

## La participación ciudadana desde la perspectiva del género: Ecuador\*

Amanda Páez Moreno\*\*

---

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 27 de setiembre de 2011.

**Revisión, aprobación y corrección:** 17 de noviembre de 2011.

**Resumen:** Inicia con un repaso del reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres en Ecuador, así como la institucionalización de otros derechos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres y las diversidades de género, esto analizando la normativa y la jurisprudencia que sobre el tema se ha generado. Dedicar un acápite al análisis del tema de género en la justicia electoral y concluye que aun cuando existan avances en el proceso de participación social y política de las mujeres ecuatorianas, se evidencian sus límites y obstáculos al constatar que son todavía pequeñas las cuotas efectivas de poder reservadas a las mujeres en los espacios públicos.

**Palabras clave:** Equidad de género / Participación política / Cuotas de participación política / Paridad política / Jurisprudencia electoral / Justicia electoral / Género / Mujeres / Ecuador.

**Abstract:** It begins with an overview of the acknowledgment of the right of suffrage for women in Ecuador, as well as the institutionalization of other rights related to equality between women and men and gender diversity, through the analysis of the rules and jurisprudence on the issue. It presents a section on the analysis of gender in electoral justice and concludes that even with the progress in the process of social and political participation of Ecuadorian women, there are still obstacles evidenced by the small power quotas women have in the public arena.

**Key Words:** Gender equity / Political participation / participation fee policy / political parity / Law Election / Electoral Justice / Gender / Women / Ecuador.

---

\* Ponencia presentada en el Panel sobre "Jurisprudencia electoral y género" del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. 27 de setiembre, 2011. San José, Costa Rica.

\*\*Doctora en Leyes, ecuatoriana, email [servicio.ciudadano@tce.gob.ec](mailto:servicio.ciudadano@tce.gob.ec). Jueza vicepresidenta del Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador.

Este trabajo se realiza reconociendo la comprensión innovadora del feminismo de que la política es *“toda relación de poder en la que se expresan tensiones de fuerzas, pues lo político cruza las distintas relaciones sociales, desde las de pareja, familiares, laborales hasta aquellas tradicionalmente consideradas políticas que se desenvuelven en el espacio formal, institucional, de lo público”*<sup>1</sup>.

El ejercicio de participación ciudadana, como se encuentra conceptualizada en la Constitución de 2008, ha significado un cambio radical con relación a las formas que se conocen en la democracia tradicional de los Estados modernos, incluido el ecuatoriano, ya que la intervención ciudadana se ha caracterizado por un bajo impacto de influencia en las esferas del poder político. En la práctica, los ámbitos de participación de la ciudadanía se han reducido exclusivamente a la designación de representantes, que tienen el encargo de adoptar las decisiones que en rigor le pertenecen al pueblo elector.

El temprano reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres en Ecuador, en comparación con otros países, así como la institucionalización de otros derechos relacionados con la igualdad de mujeres y hombres y las diversidades de género, no traen cambios sustanciales en el ejercicio de poder, de los patrones culturales imperantes y de las estructuras económicas y políticas que sostienen y reproducen la desigualdad. Lo expuesto tiene evidencia en los altibajos de la misma institucionalidad de género al interior del Estado, en el sistema político y en los espacios de incidencia a los que, con limitaciones *de jure* y *de facto*, tienen acceso clases, grupos y sectores tradicionalmente excluidos del poder.

---

<sup>1</sup> Vega Ugalde, Silvia: “Participación Política de la mujer”. En ACIDI-SEPLAES. Entre los límites y las rupturas : las mujeres ecuatorianas en la década del 80. Quito, Ecuador: Editorial Mendieta. 1992. p. 277.

En este modelo, la representación política es un sistema institucionalizado, en el cual la actuación de las personas que ocupan cargos de elección popular constituye la voluntad de la nación como un todo y no de sus electores individualmente considerados<sup>2</sup>, lo cual es cuestionado por quienes piensan que: “La representación” (...) es falsa y engañosa y no hace otra cosa que enmascarar la realidad, puesto que, ya en los hechos, los gobernantes no representan al pueblo, sino a las clases, partidos o grupos sociales y económicos a que pertenecen y bajo cuyo patrocinio directo o indirecto llegaron al poder, o sólo representan sus propios intereses”<sup>3</sup>.

En la tercera ola de reformas democráticas que ha vivido Latinoamérica, estos cuestionamientos han determinado que varios países incorporen mecanismos de participación ciudadana cuyo principal objetivo es contrarrestar los efectos negativos de la democracia representativa, para garantizar que la ciudadanía, de manera directa, sin intermediarios, pueda acceder a los espacios de decisión política y así influir en las decisiones que se adopten. Esto tendrá importantes efectos en la definición de las políticas y sus prioridades, porque no serán las personas representantes elegidas por el pueblo o sus delegados, quienes de manera unilateral adopten las decisiones.

