

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS, AFROECUATORIANAS Y MONTUBIAS DE ECUADOR

## RESUMEN EJECUTIVO



PROYECTO DE APOYO  
AL CICLO ELECTORAL EN ECUADOR

**2020 - 2023**



PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE  
LAS MUJERES DE PUEBLOS Y  
NACIONALIDADES INDÍGENAS,  
AFROECUATORIANAS Y  
MONTUBIAS DE ECUADOR

RESUMEN  
**EJECUTIVO**

PROYECTO DE APOYO AL CICLO ELECTORAL EN ECUADOR

**2020 - 2023**

**PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES DE PUEBLOS Y NACIONALIDADES INDÍGENAS, AFROECUATORIANAS Y MONTUBIAS DE ECUADOR**  
 Proyecto de Apoyo al Ciclo Electoral en Ecuador 2020 - 2023

**Consejo Nacional Electoral**

**Tribunal Contencioso Electoral**

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo**

Pablo Galarce, Asesor Técnico Principal  
 Marianela Vega Benavides, Técnica Especialista  
 Dayana León Franco, Consultora

**EDICIÓN**

Manthra Comunicación  
 info@manthra.ec

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Manthra Comunicación  
 info@manthra.ec

El presente documento ha sido realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del Proyecto ‘Apoyo al ciclo electoral en Ecuador 2020-2023’, proyecto suscrito con el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE); financiado por la Unión Europea (UE), la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Embajada de Suiza; e implementado por el PNUD.

Queremos agradecer a todos quienes hicieron posible la elaboración de este documento, en especial a las autoridades y equipos técnicos del CNE y el TCE; así mismo al equipo del PNUD, por su colaboración y asistencia técnica para el desarrollo del mismo.

Copyright © PNUD 2023.

Todos los derechos reservados.

Elaborado en Ecuador.

El PNUD autoriza la reproducción parcial o total de este contenido, siempre y cuando se realice sin fines de lucro y se cite la fuente de referencia.

“Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco de sus Estados Miembros”.



## CONTENIDOS

- PRESENTACIÓN:  
Diana Atamaint, Presidenta del Consejo Nacional Electoral del Ecuador .....4
- PRESENTACIÓN:  
Matilde Mordt, Representante Residente de PNUD Ecuador .....5
- ANTECEDENTES.....7
- ALCANCE DEL ESTUDIO.....8
- METODOLOGÍA.....9
- ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO.....10
- CONCLUSIONES.....13
- RECOMENDACIONES.....15
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....16





Cuando iniciamos nuestra gestión en la presidencia del Consejo Nacional Electoral (CNE), en el año 2018, siempre tuvimos como eje central la articulación y el trabajo con las mujeres diversas del Ecuador; primero, para conocer sus demandas y, segundo, para que estos intereses estratégicos fueran parte de la consolidación de una democracia paritaria y de la lucha por la erradicación de la violencia política. En este contexto, logramos reformar la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, para garantizar una verdadera democracia paritaria y generar las herramientas claves que nos den a las mujeres todas las seguridades jurídicas para la erradicación de la violencia política.

Aún con todos los avances normativos persisten las dificultades para que las mujeres participen en procesos democráticos, acentuándose aun más cuando esta es perteneciente a pueblos y nacionalidades afroecuatorianas, montubias e indígenas. Así también, las limitaciones no sólo se hacen presentes en el acceso a las candidaturas, sino en ser parte y participe de la política, en el ámbito local y nacional. Teniendo que enfrentar barreras sociales, culturales, económicas e ideológicas.

Es por esta razón que el CNE, en el marco de su cooperación con el PNUD y con base en el proyecto “Apoyo al Ciclo Electoral”, solicita la asistencia técnica para la realización del Estudio sobre la participación política de las mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias.

En todos los territorios recorridos durante el trabajo de campo de la investigación se identificaron puntos en común entre las mujeres, como las persistentes y sistematizadas prácticas de discriminación en los entornos políticos. Igualmente, las manifestaciones sexistas y racistas siguen enraizadas en determinadas estructuras políticas y públicas del país. Conocimos que las mujeres tienen el temor a denunciar porque no tienen la certeza de que sus demandas sean exitosas, debido a la falta de recursos económicos y acceso a ayuda legal. Persiste, también, el miedo a estar expuestas, lo cual incide, inevitablemente, en su entorno familiar y comunitario, donde el machismo todavía es latente.

