuerza Ec</li> <li>- Democracia Sí</li> <li>- Creo-Acción Democrática Ecuatoriana</li> <li>- SUMA</li> <li>- Construye</li> </ul>	10	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad Popular</li> <li>- Sociedad Patriótica-Ahora 65</li> <li>- Ecuatoriano Unido</li> <li>- Avanza</li> <li>- Izquierda Democrática</li> <li>-</li> <li>- Concertación-Partido Socialista</li> <li>- Pachakutik</li> <li>- Unión Ecuatoriana</li> <li>- Juntos Podemos</li> <li>- Alianza PAÍS</li> </ul>

Dos Centro-Sur	42	43	8	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centro Democrático-Fuerza Compromiso Social</li> <li>- Partido Social Cristiano</li> <li>- Avanza</li> <li>- Pachakutik</li> <li>- Unión Ecuatoriana</li> <li>- SUMA</li> <li>- Construye</li> <li>- Alianza País</li> </ul>	9	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad Popular</li> <li>- Sociedad Patriótica-Ahora 65</li> <li>- Ecuatoriano Unido</li> <li>- Fuerza Ec</li> <li>- Izquierda Democrática</li> <li>-</li> <li>- Concertación-Partido Socialista</li> <li>- Democracia Sí</li> <li>- Creo-Acción Democrática Ecuatoriana</li> <li>- Juntos Podemos</li> </ul>
-------------------	----	----	---	---	---	---

Tres	34	34	4	- Unidad Popular  - Sociedad Patriótica-Ahora 65  - Partido Social Cristiano  - Democracia Sí	13	- Centro Democrático-Compromiso Fuerza Social  - Ecuatoriano Unido  - Avanza  - Fuerza Ec  - Izquierda Democrática  - Concertación-Partido Socialista  - Pachakutik  - Unión Ecuatoriana  - Creo-Acción Democrática Ecuador  - SUMA  - Construye  - Juntos Podemos  - Alianza País
------	----	----	---	---	----	--

Cuatro	26	25	9	- Ecuatoriano Unido	8	- Centro Democrático
Resto de Pichincha				- Partido Social Cristiano		- Unidad Popular
				- Fuerza Ec		- Sociedad Patriótica-Ahora 65
				- Izquierda Democrática		- Avanza
				- Concertación-Partido Socialista		- Unión Ecuatoriana
				- Pachakutik		- SUMA
				- Democracia Sí		- Juntos Podemos
				- Creo-Acción Democrática Ecuatoriana		- Alianza País
				- Construye		

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2021b. Elaboración propia

Aunque el análisis sobre el porcentaje de encabezamiento de listas por cada organización política debe tomar en cuenta a todas las circunscripciones en las cuales cada tienda haya participado, es importante subrayar que, para el caso de Pichincha, en la circunscripción uno, el encabezamiento de mujeres en total aglutina al 41%; en la circunscripción dos al 47%; en la circunscripción tres al 23.52%; y, finalmente en la circunscripción cuatro al 52.94%. En las cuatro circunscripciones en mención, se supera el 15% de encabezamiento de listas exigido por la reforma legal, destacando que de un total de 68 listas en las cuatro circunscripciones de Pichincha, 28 de ellas fueron encabezadas por mujeres, es decir el 41%.

Antes de continuar con el análisis descriptivo, es fundamental recalcar que partir de las reformas de febrero de 2020, en Ecuador se volvió a aplicar las *listas cerradas y bloqueadas*; al respecto vale la pena señalar que según la

literatura especializada existen tres tipos de lista: (1) *cerrada y bloqueada*; (2) *cerrada y no bloqueada*; (3) *abierta*. En la primera, *lista cerrada y bloqueada*, “el electorado tiene un solo voto para elegir toda la lista en su conjunto, estructurada previamente por un partido o movimiento político” (Ortiz 2021, 10); en la segunda, *lista cerrada y no bloqueada*, el electorado tiene la posibilidad de votar por la lista y al mismo tiempo por uno o varios de las candidaturas de esa lista, lo que se conoce como *voto preferencial*; y, finalmente en la *lista abierta* el electorado tiene tantos votos como escaños a elegir, pudiendo escoger entre una sola lista o entre listas.

Al respecto cabe destacar que la votación entre listas, vigente en Ecuador hasta antes de las reformas de febrero de 2020, había generado dos efectos principales: el primero referente a una externalidad sustancial de este arreglo institucional, dado que “emitir sus preferencias a varias candidaturas entre varias listas conlleva a efectos no deseados del diseño institucional sobre el sistema de partidos” (Freidenberg 2008, 44) tales como disputas intrapartidarias a causa de dinámicas que privilegian a las personalidades por sobre las propuestas programáticas e ideológicas de las organizaciones políticas; así también, el segundo efecto tiene que ver con la gobernabilidad, pues el votar entre listas repercute en la fragmentación partidaria al interior de la Asamblea Nacional (Pachano 2007), toda vez que se llegó al extremo de poder elegir un partido diferente por cada escaño en disputa; por ejemplo, para la circunscripción de asambleístas nacionales, donde se eligen quince escaños, el electorado podía elegir hasta quince partidos políticos diferentes, lo cual no solo involucraría una muestra de extrema flexibilidad sino también de condiciones normativas que exacerban la dispersión. Bajo esta óptica, más que resolver la crisis de representación, las listas abiertas podrían atizar los problemas de institucionalización del sistema de partidos políticos (Gilas 2018, 15).

Como se mencionó anteriormente, uno de los cambios más relevantes en el sistema electoral ecuatoriano luego del retorno al orden constitucional en 1979 fue la incorporación del sistema de votación por personas en listas abiertas. Esta reforma adoptada a partir de la consulta popular celebrada en 1997, brindó al electorado la posibilidad de tener tantos votos como candidaturas, de una sola lista o entre listas<sup>6</sup>, instituyendo de esta forma

<sup>6</sup> Antes de la reforma promulgada en febrero de 2020, el art. 120 del Código de la Democracia establecía que el electorado marcará la casilla que identifique a cada candidatura, de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir.

el llamado *panachage*. Vale la pena señalar que la referida reforma tenía implícita una contradicción técnica puesto que el procedimiento para la conversión de votos en escaños, establecía primero la sumatoria de los votos individuales de todas las candidaturas de una misma lista y luego la sumatoria de esta votación individual para obtener un consolidado de votación por organización política. Es decir que “al sumar los votos obtenidos por las candidaturas de cada lista, se sustituye el criterio básico de este sistema, esto es, el del voto por individuos, y en su lugar se coloca el criterio de votación por partidos” (Freidenberg y Pachano 2016, 147).

Sin embargo, algo por debatir es que la reforma de 2020 que cambió las *listas abiertas* por *listas cerradas*, no habría examinado a detalle las posibilidades existentes entre estas dos opciones, tomando en cuenta variables como el tipo de elección (nacional o local) ampliamente consideradas en los estudios de sistemas electorales multiniveles. Empero, es un consenso en la ciencia política la afirmación de que las *listas cerradas* constituyen un estímulo para el fortalecimiento de las organizaciones políticas y que “el uso de cuotas combinado con listas cerradas resulta en una mayor proporción de mujeres electas” (Jones, Alles & Tchintian 2012, 345).

Ahora bien, el proceso de transformación de votos en escaños está íntimamente ligado a la relación existente entre las circunscripciones electorales y la fórmula de adjudicación de escaños. Al respecto, vale señalar que conforme a lo que establece el art. 150 del Código de la Democracia referente a la conformación de las circunscripciones, para las elecciones generales de 2021 se contó con 35 circunscripciones, de las cuales existieron nueve circunscripciones de dos escaños; seis circunscripciones de tres escaños; diez circunscripciones de cuatro escaños; ocho circunscripciones de cinco escaños; una circunscripción con seis escaños; y, una circunscripción (nacional) de 15 escaños. Es decir, en estos comicios 32 circunscripciones fueron pequeñas, con un promedio de 3,91 escaños.

Para el caso de la elección de assembleístas de la provincia de Pichincha, las circunscripciones se consideran dentro de la clasificación de pequeñas, es decir que no superan los cinco escaños. En esta provincia existen cuatro circunscripciones: 1) la circunscripción centro-norte (cuatro escaños), conformada por un cantón y 16 parroquias urbanas; 2) la circunscripción

centro-sur (cinco escaños), constituida por un cantón y 16 parroquias urbanas; 3) la circunscripción rural (cuatro escaños) formada por un cantón y 32 parroquias rurales; y, 4) el resto de Pichincha (tres escaños), compuesta por siete cantones, 19 parroquias rurales y diez parroquias urbanas (CNE, 2016).

Ahora bien, previo a analizar los resultados electorales en la provincia de Pichincha es importante describir de manera general qué fuerzas políticas conforman la Asamblea Nacional (2021-2025). Así, la Alianza Unión por la Esperanza (UNES) obtuvo 49 escaños, el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (PK) 27 escaños, el Partido Izquierda Democrática (ID) 18 escaños, el Partido Social Cristiano (PSC) 18 escaños, el Movimiento Creando Oportunidades (CREO) 12 escaños y 13 curules correspondientes a ocho partidos y movimientos obtuvieron entre uno y tres escaños cada uno.

En Pichincha, cinco fuerzas políticas captaron los 16 escaños correspondientes a las cuatro sub-circunscripciones (Centro-Norte, Centro Sur, Quito rural y resto de Pichincha) (Ver Tabla 2), siendo el partido Izquierda Democrática la primera fuerza de la provincia con cinco escaños (31.2%), tres asambleístas hombres y dos asambleístas mujeres; seguido por la alianza Unión por la Esperanza con cuatro escaños (25%), dos hombres y dos mujeres. Les sigue el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik con tres escaños (18.75%), dos mujeres y un hombre; luego el Movimiento CREO también con tres escaños (18.75%), dos hombres y una mujer. Finalmente, el Partido Social Cristiano obtuvo un escaño (6.25%), una mujer.

**Tabla N° 2:** Escaños legislativos en la provincia de Pichincha

Organización Política	Asambleístas mujeres electas (Pichincha)	Asambleístas hombres electos (Pichincha)	Total de escaños obtenidos (Pichincha).
Unión por la Esperanza (UNES)	2	2	4
Creo	1	2	3

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	2	1	3
Partido Izquierda Democrática	2	3	5
Partido Social Cristiano	1	0	1
Total	8	8	16

**Fuente:** Consejo Nacional Electoral 2021b. Elaboración propia.

En cada una de las cuatro circunscripciones de Pichincha participaron 17 partidos y movimientos políticos, resultando electas ocho mujeres y ocho hombres, convirtiendo a Pichincha en una provincia con conformación paritariamente en el legislativo (Ver tablas 2 y 3), a diferencia de las elecciones generales 2013 en donde fueron electos diez hombres y cinco mujeres (Cisneros 2013, 24-25), y a las elecciones generales 2017 en donde fueron electos nueve hombres y siete mujeres (Consejo Nacional Electoral 2017).

**Tabla N° 3:** Asambleístas electos/as en Pichincha por circunscripción

Asambleístas electos/ as	Organización política	Total de votos	%
Circunscripción 1 Centro-Norte			
María José Plaza Gómez De La Torre	Movimiento Creo, Creando Oportunidades	103.730	23.76%
Marcela Priscila Holguín Naranjo	Unión por la Esperanza	89.650	20.53%
Cesar Alejandro Jaramillo Gómez	Partido Izquierda Democrática	88.922	20.37%
Marjorie De Los Ángeles Chávez Macías	Partido Social Cristiano	44.441	10.18%
Circunscripción 2 - Centro Sur			

Eckenner Reader Recalde Álava  Amparo Rocío Guanoluisa Farinango	Partido Izquierda Democrática	121.130	25.39%
Jhajaira Estefanía Urresta Guzmán	Unión por la Esperanza	120.218	25.20%
Jessica Carolina Castillo Cárdenas	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	82.458	17.28%
Jorge Washington Pinto Dávila	Movimiento Creo, Creando Oportunidades	46.838	9.82%
Circunscripción 3 - Quito Rural			
Christian Pabel Muñoz López	Unión por la Esperanza	86.921	24.74%
Marlon Wulester Cadena Carrera	Partido Izquierda Democrática	79.903	22.75%
José Fernando Cabascango Collaguazo	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	55.026	15.66%
Diego Hernán Ordoñez Guerrero	Movimiento Creo, Creando Oportunidades	51.385	14.63%
Circunscripción 4 - Resto de Pichincha			
Dina Maribel Farinango Quilumbaquín	Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik	49.541	24.21%

Fausto Alejandro Jarrín Terán	Unión por la Esperanza	47.992	23.46%
Ludvia Yeseña Guamaní Vásquez	Partido Izquierda Democrática	40.915	20.00%

**Fuente:** Consejo Nacional Electoral, 2021. Elaboración propia.

Se debe analizar el impacto que tienen estas subcircunscripciones considerando dos aristas: (1) el efecto que marca en la proporcionalidad del sistema electoral; y (2) el impacto en la conversión de votos a escaños paritarios. En el primer caso, diremos que el tamaño de la circunscripción es determinante en los efectos proporcionales de todo sistema electoral, de tal manera que mientras más pequeña es la circunscripción, menor es el efecto proporcional del resultado. Cabe indicar que, según la literatura especializada, una circunscripción es pequeña cuando tiene de dos a cinco escaños; mediana, de seis a diez; y, grande, más de diez escaños (Nohlen, 2012; Sartori, 2021). Es decir que, en las elecciones de 2021 de 31 circunscripciones provinciales existentes, incluidas las sub circunscripciones de Guayas, Pichincha y Manabí, 30 fueron pequeñas y una sola mediana (Los Ríos). En lo que respecta a la segunda arista, es decir sobre el impacto del tamaño de las circunscripciones sobre la paridad, se debe resaltar que:

la combinación de los distritos plurinominales grandes con listas cerradas y bloqueadas favorece el acceso de las mujeres a órganos de representatividad por dos razones: primero, según el desempeño electoral de los partidos políticos, éstos pueden ocupar más bancas a diferencia de lo que ocurre en los distritos medianos y pequeños donde los que tienen mayores posibilidades son los partidos mayoritarios; segundo, porque al haber más bancas en juego, el acceso de las mujeres depende menos de que éstas ocupen los primeros lugares de la lista (Albaine 2014, 156).

También, las circunscripciones plurinominales pequeñas (como sucede en el caso ecuatoriano), sumadas al tipo de voto personalizado múltiple y a las listas abiertas (que se aplicaron hasta las elecciones de 2017), hacen que “mientras más pequeña sea la circunscripción electoral, menor probabilidad que mujeres candidatas accedan a cuerpos colegiados” (Cisneros 2013,

30). Esto quiere decir que las reformas al Código de la Democracia que entraron en vigencia en febrero de 2020, constituyen un estímulo o un acomodo institucional y normativo que propiciaría mayores condiciones para alcanzar la paridad entre hombres y mujeres.

### **3.3. Segundo efecto: la paridad**

A pesar de que el diseño normativo respecto al encabezamiento de listas pluripersonales no forma parte, en estricto sentido, de los componentes fundamentales de los sistemas electorales, es relevante advertir sobre sus efectos respecto a los resultados electorales y a la conversión de votos en escaños paritarios.

Desde una perspectiva comparada, la proporción de los escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales a nivel mundial en 1997 fue del 11.70%, mientras que para 2020 se registra un crecimiento del 25.6% (Banco Mundial 2021) evidenciando cómo las mujeres han sido excluidas de los espacios de poder y de la política (Bareiro y Soto 2015). De acuerdo a los datos publicados por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe de la CEPAL (2021), el porcentaje de escaños ocupados en los parlamentos nacionales por mujeres en el año 2020 en América Latina fue del 36.6 %. Sin embargo, hay que destacar que la región se ha mantenido a la vanguardia a favor de medidas de acción positiva para incrementar la representación política de las mujeres en los cargos de elección popular (Ríos y Villar, 2006), registrando más de 40 reformas electorales referentes a género (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina 2020) y ubicando a Cuba, Bolivia, México, Costa Rica y Nicaragua entre los primeros diez puestos del mundo (IPU, 2019) que tienen más mujeres en el legislativo. Así, existen once países que cuentan con un régimen electoral de género *fuerte*, entre ellos Argentina,<sup>7</sup> Bolivia, Ecuador, México; mientras que en otros seis países el régimen es *ausente* como Brasil o es *débil* como Paraguay (Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, 2020). Se debe indicar que de acuerdo al Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (2020), el régimen electoral de género tiene la siguiente tipología: (1) *Ausente*, cuando las reglas no

7 Para Freidenberg y Lajas (2015) el caso argentino es considerado exitoso debido a la combinación virtuosa entre leyes de cuotas fuertes y un sistema electoral de género favorable, lo cual generaría un sistema beneficioso para la representación de las mujeres a través de los siguientes elementos: listas cerradas y bloqueadas, un mandato de *posición* claro, sanciones fuertes en caso de incumplimiento de cuotas y no tener excepciones ni válvulas de escape (Caminotti, 2012; Llanos y Sample, 2008).

contemplan ningún mecanismo de sanción por incumplimiento de la cuota; (2) *Débil*, cuando existen mecanismos que penalizan a los partidos políticos, pero se les permite competir igualmente en las elecciones, y (3) *Fuerte*, cuando se condiciona la participación de los partidos políticos al cumplimiento de los porcentajes de género para la conformación de las listas.

En los últimos años, Ecuador ha realizado significativos esfuerzos institucionales para incrementar la participación y representación política de las mujeres, razón por la cual su legislación ha sido considerada como una de las mejores de la región, a pesar de los diferentes obstáculos que ha enfrentado (Freidenberg, 2020). Así el Ecuador ha pasado de no contar con ninguna mujer legisladora en 1979 (retorno a la democracia) a contar con 52 mujeres electas para el periodo legislativo 2021-2025, cifra que se ha mantenido constante en los periodos 2013-2017, 2017-2021 y 2021-2025 (ver Tabla 4).

Con la reforma al Código de la Democracia promulgada en febrero de 2020, se estableció el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas el cual se irá incorporando de manera progresiva hasta el 2025. Sumado a esto se encuentra la reforma de listas cerradas y bloqueadas, la cual permite que no se invalide el mandato de posición establecido, considerando que la experiencia comparada evidencia que en países que cuentan con cuota o paridad de género y tienen voto preferencial, como República Dominicana y Honduras, la representación de las mujeres es mucho menor (Freidenberg y Garrido 2021, 73).

Sin embargo, aun cuando la Constitución de la República (2008) determina un sistema electoral con principios de paridad y alternabilidad en la conformación de las listas pluripersonales entre mujeres y hombres, los resultados de las elecciones generales de 2021 reflejan una realidad distinta: de 137 escaños que componen la Asamblea Nacional, 52 escaños se adjudicaron a mujeres y 85 escaños a hombres. En comparación con las elecciones de 2013 (53 escaños de mujeres) y de 2017 (52 escaños de mujeres), no se registra en la elección de 2021 un incremento estimable (52 escaños de mujeres) (ver Tabla 4), lo cual hace prever que una vez incorporado el encabezamiento paritario en 2025 (50% de candidatas mujeres y 50% de candidatos hombres), la representación de las mujeres

incremente, pero sin que ello llegue a ser una garantía de representación paritaria. Asimismo, la diferencia entre el número de mujeres y hombres candidatos evidencia que el número de candidatos hombres sigue siendo mayor en las elecciones de 2013, 2017 y 2021.

**Tabla N° 4:** Comparativo de representación política de la mujer en la Asamblea Nacional (Asambleístas nacionales, provinciales y del exterior: 2013, 2017 y 2021)

	Candidaturas principales electas						Candidaturas principales					
	Elecciones 2013		Elecciones 2017		Elecciones 2021		Elecciones 2013		Elecciones 2017		Elecciones 2021	
	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H
Asambleístas nacionales	7	8	8	7	7	8	82	83	109	116	123	132
Asambleístas provinciales	43	73	42	74	43	73	537	623	698	817	867	966
Asambleístas del exterior	3	3	2	4	2	4	28	28	33	33	34	34
Total	53	84	52	85	52	85	647	734	840	966	1024	1132

Fuente: Consejo Nacional Electoral, 2021b. Elaboración propia.