Desde este sentido se evidencia la importancia que adquieren las instituciones de participación ciudadana; sin embargo, como herramientas jurídicas, su impacto dependerá de la frecuencia e intensidad con que sean

---

<sup>2</sup> Prud'Homme, Jean-Francois. Consulta Popular y Democracia Directa. México D.F.: Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 21 y 22.

<sup>3</sup> Ordóñez, Hugo. Hacia la democracia participativa: la Constitución de 1998. Cuenca, Ecuador: Fondo de Cultura Ecuatoriana, 1999, p. 33. Existen otros autores que señalan este inconveniente como Escobar, Iván, “El Sistema representativo y la democracia semidirecta”, En: Concha, Hugo (coord.). Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México: UNAM, 2002, pp. 136-139; PASCUAL, Jorge. “La Respuesta Popular”, Id., pp. 673 y 674.

ejercidas por las ciudadanas y los ciudadanos del país, es decir, su carácter innovador, que a decir de ciertos tratadistas, poseen como forma de subvertir al *statu quo*, solo se podrá cumplir en la medida en que haya un empoderamiento de estos institutos.

Remitidos a un campo mucho más problemático, podemos señalar que en el modelo de democracia representativa ha prevalecido un “espíritu elitista” en la configuración de los organismos de poder de la estructura estatal, cualquiera que ésta sea, sobre criterios más democráticos defendidos por autores como Jean Jacques Rousseau. Esto implicó por ejemplo, que los grandes propietarios de tierras, con el fin de evitar los riesgos que podía traer la democracia, es decir, la dictadura de la mayoría<sup>4</sup>, establecieran un sistema político que evitara el acceso al poder a la gran mayoría de personas de un país<sup>5</sup>.

En este modelo elitista se protegió a una clase social en discrimen de las minorías étnicas, culturales, religiosas y de las mujeres; se diseñó la política y las instituciones jurídicas del país en las siguientes décadas. Consecuentemente, cabe resaltar en este sentido el criterio de María José Añón, quien plantea que “el derecho a la igualdad se concibió para dar un trato neutral a las personas, pero en la práctica implicó que se protegió los derechos de una clase bien determinada, el hombre blanco”<sup>6</sup>.

Si bien en la actualidad existen sesgos de esta realidad, la normativa ecuatoriana ha evolucionado en los derechos de las mujeres y otras minorías o bien mayorías. El proceso ha sido lento, mas se han incorporado

---

<sup>4</sup> Esto significaba que las masas ignorantes y desposeídas, que eran la mayoría en esos tiempos, y que sigue predominando en la mayoría de países con regímenes democráticos, podían utilizar el poder estatal para quitarles los bienes a las clases altas.

<sup>5</sup> Gargadella, Roberto. Crisis de la representación política. México, D.F.: Fontamara, 1997, pp. 93-95. Este autor sostiene que el diseño de la democracia representativa asegura un modelo elitista, que busca desalentar la participación del pueblo.

<sup>6</sup> Añón, María José. Igualdad, diferencia y desigualdades. México, D.F.: Fontamara, 2001, p. 20.

nuevas prácticas que abren espacios de participación de género y de otros grupos en la política, pero es evidente que falta mucho por hacer. Esta ponencia se centrará en el estudio de la evolución de la participación ciudadana de las mujeres en el Ecuador, la situación actual y las perspectivas y dificultades que aún enfrentamos para alcanzar la igualdad material.

## **1. La evolución de la participación ciudadana de las mujeres en Ecuador**

La tendencia de las élites aristocráticas o latifundistas a restringir los derechos políticos, en especial el de participación en contiendas electorales, para la mayoría de personas, si bien no se plasmó en todas las constituciones que se generaron en esa época, existieron varias que lo hicieron, como es el caso de Ecuador; mientras que en otras no, como la Constitución norteamericana, aunque durante su proceso de elaboración, en las discusiones previas, sí se evidenció esta tendencia restrictiva, haciendo evidente el temor hacia la democracia concebida por Rousseau.

En Ecuador, se establecieron restricciones a los derechos de ciudadanía; patético es el ejemplo del artículo 12 de la Constitución de 1830 que consideraba ciudadanos a quienes cumplieran con los siguientes requisitos:

- 1. Ser casado, o mayor de veintidós años;*
- 2. Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero;*
- 3. Saber leer y escribir*

En esta disposición no se excluyen a las mujeres de los derechos políticos de manera expresa, pero en la práctica, la mujer no podía ejercer el derecho al voto, así como otras prerrogativas; esta sería la tónica que se imprimió en las siguientes constituciones hasta la de 1878. Sin embargo, es demostrativo que el Ecuador heredó los valores y prácticas del derecho colonial, en el que se daba a la mujer la calidad de incapaz relativa, sometida a la tutela del padre, en el caso de ser soltera, o del marido si estaba casada, idea reproducida en la filosofía política de la Ilustración.

