



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL**

Maestría en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad

TEMA:

La paridad de género en el acceso y ejercicio del poder público en el Ecuador contemporáneo, años 2015-2020

AUTORA

Sabando Espinales, Laura Genoveva

**Trabajo de titulación previo a la obtención del grado de
Magíster en Gerencia Política, Gobernanza y
Gobernabilidad**

TUTOR:

Dra. Rosa Elena Jiménez V.

Guayaquil, Ecuador

17 de Noviembre del 2021



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Maestría en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo de titulación, fue realizado en su totalidad por Laura Genoveva Sabando Espinales, como requerimiento para la obtención del Título de Magister en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE TITULACIÓN

Ab. José Miguel García, Mgs.

DIRECTOR DEL PROYECTO DE TITULACIÓN

f. _____

Dr. Rosa Elena Jiménez V.

DIRECTOR DEL PROGRAMA

f. _____

Lcda. Olilia Carlier de Idrovo, Mgs.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

Maestría en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, Sabando Espinales, Laura Genoveva

DECLARO QUE:

El Trabajo de Titulación, **La paridad de género en el acceso y ejercicio del poder público en el Ecuador contemporáneo, años 2015-2020** previo a la obtención del Título de **(Título al que aspira)**, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Guayaquil, a los 17 del mes de noviembre del año 2021

LA AUTORA

Sabando Espinales, Laura Genoveva

f. _____



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

AUTORIZACIÓN

Yo, Laura Genoveva Sabando Espinales,

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, La paridad de género en el acceso y ejercicio del poder público en el Ecuador contemporáneo, años 2015-2020, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los 17 días del mes de noviembre del año 2021

LA AUTORA:

f. _____

Sabando Espinales, Laura Genoveva



**UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL
TRIBUNAL DE SUSTENTACIÓN**

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL DE TITULACIÓN

Ab. José Miguel García, Mgs.

DIRECTOR DEL PROYECTO DE TITULACIÓN

f. _____

Dr. Rosa Elena Jiménez V.

DIRECTOR DEL PROGRAMA

f. _____

Lcda. Olilia Carlier de Idrovo, Mgs.

REPORTE URKUND

ANALISIS URKUND

The screenshot shows the URKUND web interface. On the left, document details are displayed: 'Documento: Laura Sabando, paridad de género, acceso y ejercicio poder público 2020_HSEFGG.docx (01/11/2020)', 'Presentado: 2021-07-25 11:25 (-05:00)', 'Presentado por: vsmrjsg@notmail.com', 'Recibido: vicente.armijo@lucag@analisis.orkund.com', and 'Mensaje: LAURA SABANDO, PARIDAD DE GENERO [link to message content]'. A notification indicates '1% de estas 16 páginas, se componen de texto presente en 1 fuentes'. On the right, a 'Lista de fuentes' table is visible:

Categoría	Enlace/nombre de archivo
	Laura Sabando, paridad de género, acceso y ejercicio poder público 2020
	TESIS PARA VERIFICAR POR EL DR. YCAZA 30.09.2020.docx
Fuentes alternativas	
	ANALISIS DE CASO-AARON KABIR RUGEL SUAREZ.docx
	PROYECTO, ESTUDIO DE CASO, DE TITULACION, AARON KABIR RUGEL SUAREZ...
	Tesis final Urkum.docx

The screenshot shows the document preview in URKUND. The title is 'LA PARIDAD DE GÉNERO EN EL ACCESO Y EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN EL ECUADOR CONTEMPORÁNEO, AÑOS 2010-2020 AUTORA: LAURA G. SABANDO ESPINALDES'. The text begins with 'ANTECEDENTES' and discusses the integration of women in politics at a global level, noting that it is not surprising to compare the current situation with previous decades. It mentions that the presence of women in international and national politics has increased significantly, leading to a retrospective analysis of key events that have transformed women from subjects of public policy to active participants with democratic capacity. It also notes that while progress has been made, it is not sufficient to achieve full equality, and that the participation of traditionally marginalized sectors is still needed.