Si bien se mantienen los nudos críticos para la efectiva participación de las mujeres, no sólo por las desigualdades a lo largo de la historia en múltiples ámbitos, sino también por la transformación de los imaginarios y las representaciones sociales que perpetúan en el discurso público, un concepto erróneo sobre el éxito de los liderazgos masculinos; este estudio abrirá paso para que desde la institucionalidad del CNE se implementen políticas, programas y planes que nos permitan avanzar por una democracia más real y acorde a nuestros pueblos y nacionalidades. Como mujer amazónica este será siempre mi compromiso con mis compañeras y colegas que han abierto, en nuestra memoria e historia, el sendero del liderazgo y la representación.

**Diana Atamaint,**  
Presidenta del Consejo Nacional Electoral del Ecuador



La democracia, más que un sistema político, es una forma de vida. Implica la promoción de los derechos humanos, el desarrollo, la paz y la seguridad. A través de una participación ciudadana activa, los estados escuchan las voces de diferentes grupos de la sociedad, incluidos los más vulnerables, dando paso a la construcción de sociedades más justas e incluyentes, condiciones fundamentales para lograr el desarrollo sostenible.

Debemos trabajar para fortalecer la democracia desde una perspectiva inclusiva, que reconozca y valore la diversidad de las personas y de las comunidades, y que promueva su participación efectiva en las decisiones que afectan sus vidas.

En ese sentido, la Agenda 2030 ofrece una oportunidad única para avanzar hacia una democracia representativa y participativa; sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible reflejan los valores y principios de la democracia, como la igualdad, la justicia, la libertad, la responsabilidad, el estado de Derecho y la cooperación.

En este contexto, con el Consejo Nacional Electoral, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha apoyado la realización de este estudio sobre la participación política de mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios en diferentes regiones del Ecuador, centrando el análisis en el ejercicio de los derechos políticos activos (voto) y pasivos (candidaturas). El estudio parte de la premisa de que el papel de las mujeres diversas es fundamental para contribuir al fortalecimiento de una democracia inclusiva en Ecuador.

Este documento reúne las reflexiones y experiencias de mujeres políticas, actores sociales y diversos expertos y expertas, que abordan temas clave como la gobernabilidad democrática, la participación ciudadana, la interculturalidad, la igualdad de género y los derechos humanos. Es un estudio que pretende brindar conocimientos y buenas prácticas que inspiren acciones concretas para la promoción de la paridad en la participación política de las mujeres en cargos de decisión, así como la prevención de la violencia de género hacia las mujeres líderes, defensoras de derechos humanos y mujeres políticas, tomando en cuenta un enfoque territorial, la interculturalidad y la interseccionalidad.

Las recomendaciones generadas por la investigación hacen un llamado a la implementación de acciones afirmativas sostenidas que fomenten la participación de mujeres en la vida política, libre de violencia. Después de todo, la paridad de género en la política es uno de los propulsores de una verdadera democracia.

El estudio es parte de los resultados del proyecto “Apoyo al Ciclo Electoral” que el PNUD implementa con recursos propios y de la Unión Europea, España y Suiza. Esperamos que sea de utilidad para aquellos que quieren aportar al fortalecimiento y consolidación de la democracia en nuestra región.

**Matilde Mordt,**  
Representante Residente de PNUD Ecuador





## ANTECEDENTES

El estudio para el fortalecimiento de la participación política de mujeres pertenecientes a los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas y montubias en el Ecuador, se ha desarrollado en el marco del proyecto *Apoyo al Ciclo Electoral en Ecuador*, implementado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que cuenta con el apoyo de la Unión Europea, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Embajada de Suiza en Ecuador. El proyecto aporta asistencia técnica tanto al Consejo Nacional Electoral (CNE) como al Tribunal Contencioso Electoral (TCE), y tiene entre sus ejes principales la participación política de las mujeres.







## ALCANCE DEL ESTUDIO

El diagnóstico sobre los logros, los obstáculos y los desafíos de la democracia paritaria se realizó desde un enfoque y perspectiva de género e interculturalidad, así como la identificación y visibilización de los mecanismos de violencia política de género y diferentes formas de discriminación. En este contexto, se articuló una propuesta que permitiera identificar políticas públicas, programas y proyectos para la promoción y ejercicio pleno y efectivo de los derechos de participación política de mujeres de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios en el Ecuador. Dicha propuesta contó con la construcción participativa de mujeres, la academia, cooperación internacional y el Estado, como se detalla a continuación:

- **Función Electoral:**  
Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral.
- **Instituciones del Estado ecuatoriano:**  
Defensoría del Pueblo; Ministerio de la Mujer; Consejo Nacional para la Igualdad de Género y Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades.
- **Organizaciones:**  
Federación Interprovincial de Centros Shuar; Movimiento Afro del Azuay; Coordinadora Nacional de Mujeres Negras; Organización Hatari Warmi; Unión de Comunidades Indígenas de González Suárez y Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador.
- **Sociedad civil y centros de atención:**  
Colectivo Mujeres de Asfalto, Fundación Igualdad, Fundación Símbolos Patrios, Escuela de Formación AfroAndina, Killa Colectiva Feminista y Fundación Nuevos Horizontes.
- **Gremios y sindicatos:**  
Frente Unitario de Trabajadores; Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres y Unión Nacional de Trabajadoras del Hogar y Afines.
- **Academia:**  
Universidad Andina Simón Bolívar; Universidad Técnica del Norte; Universidad del Azuay; Universidad San Gregorio de Portoviejo; Universidad Técnica de Ambato y Universidad Técnica Luis Vargas Torres.
- **Sistema político-partidario:**  
Organizaciones políticas; autoridades electorales en territorio; candidatas y lideresas.

## METODOLOGÍA

Se implementó una metodología participativa *in situ* desde los diversos contextos del país, y se visitaron 12 de las 24 provincias del Ecuador: Azuay, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotacachi, Esmeraldas, Guayas, Imbabura, Pichincha, Manabí, Morona Santiago y Tungurahua.

El trabajo de campo se desarrolló fundamentalmente durante el proceso de la campaña electoral correspondiente a las Elecciones Seccionales del 2023, iniciando en la provincia de Imbabura y concluyendo en Esmeraldas. Cabe resaltar que varios de los territorios incluidos en el estudio tienen altos índices de inseguridad, situación que afectó también a las elecciones del 5 de febrero de 2023.

En la definición de las herramientas de recolección de datos, se estableció la justificación del criterio muestral, que parte de lo señalado por la Constitución de la República del Ecuador (2008) en el artículo 56: “Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible”. Al respecto, se revisaron datos estadísticos por territorio, por autoidentificación y por sexo.

En el caso de pueblos y nacionalidades indígenas, se tuvo como referencia el capítulo de Ecuador dentro de la publicación *El Mundo Indígena 2022*, donde se señala que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC, febrero 2022) la población en el país es de 17 895 131 habitantes, de los cuales más de 1 millón de personas pertenece a las 14 nacionalidades indígenas. La distribución en el territorio es la siguiente: en la Sierra (68.20 %), la Amazonía (24.06 %) y en la Costa (7.56 %). Con respecto a la autoidentificación, el último censo del 2010 consignó la existencia de las siguientes nacionalidades indígenas: tsáchilas, chachi, epera, awa, kichwas, shuar, achuar, shiwiar, cofán, siona, secoya, zápara, andoa y waorani (Ortiz, 2022).



## ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

El estudio analizó las reformas al Código de la Democracia, que determinan la progresividad de la paridad de candidatas: en el 2021, el porcentaje de mujeres que encabezaron las listas fue apenas del 15 %; en el 2023 fue del 30 %, y en la elección subsiguiente se prevé que sea del 50 %. En esta etapa las organizaciones políticas tendrán la obligación de inscribir binomios presidenciales paritarios (Registro Oficial Año I – No 134, 2020). Un hito en la normativa ecuatoriana fue también la tipificación de la violencia política como una infracción electoral muy grave, cuya sanción corresponde a la imposición de una multa de 21 a 70 salarios básicos unificados, así como la destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años.

El análisis documental se complementó con la evidencia estadística, primero a partir de la información proporcionada oficialmente por el CNE y el TCE –comparecencias públicas de las autoridades electorales– y segundo, una encuesta que fue enviada a los partidos y movimientos políticos nacionales y que también fue compartida con los actores/as del sistema partidario.

Para el caso específico de las autoridades seccionales, de las 14 878 candidaturas de mujeres el 1.98 % (n. 295) fueron afroecuatorianas; el 0.32 % (n. 48) fueron blancas; el 7.14 % (n. 1063) indígenas; el 84.04 % (n. 12503) fueron mestizas; el 4.50 % (n. 670) montubias; 0.51 % (n. 76) eran mulatas; el 0.38 % (n. 56) negras y el 1.12 % (n. 167) correspondería a otras (CNE, 2023).