La mentalidad de la época excluía la participación de las mujeres en la vida política del Estado, por lo que era innecesario hacer constar esta restricción de manera expresa<sup>7</sup>. La mujer era considerada como un ser inferior al hombre, cuyo lugar se encontraba restringido al ámbito familiar, por tanto, pese a no existir una prohibición expresa, la práctica social interpretaba la legislación en ese sentido.

Esta tradición de exclusión se explicitó en la Constitución de 1884, cuyo artículo 9 dispuso: "*Son ciudadanos los ecuatorianos varones que sepan leer y escribir, y hayan cumplido veintiún años o sean o hubieren sido casados*".

Este hecho implicó que el tema de la exclusión de las mujeres se pusiera a debate; sin embargo, quienes estaban a favor del voto femenino no pudieron imponer sus opiniones, razón por la cual se incluyó, de manera expresa, que la calidad de ciudadano únicamente la tendrían los varones.

Resulta trascendente, entonces, que en las dos subsiguientes constituciones liberales, de 1897 y 1906, se eliminara el requisito de ser

---

<sup>7</sup> Rosero, Rocío y Maldonado, Viviana (coords.). *Re/construyendo: Historia de mujeres ecuatorianas*. Quito, Ecuador: TRAMA, p. 16.

varón para ser considerado un ciudadano. Se sabe que, en el tiempo de la Revolución Liberal, las mujeres que participaron en la revolución liberal presionaron a Eloy Alfaro para que en la Constitución de 1897 se suprimiera la palabra varón en el concepto de ciudadanía<sup>8</sup>. En las discusiones que se mantuvieron para la promulgación de ambas constituciones, se puede notar claramente que sobre el análisis para reconocer el derecho al voto de la mujer, se usa un lenguaje discriminador al asignarle un rol basado en la supuesta dualidad de características de género, es decir otorgarle el “carácter más moral” en relación con los hombres, que era garantía de moralización de la política por su participación en la esfera pública, frente a otros que explícitamente denunciaban los peligros de que la familia se vea afectada por esta participación. (Hasta hoy se dice que incluso la mujer trabaja mejor que los hombres, es más disciplinada, etc., etc., atribuyendo a la mujer ciertas cualidades abandonadas por muchos hombres por su práctica social).

Lo anterior refleja una de las críticas de las primeras feministas sobre la separación y la oposición entre las esferas pública y privada en la teoría y la práctica liberal y que: “persista la creencia de que la naturaleza de las mujeres es tal que lo correcto es que estén sometidas a los hombres y que el lugar que les corresponde es la esfera privada, doméstica. A su vez, para los hombres lo correcto es que habiten y gobiernen ambas esferas”<sup>9</sup>. En ese sentido, la dicotomía entre ambas esferas pretende ocultar la sujeción de la mujer al hombre.

---

<sup>8</sup> Jiménez de Vega, Mercedes. “El voto femenino”. En: MORA, Luis (coord.). Elecciones y Democracia en el Ecuador: análisis de procesos electorales. Quito: Corporación Editora Nacional, 1990, p. 77.

<sup>9</sup> Pateman, Carole. “Críticas Feministas a la Dicotomía Público/Privado”. En: Ávila, Ramiro, Salgado, Judith y Valladares, Lola. El Género en el derecho: ensayos críticos. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 40.

Un cambio sustancial en este aspecto se logra el 19 de diciembre de 1895 (año de la revolución liberal), con la expedición del Decreto Supremo N.º 68 que declaraba a las mujeres jurídicamente habilitadas para el ejercicio de cargos públicos; así también, con la expedición de la legislación civil que disminuyó la situación de sujeción y dependencia de la mujer al hombre<sup>10</sup>.

Es más, bajo el amparo de la Constitución de 1906, la primera mujer ecuatoriana, Matilde Hidalgo de Prócel, sufragó en 1925, tras el pronunciamiento del Consejo de Estado que dictaminó que al no existir una prohibición expresa al voto femenino, la definición de ciudadanía establecida en la Constitución de 1906 debía entenderse que abarcaba tanto a hombres como mujeres<sup>11</sup>.

Posteriormente, para evitar el grado de ambigüedad generado por las dos constituciones liberales; en la Constitución de 1929, el artículo 13 reconoce de manera expresa la ciudadanía de la mujer, con lo cual se reconoce su derecho a sufragar y ser elegida: "*Es ciudadano todo ecuatoriano, hombre o mujer, mayor de veintiún años, que sepa leer y escribir*".