ÍNDICE

Antecedentes	1
Desarrollo.....	4
1. Formas de acceso al poder político	4
2. Tipos de órganos para el ejercicio del poder político	9
3. Mujeres protagonistas en el Ecuador	10
4. El caso de las elecciones seccionales y la segunda autoridad en los GADs	24
Conclusiones	25
Bibliografía	29

RESUMEN

En la presente investigación se realizó un análisis de la paridad de género en el acceso al poder en el Ecuador, con el objetivo de identificar los hitos fundamentales de la participación de la mujer en la política, su regulación constitucional y legal, y la situación actual hasta el año 2020 en cuanto a la paridad de género en el acceso a los cargos públicos de las cinco funciones del Estado ecuatoriano, que son la función legislativa, ejecutiva, judicial, electoral y de transparencia y control social. Después de la revisión documental realizada y la generalización de los resultados con base en las distinciones efectuadas en el marco teórico, se llegó a la conclusión de que la paridad de género no depende únicamente de la existencia de leyes que determinen cuotas de participación, sino además de la voluntad de llevar a cabo una transformación en la participación política, con especial énfasis en los mecanismos de ingreso de las mujeres a la política, donde los cargos que son cubiertos por designación son la vía idónea para que las mujeres ocupen puestos de relevancia, pero es el mecanismo que menos se utiliza para ello en el Ecuador, como lo demostró el análisis de la relación cargos públicos, formas de acceso y paridad de género.

Palabras clave. Mujeres, política, paridad de género, acceso al poder, designación, elección.

ABSTRACT

In this research, an analysis of gender parity in access to power in Ecuador was carried out, with the aim of identifying the fundamental milestones of women's participation in politics, their constitutional and legal regulation, and the current situation. until 2020 regarding gender parity in access to public office in the five functions of the Ecuadorian State, which are the legislative, executive, judicial, electoral, and transparency and social control functions. After the documentary review carried out and the generalization of the results based on the distinctions made in the theoretical framework, it was concluded that gender parity does not depend solely on the existence of laws that determine participation quotas, but also of the will to carry out a transformation in political participation, with special emphasis on the mechanisms for women's entry into politics, where the positions that are filled by appointment are the ideal way for women to occupy relevant positions, but it is the mechanism that is least used for this in Ecuador, as the analysis of the relationship between public offices, forms of access and gender parity demonstrated.

Keywords. Women, politics, gender parity, access to power, appointment, election.

Antecedentes

Problema. La integración de la mujer en el ámbito político a nivel mundial es un hecho que no deja de sorprender si se compara con la situación algunas décadas atrás. En lo que va del presente siglo, su presencia en diferentes escenarios de la vida política internacional y nacional ha aumentado considerablemente, lo que constituye un estímulo para mirar retrospectivamente los hitos fundamentales que han transformado a la mujer desde un objeto de las políticas públicas en la mayoría de los casos, a un sujeto activo con plena participación y demostrada capacidad en igualdad de condiciones con los hombres.

Si bien el avance es considerable desde cualquier punto de vista, todavía no es suficiente para alcanzar una igualdad plena entre hombres y mujeres en el amplio espectro que abarcan las relaciones políticas, porque la solución no radica únicamente en una buena voluntad expresada a nivel constitucional o legislativo, sino además en la plena convicción de que la contribución de las mujeres a la política puede ser tanto o más importante que la de los hombres, en la medida en que incorporan una visión radicalmente distinta respecto de varios problemas sociales que demandan la participación de los sectores tradicionalmente marginados.

No obstante, los avances no deben obnubilar los sentidos hasta el punto de pensar que la política no sigue siendo, como hace 50 años, una cuestión de hombres, y que el ejercicio del poder, las instituciones y los procesos políticos están diseñados por y para que sean protagonizadas por el género masculino. Las celebraciones por los logros deben ir acompañadas, en todo momento, por la necesidad de seguir avanzando hasta lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la paridad de género en el acceso al poder político y a diversas esferas de la sociedad, no sea sólo una cuestión inducida de discriminación inversa o de leyes antidiscriminatorias.

La principal **justificación** de la presente investigación radica en la tesis de que la paridad debe ser un hecho cotidiano, y el marco legal creado, además de sancionar las conductas discriminatorias y reafirmar la igualdad de género, debe avanzar hacia la creación de más y mayores posibilidades de que las mujeres puedan acceder al ejercicio del poder político, tanto formal como informal, en condiciones tales que su

presencia se vuelva cotidiana en esos espacios y las antiguas barreras queden relegadas a la historia del feminismo, o quizás del machismo.