Aunque en 2021 no se evidencie un incremento en la representación de las mujeres electas en el legislativo, se debe resaltar la importancia de la normativa para lograr la paridad de género que, en el caso ecuatoriano, tiene inclusive un rango constitucional (Constitución de la República 2008). De esta forma, además de la normativa, se requiere una verdadera responsabilidad de los partidos políticos los cuales no solo tienen que incorporar cuadros políticos de mujeres, sino también combatir la violencia

política de género, incluir una agenda de género partidista e involucrar activamente a las mujeres en las comisiones estratégicas del legislativo,<sup>8</sup> puesto que los partidos políticos no han promovido las carreras de las mujeres y tampoco han demostrado interés en compartir el poder (Archenti y Tula 2014, 50). Es decir, es importante que las mujeres participen en la lid electoral en igualdad de condiciones y sean electas (representación descriptiva), pero también es fundamental que su participación logre cristalizar temas de relevancia para las mujeres en la agenda parlamentaria (representación sustantiva) (Caminotti 2013, 331) y que existan mejores condiciones para su desenvolvimiento político.

De igual forma, aunque se han incorporado a la normativa electoral varios elementos propios de un “régimen electoral de género” (Freidenberg 2020), estos no lograron en 2021 resultados paritarios puesto que a pesar de que la norma exija el encabezamiento progresivo y se cuente con un sistema de listas cerradas y bloqueadas, en muchos casos las mujeres candidatas son ubicadas en el encabezamiento de los escaños donde tradicionalmente los partidos y movimientos políticos no ganan curules.

A esto se suman los obstáculos que deben enfrentar las mujeres que hacen política, cuya participación en varios casos no es sostenible debido a las estructuras sexistas dentro de los propios partidos políticos que continúan asignándoles roles no directivos<sup>9</sup> y a la sociedad que prefiere a un candidato hombre que a una candidata mujer.<sup>10</sup>

Estos elementos sirvieron de motivación para que el Consejo Nacional Electoral (CNE) plantee la reforma al art. 99 del Código de la Democracia, con el objetivo de establecer la paridad de género en el encabezamiento de listas, de esta manera la Ley Orgánica Reformatoria (2020) contempló en su Art. 43 que se garantizará el 50% de la paridad e inclusión generacional de candidatas mujeres para elecciones unipersonales y pluripersonales que, según la disposición transitoria tercera del Código de la Democracia, se aplicará con un criterio de progresividad del 15% hasta completar el 50% de participación de mujeres. Precisamente, en el literal (d) de esta disposición

---

8 Larraétegui, Gabriela (abogada y exasambleísta 2017-2021), en conversación con los autores sobre representación política de las mujeres en la Asamblea Nacional, 18 de junio de 2021.

9 Chávez, Marjorie (asambleísta por Pichincha 2021-2025), en conversación con los autores sobre representación política de las mujeres en la Asamblea Nacional, 26 de junio de 2021.

10 Holguín, Marcela (asambleísta por Pichincha 2021-2025), en conversación con los autores sobre representación política de las mujeres en la Asamblea Nacional, 28 de junio de 2021.

se establece que “a partir de las elecciones subsiguientes a las elecciones generales posteriores a la vigencia de la presente Ley, en las inscripciones de candidaturas pluripersonales y unipersonales, el porcentaje mínimo de encabezamiento de listas será del 50%”.<sup>11</sup> Es decir que en las elecciones 2021 se debía contar con una participación del 15% de mujeres en el encabezamiento de listas, de tal forma que en las elecciones seccionales de 2023 se cuente con el 30% y en las elecciones generales de 2025 el 50% (Ver Tabla 5).

**Tabla N° 5: Reformas sobre paridad en el encabezamiento de listas**

Código de la Democracia (2009)	Ley Orgánica reformatoria (2020)
<p>Art. 99.- Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer - hombre u hombre - mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes. Las candidaturas de Presidenta o Presidente de la República y su binomio vicepresidencial; Gobernadoras o Gobernadores; Prefectas o Prefectos y sus respectivos binomios; así como las de Alcaldesas o Alcaldes Municipales o Distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales (...).</p> <p>(Código de la Democracia 2009, 25).</p>	<p>Artículo 43.- Sustitúyase los incisos segundo y tercero del Art. 99 por los siguientes textos:</p> <p>“Las candidaturas de presidenta o presidente de la República y su binomio vicepresidencial; gobernadoras o gobernadores; prefectas o prefectos y sus respectivos binomios; así como las de alcaldesas o alcaldes municipales o distritales, serán consideradas candidaturas unipersonales.</p> <p>Las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional, de conformidad con las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En el caso de listas que presente la organización política para elección de asambleístas nacionales y parlamentarias o parlamentarios andinos, al menos una de estas listas estará encabezada por mujeres.</li> <li>2. En caso de elecciones de asambleístas provinciales y de las circunscripciones especiales del exterior, del total de listas que la organización política inscriba a nivel nacional para estas dignidades, el cincuenta por ciento (50%) estarán encabezadas por mujeres. No se incluirá en este cálculo a las provincias con distritos.</li> <li>3. En caso de elección de asambleístas por distritos, del total de listas que la organización inscriba por provincias el 50% estarán encabezadas por mujeres.</li> <li>4. En el caso de prefecturas, el cincuenta por ciento (50 %) de los binomios que la lista inscriba a nivel nacional estará encabezado por mujeres.</li> <li>5. En el caso de elecciones de alcaldías, del total de candidaturas que la organización política inscriba a nivel provincial, el cincuenta por ciento (50 %) serán mujeres.</li> <li>6. En el caso de elecciones de concejales, del total de listas que la organización política inscriba a nivel provincial, el 50% estarán encabezadas por mujeres.</li> <li>7. En el caso de elección de juntas parroquiales, del total de listas que la organización política inscriba a nivel cantonal, el 50% estarán encabezadas por mujeres.</li> </ol>

11 Código de la Democracia 2009; Ley Orgánica reformatoria de 2020.

8. En cada una de las listas para elecciones pluripersonales que inscriba la organización política cualquiera sea la circunscripción, al menos el veinticinco por ciento (25%) incluirá a mujeres u hombres jóvenes. El mismo porcentaje de jóvenes se respetará para candidaturas de la organización política a nivel nacional en caso de alcaldías y prefecturas. Este porcentaje podrá incluir el porcentaje por paridad.

9. En elecciones de todos los binomios, las candidaturas se integran con la participación de una mujer y un hombre o viceversa (...)"

(Ley Orgánica reformatoria 2020, 9).

**Fuente:** Código de la Democracia 2009; Ley Orgánica reformatoria 2020. Elaboración propia.

#### 4. Reflexiones finales sobre la paridad y el sistema electoral

El establecimiento de la paridad, secuencialidad y alternabilidad en la Constitución de la República (2008) ha provocado un efecto incuestionable en el aumento del número de mujeres candidatas al interior de las listas en las diferentes elecciones legislativas. Sin embargo, el carácter del sistema electoral que rigió hasta antes de las elecciones generales de 2021, hizo que ese crecimiento en el nivel de participación no necesariamente tenga un correlato con el nivel de representación de las mujeres. Este contraste se explica en gran medida por dos elementos del sistema electoral que estuvo vigente hasta antes de las elecciones generales de 2021: el tipo de candidatura (listas abiertas), así como la forma de voto (personalizado múltiple). A esto hay que sumar el tamaño de las circunscripciones (casi en su totalidad pequeñas), evidenciando que “los sistemas electorales pueden convertirse en un obstáculo para implementar medidas tendientes a promover la participación política de las mujeres” (Albaine 2014, 147).

Las reformas al sistema electoral ecuatoriano de febrero de 2020 que entraron en vigencia para las elecciones de las y los miembros de la Asamblea Nacional en 2021, tuvieron como objeto impactar de manera directa en dos de los elementos del sistema electoral que son la *forma de lista* y la *forma de voto*, bajo el argumento de minimizar la función de *participación* para maximizar la de *representación*, eliminando el llamado *voto múltiple personalizado*, que propiciaba que el electorado arme su propia lista a través de la elección, uno a uno, de las candidaturas de su preferencia, y sustituyéndolo por el llamado *voto por lista*. Otra de las motivaciones para esta reforma fue que, si bien las *listas abiertas* y el *voto personalizado múltiple* favorecen una mayor identificación del electorado con su candidata o candidato, también acentúa el carácter personalista de

la política, en detrimento de una comprensión más institucionalizada de la misma, que tienda a fortalecer al sistema de partidos.

Esta reforma fue positiva en términos de mejorar la representación de la mujer toda vez que blindó al sistema frente a la posibilidad de distorsionar la paridad y la alternabilidad (observadas en la construcción de las listas) a través del voto. Es decir que al instituir el *voto por lista* se eliminan tres posibilidades de alteración que tenía el electorado con el *voto personalizado múltiple*, consistentes en los siguientes escenarios: (1) que el electorado vote por un número menor al número permitido dentro de una misma lista; (2) que el electorado vote por candidaturas de varias listas hasta completar el número permitido; (3) que el electorado pueda votar entre listas en un número menor al permitido para las dignidades a elegir. En los tres casos, las preferencias del electorado afectan de manera directa a los principios de paridad y alternabilidad que se consideraron para la construcción de la lista.

Con el fin de evitar estas afectaciones la reforma estableció un criterio de discriminación positiva que asegurara que el precepto de paridad no sea desvirtuado. Esto obedece a que “iguales tratamientos (leyes iguales) no producen resultados iguales (igualdades en resultados); de los que se deriva que para convertirse en iguales se necesitan tratamientos desiguales (leyes sectoriales y discriminaciones compensatorias)” (Sartori 2005, 53).

En esta perspectiva, las reformas al Código de la Democracia de febrero de 2020, se ubican en las coordenadas de un régimen electoral de género *fuerte* (Freidenberg 2020) que implica características específicas de arreglo institucional como la concurrencia de condiciones como: listas cerradas y bloqueadas, paridad, alternabilidad y secuencialidad en la conformación de listas, encabezamiento de listas con criterios de afirmación positiva, proporcionalidad en la adjudicación de escaños, circunscripciones o distritos medianos y grandes, sanciones en caso de no incumplimiento de cuotas, entre las más importantes. El actual sistema electoral ecuatoriano estaría acorde con la mayoría de estos criterios, si no fuese por el tamaño de las circunscripciones que, por ley, son casi en su totalidad pequeñas, afectando el carácter proporcional del sistema.

Como se ha constatado desde la expedición de la Constitución de la

República de 2008, contemplar la paridad, secuencialidad y alternabilidad en la normativa, no garantiza necesariamente un mayor número de mujeres electas en el legislativo puesto que las distintas variantes de arreglo institucional no están exentas de ser funcionales bajo lógicas que reproduzcan un sesgo de género. De la misma forma, el solo reconocimiento del principio de paridad no asegura que existan condiciones equitativas de participación entre las candidaturas de hombres y mujeres, puesto que las estructuras partidarias siguen siendo espacios prominentemente masculinos y sin una agenda de género, lo cual ha provocado que en estas elecciones sean hombres quienes preferentemente encabezen las listas en las circunscripciones donde los partidos y movimientos estiman que tienen mayores posibilidades de ganar una curul. Por ello es que la representación plena y la igualdad sustantiva de las mujeres continúa siendo uno de los pendientes en la democracia ecuatoriana.

No obstante, este análisis sobre la reforma al Código de la Democracia en materia de paridad de género, es un aporte parcial a la discusión sobre su alcance y desarrollo puesto que la evolución sobre los efectos del encabezamiento paritario de listas en Ecuador podrá ser comprendido en su integralidad, una vez que los preceptos de progresividad de la norma se hayan cumplido en su totalidad, es decir, luego de las elecciones de 2025, donde las listas que las organizaciones políticas inscriban para dignidades legislativas, estarán encabezadas por mujeres en un cincuenta por ciento (50%). Así también, el debate que este artículo presenta, podrá ser problematizado y ahondado una vez desarrollados los comicios seccionales de 2023, donde se contará con información sobre el comportamiento de la reforma a nivel subnacional, especialmente para cargos unipersonales como alcaldías y prefecturas, donde los hombres tienen una marcada predominancia histórica.

A manera de recomendación, se debe valorar la discusión sobre la pertinencia de una futura reforma que reafirme el ideario de una democracia con equidad a través de establecer criterios de paridad no solamente para la construcción de listas sino también para la asignación de escaños, tomando en cuenta el tamaño y las características de cada circunscripción, de tal forma que -por ejemplo- si están en disputa cuatro escaños, dos correspondan a mujeres y dos a hombres, considerando a las organizaciones y movimientos políticos más votados en virtud de la aplicación del método

de adjudicación de escaños.

Es imperativo continuar la siempre inacabada reflexión sobre la eficiencia del sistema electoral ecuatoriano considerando la interrelación dinámica de sus componentes con el objetivo de identificar nuevas rutas hacia la consecución de una democracia con mayores garantías para la inclusión de mujeres, tanto en la participación como en la representación. De esta forma se seguirá ideando y forjando un nuevo orden donde primen relaciones igualitarias entre mujeres y hombres.

### Lista de referencias

Albaine, Laura. “Obstáculos y desafíos de la paridad de género. Violencia política, sistema electoral e interculturalidad”. *Revista Íconos* 52 (2014): 145-162. <http://dx.doi.org/10.1714/iconos.52.2015.1675>

Archenti, Nélide y María Inés Tula. “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”. *América Latina Hoy* 66 (2014): 47-68. <http://dx.doi.org/10.14201/alh2014664768>

Bareiro, Line y Soto, Lilian. *La hora de la igualdad sustantiva*. New York: ONU Mujeres, 2015.

Cisneros, Felipe. “De votos a escaños: un análisis de los efectos del sistema electoral ecuatoriano”. *Revista Democracias* 1 (2013): 3-35.

Freidenberg, Flavia. *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Documentos CIDOB n° 24. Barcelona: CIDOB, 2008.

Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador, 2016.

Freidenberg, Flavia. 2020. *Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America*. En *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Acceso el 30 de mayo de 2021. <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1676>

Freidenberg, Flavia y Sara Lajas. 2015. *De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina. Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. 1-25. Washington, D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA). Disponible en: <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-11.pdf>

Freidenberg, Flavia y Sebastián Garrido. “Régimen electoral de género y representación política de las mujeres a nivel subnacional en México”. *Revista de Ciencia Política* 41 (2021): 67-101.

Garzón-Sherdek, Karen y Santiago Cahuasquí. “Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020?”. *Estado & Comunes*, 12 (2021): 17-36.

Goyes, Solanda. “De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador”. En *La apuesta por la Paridad: democratizando el Sistema Político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*, editado por Beatriz Llanos. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y Comisión Interamericana de Mujeres, 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/en/cim/docs/apuestaporlaparidad-final-web.pdf>

Jones, Mark, Santiago Alles y Carolina Tchintian. “Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina”. *Revista de Ciencia Política* 32 (2021): 331-357. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200001>

Llanos, Beatriz y Kristen Sample. *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Estocolmo: IDEA, 2008. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/30-anos-de-democracia-en-la-cresta-de-la-ola-participacion-politica-de-la-mujer-en-america-latina.pdf>

Lijphart, Arend. *Electoral System and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press, 1994.

Nohlen, Dieter. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito: Instituto de la Democracia, 2012. Disponible en: [https://institutodemocracia.gob.ec/?u\\_course=chemical-](https://institutodemocracia.gob.ec/?u_course=chemical-)

Ortiz, Richard. *Sistema político y sistema electoral en Ecuador*. Cuaderno de Estudio electoral N° 1. Quito: Instituto de la Democracia, 2012. Disponible en: [http://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/sistema\\_politico\\_y\\_sistema\\_electoral\\_en\\_el\\_ecuador.pdf](http://institutodemocracia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/11/sistema_politico_y_sistema_electoral_en_el_ecuador.pdf)

Pachano, Simón. 2007. “Partidos y sistemas de partidos en el Ecuador”. En *La política por dentro: cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, editado por Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez, 161-212. Lima: IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-politica-por-dentro-cambios-y-continuidades-en-las-organizaciones-politicas-de-los-paises-andinos.pdf>

Ríos Tobar, Marcela y Villar, Andrés. 2006. *Cuotas de género. Democracia y representación*. Santiago de Chile: FLACSO (Chile) e IDEA Intl. Disponible en: <https://www.idea.int/es/publications/catalogue/cuotas-de-g%C3%A9nero-democracia-y-representaci%C3%B3n>

Sartori, Giovanni. 2003. *Ingeniería constitucional comparada*. 3ª edición. México: FCE.

Sartori, Giovanni. 2012. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Editorial.

Taagapera, Rein y Matthew Shugart. *Seats and votes: The Effects of Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.

## **Normativa y documentos oficiales**

Banco Mundial. 2021. “Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (%)”. Acceso el 08 de junio de 2021. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SG.GEN.PARL.ZS?end=2020&start=2020&view=bar>

CEPAL. 2021. *Poder legislativo: porcentaje de escaños ocupados en los parlamentos nacionales*. Acceso el 12 de noviembre de 2021. <https://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-legislativo-porcentaje-escaños-ocupados>

## parlamentos-nacionales

Consejo Nacional Electoral. «Circunscripciones Electorales». 2016. Acceso el 05 de junio de 2021. <http://cne.gob.ec/es/2-uncategorised/3670-circunscripciones>

Consejo Nacional Electoral. 2017. *Resultados electorales 2017*. Acceso el 12 de noviembre de 2021. <https://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/Publicaciones/resultados%20electorales%2008052017.pdf>

Consejo Nacional Electoral. *CNE anunció los resultados oficiales de la segunda vuelta de las Elecciones 2021*. 2021a. Acceso el 19 de junio de 2021. <http://portal.cne.gob.ec/es/institucion/sala-de-prensa/noticias/5612-cne-anuncio-los-resultados-oficiales-de-la-segunda-vuelta-de-las-elecciones-2021>

Consejo Nacional Electoral. *Bases de datos Elecciones 2021*. 2021b. Acceso el 23 de junio de 2021. <http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos/category/1951-elecciones-generales-2021>

Constitución de la República de Ecuador, de 20 de octubre de 2008.

IPU. *Women in national parliaments*. 2019. Acceso el 13 de noviembre de 2021. <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, de 27 de abril de 2009.

Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, de 3 de febrero de 2020.

Observatorio Legislativo. *Proyecto de Reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador; Código de la Democracia*. 2020. Acceso el 15 de mayo de 2021. [http://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-reformas-a-la-ley-organica-electoral-y-de-organizaciones-politicas-de-la-republica-del-ecuador-codigo-de-la-democracia-\\_98430](http://observatoriolegislativo.ec/legislacion/proyectos-de-ley/proyecto-de-reformas-a-la-ley-organica-electoral-y-de-organizaciones-politicas-de-la-republica-del-ecuador-codigo-de-la-democracia-_98430)

Observatorio de Reformas Políticas de América Latina. 2021. *Análisis*

*elecciones 2021*. Acceso el 30 de junio de 2021. <https://reformaspoliticas.org/elecciones/>

Presidencia de la República. *Objeción parcial al proyecto de Ley Orgánica reformativa a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia*. 2020. Acceso el 18 de mayo de 2021. [http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos\\_leyes/RD\\_391648moreno\\_391648\\_557040.pdf](http://observatoriolegislativo.ec/media/archivos_leyes/RD_391648moreno_391648_557040.pdf)



**Representación antidemocrática en México 2004 –2021**  
**De destituida a líder del Movimiento de comuneros**  
**organizados de los nueve pueblos, Clementina Adela Romero**  
**Torres, auxiliar de Bienes Comunales en Villa Milpa Alta,**  
**Cdmx.**

---

*Iztacochitl Adela Alarcón Romero<sup>1</sup>*

Recepción: junio 2021

Aceptación: diciembre 2021

## **Resumen**

El artículo que aquí se desarrolla contribuye al estudio de la democracia a través de la reconstrucción histórica del Movimiento de Comuneros Organizados de los nueve pueblos (Ciudad de México), en voz de su protagonista principal. Ofrece un panorama multidisciplinar que ayuda a buscar nuevas propuestas para mantener activa la importancia de la vida agraria de los pueblos y comunidades. Los sujetos que participan en esta defensa se convierten en sujetos sociopolíticos que además de defender, fortalecen y experimentan nuevos modos de gestión de lo común, basados en una serie de prácticas, mecanismos y métodos colectivos para garantizar la reproducción de la vida.

Asimismo, estas características permiten acercarnos a la importancia de los estudios de género, ya que la activa participación de las mujeres en esta oposición, históricamente han estado relacionadas con las economías de cuidado o de sustento en las que el papel de la mujer ha sido central, pero al mismo tiempo invisibiliza su participación en la vida pública, lo que provoca desequilibrios en la democracia de un país.