De esta manera, se equiparan los derechos políticos de hombres y mujeres, aunque esta equiparación no se traduciría en otros ámbitos como el civil, en donde la mujer aún era considerada incapaz relativa. Lo anterior pone de manifiesto que la asignación del rol en el ámbito doméstico no había cambiado, hecho que se vería ratificado en la Constitución de 1946, en la cual se vuelve a crear una diferencia al establecer el sufragio

---

<sup>10</sup> Grijalva, Agustín. Elecciones y representación política. Quito: Corporación Editora Nacional y Universidad Andina Simón Bolívar, 1998, pp. 95-98.

<sup>11</sup> Rodríguez, Lilya. "El derecho al voto y la participación política de las mujeres",. En: Id, p. 85.

obligatorio sólo para los varones, manteniéndose facultativo para las mujeres, lo que hizo evidente la tradición en la preferencia de género por la sociedad ecuatoriana que seguía siendo que el rol de la mujer en el ejercicio del poder público no era primordial.

*Para ser elector se requiere estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía y reunir las demás condiciones exigidas por la Ley. Dentro de estas condiciones, el voto para las elecciones populares es obligatorio para el varón y facultativo para la mujer. La Ley determinará la sanción correspondiente por el incumplimiento de este deber. La Fuerza Pública garantiza la pureza de la función electoral. No tiene derecho al voto en el sufragio universal. Su representación será funcional.*

La equiparación definitiva de los derechos políticos de los hombres y mujeres se da en la Constitución de 1967, que en su artículo 70 hace obligatorio el voto para todas las ciudadanas y ciudadanos del Ecuador. Los resultados de esta participación tienen evidencia en los procesos políticos como electoras.

## **2. Participación de las mujeres como electoras**

Desde 1984, en que se tienen datos desagregados por sexo, podemos ver cómo la participación de la mujer en las votaciones ha ido aumentando hasta volverse, incluso, mayor a la de los hombres. En las elecciones de 1984, sufragó el 48,3% de mujeres en comparación con el sexo masculino que fue del 51,7%, lo cual demuestra una activa participación de este sector, es más, en las elecciones sucesivas, hubo un incremento importante de la participación femenina<sup>12</sup>. Permittiéndonos un amplio paréntesis, cabe una comparación de esta participación en elecciones recientes.

---

<sup>12</sup> Jiménez de Vega, Mercedes. *Ibidem*, p. 82.

En la última elección general llevada a cabo en el Ecuador, el 7 de mayo de 2011, la participación de las mujeres bordeó el 78,74% frente a los hombres que alcanzó el 76%. Sin embargo, esta mayor concurrencia a las urnas no es un elemento decisivo para poder afirmar que las mujeres tienen una participación más activa, ya que en la selección de las autoridades de elección popular, no alcanzan el mismo nivel de representación que los candidatos varones. El dato anterior refleja que este mayor porcentaje puede deberse al carácter obligatorio del voto y a los problemas que trae el no obtener el certificado de votación, el cual es requerido para la realización de una variedad de trámites, tanto ante organismos públicos como privados.

Esto implica que si bien existe una participación similar a la de los hombres en el ejercicio del sufragio activo, no es un elemento definitivo para establecer que las mujeres se han incorporado en similar porcentaje al de los hombres, en los espacios de participación política, lo que debe ser analizado sobre todo en el ejercicio de otros derechos de participación política. Para ese efecto, vamos a analizar el derecho al sufragio pasivo, afiliación y desafiación de organizaciones políticas, ejercicio de cargos públicos, en especial los de dirección en los órganos estatales.

En el caso de participación de las mujeres en la política partidista, conviene analizar su intervención en las organizaciones políticas, ya sea como afiliadas, dirigentes y por último como candidatas a puestos de elección popular. En ese sentido, se observa que a pesar de que desde 1929 se reconocen y establecen derechos de ciudadanía, la participación de las mujeres en la política partidista es bastante posterior, incluso luego de que se hiciera obligatorio su voto, en 1967. Así, entre 1980 y 1989 sólo habían sido designadas máximas dirigentes dos mujeres, en los trece

partidos registrados<sup>13</sup>; en otros cargos partidarios, en 1991 había 26 mujeres y 17 en cargos suplentes.

La baja participación a nivel de dirigencia se reproduce en las bases; así, en una encuesta realizada en 1984, se registró que las mujeres afiliadas representaban el 17%<sup>14</sup>. No se dispone de información actualizada sobre afiliación de hombres y mujeres a los partidos políticos, por no existir datos desgregados por género. Este hecho ha tenido un efecto real para que las mujeres sean elegidas en un cargo de representación popular.

Sin embargo, es importante observar cómo estos antecedentes de inclusión en los partidos políticos empiezan a tener un resultado decisivo en la elección de mujeres. Así, en 1984 acceden al Congreso 3 diputadas de los 68 escaños a elegirse, esta baja representación se mantendría incluso hasta las elecciones de 1996.