En el Ecuador, **como antecedentes**, debe indicarse que el tema de la paridad de género y el acceso al poder político de las mujeres es recurrente tanto a nivel de la opinión pública como en lo académico y jurídico. Una muestra de ese interés es el número especial de la revista *Ágora Política* publicado bajo el título *Equidad política: mujeres en el ejercicio del poder*. Entre las autoras que firman el *dossier* existe plena coincidencia en cuanto a que una de las conquistas más importante de las mujeres ecuatorianas, en el ámbito de la participación política y el acceso a los cargos públicos, es la referida a la paridad de género en la distribución de las cuotas de poder formal al interior de las instituciones públicas, refrendada a nivel constitucional desde 1998 (Amores, 2012, pág. 6).

Un paso más allá va la vigente Constitución de la República del Ecuador de 2008, donde el Estado se obliga, en su artículo 65, a promover “la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos”, así como la de adoptar “medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados” (Asamblea Constituyente, 2008).

En ambos casos se trata de medidas de acción afirmativa o de discriminación inversa (Juárez, 2007) que deberían facilitar a las mujeres acceder al ejercicio del poder público y ocupar puestos de dirección o liderazgo como expresión de la ciudadanía democrática y en igualdad de condiciones con los hombres (Granados, 2010), cargos que tradicionalmente han sido reservados a éstos últimos a través de las formas históricas de cooptación, nominación o elección popular, así como en la dirección de los partidos y movimientos políticos y en general cualquier tipo de organización con fines políticos.

Tales disposiciones constitucionales, sin embargo, no garantizan automáticamente que las mujeres ocupen cargos directivos en el ámbito público, puesto que, al efecto, habría que analizar el tema a partir de diferentes criterios, como las distintas formas de acceso al poder, la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones

públicas, el carácter unipersonal o colegiado de su directiva, las competencias y facultades inherentes al cargo y en definitiva todos aquellos criterios que permitan valorar los mecanismos reales del poder, detrás de las cuales se ocultan las formas y apariencias con que suelen presentarse a la opinión pública y marcan las diferencias entre el discurso pro feminista y la realidad política.

La investigación tiene como **marco teórico** las posibles divergencias entre el discurso sobre el feminismo o el discurso feminista y la realidad política, las cuales sugieren que las investigaciones en ese campo resultan complejas desde el punto de vista epistemológico, por cuanto exigen el manejo de teorías, conceptos, categorías y métodos apropiados para combinar la investigación teórica con la empírica, la descripción con la valoración y el análisis de las leyes desde la tradicional visión de la dogmática jurídica hacia una interpretación más dirigida a los fines previstos por el legislador, o hacia los resultados alcanzados con su implementación (Blazquez, Flores, & Ríos, 2012).

Para reducir en la mayor medida posible esas complejidades, es pertinente definir el **campo de acción** de la presente investigación, así como el objeto central del estudio. Por lo que se refiere al marco espacio temporal, la investigación se circunscribe a la realidad política ecuatoriana de los últimos años, aunque se excluyen en general los resultados de las últimas elecciones generales del año 2020; en ese contexto tiene como **objetivo** identificar los hitos fundamentales de la participación de la mujer en la política, su regulación constitucional y legal, y la situación actual hasta el año 2020 en cuanto a la paridad de género en el acceso a los cargos públicos de las cinco funciones del Estado ecuatoriano, que son la función legislativa, ejecutiva, judicial, electoral y de transparencia y control social.

Como **objetivos específicos** se formulan los siguientes: sistematizar las formas de acceso al poder político y su relación con la paridad de género; identificar los tipos de órganos del poder público para el ejercicio del poder político y valorar el protagonismo político de la mujer ecuatoriana a través de los datos estadísticos de los puestos que han ocupado en el período analizado.

Como **hipótesis** se plantea que, a nivel constitucional y legislativo sólo, es posible crear un marco general de oportunidades y establecer unas reglas de distribución del poder que aseguren a la mujer posibilidades de acceder en igualdad de condiciones con los hombres, pero que ello por sí sólo no garantiza una distribución equitativa del poder y su ejercicio, por cuanto el punto de partida de hombres y mujeres, en la política, es en gran medida desigual en beneficio de los primeros; al tratarse de una investigación realizado mediante una **metodología cualitativa** basada en el **método** de estudio documental no fue preciso definir **población o muestra** (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010).