## **Palabras clave:** Análisis del discurso, identidad territorial, movimiento

<sup>1</sup> Es licenciada y maestra en comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha colaborado en el área de comunicación social de diferentes instancias gubernamentales en la Ciudad de México. Ha fungido como profesora de Comunicación, Periodismo, Mercadotecnia y Publicidad en instituciones educativas privadas, es fundadora de la red Educación sin Aulas, miembro de la Asociación Civil de periodistas en comunicación y sustentabilidad y en 2016 recibió el galardón de segundo lugar a la mejor tesis de la Ciudad de México. Actualmente es profesora investigadora de tiempo completo en la carrera de ciencias de la comunicación en la Universidad del Mar, Campus Huatulco. Trabaja líneas de investigación sobre análisis del discurso, historia oral, identidad territorial, cultura y periodismo. Correo electrónico: [iztacochitlumar@gmail.com](mailto:iztacochitlumar@gmail.com)

social, usos y costumbres.

## **Abstract**

The article developed here contributes to the study of democracy through the historical reconstruction of the Movement of Organized Communards of the Nine Peoples and the analysis of the speech in the voice of its main protagonist. But it offers a multidisciplinary panorama that helps to look for new proposals to keep active the importance of agrarian life of the peoples and communities. For the subjects who participate in this defense become socio-political subjects who in addition to defending, strengthen and experience new ways of managing the common, based on a series of collective practices, mechanisms and methods to guarantee the reproduction of life.

Likewise, these characteristics allow us to approach the importance of gender studies, since the active participation of woman in this opposition, historically, have been related to care or livelihood economies in which the role of women has been central, but at the same time makes their participation in public life invisible, which causes imbalances in a country's democracy.

**Keywords:** Discourse analysis, territorial identity, social movement, uses and customs.

## 1. Introducción

El lugar en el que se desarrolla el Movimiento de Comuneros Organizados de los nueve pueblos se localiza en Milpa Alta, la segunda demarcación con mayor superficie territorial en la capital mexicana, aunque también es la más despoblada de las 16 alcaldías que la integran. Datos de 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportan que en su territorio confluyen poco más de 130, 582 mil habitantes que representan 1.5% del total de la población de la ciudad de México.

Milpa Alta posee un perfil semirural con un alto índice de marginación. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas de Desarrollo Social (CONEVAL) el 48% de su población milpaltense vive en una situación de pobreza multidimensional. Presenta un rezago educativo del 10.7%, el acceso a los servicios de salud sólo cubre 50.7% de la población, el acceso a la seguridad social es del 74.8%, la calidad y espacios de la vivienda es del 19.4%, el acceso a los servicios básicos en la vivienda del 17.8% y el acceso a la alimentación del 19.2%. Este panorama influye en que 51.9% de la población cuente con un ingreso inferior a la línea de bienestar.

Además de estas características, de acuerdo con el INEGI, la demarcación tiene el más alto índice de hablantes de lengua indígena de toda la ciudad de México (4,007 personas), representando el 3.3% del total de la población de tres años y más en la delegación. Por lo anterior, su población históricamente se ha regido por usos y costumbres, tanto en la elección de sus mayordomías como de sus cargos tradicionales.

Los cronistas del pueblo comentan que desde épocas prehispánicas los límites de la delegación Milpa Alta fueron anotados en la historia hereditaria de los Títulos Primordiales, documento que se puede encontrar, como versión paleográfica, en el Expediente agrario de los pueblos de Milpa Alta, y el original en el Archivo General de la Nación, acervo Tierras, vol. 3032, exp. 3, folder 190r-218v.

En estos documentos se señala que las tierras pertenecían al Calpulli (barrio) y buena parte de sus parcelas eran distribuidas para el usufructo familiar, cada grupo beneficiario estaba obligado a trabajarla en forma

directa, por lo cual les estaba prohibido enajenarla, darla en arrendamiento o contratar labradores. Este antecedente tiene una gran carga testamentaria para los pobladores, quienes conocen que la tenencia de la tierra que perdura hasta la fecha es la comunal, casi el 90% de su territorio corresponde a este régimen.

Es así, que desde el punto de vista agrario, a partir de los años 80 su cuidado se personalizó por medio de un Representante General de Bienes Comunales, nueve representantes auxiliares y una máxima autoridad, la Asamblea General de Comuneros, integrada por los nueve pueblos, de los 12 que integran la comunidad. Este tipo de usos y costumbres o mejor dicho, derecho consuetudinario, refuerza su reconocimiento en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes “aprobado por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día once del mes de julio del año de mil novecientos noventa, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres del mes de agosto del propio año” (Convenio 169 de 1989).

Asimismo, es preciso mencionar que en la base de estos acuerdos, es decir, su punto de partida se ubica en la Constitución social de 1917, que otorga representatividad legal a los pueblos, nahuas en su mayoría. Para los mexicanos, este documento representa episodios de la historia de México, después de consumada la Independencia y como legado de la Revolución. Sin embargo, dista mucho del verdadero reconocimiento de los pueblos, a su identidad y a su cultura, pues sólo se reconocen sus derechos agrarios. Cuando esas imperfecciones aparecen, “los derechos” se alejan de la democracia.

Pablo Dávalos en la introducción del texto Pueblos indígenas, Estado y democracia enfatiza que la presencia política de los movimientos socio ambientales indígenas dentro de esta crisis por el reconocimiento de sus derechos, no solo se ha legitimado desde una posición de defensa de su cultura y su identidad, se ha hecho también desde las propuestas de reformular el régimen político, de transformar al Estado, de cambiar los sistemas de representación, en definitiva, de otorgarle nuevos criterios a la democracia, desde la participación comunitaria y desde la identidad (Dávalos, 2005).

De tal manera que este estudio es una propuesta para vincular

la historia y el discurso a los estudios de la democracia, posibilitar la inclusión de las demandas de los movimientos sociales regidos por el derecho consuetudinario. Esto debe encontrar, y mejorar, los cauces que facilitan un régimen democrático.

Por lo anterior, el Movimiento de Comuneros Organizados de los nueve pueblos, se suma a los cuantiosos movimientos socio ambientales registrados en la literatura; éste surge a raíz de que autoridades agrarias, mejor conocidos entre la población como “representantes comunales”, pretendieron instalar un campamento-caseta de vigilancia en el paraje denominado Zoquiac, lugar ubicado al sur del poblado de San Pablo Oztotepec, en una zona de conservación forestal; estos representantes, no consultaron a la Asamblea General de comuneros, razón por la cual se les considera antidemocráticos.

Si se parte de la etimología de la democracia que define al “demos” como el pueblo y “kratos” poder, el poder del pueblo, al que añadimos el prefijo “anti” para enunciar que es todo aquello que está en contra de, se construye un concepto que ayuda a adjetivar la acción colectiva que combina los elementos de conflicto, identidad, solidaridad y resistencia en un grupo social que define estrategias en función de sus recursos para alcanzar un objetivo centralizado en demandas hacia aquel actor que se ha reconocido como adversario (antidemocrático).

Por lo que la antidemocracia se cumple cuando los representantes no tomaron en cuenta a la máxima autoridad, los comuneros y comuneras molestos por la omisión, exigieron en el 2009, la remoción del representante Julián Flores Aguilar + y los auxiliares de los pueblos donde se pretendía construir dicha caseta, no obstante, sólo cuatro integrantes del movimiento: Clementina Adela Romero Torres, Gloria Salazar López, Protasio Robles Martínez y Martha Torres Blancas, identificados como líderes, fueron detenidos y apresados por el delito de privación ilegal de la libertad (agravado) en pandilla sólo por solicitar la firma de renuncia de su “representante”.

Pero de estos cuatro defensores, sólo una, Clementina Adela Romero Torres ha protagonizado las injusticias y abusos de autoridad de Julián Flores Aguilar +, desde 2004, cuando este la sustituye del cargo auxiliar de representante del poblado de Villa Milpa Alta.

## 2. Metodología de la historia de vida y la historia oral para explorar la construcción discursiva del representante antidemocrático.

El perfil general de quien se consideró como la fundadora del Movimiento de Comuneros Organizados de los Nueve Pueblos para construir el corpus de estudio y acercarse a un análisis del discurso de carácter exploratorio es el siguiente:

**Tabla N° 1:** Fundadora del Movimiento de Comuneros Organizados de los Nueve Pueblos

Nombre	Pueblo de origen	Edad	Ocupación	Registro en el censo comunal de 1980
Clementina Adela Romero Torres, “La Maestra”	Villa Milpa Alta	55 años tenía en 2004.  60 años cuando fue apresada.  Actualmente tiene 72 años.	Microempresaria	Comunera registrada

Fuente: Elaboración propia

Para realizar este trabajo se recurrió a la metodología de la historia oral, ya que es de interés narrar el inicio, desarrollo y conclusión del movimiento en voz de su protagonista. A su vez, se analizó dicha información obtenida por medio de la entrevista semiestructurada para comprender las divergencias entre la manera en la que se construye y se implementa la noción de representante antidemocrático y cómo se la percibe en el Movimiento.

**Tabla N° 2:** Historia de vida. Clementina Adela Romero Torres (CART), líder comunal de Villa Milpa Alta.

Edad: 64 años

Fecha de la entrevista: 27 de junio 2013

Lugar de la entrevista: Su hogar en Villa Milpa Alta, Ciudad de México.

Niñez	Adolescencia	Juventud	Madurez
<p>Es oriunda del Barrio de Santa Martha ubicado en la cabecera principal de la Delegación Milpa Alta. Es la hija menor de tres hermanos. Sus padres fueron Francisco Romero Chávez y Lucrecia Torres Meza, él campesino y ella costurera.</p>	<p>Tiene gran participación política, por ello, se define a sí misma como “luchadora social”, ya que, desde la adolescencia, la cercanía con su mamá, quien era una mujer maltratada por su marido y por la situación precaria de la familia, provocó en ella el anhelo de justicia para las personas vulnerables.</p>	<p>En la juventud, estudió una carrera técnica de auxiliar contable y comienza a trabajar en empresas privadas donde observa el maltrato de los patrones a los obreros. De ahí decide continuar sus estudios a nivel superior y estudia la carrera de Relaciones Comerciales con especialidad en comercio internacional. Participa en asociaciones civiles y a la edad de 30 años se incorpora a la planta docente en el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica como profesora de administración e inglés. A la edad de 36 años, se convirtió en madre pero tras varios años de inestabilidad matrimonial decidió separarse y en el año 2000 nuevamente se convirtió en promotora de la acción social. A partir de este momento, ostentó distintos cargos como: tesorera del Salón Santa Martha en Villa Milpa Alta; representante de asuntos jurídicos en el Comité Vecinal (2000-2002) y directora de Gobierno, de Recursos Materiales y de Ecología en la administración delegacional, durante el periodo 2000-2001.</p>	<p>Su interés por la defensa de los montes comunales comenzó cuando obtuvo el cargo de representante auxiliar de Villa Milpa Alta, en 2004. Considera que esta encomienda es vital para la humanidad, ya que los recursos naturales son los que nos ofrecen el alimento, el aire que respiramos y el agua que bebemos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en la historia de vida de CART

**Tabla N° 3:** Clementina Adela Romero Torres. Participación en el Movimiento de comuneros de los nueve pueblos. Historia oral

¿De qué manera se inició en el movimiento?	¿Qué experiencia obtuvo dentro del movimiento?	¿Qué representó la cárcel?	¿Qué pasó después?
<p>Al asumir en 2004 el cargo de representante auxiliar, llamó al representante general de Bienes Comunales a rendir cuentas de su gestión. Dicho requerimiento provocó el enojo de Julián Flores Aguilar, quien la desconoció como representante auxiliar de Villa Milpa Alta. Ante esta situación emprendió una serie de demandas para defender su cargo, pero el Representante impuso a Francisco Javier Chavira Sevilla, quien permanece en el puesto, hasta la fecha.</p>	<p>En 2004 comenzó a congregar a los vecinos interesados en los temas de índole comunal. Encabezó un grupo de vecinos que deciden conjuntamente emitir la convocatoria para el cambio de Representante General, sin éxito. En 2008 trascendió que autoridades delegacionales y tradicionales pretenden llevar a cabo una construcción en el bosque, conocida entre los comuneros como: “la casona de Zoquiac”. Finalmente en ese mismo año logran truncar el proyecto de “Zoquiac”. A pesar del logro. La ambición y traición al interior del movimiento provocó su disolución en 2009.</p>	<p>Una experiencia de injusticia.</p>	<p>Mantiene su participación en la conservación de los bienes comunales.</p>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la entrevista semidirigida a CART

Jorge Aceves Lozano (2018) sostiene que la historia oral y la historia de vida son parte de un paquete técnico de investigación de tipo cualitativo que se vincula con las propuestas desde la historiografía, la etnografía y el análisis del discurso entre otras. El autor menciona que la historia oral se asocia al campo de lo social y sus derivaciones, tales como la historia local y popular, pero la historia de vida es un término que se refiere más al campo de acción de la antropología, la psicología y la sociología (Aceves, 2018).

El autor asume que esta multidisciplinariedad toma en consideración los relatos de vida, que son las unidades de narración que organizan el contenido de una autobiografía o de una entrevista. Aquí importa el rescate de las memoraciones, pues se considera que es el elemento clave en el proceso de reconstitución de la experiencia humana, transportada y traducida a la actualidad por los relatos de vida de los informantes que integran su propia autobiografía a su vez conformada por testimonios y tradiciones orales (Aceves, 2018).

Además, considera que la manera como la gente recuerda el pasado, describe su presente o considera el futuro, está asumida por el contexto social de sus experiencias y su ubicación en la sociedad. El pasado siempre resulta filtrado por el presente y es constantemente revaluado, resumido y reinterpretado, y lo es mediante un proceso activo de la colectividad (Aceves, 2018).

Para Eva Salgado Andrade en *Fragments de Historia Popular I* refiere que “toda sociedad está necesariamente condicionada por un cúmulo de experiencias colectivas; el pasado no se agota, sino que se encadena al presente” (Salgado, 1985). Por ello, la memoria colectiva es importante para los grupos que resisten la opresión o la subordinación.

En este sentido, se reafirma lo que Aceves menciona, el pasado ofrece a los grupos sociales símbolos y mitos poderosos que proveen de sentido al presente y permiten comprender el futuro. Así también, los acontecimientos compartidos en el pasado y las interpretaciones colectivas sobre los mismos, permiten una construcción colectiva de la identidad. La cronología de los hechos y circunstancias principales ayuda a ubicar más cabalmente a los sujetos de investigación (Aceves, 2018).

La base de la historia oral es la entrevista. Por lo que, para la recopilación de las fuentes, se tomaron en cuenta los cuatro pasos que plantea Jorge Aceves: a) plantearse un problema central; b) cuestionar los procesos de la investigación; c) esquemas y procesos de crítica de las fuentes, y finalmente, d) el proceso del análisis/síntesis (Aceves, 2018).

Con la metodología de la historia oral y el uso de la historia de vida, se buscó dar cuenta de un movimiento ambientalista en la ciudad, basado en el testimonio para adentrarnos al significado de una lucha político-ecológica carente de democracia. En este sentido, se retoma lo que el politólogo Robert Dahl (1989) propone como su ideal democrático -comprendido como una utopía teórica- en el que se deben cumplir cinco criterios: participación efectiva, igualdad de voto en la fase decisoria, comprensión informada, control de la agenda e inclusión.

Esta idea de democracia, que no tiene forzosa relación con partidos políticos, constituye en gran medida un fundamento del derecho consuetudinario, pues sobre la Asamblea General de Comuneros pesan instituciones regidas por el Estado, la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) y los Tribunales Agrarios (TUA) encargados de dar el seguimiento ante controversias relacionadas con la propiedad comunal y ejidal, ambos títulos, herencia de la lucha revolucionaria de 1910. De tal manera que la democracia no se agota en lo institucional ni en la lógica electoral, sino que se puede ampliar a través de conflictos sociales que inauguran los movimientos sociales, la expresión y causas que tomarán las acciones de éstos dependerán del contexto histórico, político y social en donde ocurran.

Por ello se retoma la tesis de Dahl (1989), fundada en cinco escenarios para sostener un ambiente democrático. Si bien, estas condiciones no son las únicas garantes de la democracia, pues también deben asegurarse otras circunstancias relacionadas con la libertad y la igualdad de los sujetos inmersos en los movimientos sociales, son una contribución a la pluralidad de ideas en el debate público desde los diferentes temas que defienden desde su identidad y espíritu democrático.

En este recorrido teórico, las ideas de Alain Touraine (1994) sobre los Movimientos Sociales, coinciden con las de Robert Dahl (1989), pues los retos que enfrentan los actores colectivos y políticos parten del reconocimiento de una crisis profunda en las instituciones democráticas

que ha creado un abismo creciente entre las personas y las instituciones que presumen representarlas. Además, deben superarse los problemas de fondo como la corrupción, impunidad y uso excesivo de la fuerza del Estado, aplicado en nombre del Estado de derecho para reprimir las expresiones de descontento social, lo cual, entre otras cosas, caracteriza a un régimen autoritario.

Esta perspectiva abona a visualizar cómo la problemática de la justicia ambiental en la comunidad es un factor que acompaña los motivos para la acción del movimiento social, y que habrá de buscarse desde la complejidad de la poliarquía democrática (Dahl, 1989), pues el gobierno no radica sólo en el Estado y sus instituciones, las comunidades indígenas como Milpa Alta se hacen valer por sus leyes tradicionales, dos formas de gobierno en un mismo escenario.

Partiendo desde esta lucha ecológica que nace de las resistencias; los comuneros se manifestaron en contra de las construcciones en suelo de conservación y rescatan un territorio denominado paraje Zoquiac donde se pretendía erigir un complejo campamento de vigilancia. Ellos comienzan a exigir el respeto a la Asamblea General de Comuneros con el fin de preservar los bosques, sin embargo, no son escuchados por las autoridades agrarias, por lo que deciden formar una agrupación que más tarde se convertiría en un movimiento social.

Para los fines de este estudio, se eligió a la que se considera impulsó el Movimiento de Comuneros Organizados de los Nueve Pueblos, Clementina Adela Romero Torres, quien además de ser testigo de los acontecimientos en zona de conservación, es una líder destituida de un cargo que obtuvo legalmente, pero después fue encarcelada por exigir el cumplimiento de sus derechos como comunera. Por ello sus evocaciones, recuerdos, memoria y la narración oral de sus vivencias son valiosos para transmitir una versión y una visión de la experiencia personal desde una situación y un medio social que reconstruye lo vivido. Además, es de destacar que en ningún medio se ha dado a conocer la manera en que se desarrollaron los hechos y cuál fue la experiencia que obtuvo la protagonista.

### 3. Metodología del análisis del discurso en la construcción del “Representante antidemocrático”

Foucault refiere que el analista del discurso debe renunciar a ver un simple fenómeno de expresión en su objeto de estudio, tiene el compromiso de buscar en él todo un campo de regularidad para diversas posiciones de subjetividad, debe buscar el porqué de lo que dice y no dice el emisor del discurso (Foucault, 2005).

Con esta advertencia, se alude al objetivo del presente análisis, relacionar el surgimiento del movimiento con la construcción discursiva del adversario en voz de su protagonista, sus testimonios dan cuenta, en el momento de su producción, de su circulación, y también de su recepción de la construcción de un enemigo dominante a vencer.

Por lo anterior, para interpretar la información obtenida, se planteó usar la metodología del análisis del discurso. Esta herramienta de tipo cualitativo permitirá acceder al terreno de lo simbólico, saber a quién se confronta, lo que le significa la lucha en su lugar de origen, el tipo de relación que ha establecido con la tierra y cómo observa a la distancia su participación en el movimiento.

Por esta razón se convino separar en dos secciones; la primera sección se conforma por su historia de vida y la segunda, por su participación en el movimiento. Es decir, se realizó una exploración sobre la riqueza testimonial en voz de su protagonista.

El *corpus* de la investigación se conformó a partir de la transcripción literal de la entrevista, y las búsquedas sobre los roles, se hicieron al aplicar el software denominado Atlas Ti, utilizado en la investigación cualitativa de las ciencias sociales. Es importante recalcar que el software es una herramienta que sólo codifica datos, el investigador tiene el compromiso indiscutible de estandarizar la información.

Para realizar este estudio exploratorio se retoma la propuesta de James Paul Gee. Las razones de la elección se sustentan en el hecho de que nos interesa saber qué es lo que motivó a la gente a organizarse, salir a las calles y tomar decisiones, por lo que la identificación del qué y quién del discurso (Gee, 1996).