Sin embargo, lo que llama la atención de los datos disponibles no es que existían pocas mujeres dispuestas a participar en la política, sino que los partidos políticos las relegaban a un papel secundario, hecho que se demuestra claramente con el número de diputadas suplentes elegidas entre 1984 y 1988: 128 frente a 213 escaños titulares.

De ahí que el reconocimiento de la igualdad formal de hombres y mujeres no fuera suficiente para superar décadas de exclusión. A partir de la Constitución de 1998, se incorporaron disposiciones que garantizaban la participación equitativa en el goce de los derechos políticos de hombres y mujeres, mediante la adopción de medidas de acción afirmativa.

---

<sup>13</sup> Mora, Luis (coord.). Serie elecciones y democracia en el Ecuador: los partidos políticos, documentos básicos, Núm. 2. Quito: Corporación Editora Nacional, 1989.

<sup>14</sup> Valdés, Teresa y Gomariz, Enrique (coords.). Mujeres latinoamericanas en Cifras: Ecuador. Madrid: Instituto de la Mujer y FLACSO.

De estas medidas, una principal consistió en la asignación de cuotas para la conformación de la dirigencia de los partidos, las listas de candidatos, las instancias de decisión y dirección en el ámbito público y de la administración de justicia. Estas disposiciones constan en el artículo 102 de la Constitución de 1998.

*El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos.*

De conformidad con la misma Constitución, para hacer viable esta disposición, en su disposición transitoria decimoséptima se estableció que la participación de mujeres en las listas para las elecciones pluripersonales debía alcanzar un veinte por ciento.

*Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes.*

La anterior disposición regía para las siguientes elecciones, a partir de la expedición de la Constitución de 1998, razón por la cual se reformó la Ley de Elecciones, vigente a la época, mediante la Ley N.º 2000-1, con la finalidad de aumentar el porcentaje de participación de género al 30%, tanto en los candidatos principales como suplentes. Este porcentaje se incrementaría en un 5% en cada proceso electoral, hasta llegar a la paridad de género, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 102 de la Constitución. Esta norma fue de gran trascendencia, ya que no sólo estableció un plazo para llegar a la paridad de género, sino que también reconoció el principio de alternancia y secuencialidad.

Con esto se superó un abuso muy común de parte de las organizaciones políticas que solían presentar en sus listas de candidatos al grupo de mujeres al final de las mismas, solamente para cumplir con el requisito de participación necesario, lo cual reducía la posibilidad de alcanzar un escaño; salvo que una de las candidatas sea reconocida en el ambiente político nacional. Lo anterior originaba que en la composición del órgano pluripersonal no se visibilizara el porcentaje correspondiente a la cuota de género.

Esta misma reforma estableció que incumplir con esta disposición acarrearía la invalidez de la lista y por tanto el Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, de entonces, debían negar, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquella lista. Claro que dada la disposición legal, las declaratorias de invalidez se las daba de oficio por parte del órgano encargado.

Sin embargo, se requirió de sucesivas reformas al artículo 41 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Elecciones, para alcanzar la paridad de género y que los principios de alternancia y secuencia fueran entendidos en la fórmula hombre-mujer o viceversa, con equidad de género entre principales y suplentes<sup>15</sup>.

De esta manera, se superó una práctica muy común y que en principio fue avalada por este reglamento, que consistió en que los partidos políticos, al momento de presentar la lista, determinaran el criterio de alternancia y secuencialidad, con el consentimiento de todos los candidatos de esa lista. Esto originaba que hubiera listas en que se presentaban dos

---

<sup>15</sup> Estas reformas se dictaron por Resolución N.º 1 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en Registro Oficial 384 de 23 de julio de 2004; Resolución N.º 5 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en Registro Oficial 337 de 18 de agosto de 2006; y, Resolución N.º 7 del Tribunal Supremo Electoral, publicada en Registro Oficial 118 de 3 de julio de 2007.

candidatos y dos candidatas y así hasta completar la lista, o tres candidatos y tres candidatas hasta completar la lista.

Lamentablemente, la disposición constitucional que obliga a una participación equitativa en la conformación de los partidos políticos no fue aplicada, a tal punto que no se reformó la Ley Orgánica de Partidos Políticos para que se pueda viabilizar esta disposición. Además, la inclusión de las mujeres en los órganos directivos de las instituciones públicas tampoco se efectivizó en la práctica.

La reforma reglamentaria tuvo significativo impacto en las subsiguientes elecciones, en cuanto a la inclusión de la mujer en los organismos pluripersonales. En las elecciones de 2002, esto significó que las mujeres alcanzaran una representación del 19%, frente a la obtenida en 1996 que fue tan solo del 4,88%. Este porcentaje se incrementaría paulatinamente en los años siguientes, hasta llegar al 2007, en que se elegirían los escaños para la asamblea constituyente, para lo cual las listas de candidaturas deberían estar conformadas por el 50% de mujeres de manera secuencial (mujer-hombre u hombre-mujer y así sucesivamente), llegando al 34,62%.