La provincia con mayor participación política de mujeres afroecuatorianas en las Elecciones Seccionales del 2023 fue Esmeraldas (n. 200); mientras que Imbabura tuvo candidatas indígenas mayoritariamente (n. 169), y Manabí montubias (n. 474). Todas las provincias del presente estudio fueron visitadas. En los próximos apartados, en el análisis cualitativo, se detallarán los hallazgos.

En el caso de la inclusión obligatoria de un 30 % de mujeres encabezando las listas de las candidaturas, como lo determinaron las reformas electorales del 2020, se resaltó el incremento de la participación, al hacer un comparativo entre las seccionales del 2019 y las del 2023, conforme a lo informado por Atamaint Wamputsar (2023).

En el caso de la inclusión obligatoria de un 30 % de mujeres encabezando las listas de las candidaturas, como lo determinaron las reformas electorales del 2020, se resaltó el incremento de la participación, al hacer un comparativo entre las seccionales del 2019 y las del 2023, conforme a lo informado por Atamaint Wamputsar (2023).

**Tabla:**  
Comparativo de encabezamiento de listas por mujeres 2019 vs. 2023

Candidaturas de mujeres	ENCABEZAMIENTO DE LISTAS <sup>1</sup>	
	Elecciones Seccionales del 2019	Elecciones Seccionales del 2023
Prefecturas	18 %	24 %
Alcaldías	14 %	31 %
Concejalías urbanas	24 %	40 %
Concejalías rurales	22 %	43 %
Vocalías de juntas parroquiales	20 %	39 %

Para las elecciones del 2023 fueron calificadas 1184 candidaturas pertenecientes a pueblos y nacionalidades afroecuatorianas; 4745 indígenas y 2860 candidaturas montubias. Este resultado fue considerado un hito sustancial en el proceso. La presidenta del CNE resaltó también que se cuenta con un registro de la participación política, por primera vez en la historia democrática del país, de pueblos y nacionalidades, lo cual es una contribución al mejoramiento del diseño de políticas públicas, que deberán guiarse por los principios de inclusión e igualdad en la participación política (Atamaint Wamputsar, 2023).

Sobre el acceso a la justicia electoral, Coloma Peralta (2022) señaló que, desde la inclusión de la figura de la violencia política como infracción electoral, el TCE ha sustanciado 18 denuncias. De ellas, ocho provienen de la provincia de Pichincha: “Esto no implica necesariamente que en esta provincia sucedan más de este tipo de conductas, sino, tal vez, que en otras provincias se ha dificultado el acceso, ya sea por desconocimiento u otro tipo

<sup>1</sup> Para el proceso del 2023 fue obligatorio, por las reformas al Código de la Democracia, el encabezamiento de listas de mujeres en un 30 %.



## CONCLUSIONES

de barreras”, manifestó. Coloma Peralta (2022) también añadió que es importante tener en cuenta el rol que han desempeñado las organizaciones sociales, pues cuatro de estas denuncias fueron promovidas por este tipo de colectivos. 6 de las 18 causas presentadas ante el Tribunal tuvieron una sentencia ejecutoriada hasta el mes de mayo del 2023.

Uno de los temas fundamentales, luego de las reformas electorales del 2020, fue la importancia de la armonización de las normativas internas de las organizaciones políticas con aspectos fundamentales como la erradicación de la violencia política, lo cual se profundizó en los diálogos que se mantuvieron en territorio. Al respecto, el 62 % de las y los actores del sistema partidario encuestados afirmó poseer protocolos en ese sentido.

Aun con los nudos críticos que todavía persisten en procesos electorales, si esta circunstancia se analiza con enfoque y perspectiva de género e interculturalidad, en las Elecciones Seccionales del 2023 se presentaron avances significativos en el país, con la elección de mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades al frente de determinados gobiernos autónomos descentralizados y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. En esta última institución es obligatorio, por norma constitucional y legal, que dentro de los siete consejeros o consejeras exista uno o una que se autoidentifique como afroecuatoriano o afroecuatoriana, montubio o montubia o indígena. Mujeres con amplia trayectoria estarán al frente de las prefecturas como Lourdes Tibán (Cotopaxi), Roberta Zambrano (Esmeraldas), Marcela Aguiñaga (Guayas), Magali Orellana (Orellana), Paola Pabón (Pichincha), Johana Núñez (Santo Domingo de los Tsáchilas) y Karla Reátegui (Zamora Chinchipe).

Este fue un proceso electoral donde se dio un giro histórico a estos procesos con la elección de Diana Caiza como la primera mujer e indígena que llega a la Alcaldía de Ambato, provincia de Tungurahua.