Los estudios del lingüista norteamericano James Paul Gee, se dirigen a explicar cómo los discursos representan maneras de hablar, leer y escribir, pero también son reflejo de nuestras formas de comportamiento, interacción, valoración, pensamiento y creencias, aceptables por grupos específicos de personas, en función de determinados roles (Gee, 1999).

Para él, todas las personas poseen discursos variados y cada uno de éstos va a reflejar una faceta de sus múltiples formas de actuar frente a diferentes sujetos. El lenguaje aparece siempre ligado a relaciones sociales, a modelos culturales, al poder, la política, las ideologías, las vivencias personales, valores, actitudes y a lugares concretos de la realidad (Gee, 1999).

Gee menciona que el discurso dice muchas más cosas de las que parece enunciar en primera instancia; pues con el lenguaje también persuadimos, establecemos lazos sociales, construimos nuestras propias realidades, etc. Por ello, señala que, aunque es una sola persona, tiene distintas maneras de expresarse según el rol que esté desempeñando.

Para Gee, todas las personas poseen discursos variados y cada uno de éstos va a reflejar una faceta de sus múltiples roles. El lenguaje aparece siempre ligado a relaciones sociales, a modelos culturales, al poder, la política, las ideologías, las vivencias personales, valores, actitudes y a lugares concretos de la realidad (Gee, 1996).

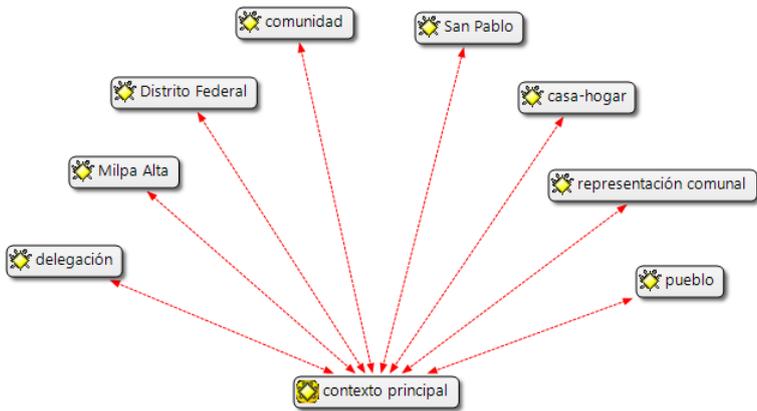
En tanto, para analizar el significado de Representante antidemocrático, retomaré la propuesta de Eva Salgado (Salgado, 2003), quien menciona que, en el discurso político, cuando un emisor emite un discurso, puede estar presente la siguiente acción discursiva: **Construcción de adversarios**. “La política implica enfrentamiento, relación con un enemigo, lucha entre enunciadores. La combinación de valoraciones negativas explícitas, tienen como fin la construcción discursiva del adversario”. Eliseo Verón menciona que el discurso del adversario implica enfrentamiento, relación con un enemigo, es una lucha entre enunciadores.

Por tratarse de un conflicto de intereses, en el análisis del discurso de los comuneros se encontró que refieren nombres de adversarios, quienes fueron considerados como aquellas personas que atentan contra los montes

comunales. El principal adversario que predominó fue el representante general de bienes comunales, Julián Flores Aguilar +, a quien se le ha denominado como “Representante antidemocrático”.

En estas expresiones discursivas se apela al “enemigo”, exigiendo que salga de la Representación General de Bienes Comunales, pues es voluntad del pueblo (de los comuneros) “de buena voluntad” defender “la casa” como ellos expresan su contexto.

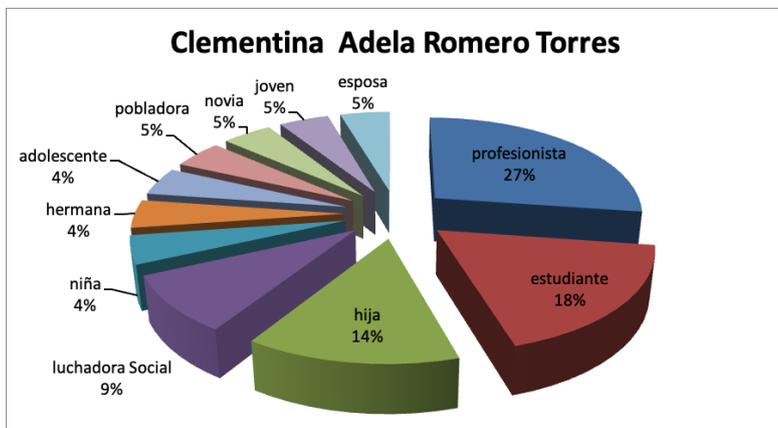
**Gráfico N° 1:** Expresiones sobre el contexto donde suceden los hechos



**Fuente:** Elaboración propia

Por otro lado, las referencias a los valores, a los sentimientos, al derecho consuetudinario y constitucional, expresarían que quien no respete el territorio es el adversario. De esta manera es como ha quedado plasmada la ruta metodológica a seguir, ya que se considera que enfocarse en estudiar estos puntos ayudará a responder las siguientes interrogantes: ¿qué significa para ella su lugar de origen?, ¿cómo se percibe la representación antidemocrática? y ¿qué le dejó la experiencia de la defensa?

## Gráfico N° 2: Clementina Adela Romero Torres. Los roles en el discurso



Fuente: Elaboración propia

Romero Torres continuamente participa en actividades sociales y políticas tendientes al cuidado de las tierras comunales, por ello, cuando habla de la situación que vivió como miembro del Movimiento de Comuneros Organizados de los nueve pueblos, evoca sentimientos de coraje, valentía e impotencia. Mientras que cuando habla de su niñez, ella refiere al sufrimiento de su madre al ser maltratada por su padre, ambos carecían de estudios.

La referencia de la actora social para comprometerse con la acción colectiva está ligada a la capacidad para definir su identidad. Como bien sostiene Alberto Melucci, (1999) los actores están expuestos a ciertos recursos cognoscitivos y relacionales lo que influye en su posibilidad de entrada o no en el proceso interactivo de la construcción de la identidad colectiva, de esta manera Clementina expresa su construcción dentro de una identidad colectiva, debido a que la violación de reglas y derechos genera los conflictos en el espacio público.

Melucci (1999) nos dice que la democracia es la condición fundamental para que puedan surgir estos problemas pero el conflicto no se soluciona de una vez y para siempre, está destinado a reaparecer en cualquier parte pues el problema es sistémico y seguirá manifestándose en un sistema complejo de otra manera.

En este mismo sentido, al identificar los roles sociales, referidos por Gee (1996), predominantes en su discurso, encontramos en primer lugar el de profesionista (27%), en segundo el de estudiante (18%) y, finalmente, el de hija (14%). Quizás, lo difícil de su infancia y el orgullo que siente de haber salido adelante y superarse, explican el orden en que aparecen estas categorías.

Romero Torres adquirió conocimientos durante su formación profesional en una comunidad y familia, en donde tener estudios era la excepción y no la regla, la llevaron a tener una mayor conciencia social, además de que el compromiso que tenía como maestra al impartir conocimientos y valores en sus alumnos la llevaron a querer ser ejemplo de otros, y procurar que siempre concordaran sus enseñanzas con los hechos.

Para Clementina tener una carrera fue muy importante. Estudiar para ella fue una forma de empoderamiento que encontró para no repetir situaciones que había vivido en su niñez. El haber presenciado violencia intrafamiliar le generó un sentimiento solidario con las víctimas de abuso de poder, sea cual fuere; por lo que, defender a otros, la remite a un capítulo de su infancia.

Este rol estaría de acuerdo con el postulado de Dahl (1997), pues ella observó las soluciones a los problemas de desigualdad que vivió para mejorar la calidad de los procesos vigentes articulando cuatro dimensiones fundamentales:

1. Educación cívica
2. Participación política
3. Información
4. Deliberación

El rol de profesionista le da estatus y reconocimiento social, ya que los estudios, en un contexto como el de Milpa Alta, fueron una forma de adquirir cierto grado de autoridad moral. De igual forma, en su vida laboral fue testigo del maltrato que vivían los obreros en las fábricas, por ello se considera que estas experiencias marcaron su vida.

Los roles menos mencionados fueron el de niña, hermana y adolescente con 4% cada uno, seguido de pobladora, novia y esposa con 5% en cada caso y luchadora social 9%. La infancia y la adolescencia le cuestan trabajo expresar, sin embargo, como joven y adulta se vislumbra desde otra perspectiva, en función de su profesión, pues ésta le permite abandonar el estado de indefensión, para salir a luchar por su comunidad y las situaciones que considera injustas.

El orden en que aparecen los roles forma parte de un proceso social que inició como un deseo de superación personal para no verse vulnerable ante los demás; es decir, la experiencia de la violencia familiar y las injusticias que observó en su vida laboral fueron suficientes para transformar su personalidad.

Por otro lado, en el análisis de la entrevista semidirigida, se observó que el arresto para ella fue un desafío y una injusticia, ya que implicaba enfrentarse a un juicio por un delito que no había cometido (privación de la libertad agravada en pandilla), y a la vivencia de una experiencia difícil.

Sin embargo, el problema no es sólo cualitativo, es más complejo y en última instancia interpela a nuestros códigos más fundamentales de razón y de convivencia, porque los pueblos poseen una forma de vivir, de pensar, de relacionarse que es diferente a aquella establecida como oficial y única, la práctica diaria de los estados, de los sistemas de representación política, de los marcos institucionales, de los códigos vigentes, se basa y se sustenta en una exclusión silenciosa, en una violencia sistemática y persistente.

Pese a esta injusticia Romero Torres reitera su perseverancia por defender su territorio, sin obtener recursos económicos a cambio, expresa su fortaleza en el grupo, sin embargo, es limitada la unión de la población, en su momento el movimiento social es una respuesta a las demandas hacia aquel actor que se ha reconocido como adversario. Pero ante esta falta de participación, la democracia de acuerdo con Dahl (1989) tiende a ser derrocada, pues ésta deberá existir en la mayoría de la sociedad, alcanzar el derecho a participar para vencer al adversario.

No obstante, la condición de comunera es sólida ya que se identifica con el lugar de origen, forma parte de Milpa Alta, es su casa, su hogar en

el que nació y creció. Asimismo, denota el deseo de ser reconocida como líder comunal; su entorno gira alrededor del valor de la tierra que sin dudar defendió de un proyecto que atentaba en contra de los recursos naturales, en la entrevista semidirigida se encontraron expresiones como: “ya que de aquí se obtiene el agua que se bebe, el alimento que come y el aire que se respira”.

Por otro lado, la experiencia en la cárcel no la intimidó, empero coartó su unión, los adversarios lograron desintegrar un grupo formado por el valor de la comunidad, ante esto se sintieron decepcionados por la injusticia que vivieron, porque ella menciona que “los verdaderos culpables no les hacen nada”, siguen actuando en la impunidad.

El análisis permitió conocer a profundidad el mensaje, ya que se demostró que la identidad territorial de los campesinos de Milpa Alta es ejemplo de valor y coraje, pero también son el presente de la injusticia y el engaño, por las vejaciones que sufrieron y que como consecuencia provoca la desintegración del campesino mexicano, desde hace más de medio siglo.

En este Movimiento la justicia se cumplió parcialmente, recuperaron su libertad y gracias a que el caso fue turnado a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), la visitadora encargada del caso, la licenciada Claudia Paola Ávila Navarro y la doctora Lelia María Jiménez Bartlett, visitadora y directora de área de dicha institución, confirmaron que el cheque del proyecto “Zoquiac” había sido devuelto a la Tesorería de la Federación, dando fin a una de las tantas batallas que los Comuneros Organizados de los Nueve Pueblos de Milpa Alta encabezaron.

#### **4. Figura antidemocrática**

Para Clementina Adela Romero Torres y para el Movimiento de comuneros organizados de los nueve pueblos, el principal adversario que predominó fue Julián Flores Aguilar +, a quien no sólo se le consideró un “Representante antidemocrático”, los y las comuneras se refieren a él con los adjetivos: “corrupto”, “ratero” y “agresor”.

“Corrupto” es aquella persona “que se deja o ha dejado sobornar, pervertir o viciar”, de acuerdo a la definición que la Real Academia de la Lengua. Mientras que “ratero” es una expresión popular usada

coloquialmente para referirse a una persona que ha robado algo, que ha hurtado y es un criminal, es “bajo, vil y despreciable”. “Agresor” es un adjetivo que define a aquella persona que realiza con la fuerza misma o por medio de un objeto un acto violento para dañar y provocar dolor a otro.

**Gráfica 3:** Construcción de adversarios. Adjetivos calificativos peyorativos



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, destaca el uso de palabras ofensivas que explícitamente sirven para denostar a los adversarios y evidenciar que quien los califica de esta manera tiene mayor calidad moral para poder definirlos como tal. Igualmente, los insultos se manejan a manera de discurso subversivo que les sirve a los comuneros para empoderarse y presentarse ante sus adversarios desde otra posición, es decir, en una relación de iguales. Los insultos son una estrategia discursiva útil para desplazarlos a la posición inferior.

La figura de adversario connota para los integrantes del movimiento

que basan su democracia en el derecho consuetudinario, una representación antidemocrática, pues, aunque etimológicamente la democracia se define como el gobierno del pueblo, las variables de las cuales depende, sus funciones y los procesos por los cuales se llega a la democracia no han sido transparentes.

Para el profesor en ciencia política Robert Dahl, la democracia se define sólo a partir de su búsqueda en una sociedad política. Sobre esta base sistémica, que engloba la visión de Popper y de Schumpeter, se tiene que “el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua actitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos sin establecer diferencias políticas entre ellos” (Dahl, 1989: 13).

En el Movimiento, se identificó que los sujetos que se asumen como guardianes de la tierra, ocupan su poder como miembros de la Asamblea General de Comuneros, no permiten las injusticias y arbitrariedades de las autoridades que eligieron en una época para ser representados mediante procesos democráticos, no se cumplen las máximas de la democracia, lo que genera un clima de desestabilización dentro de la comunidad agraria.

Por lo anterior, no se logró el cometido de hacer que renunciaran las autoridades agrarias y con ello desterrar un cacicazgo de 20 años que mantenía en el poder a Julián Flores Aguilar+ y que ahora con su fallecimiento en 2018 las divisiones entre comuneros se han hecho más presentes. Frente a este caos, Romero Torres continúa participando y en este año 2021 representa a la Comisión de Transición como comunera registrada en el censo de 1980, para la elección de Representante General de Bienes Comunales de Milpa Alta y pueblos anexos.

Sin embargo, en palabras de los comuneros, otro problema fue la inesperada pandemia por Covid-19 que terminó con la vida de algunos comuneros registrados en el censo de 1980 y por otro lado, los errores del representante de la Procuraduría Agraria en la Ciudad de México, el antropólogo Alfredo Ramírez Gómez, quien acumula una serie de denuncias por emitir convocatorias con censos truqueados o elecciones a modo con la finalidad de quitar tierras a ejidatarios o comuneros, han provocado el retraso de esta elección.

## 5. Reflexiones finales

Para los comuneros el vínculo con el territorio es de carácter personal, donde se ven reflejadas sus subjetividades particulares que al combinarse con la de la de otros, genera un sentimiento colectivo de defensa de los bosques. Los habitantes de Milpa Alta a lo largo de más de 50 años han demostrado que viven y sienten su identidad, muestra de ello son los diversos movimientos sociales que han surgido para la defensa de los bosques comunales como consecuencia de las transiciones políticas que el espacio rural ha presentado.

La defensa de la tenencia de la tierra comunal ha sido el respaldo que tienen los hombres y mujeres comuneras para conservar su patrimonio, ya que, desde épocas prehispánicas y revolucionarias, la mayoría de los milpaltenses subsiste a través de la actividad agrícola y forestal. Además, sus sentimientos y el valor que dan a la tierra se sustentan en su condición de comunidad agraria como lo asiste la Ley Agraria, el artículo 27 constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por lo tanto, la conservación del ambiente, la lucha social por la preservación de la tierra y el arraigo de sus pobladores a su lugar natal y maternal; son características únicas en la construcción de su historia de vida, enmarcada por tradiciones, costumbres, tradición oral y valores familiares que tienen antecedentes prehispánicos.

Se observó que la memoria colectiva y la tradición oral juegan un papel trascendental para seguir conservando la tierra, ésta es la condición vital para mantener sus actividades agrícolas, su lugar sagrado y armonioso, pero sobre todo para imponerse a la presión del avance de la mancha urbana, para paliar las formas de penetración de la globalización, para no perder el sentido que tiene para ellos seguir conviviendo en comunidad y para detener la presión de los asentamientos irregulares.

Las relaciones sociales de los individuos y de los conflictos en la historia de vida de los líderes comunales permitieron entremezclarse en las prácticas cotidianas y en las tradiciones para entender cómo se expresan los sujetos en un momento específico, bajo ciertas características

socioculturales determinadas (Casamiglia y Valls, 2002).

Se comprendió en la discursividad la construcción del enemigo como ente antidemocrático que impide la participación justa y equitativa de los y las comuneras, por lo que se confirma que los intereses que se generan entorno al aprovechamiento de los recursos naturales por las malas relaciones o luchas de poder, nos enfrentan a diario y nos impiden hacer conciencia cívica para conservarlos, sin duda es una reacción hacia el modelo extractivista depredador, que hace a un lado la democracia y al medio ambiente, los convierte en polos ambivalentes.

Derivado de estas formas de exclusión, surgen los movimientos sociales, como agentes que promueven la construcción de la democracia y contribuyen a la institucionalización de un derecho propio de los pueblos indígenas. Incorporan sus demandas al sistema existente, porque son transgredidas sus libertades políticas.

La democracia debiera ser vista como la forma de defensa de las libertades, que defienda la igualdad, que sirva para cuestionar el actuar de la autoridad, como la máxima autoridad lo ha demandado.

## **Lista de referencias**

Aceves Lozano, Jorge. “La historia oral y de vida: del recurso técnico a la experiencia de investigación”. En *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, coordinado por Galindo Cáceres, Luis Jesús. México: Pearson, 2018.

Casamiglia Blancafort. Helena y Amparo Tusón Valls. *Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso*. Barcelona: Ariel Editorial, 2002.

CONEVAL. *Análisis y medición de la pobreza*. Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Informacion-por-Municipio.aspx> [Fecha de consulta 7 de abril 2021].

Diccionario de la Real Academia Española. Voz: corrupto. 22<sup>a</sup> ed. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=corrupto> [Fecha de consulta, 23 de mayo 2021].

----- Definición de  
ratero. Disponible en <http://lema.rae.es/drae/?val=ratero> [Fecha de  
consulta, 23 de mayo 2021].

Crónica Jurídica communal milpaltense. Número 1., Vol. 1., Año XX,  
puntos 3,4 y 5.

Dávalos, Pablo (comp.). *Pueblos Indígenas, Estado y democracia*. Buenos  
Aires: CLACSO, 2005.

Dahl, Robert. *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University  
Press, 1989.

Elizalde Sánchez, D. s/f. “Definición e introducción. Parte I: Títulos  
primordiales”, en *Conflictos Agrarios de Milpa Alta, D.F.* Disponible en:  
[http://hueyitlahuilanke.mex.tl/613790\\_definici-n-e-introducci-n--parte-i--titulos-primordiales.html](http://hueyitlahuilanke.mex.tl/613790_definici-n-e-introducci-n--parte-i--titulos-primordiales.html) [Fecha de consulta enero 25, 2021].

Foucault, Michel. *El orden del discurso*. Buenos Aires: Tusquets, 2005.

Galindo Cáceres, Luis (coord.) *Técnicas de investigación en sociedad,  
cultura y comunicación*. México: Pearson Educación, 1998.

*La ideología en los discursos. Lingüística social y alfabetizaciones*. 2ª ed.  
España: Morata, 1996.

Gee James, Paul. *An introduction to discourse analysis. Theory and  
Method*. Nueva York: Routledge, 1999.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Principales  
resultados del Censo de Población y vivienda 2010 Distrito Federal  
(México)*. México: INEGI, 2010.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). *Estadísticas a  
propósito del día del niño. Datos del Distrito Federal, Delegación Milpa  
Alta*. México: INEGI, 2012.

Ley Agraria Nacional, 1998. Sección tercera, del artículo 23, Fracción III.

*México: Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024, Gobierno de la*

República de México, 2013. Disponible en esta dirección: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf> [Accesado el 28 Noviembre 2020].

Salgado Andrade, Eva. “Fragmentos de Historia popular”. *Secuencia*, Revista de historia y ciencias sociales. N° 2 (1985): 183-189. DOI: <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i02.80>

Trujillo, Lorena. “Subjetividades políticas contra el despojo capitalista de bienes naturales en México”. *Acta sociológica*, N° 62 (2013): 172.