Es importante mencionar que los avances en la representación de género en los organismos de elección colegiados no han sido similares al caso de candidaturas unipersonales, donde si bien se han ampliado las candidaturas de mujeres no han sido elegidas en porcentajes importantes para ocupar esos cargos. Así, desde 1978 apenas se han elegido 7 prefectas provinciales; una situación parecida ocurre en el caso de las alcaldías.

Se debe reconocer que muchas veces las condiciones sociales no van de la mano de los cambios normativos, razón por la cual ciertas disposiciones, para equiparar las condiciones para el acceso de la mujer a la política, no han tenido el resultado esperado; también, debe considerarse la falta de oportunidades para que las mujeres ejerzan cargos públicos y conformen directivas de los partidos políticos, en los que además no se establecían criterios de participación proporcional entre hombres y mujeres. Sin embargo, y por aplicación de acciones positivas, se han ido abriendo espacios dentro de la organización estatal, bien entendido que aquellos mecanismos de perfeccionamiento de la democracia no han de confundirse con las acciones de beneficencia, sino que son acciones democráticas y de la ciudadanía que se apartan de las concesiones que graciosamente se aceptan, desde quienes tienen más poder o ventajas a favor de quienes, por las condiciones económico-sociales, se ven en situación de inferioridad o desventaja. El dar “el regalo” por quienes más tienen, que puede ser retirado en cuanto cesa la voluntad de mantenerlo, es comparable con las cuotas de participación por sexo que se aplican en el campo político, como ejemplo de esta concepción todavía predominante que no forma parte del concepto atinente a la democracia, puesto que no es vista desde una perspectiva de derechos ni como parte de un acuerdo dirigido a perfeccionar las condiciones para que la democracia sea una realidad<sup>16</sup>.

A este respecto, el Tribunal Contencioso Electoral ha ratificado la importancia de esta medida de acción afirmativa:

*Tales disposiciones constitucionales se orientan al reconocimiento de derechos humanos, también reconocidos en diversos instrumentos internacionales, que establecen el derecho de todas las personas a tener*

---

<sup>16</sup> Soto, Clyde. “Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social”. En: Igualdad para una democracia incluyente. Edición del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ASDI, USAID, 2009, p. 69

*acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país, y de manera particular, a ocupar cargos y ejercer todas las funciones públicas en cualquiera de los planos gubernamentales. Así los principios de alternabilidad y secuencia entre hombres y mujeres (...) constituye un mecanismo para contribuir a tales condiciones de igualdad en la integración de las listas, así como a las condiciones de elegibilidad. Todo lo mencionado tiene como finalidad tutelar la participación, en el entendido de que ésta compone un elemento sustancial de la democracia.<sup>17</sup>*

### **3. Régimen actual**

Con la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador, en el año 2008, se fortalecieron muchos de los avances ya realizados por la Constitución de 1998 y la 16.<sup>a</sup> legislación secundaria en materia de la participación política de mujeres y hombres, para alcanzar igualdad en la política formal. Sin embargo, la trascendencia de esta norma marca un hito, porque se enfrenta de manera más decisiva a los roles y prejuicios que tradicionalmente están vinculados a las diferencias de género construidas culturalmente y asentadas en la estructura de la sociedad y en el sistema político. Una prueba de ello es que en las últimas elecciones de 2009, la representación de la mujer en el órgano legislativo alcanzó el 33,06%, porcentaje menor al de 2007, dato que nos indica que el establecimiento de las cuotas tiene sus límites.

La Constitución de 2008 vuelve a reconocer el principio de participación paritaria de hombres y mujeres en las directivas de los partidos políticos, que se encuentra recogida en el artículo 108, y la paridad y alternancia entre hombres y mujeres en las listas para elecciones pluripersonales en el artículo 116. A diferencia de lo ocurrido con la

---

<sup>17</sup> Tribunal Contencioso Electoral, Sentencia N.º 350-2009, 18-V-2009.

vigencia de la Norma Suprema de 1998, bajo el actual régimen electoral se reguló el principio de participación equitativa en la conformación de las directivas de los partidos en el Código de la Democracia.

Por otro lado, en lo que se refiere a la conformación de los órganos de la función electoral, se exige de manera expresa que se respete el principio de paridad de género. Disposición que fue acatada por la Asamblea Nacional Constituyente, ya que en la conformación tanto del Consejo Nacional Electoral como del Tribunal Contencioso Electoral se nombraron a cinco miembros mujeres y cinco varones como titulares y suplentes, en cada uno de estos organismos. Este principio se reproduce de manera general para la conformación de todos los altos órganos colegiados del Estado.