El estudio se divide en dos partes. La primera se centra en el desarrollo del marco teórico y conceptual, a partir del análisis de los conceptos claves como poder político, acceso al poder, democracia paritaria, paridad de género, representación, participación política, discriminación inversa y protagonismo político. En la segunda parte se define y analiza el contexto particular de la investigación, para incursionar en el estudio de la participación política de las mujeres a nivel nacional, donde se sistematizan los antecedentes más importantes de ese proceso, así como las características del ordenamiento jurídico vigente en tanto marco normativo dentro del cual debe desarrollarse la integración de la mujer en la vida política, en una relación paritaria con los hombres.

Desarrollo

1. Formas de acceso al poder político

Una cuestión preliminar para el análisis de la participación política de la mujer es identificar las principales formas a través de las que las personas, hombre o mujeres, pueden acceder al ejercicio de cargos públicos de relevancia. En la Ciencia Política, tradicionalmente se consideran como formas generalizadas de acceso al poder político la violencia, la sucesión, la designación o nombramiento y la elección popular.

Cada época histórica ha conocido cambios, bruscos o pacíficos, en el ejercicio del poder a través de cualquiera de esas formas, por lo que no es posible establecer una relación significativa entre el desarrollo histórico de la humanidad y la evolución de las vías de acceso al poder político. Lo que sí es seguro es que ninguna fue diseñada de manera tal que tanto hombre o mujeres, sin distinción de género, pudieran valerse de ellas para alcanzar puestos de mando o decisión de carácter político en la sociedad.

El acceso al poder a través de la violencia, sea como resultado de una victoria bélica o por una ruptura del orden político a través de un golpe de Estado, es una rara posibilidad de carácter más bien anecdótico cuando ha tenido como resultado que una mujer acceda a la máxima autoridad dentro de la organización política. En el caso de Cleopatra, donde a la mujer como personaje histórico se une el mito, su acceso al poder estuvo marcado tanto por la sucesión como por la violencia. Sucesión para acceder, violencia para conservarlo (Garrido, 2006).

Si se estudia cada una de esas dos formas por separado, se puede constatar que la historia no registra una mujer que haya accedido al poder únicamente como resultado de la violencia en general, ni como consecuencia de un golpe de Estado (González, 2001). A través de la sucesión sin violencia han llegado un número importante de mujeres donde las leyes sucesorias permiten que sea el primogénito quien herede el trono, sin importar su género como en el caso de Inglaterra (Twomey, 2013) y España en la actualidad (aunque en igualdad de condiciones prefiere al varón antes que a la hembra) (Congreso de los Diputados, 1978), o de una infinidad de reinos de la Europa medieval y renacentista (Gristwood, 2017).

Aunque como formas de acceso al poder, tanto la violencia como la sucesión ocupan un lugar destacado en la teoría política y la política práctica, no profundizaremos más en ellas, por la única razón de que no constituyen formas de acceso a poder disponibles para cualquier persona, sino para aquellas que la naturaleza, el azar o las circunstancias previas le han allanado el camino para llegar a las máximas instancias del poder político. Esas peculiaridades hacen prácticamente inaplicables los principios de igualdad o paridad de género.

El acceso al poder a través de elecciones populares ha facilitado que a nivel regional, en América del sur varias mujeres hayan llegado a la primera magistratura de su país, aunque la cifra de 9 es realmente poca si se compara con los hombres, pero en cualquier caso una muestra respetable si se considera que es una posición tradicionalmente reservada a los hombres. La primera mujer en conseguir ese puesto a través de elecciones fue Violeta Barrios Torres en Nicaragua (1990-1997); la siguiente fue Mireya Elisa Moscoso Rodríguez en Panamá (1999-2004).

La cifra aumentó considerablemente desde 2006 a 2018, iniciando en Chile con Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018); en Argentina Cristina Fernández de Kirchner fue presidenta desde 2007 hasta 2015 (dos mandatos consecutivos); en Costa Rica Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) fue la primera presidenta del país, mientras en Brasil Dilma V. Rousseff fue presidenta desde 2011 hasta 2016 (una reelección consecutiva que terminó con su destitución).

Esos hechos han sido interpretados como un avance de la igualdad de género en América Latina, sobre todo teniendo en cuenta que en todos los casos las mujeres electas tuvieron como contrincante a un hombre tradicionalmente con mayores posibilidades para ganar las elecciones que una mujer, y como una expresión de la calidad de las democracias de la región sensibles a cuestiones como la paridad de género y las políticas en pos de la igualdad real (Fernández & Oliva, 2012). De cualquier manera, una interpretación concreta de los hechos puede remitir a explicaciones no necesariamente vinculadas a la igualdad de género como serían la coyuntura política o las circunstancias en que nació y fructificó la candidatura de cada una de ellas (Moncayo & Lara, 2016).