## **Entrevistas**

Entrevista con Clementina Adela Romero Torres, en Villa Milpa Alta. Realizada por Iztaxochitl Adela Alarcón Romero, 10 de octubre de 2013.



## Derechos de las mujeres en la agenda legislativa

---

*María Inés Arévalo Jaramillo<sup>1</sup>*

*María de los Ángeles Ochoa Jiménez<sup>2</sup>*

Recepción: junio 2021

Aceptación: noviembre 2021

### RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito identificar los elementos que favorecen la incorporación de una agenda legislativa a favor de las mujeres, a partir de los datos que proporciona la Asamblea Nacional en Ecuador. Se trata de un tema relevante frente al estudio de la representación sustantiva ya que permite analizar el impacto de la presencia de mujeres en espacios de toma de decisión, así como las condiciones institucionales y políticas que favorecen el debate y aprobación de leyes relacionadas con los derechos de las mujeres. Se trata de un estudio descriptivo que se desarrolla a partir de una base de datos inédita donde se observa los proyectos de ley que se han debatido en la legislatura ecuatoriana desde el año 1979 hasta el 2007, clasificándolos en razón del partido político proponente, la temática, el nivel de aprobación y las alianzas legislativas. Entre los principales resultados destaca el bajo índice de propuestas de ley a favor de las mujeres (1,4%), además, la mayoría de este tipo de propuestas han sido iniciativas individuales generadas desde partidos de derecha, han registrado un nivel de aprobación superior al 40%. Sobre el tema partidista destaca el rol de los partidos que controlan las mayorías parlamentarias, así como las alianzas construidas por las mujeres legisladoras frente a temas de género e igualdad.

**Palabras clave:** legislatura, leyes, mujeres y política, representación sustantiva.

---

1 Magister en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Ecuador, Abogada y Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad Nacional de Loja. Estudios de diplomado en Derechos Humanos, Participación Política y Seguridad del Estado. Experiencia como docente y analista político. Actualmente docente de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja. Correo electrónico: [miarevalo27@gmail.com](mailto:miarevalo27@gmail.com)

2 Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, miembro de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política (AECIP). Correo electrónico: [maria.d.ochoa@unl.edu.ec](mailto:maria.d.ochoa@unl.edu.ec)

## ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the elements that favor the incorporation of a legislative agenda in favor of women, based on the data provided by the National Assembly in Ecuador. It is a relevant issue in the study of substantive representation since it allows to analyze the impact of the presence of women in decision-making spaces, as well as the institutional and political conditions that favor the debate and approval of laws related to rights Women. It is a descriptive study that is developed from an unpublished database where the bills that have been debated in the Ecuadorian legislature from 1979 to 2007 are observed, classifying them according to the proposing political party, the subject, the level of approval and legislative alliances. Among the main results, the low rate of bills in favor of women stands out (1.4%), in addition, most of this type of proposals have been individual initiatives generated from right-wing parties and have registered a higher level of approval at 40%. On the partisan issue, the role of the parties that control the parliamentary majorities stands out, as well as the alliances built by women legislators on gender and equality issues.

**KEYWORDS:** *legislature, laws, women and politics, substantive representation.*

## 1. Introducción

En los estudios sobre mujeres y política es importante reconocer los temas sobre representación descriptiva y sustantiva. En la representación descriptiva, destaca el rol de la Ley de Cuotas como uno de los mecanismos más importantes para lograr la participación de las mujeres en los procesos electorales y conformación de instancias legislativas; mientras que, la representación sustantiva está asociada con las actitudes de las mujeres electas sobre los temas que pueden considerarse de interés para las mujeres y la igualdad de género. Este artículo tiene como propósito reconocer cuáles son las condiciones institucionales que favorecen la aprobación de leyes a favor de las mujeres, así como los principales actores políticos que la promueven, un tema de interés para los estudios de la ciencia política y género, en razón del aporte empírico y teórico que propone alrededor de la inclusión de temas de igualdad dentro de la agenda legislativa. Se toma como referencia para el presente estudio el caso ecuatoriano a través de las iniciativas de ley que se han debatido en la Asamblea Nacional desde el año 1979 hasta el 2007.

Algunos de los estudios desarrollados hasta la fecha sobre el tema de género afirman que la feminización de la agenda legislativa ha sido uno de los resultados de la inserción de las mujeres, quienes aportan nuevas formas de comprensión de los problemas sociales (Caminotti 2013) favoreciendo con ello los procesos de igualdad a través de la generación de políticas públicas. Desde esta perspectiva se establece una relación positiva entre la representación descriptiva las leyes que se aprueban a favor de las mujeres. La importancia de estudiar este tema se comprende desde el campo de la representación sustantiva de las mujeres, la que implica observar el comportamiento de los legisladores frente a la agenda legislativa y el impacto que la misma tiene sobre los derechos de la población vulnerable del país. Se asume, desde esta perspectiva que debe existir un cambio en las conductas políticas a favor de los procesos de igualdad entre hombres y mujeres (Vásquez 2020) lo que puede ser posible de observar a través de los temas sobre los cuales se legisla y se toma decisiones desde los espacios de poder político.

La equidad de género es una de las luchas históricas impulsadas por los movimientos sociales y las instituciones de Derechos Humanos,

en el campo político esto ha permitido que se reconozca la importancia de la paridad y de eliminar la marcada brecha entre la presencia de mujeres y hombres, donde los segundos han sido una constante mayoría. Los estudios que hasta la fecha se han realizado demuestran que dentro de las instituciones políticas persisten lógicas de poder que impiden que las mujeres adquieran capacidad efectiva para “transformar sus iniciativas en ley y promocionar sus intereses dentro de la agenda legislativa” (Romero 2020, 40).

Varios estudios han señalado que la presencia de mujeres dentro de las instituciones de poder ayuda a la conformación de la llamada “masa crítica” lo que permite incluir nuevos temas en la agenda legislativa y además nuevas formas de hacer política (Franceschet y Piscopo 2008, Rodríguez 2015). Sin embargo, la igualdad sustantiva, para algunos autores implica que las demandas de grupos sociales sean incluidas en las políticas públicas, independientemente que sus representantes sean electos o no (Zarembeg 2009). Esto implica reconocer que, en el caso de las mujeres, sus demandas deben ser impulsadas no sólo por mujeres legisladores, sino que sean propuestas y apoyadas por los políticos más allá de su género.

Se considera además que la agenda legislativa ha concentrado temas que en lo principal abordan problemas de economía, crecimiento económico o control político, siendo marginal el número de iniciativas que abordan los problemas asociados al pleno ejercicio de los derechos para las mujeres. Por ejemplo, en el caso de la legislatura de Argentina se estima que por periodo legislativo el 2,5% de las leyes que se aprueban abordan temas de igualdad de género (Vásquez 2020). Existe por tanto un problema que persiste en torno a la igualdad de las mujeres dentro de los espacios políticos, lo que es posible de observar en términos descriptivos como sustantivos. La política, al ser un entorno dominado por hombres persisten normas y conductas que impiden el reconocimiento de una plena igualdad.

Si bien en varios países se ha considerado exitosa la aplicación de la Ley de Cuotas a favor de las mujeres, aún existen dudas sobre las iniciativas y políticas públicas que reflejan coherencia con los derechos de las mujeres, así como de la incidencia que las legisladoras tengan sobre ellas (Wanderley 2010). Barnes (2018) afirma que las mujeres desarrollan actitudes cooperativas con mayor frecuencia que los hombres en función

de temas que son de su interés, pero, también tienen menos impacto en las propuestas de leyes, esto último cuando explicado por la fuerza y control que ejercen los líderes de las bancadas partidistas a las cuales pertenecen.

Si bien los temas en torno a la participación de mujeres en política han sido abundantes en los últimos años, desde la rama del derecho, la ciencia política, la sociología y los estudios de género, principalmente se han interesado por comprender las lógicas institucionales y sociales que se asocian a la presencia de mujeres en procesos electorales y políticos, los contextos de violencia, las reglas electorales y de cuotas, entre otras. Aun son escasos los trabajos que permiten observar el origen de los apoyos partidarios relacionados con la presentación y aprobación de proyectos de ley que incluyen derechos de las mujeres y la relación entre la agenda legislativa y las legisladoras electas. Este trabajo de investigación busca generar hallazgos relacionados con este tema y contribuir al debate en torno a la representación sustantiva de las mujeres en espacios de toma de decisión. Este trabajo busca generar un aporte teórico y empírico que permita conocer los periodos, actores y apoyos políticos que han orientado la construcción de leyes a favor de las mujeres, tomando como referencia el caso ecuatoriano, en el periodo de 1979 hasta 2007, periodo en el que se analiza los proyectos de ley presentados en la Asamblea Nacional y el impacto de la misma sobre los derechos de las mujeres.

La estructura de este trabajo se organiza de la siguiente manera, en la primera parte se desarrolla la revisión de literatura relacionada con el tema de la participación de las mujeres en política y la representación sustantiva. En el segundo acápite del artículo se explica la metodología utilizada y a continuación se analizan los principales hallazgos. Finalmente se plantean las conclusiones, así como la agenda de investigación que se propone a partir de las problemáticas y resultados obtenidos con el desarrollo de la presente investigación.

## **2. Análisis teórico**

La Ley de Cuotas ha sido uno de los mecanismos que ha favorecido la participación de las mujeres en espacios de poder, a partir de su implementación en los países de América Latina el incremento de los espacios ocupados por mujeres dentro de la legislatura, ha llegado a

incrementarse hasta el 40% (Arévalo 2019). Dentro de estas lógicas de inclusión el rol de los partidos políticos ha sido fundamental, ya que la lista que conforman, el puesto que ocupan dentro de ella como el apoyo que reciben dentro de la campaña electoral es clave para aumentar las posibilidades de ser electas (Gómez 2007). Sin embargo, existe un espacio donde los resultados son menos claros y que se relaciona con la representación sustantiva, esto implica la eliminación de formas de discriminación, así como el reconocimiento de las mismas oportunidades para asegurar el pleno desarrollo de sus derechos y libertades en el ejercicio de sus funciones públicas. La aprobación de leyes a favor de las mujeres es una de las condiciones que permite analizar el nivel de aceptación que pueden tener los intereses de las mujeres dentro del ejercicio de un cargo público.

A continuación, se exponen los criterios que permiten identificar los avances generados en espacios legislativos en torno a la creación de leyes a favor de las mujeres. Algunos autores han asumido que la agenda legislativa es resultado de las fuerzas políticas presentes pero que existen temas como los de género, que pueden reflejar intereses sociales amplios y que logran imponerse aun sin contar con apoyos partidistas (Toppi 2015). Se trata de resultados menos evidentes que aun demuestran límites en el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Sobre este tema, Lozano (2018) afirma que existen parlamentos donde la presencia de las mujeres aun es débil y que, si bien la Ley de Cuotas favoreció su participación en procesos electorales, no asegura que sean vistas como un actor social con capacidad de negociación e intervención política.

Considerando que la desigualdad de género en los espacios políticos ha sido una realidad difícil de superar, las soluciones que implementan los Estados no logran resultados de forma inmediata y plena, los países con mayor éxito en promover democracias paritarias son aquellos que han generado políticas de acción afirmativa y programas de transversalización, esto es aplicar proyectos tendientes a “revertir las múltiples inequidades entre mujeres y varones en la vida política, socioeconómica y familiar” (Rodríguez y Caminotti 2010, 107). La incorporación de la mujer en los espacios políticos ha demostrado que existen estructuras heredadas donde las mujeres tienen un limitado acceso a las instancias que permiten ejercer poder (Borner 2009). De esta manera es posible evidenciar incrementos

importantes de mujeres dentro de las listas y los procesos electorales, lo que no significa que los derechos de igualdad estén asegurados.

Desde esta perspectiva, uno de los elementos utilizados para reconocer la representación sustantiva es la agenda legislativa y la posibilidad de incluir en ella temas relacionados con los derechos de las mujeres. En los últimos años, como consecuencia de la presencia de mujeres en los espacios legislativos algunos autores indican que se han producido una diversificación de los espacios y oportunidades para reconocer los temas de derechos humanos y mujeres, pero los resultados siguen siendo considerados poco relevantes ya que ocupan un mínimo de la agenda legislativa (Rodríguez y Madera 2014).

En el tema de la construcción de la agenda legislativa es posible reconocer que no siempre existe coherencia con los sectores que conforman la Asamblea Nacional. Existen actores claves que juegan un papel importante en los temas que se debaten y aprueban por parte de los legisladores. Para el caso del poder legislativo de América Latina se asume que los parlamentos desarrollan capacidades reactivas y poco propositivas, esto hace que actores claves como el Ejecutivo imponga los temas de agenda (Santos, Pérez-Liñán y Montero 2014). Bajo este escenario las posibilidades de incidir en las leyes que debate el pleno son más reducidas para los actores individuales como lo pueden ser las legisladoras.

Uno de los actores más influyentes en la agenda legislativa, es el poder Ejecutivo, quien concentra muchas prerrogativas frente al parlamento lo que le permite generar un marcado predominio ante las iniciativas o propuestas legislativas que son claves para definir las políticas públicas estatales (Silva y Dearáujo 2010). En este escenario los temas relacionados con los derechos de las mujeres y las capacidades de incidencia de las mujeres legisladoras, no sólo se enfrenta a actores con mucho poder, encaran además dificultades para lograr empatía y relevancia ante los temas que proponen. Existen cuestiones que se consideran prioritarios en la agenda legislativa y que ocupan gran parte de los espacios de debate parlamentario, estos son: reforma del estado, política exterior, seguridad pública, reforma fiscal, fomento económico, presupuesto y gasto público, entre otros. En el caso de la legislatura mexicana, por ejemplo, el tema de derechos humanos ha logrado promover tan solo cuatro iniciativas en un

periodo legislativo, las mismas que fueron apoyadas únicamente por el Partido de la Revolución Democrática (Rivas, Martínez y Jiménez 2016).

Cuando el Ejecutivo y el partido de gobierno controlan la agenda legislativa, las posibilidades de lograr acuerdos sobre temas de interés para determinados grupos sociales pueden disminuir notablemente. En ese escenario la calidad de los proyectos de ley, así como la trascendencia de los temas a tratar puede verse afectada por la lucha política donde algunos grupos intentan bloquear iniciativas como una manera de mantener dominio y control (Monje y Lorenzo 2016). La capacidad de los legisladores de forma individual es muy débil, necesitan contar con grupos políticos sólidos o alianzas estratégicas para lograr un impacto positivo dentro de la agenda legislativa (Arrieta y Ramírez 2013). Se requiere por tanto un esquema de incentivos para motivar a los actores legislativos a apoyar agendas que se identifican con ciertos sectores en particular (Mejía, *et. al.* 2011), como es el caso de las leyes a favor de las mujeres.

Para las mujeres y el tema de la igualdad es fundamental contar con debates normativos y leyes que aseguren sus derechos. Sin embargo, el reto por lograr imponer una visión de igualdad en el tratamiento de las leyes y la agenda legislativa no es fácil. Es importante que una agenda legislativa se muestre coherente con las luchas sociales que buscan el reconocimiento de los problemas de violencia y desigualdad que aun enfrentan las mujeres en diversos espacios. Ampliar el debate con una agenda de género que proponga la transversalización de las desigualdades sociales es importante en la medida que permite neutralizar o erradicar los procesos de discriminación. Lo que se ha podido demostrar es que existe una lenta incorporación de la agenda de género que toma su punto de partida con las llamadas Leyes de Cuotas que motivaron la inclusión de las mujeres en estos espacios de poder político, sin embargo, se trata de logros menos evidentes y enfrentan mayor resistencia (Zaikoski 2014).

La llamada feminización de la agenda legislativa reconoce la importancia del debate legal y el abordaje que los espacios políticos plantean frente a los problemas sociales de desigualdad, se asume desde este criterio que no solamente importa la aprobación de las leyes sino el sesgo de género con el que se generan las políticas públicas (Vásquez 2020). En las últimas décadas el empoderamiento de las mujeres legisladoras ha sido

clave para la generación de propuestas, si bien los resultados se pueden analizar de conformidad con cada realidad nacional, es posible advertir un mayor interés por reconocer los problemas de desigualdad que afectan los derechos de las mujeres.

La inclusión de las mujeres en espacios legislativos se volvió relevante para la consolidación de lo que se reconoce como “masa crítica”, esto es, transformar la cuota mínima establecida para la participación política de las mujeres, en actores que generen impacto en el tipo de legislación que se debate y finalmente se aprueba en los parlamentos (Santana, Coller y Aguilar 2015). La importancia de las mujeres en los parlamentos, que aún pueden constituir una minoría que escasamente supera el 40%, se determina por su capacidad de convertirse en un factor de cambio capaz de cambiar las tendencias de las mayorías (Castro 2002).

En el análisis de la agenda de género se reconoce que las legisladoras asumen un rol importante, se las identifica bajo parámetros de ejercer la representación y representatividad política por lo que se espera que su participación pueda generar un cuerpo normativo más favorable para las mujeres. Para el caso de Uruguay, Johnson (2014) ha demostrado que se requiere de varias estrategias políticas en la producción de la agenda de género, las legisladoras que han logrado impulsar temas a favor de los derechos de las mujeres, han creado redes de cooperación internas y externas, así como estrategias que les permitan, siendo minoría, conseguir votos necesarios. El mismo autor advierte que se trata de condiciones que pueden verse disminuidas por factores externos lo que impacta en la capacidad de las legisladoras en lograr resultados en torno a leyes para los derechos de las mujeres (Johnson 2014).

La posibilidad de desarrollar compromisos basados en el género es una estrategia identificada en el caso de México, se trata de comprometer el apoyo y los votos necesarios en los temas que identifican a las mujeres, buscando superar los límites partidistas (Vásquez 2020). Es necesario reconocer que si bien las mujeres legisladoras pueden mostrarse más comprometidas con la agenda de género no se trata de un grupo homogéneo donde se compartan los mismos intereses (Pitkin 1985). Las brechas partidistas o territoriales pueden imponer prioridades al momento de legislar volviendo el tema de género e igualdad en un compromiso

coyuntural pero no principal.

Las Comisiones Parlamentarias han sido reconocidas como un espacio adecuado para lograr consensos frente a los derechos de las mujeres. En todos los espacios legislativos se han formado Comisiones encargadas de abordar las temáticas de género y derechos para las mujeres o derechos humanos y en ellas se identifican resultados exitosos, hasta la fecha se consideran como espacios legislativos adecuados para “la discusión, el consenso y aprobación de distintas leyes y acciones afirmativas favor de los derechos humanos de las mujeres y contra la violencia de género” (Archenti 2009, 3). En estos espacios se logra homogeneizar de forma mucho más evidente los intereses de las mujeres y pierde influencia los posibles roces partidistas.

Sobre el rol de las Comisiones Parlamentarias, es importante destacar que, si bien pueden ayudar a consolidar apoyo para las leyes que abordan derechos de las mujeres, también han sido utilizadas como espacios de segmentación. Borner *et al.* (2009) asegura que las mujeres en el parlamento enfrentan la misma distinción que afecta sus derechos laborales, integran generalmente comisiones de asuntos considerados femeninos como temas de educación, niñez y familia, mientras que, los hombres integran comisiones donde se debaten temas de economía, política exterior y defensa. Las condiciones descritas permiten identificar problemas para la igualdad sustantiva que se busca mediante las políticas de acción afirmativa y a la que se ha comprometido el Estado.

Archenti (2009) reconoce que otra de las estrategias utilizadas para impulsar la agenda de género son las llamadas Bancadas Femeninas, grupos parlamentarios que se integran por legisladoras que buscan aumentar su influencia en el interior del parlamento. Se trata de la conformación de redes internas y externas con el propósito de movilizar apoyos y lograr de forma efectiva reducir las desigualdades que enfrentan las mujeres en espacios políticos. Existen factores externos que también se consideran relevantes, como por ejemplo la presencia de grupos feministas, redes internacionales de derechos humanos o parlamentos regionales que se constituyen como espacios de apoyo para las legisladoras y la promoción de la agenda de género (Gustá y Madera 2014).