Luego de las entrevistas en profundidad semiestructuradas con personas clave de las organizaciones políticas, la academia, el Estado y la sociedad civil, se logró llegar a las siguientes conclusiones:

- Las reformas del 2020 al Código de la Democracia están dando resultados en cuanto a la participación política de las mujeres en el país, pues se ha incrementado la representación en los gobiernos autónomos descentralizados, luego de los resultados en las Elecciones Seccionales del 2023. No obstante, existen algunos elementos que a continuación se detallan y que orientarán el delineamiento de acciones en un futuro inmediato.
- Persisten prácticas y acciones en los entornos del sistema político electoral que profundizan la discriminación, tanto por la identificación sexo-genérica como mujer como por la pertenencia a pueblos y nacionalidades.
- Las manifestaciones sexistas y racistas siguen enraizadas en determinadas estructuras políticas del país.
- Las mujeres tienen temor a denunciar porque no tienen la certeza de que su proceso sea exitoso, debido a que no cuentan con los suficientes recursos para trasladarse a la ciudad de Quito, donde está establecido el TCE, ni para el pago de honorarios profesionales a abogados que les patrocinen.
- Se percibió el miedo de estar expuestas, debido a que en la página del TCE los casos son públicos y de fácil acceso, lo cual incide en su entorno familiar y comunitario, donde el machismo todavía está latente.
- En determinadas organizaciones políticas se ha posicionado el discurso de que la paridad es una dádiva.
- Los partidos y movimientos consideran a las organizaciones de la sociedad civil y estructuras sindicales históricas un nicho importante de identificación de liderazgos femeninos; sin embargo, muchas mujeres no quieren asumir este salto de lo social a lo político, justamente por las situaciones de exposición pública que podrían acarrear violencia política y exclusión.
- Las desigualdades territoriales, la falta de oportunidades económicas, la ausencia de un presupuesto para impulsar sus campañas políticas y la imposibilidad de que en muchos casos las mujeres voten por las propias mujeres, fueron nudos críticos señalados.





## RECOMENDACIONES

Con estos antecedentes, el estudio recomendó:

- Brindar asistencia técnica a la Función Electoral, que les permita la institucionalización y transversalización del enfoque de género e interculturalidad desde una mirada interseccional, para que en el corto, mediano y largo plazo se establezcan políticas públicas de género.
- Fortalecer redes de apoyo a mujeres víctimas de violencia política, así como centros de atención jurídica (universidades, sociedad civil) y psicológica, que les permita encontrar un espacio seguro de defensa y escucha, por sus derechos de participación en democracia.
- Acompañar a las mujeres electas para una efectiva gestión, así como en sus liderazgos al interior de las organizaciones políticas, mediante el Instituto de la Democracia y la articulación con el Estado, la academia y la sociedad civil.
- Generar procesos de formación educomunicacional que fomenten espacios alternativos de comunicación e información, donde existan historias, relatos y desafíos de las mujeres.
- Impulsar, conjuntamente con universidades que tengan consultorios jurídicos gratuitos, acciones de apoyo a las mujeres que sean víctimas de violencia política y decidan denunciar estos actos a partir de lo establecido en las reformas electorales del 2020. En este proceso se pueden establecer articulaciones entre el TCE y los centros educativos en diversas provincias.
- Incorporar en las mallas curriculares de las universidades materias específicas y/o contenidos sobre participación política de mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atamaint Wamputsar, Diana. 2023. «Discurso». Presentado en Inauguración de las Elecciones Seccionales 2023 y del CPCCS y Referendo 2023, Quito, febrero 5. <https://youtu.be/kpLOQMjfmEE>.
- CNE. 2023. «Solicitud de información estadística», 8 de febrero de 2023.
- Coloma Peralta, Ivonne. 2022. Entrevista inédita para el estudio para el fortalecimiento de la participación y política de mujeres pertenecientes a pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios en el Ecuador. Entrevistado por Dayana Litz León Franco.
- Ortiz, Pablo. 2022. «Ecuador». En El Mundo Indígena 2022, editado por Dwayne Mamo, 36a edición, 407-17. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA). [shorturl.at/IJR02](https://shorturl.at/IJR02).
- Registro Oficial Año I – No 134. 2020. «Reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia». <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2020/07/Reformas-CD-2020.pdf>

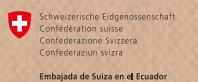




DESCARGA  
EL DOCUMENTO  
COMPLETO



Unión Europea  
en Ecuador



Embajada de Suiza en Quito Ecuador