En lo que sigue se analizan brevemente cada una de las formas básicas de acceso al poder político en relación con el principio de paridad de género y las posibilidades de que las mujeres accedan por cualquiera de ellas.

Elección. La elección popular, o más propiamente dicha, a través del voto de las personas con derecho a elegir, es la manera más común de acceso al poder político desde hace al menos un siglo. En su concepción teórica parte de algunos presupuestos básicos como la soberanía popular, la autonomía de la voluntad individual y el libre

albedrío. Según el primero, la soberanía dentro del Estado corresponde al pueblo, quien es además depositario del poder y en virtud de ello decide, mediante elecciones periódicas y siguiendo reglas claras previamente establecidas, quién debe ejercerle por un período determinado.

Una de las críticas más antiguas a ese sistema es que, en virtud de su carácter abierto, al ejercicio del poder podría acceder cualquiera, aunque no tuviera experiencia o preparación para ejercerlo. Sin embargo, respecto de la elección popular de quienes para seleccionar gobernantes no todo es negativo, por cuanto, desde el punto de vista del feminismo, es el que mayores oportunidades brinda a las mujeres para acceder a puestos de comando en la sociedad, donde el género no es un impedimento, al menos en las sociedades actuales y en las últimas 5 décadas en que “la teoría feminista se vuelve no sólo oportuna, sino necesaria” (Reverter, 2001).

La elección popular como forma de acceso al poder implicar además autonomía de la voluntad individual y el libre albedrío como condición para que los ciudadanos con derecho al sufragio activo o pasivo, puedan elegir o ser elegidos como autoridades dentro del sistema político. Como principio, la autonomía individual “exige respetar la independencia del juicio de cada individuo en el gobierno de la propia vida y prescribe no obstaculizar las elecciones del propio individuo, e incluso facilitar a este conjunto de opciones valiosas para dichas elecciones” (Colomer, 2017, pág. 80). De ahí que en los regímenes políticos actuales, cuando se fundan en la soberanía popular, el voto de los ciudadanos es libre, secreto y, en ocasiones, directo.

Esta forma de acceso al poder es relevante para el presente ensayo porque se relaciona con uno de los resultados más notables de la lucha de las mujeres por la igualdad y la participación política, como es el voto femenino, que puede catalogarse como el primer gran paso en la transformación de la mujer en sujeto político activo, protagonista y con derecho a acceder en igualdad de condiciones al poder político dentro de la sociedad (Álvarez, 2016).

Más adelante volveremos sobre este tema, cuando se analicen las formas de acceso al poder en el Ecuador.

Designación o nombramiento. La segunda forma de acceso a los puestos de poder político es la designación o nombramiento por autoridad competente. A diferencia de la anterior, los criterios de selección no responden a la necesidad de hacer efectiva la soberanía popular que radica en los ciudadanos o el pueblo según diferentes versiones, sino a asegurar la eficacia y la eficiencia en el ejercicio del poder político, a través de personas con los conocimientos, habilidades, preparación y profesionalidad necesarias para hacerlo. La diferencia en términos lingüísticos se establece entre los políticos y los funcionarios públicos, los primeros serían generalmente elegidos, mientras los segundos nombrados o designados (Román, 1997).

Ahora bien, aunque es posible establecer una distinción teórica clara entre ambas formas de acceso al poder político, en la práctica y en la legislación habitualmente se combinan de manera tal que mezclan ambos criterios, y puede suceder que autoridades nombradas o designadas tengan facultades de elegir a otras y viceversa, es decir que autoridades elegidas tengan facultades para designar a otras, pues la elección popular solo procede respecto a un número limitado de cargos públicos.

Por otra parte, es preciso señalar que aunque las democracias actuales se fundamentan en la representación política, la soberanía popular y las elecciones ciudadanas, es un hecho que solo algunas de las autoridades públicas o los puestos de poder político son llenados por esa vía. Por lo general, en un Estado republicano por ejemplo, solo se elige al titular del poder ejecutivo, los miembros del legislativo y a las primeras autoridades locales, mientras que el resto son elegidos o nombrados por éstos.

La distinción anterior es importante para analizar, por ejemplo, si las mujeres tienen mayores posibilidades de llegar a puestos de poder públicos relevantes a través de una u otra de las formas explicadas, y si la legislación vigente toma en cuenta esa distinción y establece mecanismos idóneos para que tanto en las elecciones como en los nombramientos o designaciones, las mujeres se encuentren en igualdad de condiciones y oportunidades respecto de los hombres.