Para los casos de América Latina se ha identificado, además, una escasa presencia de temas de género o relacionadas con los derechos de las mujeres en la agenda legislativa (Martín 2010), sin embargo, la mayoría de leyes propuestas bajo este objetivo, se han concentrado en lo que se refiere a la violencia de género y a la erradicación de la discriminación. En menor medida se ha debatido en torno a la autonomía económica, derechos políticos o derechos reproductivos (Gustá y Madera 2014). Se ha identificado además que existe un porcentaje significativo de legisladores varones que promueve una agenda relacionada con derechos de las mujeres (Martín 2010), dato que podría ser relevante en función de analizar si se trata de una lógica interna partidista o de una comprensión de la importancia de los derechos de las mujeres en democracia.

A partir de los datos expuestos en este apartado teórico es posible advertir que el poder legislativo es un escenario de gran importancia para el tema de género e igualdad donde aún es posible advertir límites para la igualdad sustantiva. La construcción de una agenda legislativa a favor de las mujeres es uno de los temas condicionado por los actores más relevantes como pueden ser los partidos políticos o el Ejecutivo. La capacidad de individual de las legisladoras aún puede ser limitada ante la construcción de leyes a favor de sus derechos, sin embargo, son más exitosas en este propósito cuando se establecen estrategias de cooperación como las bancadas o comisiones legislativas.

### **3. Materiales y métodos**

El enfoque metodológico aplicado a este trabajo es de tipo deductivo, se utiliza datos de tipo cuantitativo, los que se han obtenido del Archivo Digital de la Asamblea Nacional y representan los proyectos de ley tratados por el poder Legislativo en Ecuador, a lo largo de once periodos, desde 1979 hasta el 2007. Se trata de un estudio de tipo descriptivo que se desarrolla aplicando técnicas de estadística para identificar las variables más relevantes en la construcción de una agenda legislativa a favor de las mujeres. En este estudio se considera como agenda de género todas las leyes que reconocen los derechos de las mujeres en los espacios públicos y privados, así como aquellas iniciativas de ley orientadas a eliminar los procesos de discriminación que afectan a las mujeres. Se revisó todos los proyectos de ley presentados en el periodo de estudio indicado

clasificándolos en función de las temáticas que abordaban identificando en ello los que se orientaban a las mujeres proponiendo reformas favorables a sus derechos.

El estudio del caso ecuatoriano es relevante porque se trata de un país, que en el periodo de estudio ha existido estabilidad y procesos de renovación legislativa constantes. Además, se trata de un país donde se ha aplicado la ley de cuotas desde las elecciones del año 1997, lo que permite que el análisis de la agenda legislativa revele las condiciones ante la presencia de mujeres legisladoras. Se registra además un porcentaje constante y creciente de mujeres asambleístas, así como la creación de Comisiones Parlamentarias que abordan el tema de los derechos de las mujeres, estas condiciones permiten poner a prueba las variables políticas institucionales que favorecen la implementación de leyes a favor de las mujeres, así como las estrategias y actores claves en la aprobación de dichas leyes.

En el siguiente acápite de este trabajo se exponen los principales hallazgos, los gráficos que se presentan han sido elaborados por las autoras a partir de los datos recolectados y permiten observar los compartimientos más relevantes para el tema de estudio. Los datos se han organizado en función de variables institucionales, como: partido político, periodo legislativo, poderes del Estado, etapas de aprobación de leyes. Se ha incluido además algunas características sociales, como el género de los asambleístas. Los análisis que se presentan permiten validar algunas de las teorías ya existentes, así como generar nuevos aportes teóricos.

#### **4. Ecuador y la agenda de género, actores claves**

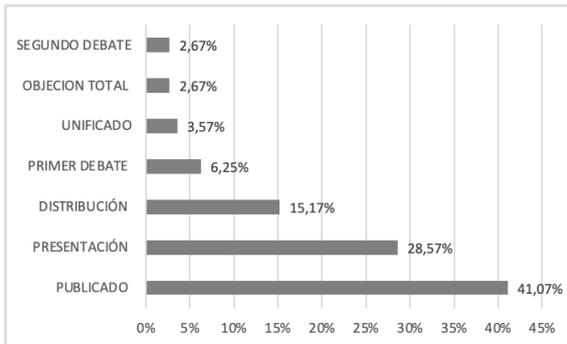
Si bien las leyes de cuotas han logrado uno de los hitos históricos más relevantes a favor de la participación de las mujeres en los espacios de poder y los procesos electorales, es menos claro su impacto en la agenda legislativa y las leyes que incorporan derechos de las mujeres. Si bien se ha reconocido que el debate parlamentario se ha diversificado con la presencia de las mujeres, y que las probabilidades de visibilizar problemas de desigualdad basadas en el género han aumentado (Vives, Martín y Frau 2005) eso no siempre repercute en las leyes que se aprueban. Zegarra (2018) afirma que existen condiciones de mayor impacto para la

agenda de género, que la sola presencia de las mujeres, resalta por ejemplo las dinámicas institucionales, las demandas sociales y la experiencia del legislador proponente.

En el caso de Ecuador el número de iniciativas de ley que abordaron temas relacionados con los derechos de las mujeres representan el 1,4% del total de los proyectos tratados por el pleno. Si bien se trata de una cifra muy baja es importante destacar que en su mayoría lograron ser aprobadas. En el gráfico N. 1 es posible identificar cuál ha sido el tratamiento que han recibido los proyectos de ley a favor de las mujeres, destaca que más del 40% han sido publicadas en el Registro Oficial, lo que implica un éxito para su transformación en ley. El 30% de las iniciativas a favor de las mujeres fueron presentadas y distribuidas, es decir que superaron la aprobación inicial y fueron puestas a conocimiento del pleno de la Asamblea Nacional. La tasa de rechazo a las iniciativas de ley basadas en la agenda de género es baja, en el caso del Ecuador.

Si bien se ha mencionado que el rol de las legislaturas en América Latina ha sido considerado poco productivo y con un comportamiento reactivo a favor de las propuestas del Ejecutivo (García 2007), los datos relacionados con las leyes a favor de las mujeres, ponen de manifiesto que se trata de temas donde las propuestas del poder legislativo son más frecuentes y logran un mayor resultado.

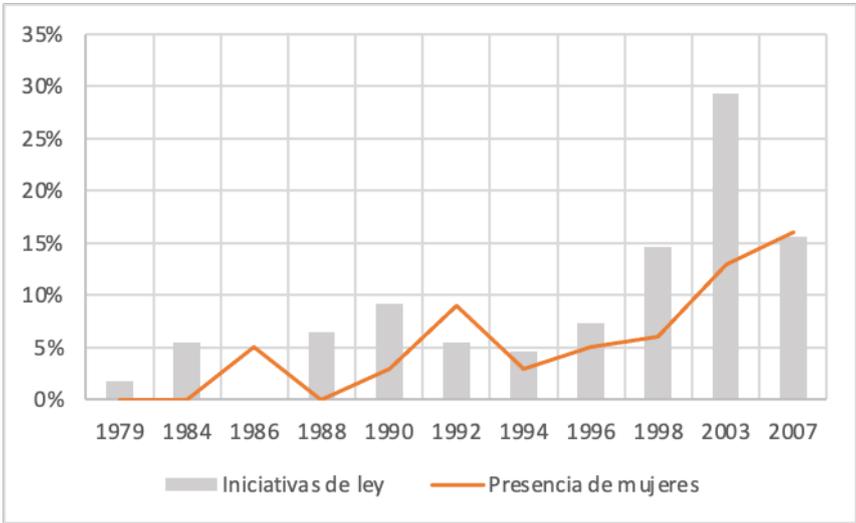
**Gráfico N° 1:** Etapas de las iniciativas de ley relacionadas con los derechos de las mujeres



**Fuente:** Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Sobre la relación que existen entre el número de mujeres en la legislatura y las leyes que se aprueban sobre los derechos de las mujeres, en el caso de Ecuador se demuestra una relación positiva a partir de 1996, periodo en el que inicia un incremento simultaneo entre estos dos elementos, lo que puede considerarse como un afecto de la aprobación de la Ley de Cuotas en el país. Como se indica en el Gráfico N. 2, desde 1979 hasta 1994, la agenda legislativa había incorporado de forma exitosa leyes a favor de las mujeres sin lograr que se convierta en un comportamiento permanente, lo mismo que ocurría con la elección de mujeres como legisladoras.

**Gráfico N° 2:** Iniciativas de ley a favor de las mujeres vs. presencia de mujeres en la legislatura



**Fuente:** Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

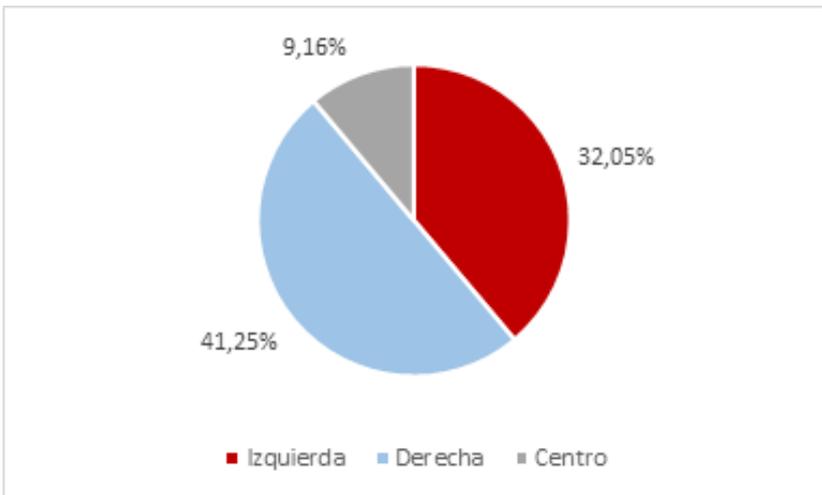
Sobre este tema es importante resaltar que las políticas de acción afirmativa si bien buscan reducir las desigualdades, en el caso de las mujeres no son suficientes (Ojeda 2006). Es necesario que exista un compromiso de parte de todos los actores políticos para que la agenda legislativa incluya los derechos de las mujeres de forma más afectiva en las instancias políticas. La presencia de las mujeres en los espacios legislativos en muchas ocasiones ha revelado nuevos procesos de inequidad y violencia

por lo que si bien generan un aporte para la democracia siguen siendo minoría y sometiéndose a lógicas tradicionales donde se imponen lógicas de poder que rechazan la inclusión de los nuevos sectores (Cortés 2008).

Sobre la ideología de los partidos que han apoyado leyes a favor de las mujeres, se descarta la influencia de los partidos de izquierda, en el Gráfico N.3 es posible identificar que más del 40% de los proyectos presentado en la Asamblea Nacional a favor de las mujeres fueron apoyados por partidos considerados de derecha. Destaca en este tema el rol del Partido Social Cristiano (PSC), quien es responsable de casi el 20% de las iniciativas planteadas a favor de los derechos de las mujeres en Ecuador.

El PSC ha sido identificado en el Ecuador como una de las organizaciones políticas con mayor disciplina partidista, reflejando eso una cohesión en los votos que genera su bancada legislativa (Mejía 2004). Sin duda el apoyo de la bancada es uno de los factores que resulta clave al momento de aprobar las iniciativas presentadas, esto podría ayudar a comprender el protagonismo de este partido dentro de los temas que abordan derechos de las mujeres, así como el alto porcentaje de éxito que las mismas obtienen y que ya ha sido analizado en este trabajo.

**Gráfico N° 3:** Ideología de los partidos que apoyan leyes a favor de las mujeres



**Fuente:** Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Sobre el rol de los partidos de derecha y la participación política de las mujeres, es importante señalar que en el caso de Ecuador han sido actores claves en la presentación de candidaturas. Más de la mitad de legisladoras ecuatorianas, desde 1979 hasta el 2013, han sido militantes de partidos de derecha (Arévalo 2019). Es importante ante estos datos dejar planteada la posibilidad que los factores que mayor favorecen a la mujer no tiene que ver con temas ideológicos, sino que la capacidad organizativa de los partidos políticos a los cuales pertenecen y que pueden aumentar las posibilidades de éxito tanto a nivel electoral como legislativo.

En la tabla que a continuación se presenta es posible observar que, en seis periodos legislativos, el partido que presenta mayor número de iniciativas de ley a favor de las mujeres, son aquellos considerados de mayoría, es decir pertenecían a la bancada legislativa más numerosa, elemento que puede ayudar de forma positiva a su aprobación.

**Tabla N° 1:** Leyes y Partidos Políticos de Mayoría

<b>Periodo Legislativo</b>	<b>Partido con más iniciativas de ley a favor de las mujeres</b>	<b>Partido con mayoría</b>
1979	ID	CFP
1984	PSC	ID
1986	-	ID
1988	CFP	ID
1990	PSC	PSC
1992	PSC	PSC
1994	PSC	PSC
1996	PSC	PSC
1998	DP+ID	DP
2003	PRE	PSC
2007	PRIAN	PRIAN

**Fuente:** Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Otro de los temas que ayuda a comprender el desarrollo de la agenda de género está determinado por los actores proponentes. Si bien se había mencionado en la revisión de literatura, que existen actores claves para definir la agenda legislativa como puede ser el poder Ejecutivo (Santos, Pérez-Liñán y Montero 2014) o las Comisiones Parlamentarias (Archenti 2009), los resultados en este estudio descartan una relación positiva para el caso de Ecuador. La Tabla N. 2 expone el porcentaje de iniciativas de ley en función de sus proponentes. Para Ecuador, es evidente que los temas de género son propuestas impulsadas por legisladores que en su mayoría actúan de forma individual.

En el caso del poder Ejecutivo las iniciativas de ley donde se reconocen derechos a las mujeres son dispersas, no se destaca un periodo en particular y abordaron temáticas relacionadas con la participación política, inserción en el servicio militar, salud y derechos económicos.

**Tabla N° 2:** Proponentes de la Agenda de Género en Ecuador

<b>Proponentes</b>	<b>%</b>
Ejecutivo	2,67%
Comisiones Parlamentarias	3,57%
Legisladores (iniciativas grupales)	18,75%
Legisladores (iniciativas individuales)	75%

**Fuente:** Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Es importante mencionar que las iniciativas grupales ponen de manifiesto un tema partidista importante de analizar. Cuando los proponentes son varones existe un apoyo entre legisladores del mismo bloque partidista, existe en este sentido una lógica de apoyo ideológico o cohesión determinada por la organización política a la que pertenecen. Existe por el contrario un 52, 38% de las iniciativas grupales que corresponde a mujeres y en este caso se puede distinguir un apoyo basado en el género ya que corresponden a legisladoras de diversos partidos políticos.

Para algunos autores las iniciativas grupales pueden reflejar alianzas o apoyos basadas en interés partidistas, raciales, territoriales o de género (Bárcena 2010) pero no se demuestra que aumente las posibilidades de

éxito. Para el caso del Ecuador se demuestra que existen comportamientos basados en procesos individuales y que sin embargo logran un nivel alto de incidencia. Es posible ante este escenario considerar los apoyos externos que pudieron apoyar estas iniciativas o los momentos a los cuales pertenecen.

## 5. Conclusiones

Con los datos expuestos en este trabajo es posible identificar las condiciones que favorecen una agenda legislativa que incorpore temas de interés para las mujeres y la igualdad de género, así como los actores claves en este proceso, se ha podido además advertir sobre algunas de las estrategias relacionadas con el éxito en la aprobación de las iniciativas de Ley. Es importante reconocer que al igual en otras legislaturas de la región los temas de género son marginales dentro del debate parlamentario en Ecuador (Vázquez 2020), si bien la presencia de mujeres puede favorecer el reconocimiento de la importancia de los temas planteados no es un elemento decisivo para explicar la aprobación o la presentación de este tipo de iniciativas.

Uno de los resultados más importantes es el alto porcentaje de aprobación que han obtenido las iniciativas de ley que abordan el tema de las mujeres (41,07%), lo que permite concluir que, si bien las leyes que se dirigen a las mujeres dentro de la agenda legislativa son residuales, obtienen un éxito importante para su vigencia. En el caso del Ecuador, los partidos de derecha destacan por ser los principales proponentes de leyes a favor de los derechos de las mujeres, el PSC es uno de los más notables, siendo el que más iniciativas de ley presenta en periodos legislativos donde tenía mayoría parlamentaria, lo que puede explicar la facilidad para contar con los votos para su aprobación.

En el caso del poder Ejecutivo como de las Comisiones Parlamentarias, que han sido identificados por algunos autores como actores claves en la agenda parlamentaria, se puede demostrar que no existe un interés directo en el tema de los derechos de las mujeres. Los Ejecutivos pueden llegar a controlar la agenda legislativa ante temas económicos o políticos, sin embargo, el tema de la igualdad de género los protagonistas son los legisladores quien prefieren actuar de forma individual. Si bien el

porcentaje de iniciativas colectivas es mínimo permite identificar algunas estrategias, entre ellas la alianza por género que se impone al partido político en el caso de las mujeres y en el caso de los hombres se logra identificar apoyos entre el bloque político al cual pertenecen. Esto ratifica lo ya observado por Johnson (2014) en el caso de Uruguay y Barnes (2018) para Bolivia, relacionado a las actitudes cooperativas que con mayor frecuencia desarrollan las mujeres con el propósito de aumentar sus posibilidades de éxito en el campo político.

Finalmente, los resultados presentados permiten concluir que existen condiciones que aun afectan la representación sustantiva, si bien el número de mujeres ha aumentado en el poder legislativo ecuatoriano y las probabilidades de éxito son altas para las iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, existen tendencias muy limitadas para promoverlas. Es necesario que la agenda de género sea un tema de interés en el Estado y que involucre a otros actores como el Ejecutivo y las Comisiones que como se ha explicado no han tenido un papel relevante en el tema. Se impone en este caso lógicas partidistas que pueden ser utilizadas a favor de los derechos de las mujeres y la aprobación de leyes que las protejan, pero que es necesario sea una práctica que motive a otros actores sociales y políticos.

A partir de los hallazgos planteados es importante generar una agenda de investigación que analice nuevos contextos relacionados con la representación sustantiva, como por ejemplo la relación con los actores sociales, el rol de los asesores legislativos ante la agenda de género. Es importante además complementar esta discusión con lo que ocurre a nivel subnacional donde la investigación es aún más residual, existen actores sociales que promueven una agenda sobre mujeres en municipios lo que puede permitir conocer nuevos elementos y actores claves en este tema.

## Lista de referencias

Arévalo, María Inés. “Mujeres legisladoras en Ecuador entre 1979 y 2010: características sociales y políticas”. *Estado y Comunes* 8, n°1 (2019): 205- 226. DOI: [https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v1.n8.2019.107](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n8.2019.107) b

Arrieta Cenizeros, Lorenzo y Diego A. Ramírez Arriaga. “La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos” *Estudios Políticos* 30 (2013): 105-129. [https://doi.org/10.1016/S0185-1616\(13\)71452-5](https://doi.org/10.1016/S0185-1616(13)71452-5)

Bárcena, Sergio A. “¿Cómo legislan las mujeres en México? Comportamiento parlamentario de las Diputadas Federales en la LVIII Legislatura.” (2010)

Barner, Tiffany. “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales variaciones entre las provincias argentinas.” *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 12, n°1 (2018): 11-44.

Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá. 2009. “Ideas, presencia, jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina” *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 4, n°1 (2010): 133-135.

Caminotti, Mariana. “La representación política de las mujeres en el período democrático”. *Revista SAAP Sociedad Argentina de Análisis Político* 7, n°2 (2013): 329-337.

Castro, Guillermina. “De minoría activa a masa crítica. Dos tipos de participación política femenina: las mujeres del PRD (1998-2002)”. Tesis de posgrado. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002. <https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/bitstream/123456789/1505/1/84436.pdf>

Cortés Bureta, Pilar. “Algunas iniciativas parlamentarias en materia de igualdad de género en las Cortes de Aragón.” *Revista Aragonesa de Administración Pública* **Vol. 32 (2008)**: 183-214.

Defensoría del Pueblo. El derecho a la igualdad y no discriminación de las personas. Quito- Ecuador, 2019.