Además, en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, se ratificaron e incluso se lograron avances adicionales, en torno a la disposición de la alternancia y secuencia, haciéndolo extensivo para las candidaturas de Prefectura y Viceprefectura, ya que los binomios deben ser de una mujer y un hombre o viceversa<sup>18</sup>. Además, en el caso de empate para el último escaño en elecciones pluripersonales entre un hombre y una mujer, esta última tendrá preferencia en la adjudicación del cargo<sup>19</sup>.

#### **4. Cambios de paradigma**

La Constitución de 2008 aborda el tema desde una perspectiva radicalmente diferente, pues además de centrarse en las diferencias entre hombres y mujeres, que implica adoptar ciertas medidas particulares, como el caso de la mujer embarazada, busca modificar el rol doméstico asignado

<sup>18</sup> Véase Código de la Democracia, artículo 163.

<sup>19</sup> Véase Código de la Democracia, artículo 165.

a la mujer, reconociendo que el hombre también es parte de estas actividades. De esta manera, nos adscribimos a Joan Williams quien sostiene:

*La sensibilidad al género y al poder brindará pautas para el diseño de medidas correctivas para lograr igualdad de género. Primero, los privilegios tradicionales de los hombres deberían extenderse a las mujeres que desempeñan roles tradicionalmente masculinos. Segundo, las desventajas tradicionales de las mujeres deberían ser eliminadas para ambos sexos, pretender extenderlas a los hombres, inevitablemente resultará ser una ficción(...) los privilegios tradicionales de las mujeres deberían extenderse a los hombres que desempeñan roles tradicionalmente femeninos, cambiando el objetivo de ellos, de sexo (forma del cuerpo) a género (roles sociales)<sup>20</sup>. (El subrayado es nuestro)*

El artículo 67, inciso 1 de la Constitución, reconoce la igualdad de derechos y oportunidades de los integrantes de la familia<sup>21</sup>, y en su artículo 69 se establece: la maternidad y paternidad responsables y se les asigna a ambos las responsabilidades domésticas, en especial cuando se encuentren separados; igualdad de derechos en la administración de la sociedad conyugal y la sociedad de bienes; la protección estatal a quienes sean jefas y jefes de familia, sin importar el género; y, la promoción estatal de la corresponsabilidad materna y paterna<sup>22</sup>. Por último, el artículo 333

<sup>20</sup> Williams, Joan. "Igualdad sin Discriminación". En: Ávila, Ramiro, Salgado, Judith y Valladares, Lola. El género en el derecho: ensayos críticos. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, p. 273.

<sup>21</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 67, inc. 1: "Se reconoce la familia en sus diversos tipos. El Estado la protegerá como núcleo fundamental de la sociedad y garantizará condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Estas se constituirán por vínculos jurídicos o de hecho y se basarán en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes".

<sup>22</sup> Id., artículo 69, numerales 1, 3, 4 y 5: "Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia: 1. Se promoverá la maternidad y paternidad responsables; la madre y el padre estarán obligados al cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, en particular cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo. 3. El Estado garantizará la igualdad de derechos en la toma de decisiones para la administración de la sociedad conyugal y de la sociedad de bienes. 4. El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefas y jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones, y prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier causa. 5. El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos (...)"

reconoce el trabajo doméstico y el cuidado humano que se realiza en los hogares, sin establecer a un sexo determinado el cumplimiento de este rol<sup>23</sup>.

Además, se establece como un principio transversal dentro de la formulación de las políticas públicas y para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, la incorporación de criterios de género, lo cual implica que no se adoptarán medidas en relación al sexo, sino por los roles de género, independientemente de que estos oficios sean realizados por hombres o mujeres.

Con el respaldo normativo de la Constitución, las políticas y acciones de los diferentes organismos estatales deben encaminarse a que se eliminen esos prejuicios, para pasar a la práctica de igualdad de género y desmitificar los roles. El Ejecutivo ha lanzado algunas campañas informativas en este aspecto; ha conformado el gabinete de forma paritaria, en otros. En el Legislativo, se han aprobado algunas reformas legales para la equiparación de los roles, especial mención merece la licencia de paternidad, como una manera de involucrar al padre en las responsabilidades del cuidado infantil.

## **5. El género en la justicia electoral**

Desde el punto de vista institucional, el principio de paridad de género en la conformación de los máximos órganos directivos de las instituciones del Estado fue aplicado para la conformación de los miembros de la función

---

<sup>23</sup> Íd., artículo 333: "Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley".

electoral. En el caso específico del Tribunal Contencioso Electoral, en lo que se refiere a la conformación de su pleno, actualmente existen tres mujeres, dos de las cuales ocupan los cargos de Presidenta y Vicepresidenta.

En el ámbito jurisdiccional, es indudable que una de las garantías de la justicia electoral es la imparcialidad, es decir, que el género no puede otorgar a las mujeres privilegios para acceder a la justicia, so pena de afectar el principio de igualdad. En ese sentido, no se han establecido mecanismos de acción afirmativa en el campo del procedimiento contencioso electoral.

Esto significa que las medidas antes citadas sobre las cuotas de participación en las candidaturas pluripersonales, la integración de las directivas de los partidos, entre otras, deben ser tomadas en cuenta por los jueces electorales al momento de adoptar una decisión, pero siempre garantizando a las partes, independientemente de su género, el debido proceso y los demás derechos de protección consagrados por la Constitución.

Sin embargo, en ciertos casos, la actuación del Tribunal Contencioso Electoral deberá tomar en cuenta el factor del género, para realizar una interpretación que más se ajuste al principio que dispone la Constitución y que busca equiparar a los hombres y mujeres, reconociendo un trato preferencial cuando se trata de los roles de género, independientemente de quien los haga.

Por esta visión, el Tribunal Contencioso Electoral resolvió la Causa N.º 020-2010, en la cual se apelaba la sanción impuesta por el Consejo Nacional Electoral a una tesorera única de campaña, por el incumplimiento de las cuentas de campaña, con la pérdida por dos años de los derechos de

participación. La recurrente argumentó que no pudo cumplir con su obligación porque consiguió un trabajo en una hostería que se encontraba lejos del lugar de presentación de las cuentas y de difícil acceso. Al ser ella el único sustento familiar, pues el padre de los menores no cumplía con sus obligaciones paternas, no podía rechazar este empleo, so pena de afectar las fuentes de ingreso para sus hijos.

En este caso, el Tribunal Contencioso Electoral sin tomar una postura en relación al sexo de la recurrente, hizo un análisis del rol de género que tenía como jefa de hogar. En ese sentido sostuvo que la obligación que tenía la Tesorera Única de Campaña contribuye al cumplimiento del derecho a la igualdad en la contienda electoral, y por tanto, en el presente caso, entra en colisión con otros derechos fundamentales como el derecho al trabajo, que al ser ejercido, permite concretar el mandato constitucional de protección prioritaria a un grupo vulnerable, así como velar por el interés superior de los niños, que se verificará con la vigencia plena de los derechos a la educación, salud, alimentación y seguridad social. Por lo que, en este caso, cabe la aplicación del juicio de ponderación plenamente reconocido y válido para la absolución de dichas contradicciones, en el marco del cumplimiento de los principios de irrenunciabilidad, interdependencia y *pro homine*.

Al existir en el caso principios y derechos en colisión, fue el criterio de ponderación el que permitió que hubiera un peso definitivo relevante y preferente del uno frente al otro; sin que ello significara declarar de mayor jerarquía al principio o derecho que se acoge ni tampoco como inválido al que se desplaza, de manera que el Tribunal consideró que el derecho al trabajo, a la alimentación, a la salud, educación, vivienda, entre otros derechos de la recurrente, así como el interés superior del niño, debieron

ser satisfechos preferentemente, frente al derecho a la igualdad en la contienda electoral, del cual, la obligación de presentar las cuentas de campaña es un mecanismo para asegurar su cumplimiento.

Este precedente supera el discurso de iguales pero diferentes, de tal manera que el criterio se puede aplicar incluso en el caso de que un hombre se encuentre en la misma situación.

## **6. A manera de conclusión**

Es indudable que desde 1929 la normativa electoral ecuatoriana ha evolucionado en el sentido no sólo de reconocer la igualdad formal entre hombres y mujeres en todos los ámbitos públicos y privados de la sociedad, sin embargo, hemos de coincidir con la socióloga ecuatoriana Silvia Vega Ugalde, quien señala que aun cuando existan avances en el proceso de participación social y política de las mujeres ecuatorianas, se evidencian sus límites y obstáculos al constatarse que son todavía pequeñas las cuotas efectivas de poder reservadas a las mujeres en los espacios públicos, pues los estereotipos culturales que asignan a la mujer el rol doméstico de madre y esposa están todavía muy arraigados en la familia, en la iglesia, en las escuelas y colegios, en el mundo laboral, académico y político.

De ahí que Vega Ugalde planteara la necesidad de diferenciar dos ámbitos de propuestas en este tema de la participación política de las mujeres: uno que atañe al sujeto social mujer y otro referido a las instituciones políticas de la sociedad, aunque evidentemente ambos se condicionan mutuamente, para afirmar que sólo una mayor presión social de las mujeres puede lograr cambios sustanciales a nivel político a favor de su igualdad, sobre la base del fortalecimiento de la conciencia de género y de organización de los distintos sectores de mujeres: sindical, barrial,

indígena, profesional, etc., con ayuda de mecanismos como el conocimiento más profundo de la situación de la mujer en esos ámbitos, mediante investigación concreta; capacitación y educación de género y, entre otros, la promoción de eventos de discusión en los espacios mixtos<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Vega Ugalde, Silvia. Óp. cit., p. 307