Flores Monje, Mario Lorenzo. “El poder de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo: el caso de la provincia del Neuquén (1983-2015)”. Tesis de posgrado. Universidad Católica de Córdoba, 2010. <http://>

- García, M. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. *Lateinamerika Analysen*, 17, 2: 3-222. (2007)
- Gómez, Verónica. “Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile?”. *Universum (Talca)* 22, n° 1, (2007): 252-267. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762007000100016>
- Gómez, Verónica. “Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile?”. *Revista Universum* 1, n°22 (2007): 252-267 DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762007000100016>
- Johnson, Niki. “La bancada femenina en Uruguay: un «actor crítico» para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento”. *América Latina Hoy* 66 (2014): 145-165. <https://doi.org/10.14201/alh201466145165>
- Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh. “Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad”. En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Pablo T. Spiller, Ernesto H. Stein, Mariano Tommasi y Carlos Scartascini, 245-295. Colombia: Mayol Ediciones, 2011.
- Mejía, Andrés. La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998). *Ecuador Debate*, 251- 270. (2004)
- Ojeda Rivera, Rosa. Las cuotas de género para el empoderamiento de las mujeres. *El Cotidiano* Vol. 21, n° 138 (2006): 39-50.
- Olivares, Alejandro y Pablo Medina. “La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019.” *Revista de ciencia política* 40, n°2 (2020): 315-349. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000110>
- Peña Molina, Blanca Olivia. “Mujeres trabajando juntas: Impulsando la perspectiva de género en la agenda legislativa”. Encuentro regional

de legisladoras, del 26 al 28 de febrero de 2009.

Pitkin, Hanna. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2014.

Rivas, Fermín, Pedro Martínez y Daniel Jiménez. “Sobre la agenda legislativa del Senado de la República durante la LXI Legislatura”. *Pluralidad y Consenso* 2, n°9 (2016): 19-28.

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Nancy Verónica Madera. “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23, n° 2 (2014): 37-64.

Rodríguez Gustá, Ana. “Espacios organizacionales para la igualdad de género en el poder legislativo: un panorama de América Latina y el Caribe”. *Hologramática*, Universidad Nacional Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Sociales 3, n° 23 (2015): 23-42.

Romero, María Paula. “La representación descriptiva y su relación con la representación sustantiva de las mujeres asambleístas en el periodo legislativo 2013-2017”. Tesis de grado, Universidad de los Hemisferios, Ecuador, 2020. <http://dspace.uhemisferios.edu.ec:8080/xmlui/handle/123456789/1080>

Silva, Rafael y Suely Dearáujo Vaz Guimarães. “Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes” Conferencia pronunciada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires del 28 al 30 de julio 2010. Disponible en: <https://cdsa.aacademica.org/000-036/183.pdf>

Santana, Andrés, Xavier Coller y Susana Aguilar. “Las parlamentarias regionales en España: masa crítica, experiencia parlamentaria e influencia política.” *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* Vol. 149 (2015): 111-130. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.149.111>

Santos, Manoel, Aníbal Pérez-Liñán y Mercedes García Montero. “El

control presidencial de la agenda legislativa en América Latina” *Revista de Ciencia Política* 34, n°3 (2014): 511-536. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>.

Vásquez, Lorena. “Agenda feminista y representación sustantiva de las mujeres en la LXIV Legislatura de la paridad”. *Pluralidad y Consenso* 10, n°43 (2020): 150-166.

Vázquez Correa, Lorena. “Agenda de género y representación sustantiva de las mujeres. Apuntes de la discusión teórico-metodológica”. Conferencia pronunciada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas, del 31 de julio, 1 y 2 de agosto de 2019, en Monterrey, México. Disponible en: <https://alacip.org/cong19/291-vazquez-19.pdf>

Vives, Carmen, Marta Martín y María José Frau. Actores promotores del tema de la violencia contra las mujeres en el espacio discursivo público. *Feminismo/s*, Universidad de Alicante n° 6 (2005): 147-158. DOI: <https://doi.org/10.14198/fem.2005.6.11>

Wanderley, Fernanda. “La participación política de las mujeres y la agenda de equidad de género en Bolivia” *Tinkazos* 13, n°28 (2010): 9-31.

Zaikoski, Daniela. “Mujeres y violencia de género en la agenda legislativa en La Pampa (2003-2014)” *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas* 4, n° 2 (2014): 139-160. DOI: <http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2014-v4n2a08>

Zaremborg, Gisela. “¿Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”. En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electoral de las mujeres en México*, 75-121 México: Tribunal Federal Electoral (TRIFE), 2009. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/266260903\\_Cuanto\\_y\\_para\\_que\\_Los\\_derechos\\_de\\_las\\_mujeres\\_desde\\_la\\_optica\\_de\\_la\\_representacion\\_descriptiva\\_y\\_sustantiva](https://www.researchgate.net/publication/266260903_Cuanto_y_para_que_Los_derechos_de_las_mujeres_desde_la_optica_de_la_representacion_descriptiva_y_sustantiva)

Zegarra, Katherine. **¿Qué mueve a quiénes mueven la agenda de género?**

: *un estudio del periodo parlamentario 2011-2016*. Tesis para optar por el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12226>



## Reseñas



*Alejandro Molina Mendoza*

El Dr. Simón Pachano, reconocido catedrático de la ciencia política del Ecuador, nos trae una obra muy útil y oportuna por los tiempos que corren, tanto en sentido de novedad temática e investigativa, como crítica a contenidos asumidos sin investigación profunda alguna. En la introducción, nos señala el objeto principal de su obra: sistematizar los debates conceptuales acaecidos en la ciencia política sobre los giros políticos, los tipos de regímenes políticos y la calidad de la democracia. La novedad temática y metodológica presentada en la obra consiste en que se intenta abordar los tres temas en sus diversas relaciones. En general, la literatura especializada en estos temas aborda cada uno de ellos por separado y muy pocos dos de estos tres temas. El Dr. Pachano aborda los tres temas conjuntamente y esto es la gran novedad general.

Por otra parte, de las novedades más específicas que pretende abordar en esta obra se refiere a la investigación exhaustiva de las diversas causas que originaron los giros políticos de la izquierda en América Latina, a partir de 1999. Es de conocimiento general que la propaganda generada por la izquierda latinoamericana ha difundido ampliamente, como mucha efectividad, que la única razón de la llegada de gobiernos de izquierda a la presidencia, en varios países latinoamericanos, ha sido originada por el fracaso de las políticas neoliberales implementadas por gobiernos anteriores a los señalados, desde la década de los 80. Lamentablemente, este discurso ha sido también asumido por muchos académicos de la región sin haber ahondado, con mayor profundidad, en sus orígenes.

Otros temas esenciales en este libro son el establecimiento de conceptuales más precisos entre lo que significa derecha e izquierda y lo que significa democracia o autoritarismos. Precisamente, este amplio debate sobre izquierda, derecha, democracia y autoritarismo dio origen al concepto “calidad de la democracia, a finales de la década de los 90. Con el mismo se pretende dar una conceptualización más amplia y precisa sobre las democracias del siglo XXI y sus evoluciones en distintas categorías.

Desde un punto de vista metodológico, este libro es un amplio ejercicio de política comparada y un intento permanente de vincular lo conceptual con las realidades políticas de los países de Suramérica, entre finales de los 90 y los primeros 18 años del siglo XXI. En este sentido, el Dr. Pachano desarrolla una metodología de process-tracing, la cual pretende identificar variables causales históricas para detectar los procesos que conllevan a los resultados particulares de cada país. El Dr. Pachano es de la idea que las causas originarias de un proceso, lo determinan de forma inmediata y, especialmente, sobre sus resultados finales. En este orden de ideas, se introduce una crítica: a los estudios cuantitativos, los cuales están muy en boga durante estos tiempos. En este orden de ideas, Pachano desarrolla una metodología mucho más cualitativa en esta obra, mediante el process-tracing.

Una de las perspectivas críticas más importantes de esta obra es que se pretende desmontar la tesis que el neoliberalismo fue la única causa del origen del giro a la izquierda en América Latina y que, realmente, son varios factores causales los que desencadenan este giro: políticos, sociales, económicos, históricos e institucionales. En primer lugar, no todos los países acogieron el programa neoliberal y otros lo implementaron en diferente grado. Y, en segundo lugar, hubo un resultado variado entre éxito y fracaso de ese modelo en términos económicos y sociales. Es decir, el amplio giro a la izquierda en América Latina no lo puede explicar solamente la implementación del modelo neoliberal ya que, a pesar de sus resultados muy divergentes entre diferentes países, no hay un patrón que explique que esa implementación la única causa del giro. Por ejemplo, Ecuador (2006) y Venezuela (1999) son países que tuvieron un fuerte giro a la izquierda y, sin embargo, en ellos se aplicaron poco, o casi nada, las medidas neoliberales. En cambio, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú fueron los países donde se implementaron con mayor fuerza las políticas neoliberales, pero no todos ellos giraron a la izquierda. Perú es el ejemplo más evidente en este aspecto.

El contexto interno de cada país es el que influye con mayor fuerza en el giro a la izquierda o en el mantenimiento del mismo modelo de los gobiernos anteriores. Por ejemplo, en sentido político e institucional, los sistemas de partidos y las relaciones entre los poderes del estado, considera

el Dr. Pachano, como los factores más influyentes sobre el giro. En sentido económico, los resultados fueron también divergentes entre países que aplicaron de manera, aproximadamente, similar las medidas neoliberales. Por ejemplo, en un principio de la aplicación de estas medidas, Chile, Perú, Argentina, Brasil y Bolivia, obtuvieron buenos resultados económicos a finales de la década de los 80. No obstante, con el paso del tiempo, solo Perú y Chile mantuvieron resultados económicos positivos mientras que el desempeño en este campo, en los otros países mencionados, fue mediocre o malo.

Finalmente, en términos de políticas sociales, la mayoría de los países tuvo resultados negativos, o positivos, pero en una medida muy baja. En este mismo sentido, el Dr. Pachano explica que en Argentina, Perú, Colombia y Paraguay no existió el giro a la izquierda y que muy probablemente esto se deba a la fuerza de las dictaduras de mediados del siglo XX, y años siguientes, en esos países donde las fuerzas de la izquierda fueron severamente reprimidas durante varias décadas. En conclusión, el Dr. Pachano expresa que no existe relación entre el giro a la izquierda y la implementación de las medidas neoliberales y sus resultados, sino más bien en el contexto diverso de cada país.

Otra de las hipótesis planteadas en el libro considera que el agotamiento del modelo desarrollista hacia el interior de los países latinoamericanos, es la coyuntura crítica que influye de manera fundamental sobre el giro a la izquierda. La aparición del neoliberalismo y el giro a la izquierda fueron respuestas expresadas en un nuevo modelo económico y político ante el agotamiento del modelo anterior. El caso del modelo neoliberal no logró alcanzar tal grado de legitimidad, en la mayoría de los países latinoamericanos, como para mantenerse como un modelo vigente.

Uno de los puntos importantes para que el neoliberalismo no lograra la legitimidad, según Pachano, fue la tendencia a despolitizar la política. Es decir, el modelo neoliberal dio gran importancia al trabajo técnico burocrático y a los resultados macroeconómicos. Concomitantemente, abandonó los campos de toma de decisiones políticas y el procesamiento de los conflictos sociales. En cambio, el modelo propuesto por los gobiernos del giro a la izquierda, varios de ellos, sí han logrado mantenerse hasta el

día o se han mantenido de manera intermitente porque sí han tomado en cuenta esta variedad de aspectos, especialmente donde el neoliberalismo falló.

Uno de los desarrollos conceptuales más profundos de la obra es el intento de conceptualización de lo que significa izquierda actualmente, por lo menos en el contexto latinoamericano. Nuevamente se introduce aquí una crítica en el sentido de una conceptualización dicotómica de los gobiernos de izquierda que surgieron en Latinoamérica, entre una izquierda moderada horizontal (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) versus una izquierda radical vertical (Bolivia, Ecuador y Venezuela). Pachano rechaza este tipo de conceptualización porque no abarca la variedad de matices que existieron dentro de la izquierda latinoamericana, especialmente en sus desempeños y resultados, así como las variaciones sociales ocurridas en cada uno de esos países, sus acciones hacia el respeto y cumplimiento de los derechos humanos y el estilo de liderazgo de cada uno de sus gobernantes.

La definición de “izquierda” de Pachano se suscribe, en principio, a la generada por Levitsky y Roberts la cual menciona que los actores de los gobiernos de la izquierda latinoamericana persiguieron como objetivo programático central la reducción de las desigualdades económicas y sociales, la utilización del Estado como el principal agente de distribución de la riqueza nacional con la consecuente mejora en el ingreso de los más necesitados o la mejora de sus oportunidades para lograrlo, intentar disminuir las jerarquías sociales y generar una mayor cobertura social contra las desigualdades que el mercado produce con la libre competencia. De igual manera, algunas de las nuevas izquierdas propiciaron la anulación de las diferencias en base al género, la raza y la etnicidad.

No obstante, Pachano tiene tres reparos a esta definición y en esto consta su contribución al concepto de izquierda. En primer lugar, Pachano enfatiza el lugar de la política como suceso tan importante, por lo menos, como lo económico, el cual está poco presente en la definición de Levitsky y Roberts. Una segunda ampliación a esto es la incorporación del tema de los valores. Esto se refiere a temas como la posición de las izquierdas frente al aborto, el género y otros vinculados. Finalmente, según Pachano, debe insertarse la trayectoria histórica de la pertenencia de los actores políticos más importantes de la derecha. Por ejemplo, Hugo Chávez y Rafael Correa

no surgieron de movimientos históricos de izquierda ni militaron en ellos.

Por otro lado, la definición de izquierda también debe ir acompañada por la definición de derecha, la cual ayuda también a marcar mejor los límites entre uno y otro concepto, además que una parte metodológicamente importante de las conceptualizaciones es definir lo que no es de lo que se desea conceptualizar. En este sentido, Pachano desarrolla una tipología de gobiernos estructurada de la siguiente manera: izquierda, centroizquierda, centroderecha y derecha, de acuerdo a varias categorías para su estructuración. Así, la definición de los gobiernos latinoamericanos de principios del siglo XXI sería mucho más precisa.

Al reflejar estas novedades conceptuales, dentro de la dimensión de la economía, la extrema izquierda tendría un Estado interventor y extremadamente regulador de la economía, la centroizquierda un estado menos regulador que la extrema izquierda, la centro derecha un Estado que emitiría regulaciones muy focalizadas y a la derecha del espectro ideológico, el libre mercado. Por su parte, en la dimensión política, la extrema izquierda propiciaría una participación política controlada, es decir, los mecanismos de participación surgirían enteramente desde el Estado. Luego, la centroizquierda generaría una participación activa. La centroderecha una participación pasiva y la derecha una participación limitada. Finalmente, en la dimensión de los valores, la izquierda genera ciudadanía plena, la centroizquierda ciudadanía incremental, la centroderecha una ciudadanía incipiente y la derecha una ciudadanía restringida.

Al decir de Pachano, al aplicar las categorías resultantes expuestas en el período del giro a la izquierda, Venezuela sería el único país ubicado en la extrema izquierda en las dimensiones económica y política mientras que allí se propiciaría una ciudadanía restringida. En el caso de Ecuador, quedaría en la extrema izquierda en la dimensión política, en la centroizquierda en la dimensión económica y en la ciudadanía restringida en la dimensión de los valores. El caso de Bolivia sería exactamente similar al de Ecuador. El caso argentino, según Pachano, quedaría a la centroderecha en las dimensiones política y económica, mientras que en la dimensión valores, quedaría como un caso de ciudadanía incremental.

En el segundo capítulo, Pachano desarrolla una revisión y exposición

conceptual de lo que es un régimen político para lograr desembocar en las concepciones de democracia y autoritarismo. Debido a la complejidad de las sociedades modernas, los regímenes políticos también se han complejizado en gran medida. Por lo tanto, debemos considerar con cautela el establecimiento de conceptos que puedan ser claros y generalizables (sin caer en estiramientos conceptuales). La democracia, entonces, se convierte en un régimen político complejo que abarca varios aspectos de la política en la contemporaneidad.

En este sentido, Pachano define la democracia como aquel tipo de régimen donde deben existir los siguientes cinco componentes: vigencia plena del estado de derecho, de derechos políticos que garantice una ciudadanía completa, elecciones limpias, equitativas, libres, frecuentes y competitivas, un adecuada y eficaz división y contrapeso de poderes y, finalmente, el poder ciudadano de controlar a sus autoridades electas. EN este sentido, toda pérdida o erosión de alguno, o varios de estos elementos de la democracia, significa que puede estar disminuyendo sin que llegue a ser un autoritarismo plenamente cerrado. Esta construcción conceptual intenta abarcar la realidad lo más ampliamente posible mostrando los diferentes tipos de democracia que pueden darse en la realidad política actual. Por lo tanto, los regímenes híbridos, que se encuentran entre el espectro democracia plena y autoritarismo cerrado, estarían situados entre ambos conceptos.

En este sentido, Pachano halla diez tipos de regímenes híbridos o disminuidos que pueden tender hacia la democracia plena o hacia el autoritarismo cerrado, de acuerdo a la disminución de los elementos constitutivos de una democracia. En el caso de la disminución del estado derecho y que el régimen tienda hacia la democracia lo denomina democracia electoral y si tiende hacia el autoritarismo, lo denomina autoritarismo competitivo. La disminución de los derechos políticos, cuando el tipo de régimen tiende a la democracia lo denomina democracia excluyente y si tiende hacia el autoritarismo, lo denomina autoritarismo electoral hegemónico.

Si la disminución se genera a nivel de las elecciones con tendencia a la democracia, el tipo de régimen lo denomina democracia manipulada,

mientras que si la tendencia es al autoritarismo entonces será un régimen ambiguo. Si la disminución ocurre en la división de poderes y contrapoderes, la tendencia a la democracia será delegativa y el autoritarismo hegemónico restrictivo. Finalmente, si la disminución sucede a nivel de la accountability, la democracia será tutelada y el autoritarismo competitivo tutelar. Visto esto, se puede establecer fácilmente la vinculación con la calidad de la democracia, dependiendo del tipo de régimen que resulte.

Si nos trasladamos al análisis de la realidad de lo sucedido entre 2015 y 2018, en el extremo donde no había ningún vacío importante, en los cinco términos expresados para la democracia, Uruguay es el único país de América Latina que cumple estos términos, mientras que, al otro extremo, Venezuela, es el país que presenta disminuciones graves en todos los términos. Y entre esos extremos se ubican todos los demás países.

**Mouk, Yascha. El Pueblo contra la democracia. Por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla. España: Editorial: PAIDÓS, 2018.**

---

*Mgs. Javier Ladino Castillo*

Yascha Mouk, es un reconocido politólogo a nivel mundial cuya formación profesional la realizó en el Trinity College de Cambridge, en Inglaterra, obteniendo la Licenciatura en Historia. Su doctorado en Gobierno lo alcanzó en la Universidad de Harvard, en los Estados Unidos. Como investigador ha trabajado en temas como democracia liberal, populismo, política pública y relaciones transatlánticas, sobre todo en las regiones de Europa y Norte América. Actualmente es profesor asociado en la Universidad de Johns Hopkins, asesor principal del Protect Democracy, investigador principal del German Marshall Fund, colaborador de periódicos y revistas internacionales como The Atlantic, Slate, The New Yorker, Foreign Affairs, La República, El País y del podcast The Good Fight.

### **Contexto**

El libro publicado en septiembre de 2018, se elabora en un contexto *extraordinario*, lleno de convulsiones e inestabilidad, donde la democracia empieza a estar arrinconada por el populismo. Estamos en una era en que empiezan a dar visos de sistemas políticos dominados por *hombres fuertes*, mediados por el tránsito al populismo, ya sea de derecha o izquierda. Los ciudadanos, en este tiempo, ya no solo han disminuido su confianza en los políticos y los gobiernos sino que también están perdiendo la fe en el sistema democrático liberal. Esta preocupación motiva a Mouk a declararse un defensor de la democracia liberal, y en este esfuerzo genera una serie de artículos sobre democracia y populismo.

La obra “El pueblo contra la democracia: por qué nuestra libertad está en peligro y cómo salvarla”, ha sido traducida a diez idiomas, así mismo ha sido reconocido como “Mejor libro de 2018” por el Financial Times y otras publicaciones. La mayor parte de este libro, según lo señala el mismo autor, fue construido mientras cumplía una beca en la Transatlantic Academy del German Marshall Fund, y era miembro activo del think tank

New America, para la reforma de las instituciones políticas en Estados Unidos. Dos son pues los elementos claves que permiten conocer el lente desde el cual nos escribe Yascha: su defensa de la democracia liberal y lucha contra el populismo, y su relación con la realidad norteamericana y europea, de la cual extrae la mayoría de sus datos empíricos.

Yascha en esta obra, centra su examen en la revisión crítica del cumplimiento, según su criterio, de las tres premisas básicas que motivaron a creer que *la historia* había acabado y que la democracia liberal tenía un eterno continuum; desde allí explica el riesgo de la fuerza que va adquiriendo el populismo en el mundo, el cual termina en autoritarismos, en autocracias.

“El pueblo contra la democracia” está estructurado en partes con una sección de introducción y otra de conclusiones. En la introducción, titulada “La pérdida de nuestras ilusiones”, y la parte I, “La Crisis de la Democracia Liberal”, Yascha aborda cómo se produce la crisis de la democracia liberal actual en cada uno de sus componentes, y su subsiguiente consecuencia la democracia iliberal y el liberalismo no democrático. En la parte II “Orígenes” de la crisis, examina las raíces de la crisis de la democracia liberal y el riesgo de supervivencia en la que se encuentra. La parte III; titulada “Remedios”, propone como afrontar la crisis, para finalmente plantear sus conclusiones: “Luchar por nuestras convicciones”.

## **Introducción y Parte I**

Yascha inicia la estructuración de su propuesta teórica conceptualizando el sistema político democracia liberal; para ello lo descompone los conceptos de democracia y liberalismo. La primera, representada por un conjunto de instituciones electorales, tiene un carácter vinculante y se encarga de transformar la voluntad popular en políticas públicas. Asume pues la democracia como un sistema que ha permitido impedir la dictadura de la mayoría a través de la representación. En cuanto al liberalismo, lo define como las instituciones que permiten el mantenimiento del Estado de Derecho. En ese sentido, la democracia liberal es un sistema político que, supone un funcionamiento coherente entre la democracia y el liberalismo. Señala que no se trata de dar importancia a

cada uno de los elementos por separado, sino que los dos en conjunto son importantes ya que la afectación a uno incide en el otro. Una ruptura en el funcionamiento sinfónico entre liberalismo y democracia, da lugar a una democracia iliberal o a un liberalismo no democrático.

## **Democracia sin derechos, democracia iliberal**

La Democracia sin derechos o democracia iliberal, explica Yascha, prioriza la voluntad del pueblo en detrimento de las libertades de las minorías, así se promueve la suspensión de algunas instituciones democráticas o se las restringe por parte de un ejecutivo fuerte a quien le han nombrado para que ejerza su representación, poniendo así en riesgo el Estado de Derecho. Concomitante con ello, afirma, el populismo está creciendo ya sea como nuevos partidos políticos llegando al poder los que eran marginales, o logrando gran incidencia política.

Sobre si el populismo representa o no la voluntad popular es un debate mal planteado, afirma Yascha, ya que de hecho, asume, que tiene un elemento auténticamente democrático. Lo negativo es que su energía se base en un antiliberalismo por lo que muchas veces terminan en autocracias y contrariando a la democracia misma. Bajo mi consideración este es otro de sus aportes teóricos, ya que alejándose de la mayoría de defensores de la democracia liberal que afirman radicalmente que los populistas son antidemocráticos, Yascha reivindica el carácter popular y democrático de los populistas, a fin de, según el mencionado autor, tener claro lo que los hace distintos y el porqué de sus éxitos. Nuestro autor plantea separar la naturaleza de su efecto previsible en el momento en que han desarmado las instituciones democráticas y la opinión del pueblo se opone a sus preferencias.

El autor explica el éxito del populismo debido a la facilidad y simplicidad de sus propuestas para solucionar los grandes y complejos problemas que enfrenta un país como, por ejemplo, la redistribución de la riqueza y la mejora del nivel de vida de todos los habitantes. Este elemento es muy atractivo para un pueblo que desea una simple y eficaz solución de sus necesidades. Otro factor de éxito, ligado al anterior, señala, es acusar de traición o corrupción a las élites por no haber adoptado estas soluciones

fáciles, configurando a los populistas como los verdaderos portavoces y representantes del pueblo. Yascha también advierte que otro centro de ataque son los grupos minoritarios: élites económicas o grupos étnicos, raciales. Una vez que los populistas llegan al poder, sus ataques van dirigidos a las instituciones democráticas que se les oponen, por ejemplo, la libertad de prensa, instituciones que controlan el funcionamiento del Estado, cortes constitucionales, parlamentos, etc. Una vez debilitadas o suprimidas las instituciones democráticas existe el riesgo de que atenten contra la voluntad ciudadana cuando se vuelven impopulares.

## **Derechos sin democracia**

La segunda consecuencia planteada por Yascha de la crisis democrática es el liberalismo no democrático, o los derechos sin democracia. Esto lo explica partiendo del quiebre sobre el mito de la democracia liberal en el que el gobierno representativo viabilizaba el poder del pueblo. Se asume que la democracia surgió para evitar la dictadura de la mayoría y que solo, posteriormente a finales del siglo XIX, se empieza a desarrollar una mayor participación. Aunque en la práctica esta participación haya sido menor a lo que se señalaba en las leyes.

En cuanto al liberalismo no democrático, afirma que prima la voluntad de las élites en detrimento de la democracia o voluntad del pueblo. Incluso cuando se celebran elecciones, las cuales estarán sesgadas y no permitirán que las opiniones de los ciudadanos se traduzcan en políticas públicas o puedan acceder a la representación. Las élites políticas buscan controlar por diversos mecanismos las instituciones democráticas (parlamentos, cortes de justicia, medios de comunicación, etc.) para garantizar su permanencia en el poder.

Pero, ¿qué motiva a ese alejamiento de los representantes de sus representados y hace que estos últimos casi no tenga ninguna influencia? Yasch sostiene que es el dinero que reciben para su funcionamiento y que condiciona la ejecución de políticas públicas. También señala que, actualmente, el lobbying constituye una fuerte herramienta de las élites para garantizar no solo que no les afecte determinada política pública sino también para poder obtener mayores beneficios. El entorno social también

constituye un medio que influye en ese alejamiento. La élite política requiere de recursos económicos y medios de comunicación, ha adquirido una mayor profesionalización al hacer política, ya no regresa a su lugar de origen. En definitiva, se ha creado una brecha entre el pueblo y sus representantes.

Yascha plantea que la doble crisis enfrentada por la democracia liberal rompe el mito de que democracia y liberalismo siempre van juntos. Destaca que, en la actualidad la democracia empieza a tener conflictos con los derechos individuales, cuestionando sus componentes. No existen soluciones fáciles (populismo) ya que de continuar la actual situación, sin atender los dos componentes en conjunto, la crisis debe ser asumida más gravemente de lo que se suponía.

A esta crisis la denomina *desconsolidación* de la democracia, para lo cual propone tres aspectos que se deberían medir para ver si la democracia continúa siendo la única alternativa: el nivel de compromiso de los ciudadanos con la democracia, su nivel de rechazo a alternativas autoritarias y si los principales partidos políticos están de acuerdo en respetar las normas del juego democrático. Al mostrar datos de los Estados Unidos y varios países de Europa, establece, como sintomatología general, que el nivel de confianza en la política ha disminuido, así como la confianza en los gobiernos e instituciones democráticas; pero con la alarma también de que el nivel de desconfianza en la democracia como sistema político va peligrosamente en aumento y de forma parecida, el populismo.

## Parte II Orígenes

Luego de analizar la *desconsolidación* de la democracia, Yascha nos plantea, como método para generar una hipótesis en torno al futuro de la democracia, investigar cuáles son las *condiciones de validez* que hicieron a la democracia un sistema estable y si actualmente esas condiciones persisten. Para él son tres: estado de desarrollo de los medios de comunicación de masas, rápido crecimiento del nivel de vida en años pasados y, por lo general, las democracias estables se fundaron como naciones monoétnicas o bajo el dominio de un grupo étnico.

También plantea que el auge del populismo debe ser explicado como un fenómeno global y no desde las particularidades de cada país. Tampoco debe ser visto como un fenómeno reciente, producto de la última crisis económica, sino que se viene gestando desde años atrás. Tampoco es monocausal y no debe dejarse a un lado sus manifestaciones sutiles o indirectas.

Al referirse a la condición de validez, el estado de los medios de comunicación de masas, plantea que estos han sufrido cambios de tipo estructural con la llegada de las nuevas tecnologías. Hasta inicios de la década del 90, permanecía centralizado el acceso a los medios de comunicación limitando el número de comunicadores. Además, el costo de la difusión de mensajes es muy alto para la mayoría de los ciudadanos. Con la llegada del internet y la aparición de las redes sociales esto ha cambiado. Cada ciudadano puede convertirse en un emisor, “se democratizó la comunicación”, sostiene, pasando la comunicación de uno a muchos, a de “muchos a muchos”.

El efecto político que esto acarrea, igualmente sostiene, es que los actores más grandes han perdido su capacidad de limitar o “controlar la información que sintoniza con la gente corriente”. Yascha, en esta parte, se limita a señalar a grandes actores y a suponer que sus mensajes sintonizan con el pueblo pero no explora el vínculo existente entre esos grandes actores con las élites políticas y económicas, así como tampoco analiza si en verdad los mensajes que emiten responden a las necesidades de los ciudadanos o su papel es solo mantener el *statu quo* de la democracia liberal en crisis.

Yascha abre la interrogante sobre si el desarrollo de la información digital democratizará la información, fortaleciendo la participación de los ciudadanos de a pie o si se convertirá en un medio para que los populistas puedan afectarla con sus intereses. Nuestro autor responde que lo que determina el carácter de su uso es el contexto local en el que se emplee pudiendo ser liberador o reforzar el populismo y las autocracias. El aporte del desarrollo de las redes sociales es que acorta las brechas tecnológicas entre los que están dentro y fuera del sistema. Sin embargo, a título personal, considero que Yascha no toma en cuenta el oligopolio de los

medios de comunicación de masas que permiten posicionar en la opinión pública los temas que les son convenientes.

Por otra parte no es que los propietarios de la infraestructura mundial del internet ni de las redes sociales no tengan intereses, que sean neutrales y los ciudadanos puedan aprovecharlas libremente. Las élites políticas también han reconfigurado sus formas de control de la comunicación, puesto que hoy también lo hacen de las redes sociales a un nivel más sutil e imperceptible para el ciudadano, como es el uso de algoritmos.

La reflexión que hace Yascha en el texto acerca de si los populistas son los que más han salido beneficiados con el uso de las redes sociales, ya que ellas se adecuan mejor a los mensajes cortos y simples de sus propuestas. Señala que ellos serán los más afectados por su uso cuando no cumplan con sus promesas simplistas. Además, se corre el riesgo, en un futuro cercano, de que se sesguen, ya que cada vez más son herramientas utilizadas por partidos tradicionales o nuevos, por populistas o por fuerzas de derecha e izquierda.

Con respecto a la condición de validez rápido aumento del nivel de vida, contemplado sobre todo a partir de la segunda guerra mundial, se debe, dice Yascha, al crecimiento económico. Esto ha llevado a los politólogos y otros científicos sociales a afirmar que cuando un país llegue a un determinado nivel de desarrollo económico la democracia se consolida y no hay retroceso. Sin embargo, también señala que según el índice de Gini, el ritmo de desigualdad también se había incrementado y que pese a esa desigualdad también se produjo “un periodo de igualdad relativa sin precedentes”. Sin embargo, evidencia que en las dos últimas décadas se ha producido una desaceleración de tal crecimiento en tanto la desigualdad se ha incrementado, produciendo un estancamiento en el nivel de vida de grandes grupos de la población. Aquí se establece la correspondiente crítica al sistema democrático liberal ya que no puede asegurar, no solo las condiciones económicas actuales, sino sobre todo porque augura un futuro peor para sus hijos. A esto le denomina “ansiedad económica”.

La mencionada ansiedad económica, explicaría porque no son necesariamente solo las clases más pobres o los migrantes los que tienen

actitudes negativas hacia la democracia liberal y a favor de propuestas populistas, sino que son también las clases que ahora tienen una estabilidad económica las que están desencantadas con la actual democracia, debido al miedo a perder sus privilegios en el futuro. Es decir la ansiedad económica está presente en el ahora y en el futuro.

El crecimiento económico como condición que aseguraba la permanencia y consolidación del sistema democrático liberal, plantea Yascha, no solo ha cambiado en las dos últimas décadas, sino que además no existe una redistribución adecuada. Esto motiva el descontento de los ciudadanos y el cuestionamiento creciente sobre si el sistema democrático liberal es el mejor sistema. Además, ha impulsado el auge del populismo como alternativa. Considero que esta concepción anima el debate sobre cuál es el nivel de desigualdad que se permitiría una democracia liberal y si el pueblo estaría dispuesto a aceptarlo.

La última condición de validez, explicada por Yascha, es que el sistema democrático liberal se fundó con naciones monoétnicas, es decir, bajo el dominio de un grupo étnico con un líder fuerte a la cabeza que pudo unificar la nación bajo su mandato. Es decir, las naciones multiétnicas tendrán mayores dificultades para poder mantener un sistema democrático, donde puedan vivir como iguales distintas etnias. Coloca como ejemplo a Europa luego de la segunda guerra mundial, señalando que solo en esta época se logró unidad de “etnia, territorio y Estado” y, por tanto, el surgimiento de la democracia liberal.

Yascha, analiza el creciente fenómeno migratorio europeo como la causa que produce ese rompimiento de la homogeneidad étnica y cultural, la cual ha motivado que los ciudadanos rechacen a la élite política gobernante acusándoles de ser cómplices o de no controlar su avance. Esto es aprovechado por el populismo para levantar el discurso nacionalista dentro de sus planteamientos electorales, lo cual explicaría el crecimiento del antimigracionismo y del éxito de muchos partidos populistas. En relación a los Estados Unidos, considerado un país con un gran flujo de migrantes desde su constitución, Yascha explica la condición de validez de la multiétnicidad, indicando que en este país existe la diversidad étnica pero no la igualdad étnica a lo largo de su historia. Concomitante con tal

presente migratorio, también señala que en los ciudadanos se ha empezado a generar una ansiedad demográfica producto del miedo a convertirse en un grupo minoritario y a perder los recursos económicos para el desarrollo de su vida, lo cual abona para el crecimiento de las propuestas populistas de ultraderecha.

En los dos casos señalados en el párrafo anterior, se plantea en el texto que se produce una lucha contra la democracia liberal, ya sea contra la *democracia multiétnica* o para que la democracia multiétnica sea igualitaria para todos los individuos.

## Remedios

Para culminar su obra, Yascha, plantea una serie de *Remedios* que se deberían implementar para salvar la democracia liberal. Entre ellos tenemos no desechar los principios de la democracia liberal para dar paso a nuevos derechos de grupos étnicos o religiosos. Más bien habría que luchar por hacer realidad esos principios. Plantea que hay que domesticar el nacionalismo que alimenta posiciones populistas y propugna un patriotismo inclusivo con la implementación de medidas puntuales y estructurales que aseguren igualdad de derechos y obligaciones, con controles eficientemente regulados.

En lo económico señala que no solo se debe lograr una mayor redistribución sino que también hay que devolverle la esperanza al pueblo ya que, los populistas siempre trabajan con la melancolía de un tiempo económico pasado mejor. En este sentido, plantea que, no solo hay que recuperar la economía nacional, en estos tiempos difíciles de globalización, sino que hay que aprovechar las oportunidades que brinda en beneficio de la mayoría de la sociedad.

En lo económico plantea una política fiscal que incremente las contribuciones de los que más tienen, recuperar ciertos aspectos claves del Estado de Bienestar, invertir desde el Estado en áreas de infraestructura, vivienda, investigación, educación, atención sanitaria, las cuales permiten generar fuentes de empleo a futuro. Pero estas inversiones no deben ser solo en el sentido de regresar a tiempos anteriores sino de procurar un bienestar

futuro. Considera que elevar la productividad es un elemento clave para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos con inversión estatal, pero también privada. Generar un nuevo tipo de Estado de Bienestar que conjugue la atención a las personas que se encuentran en el margen del mercado de trabajo como a las que se encuentran en las posiciones más altas

Se requiere también, se plantea en la obra, una autorregulación de las redes sociales, controlando los mensajes de odio, desinformación y promover buenas prácticas, posibilitar la detección de las fuentes para conocer si son humanas o robots. Otra medida que plantea Yascha es fomentar la educación cívica sobre la democracia liberal que permita devolver la confianza y el respeto a sus reglas por parte de los actores políticos. Yascha concluye señalando que todavía es incierto el futuro que le depara a la democracia liberal, o si el populismo se constituirá en la alternativa, dejando a un lado los derechos individuales. Hace un llamado a defender la democracia liberal ahora.

“El pueblo contra la democracia” es una obra que merece ser leída no solo por quienes defienden la democracia liberal sino incluso por quienes Yascha denomina populistas, o por quienes prefieren otra línea política. Un texto con rigor teórico y metodológico que aporta tanto al científico social con experiencia como a quienes inician en el estudio de la democracia liberal. La correspondencia entre los argumentos teóricos y la casuística permiten una fácil comprensión de la obra, animan al desarrollo de la profundización del debate y a la generación de nuevas investigaciones. Quienes opten por leerla podrán satisfacer algunas inquietudes intelectuales y quedarán también con otras, pero con la satisfacción de haber abordado una estructura de debate que se adentra en el análisis de las premisas que le dieron estabilidad a la democracia liberal y que hoy están cuestionadas en su cumplimiento.

## Sobre los autores

---

### **Karen Andrea Garzón-Sherdek**

Directora de Relaciones Internacionales de la Universidad Internacional SEK, Ecuador. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9315-6287>. Correo electrónico: [karen.garzon@uisek.edu.ec](mailto:karen.garzon@uisek.edu.ec)

### **Santiago Manuel Cahuasquí-Cevallos**

Maestrante del programa de Sociología Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2824-9719> Correo electrónico: [sancacellos@hotmail.com](mailto:sancacellos@hotmail.com)

### **Iztacochitl Adela Alarcón Romero**

Licenciada y maestra en comunicación por la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha colaborado en el área de comunicación social de diferentes instancias gubernamentales en la Ciudad de México. Ha fungido como profesora de Comunicación, Periodismo, Mercadotecnia y Publicidad en instituciones educativas privadas, es fundadora de la red Educación sin Aulas, miembro de la Asociación Civil de periodistas en comunicación y sustentabilidad y en 2016 recibió el galardón de segundo lugar a la mejor tesis de la Ciudad de México. Actualmente es profesora investigadora de tiempo completo en la carrera de ciencias de la comunicación en la Universidad del Mar, Campus Huatulco. Trabaja líneas de investigación sobre análisis del discurso, historia oral, identidad territorial, cultura y periodismo. Correo: [iztacochitlumar@gmail.com](mailto:iztacochitlumar@gmail.com)

### **María Inés Arévalo Jaramillo**

Magister en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Ecuador, Abogada y Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad Nacional de Loja. Estudios de diplomado en Derechos Humanos, Participación Política y Seguridad del Estado. Experiencia como docente y analista político. Actualmente docente de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja. Correo: [miarevalo27@gmail.com](mailto:miarevalo27@gmail.com)

### **María de los Ángeles Ochoa Jiménez**

Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja,

miembro de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política (AECIP).  
Correo: [maria.d.ochoa@unl.edu.ec](mailto:maria.d.ochoa@unl.edu.ec)

**Alejandro José Molina Mendoza:** Lic, en Filosofía Política por la Universidad Central de Venezuela y Mgs. en Política Comparada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales del Ecuador. Actualmente es Director de Investigación y Publicaciones del Instituto de la Democracia. Es miembro de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política y es autor de varios artículos en revistas arbitradas y no arbitradas sobre filosofía política y ciencia política. Correo: [alejandro.molina.m@gmail.com](mailto:alejandro.molina.m@gmail.com)

**Rómulo Javier Ladino Castillo:** Rómulo Javier Ladino. Magister en Análisis Político por la Universidad Abierta de Cataluña UOC. Abogado por la Universidad Abierta de Loja, Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador. Experiencia en temas de análisis político, gobernabilidad, gestión de conflictos políticos sociales y ambientales, diseño de sistemas de alertas temprana de conflictos socio políticos, relaciones comunitarias, seguridad ciudadana. Correo: [javiladinoc@gmail.com](mailto:javiladinoc@gmail.com)



La Constitución de la República del Ecuador establece, como uno de los deberes del Consejo Nacional Electoral, el de organizar y poner en funcionamiento un instituto de investigación, capacitación y promoción político electoral, denominado Instituto de la Democracia.

El Instituto de la Democracia propicia el estudio de las democracias representativas, directa y comunitaria; el asesoramiento técnico a la Función Electoral; la capacitación y formación en democracia del personal electoral, de los sujetos políticos y de la sociedad civil; y, la promoción de la democracia en el Ecuador, desde un enfoque académico, pedagógico y pluralista.

En atención a nuestra razón de ser y compromiso con la ciudadanía, esta publicación plantea un firme anhelo de generar conocimientos sobre la democracia a través de la investigación, análisis y debate, desde un enfoque intercultural, incluyente, participativo, de género e intergeneracional.