2. Tipos de órganos para el ejercicio del poder político

Además de las formas de acceso al poder y su relación con la paridad de género y la participación de las mujeres en la política como protagonistas, otra de las variables que se debe tener en cuenta para abordar el estudio del aporte político de la mujer en el Ecuador en los últimos 50 años, es la forma de integración de los órganos del poder público, tomando como criterio el número de personas que los conforman.

En el Estado de Derecho social y democrático, donde rigen como principios la soberanía popular y el imperio de la ley, a través de la Constitución se crean los poderes constituidos, que son los órganos del Estado diseñados para el ejercicio del poder público y cuyos titulares pueden acceder a ellos a través de algunas de las formas explicadas anteriormente. Esos órganos del poder público pueden adoptar dos formas básicas: órgano unipersonal u órgano colegiado.

Órganos unipersonales. En este tipo de órganos el ejercicio de las funciones públicas, así como la responsabilidad por sus actos recaen sobre una única persona física individual. Por lo general se corresponde con el titular de cada una de las funciones del Estado, o con quien dirige cualquiera de los entes de la administración pública elegido o designado al efecto. Asimismo designa a la máxima autoridad de los órganos colegiados dentro de la función pública o las diferentes instancias del poder público.

Órganos colegiados. En este tipo de órganos la titularidad del ejercicio del poder recae sobre un grupo de personas solidariamente responsables o que comparten unas mismas funciones públicas. En su interior necesariamente debe haber una máxima autoridad, que puede o no constituir en sí misma un órgano unipersonal, y es su representante legal y judicial hacia el exterior.

J. Valero Torrijos define a los órganos colegidos como aquellos “con atribuciones competenciales específicas cuya titularidad corresponde a tres o más personas físicas, quienes han de concurrir simultáneamente en orden a la formación de la voluntad imputable al órgano en su conjunto más allá del mero criterio individual de cada uno de los miembros”. Sus características básicas son “la simultaneidad inherente a las

deliberaciones y al procedimiento de formación de la voluntad colegiada” (Valero, 2002, pág. 39).

En teoría, la paridad de género entre hombres y mujeres es más viable en los órganos colegiados que en los unipersonales. Donde hay más puestos a ocupar existen mayores posibilidades de establecer cuotas o reglas de distribución que permitan la paridad; sin embargo, en los órganos unipersonales la aplicación de criterios no discriminatorios que garanticen las posibilidades de acceso entre hombres y mujeres, solo es posible establecerlos en la etapa previa al nombramiento o elección.

Ese marco teórico es coherente con la clasificación por etapas de la participación de la mujer en la política, según la cual existirían al menos tres modelos explicativos: aquellas que llegaron solas a la política, las que lo hicieron a través de su vínculo con los hombres que dominaban en su momento, llamado de la ingenuidad, y finalmente el modelo de las feministas (Feijoó, pág. 1996). En cada una de esas etapas sería plausible aplicar los criterios asentados con anterioridad, para saber si el acceso al poder político de las mujeres ecuatorianas en los últimos 50 años, ha sido a través de la elección, el nombramiento o designación, o si han tenido mayor presencia en los órganos colegiados o unipersonales.

3. Mujeres protagonistas en el Ecuador

Ningún mérito es grande o pequeño cuando se trata de la participación de la mujer ecuatoriana en política, un ámbito de la vida social dominado tradicionalmente por los hombres. Por esa razón, hacer una relación de las mujeres que han tenido protagonismo político en el Ecuador es una empresa muy compleja, ya que se corre el riesgo de excluir algunas con méritos suficientes, o de incluir a otras con méritos menores que las excluidas.

Tales dificultades, pueden ser reducidas, sin embargo, cuando se retoman los criterios anteriores relativos a las formas de acceso al poder o el tipo de órganos constituidos para realizar las funciones públicas. Desde esa perspectiva, en este apartado se

designan como *mujeres protagonistas* en la política ecuatoriana a aquellas que hayan ocupado un cargo en el poder público, de preferencia a nivel nacional o internacional.

Ese criterio deja por fuera a un número significativo de mujeres que, si bien han tenido un liderazgo significativo en la lucha por sus derechos o por las reivindicaciones de género, no fueron elegidas o designadas formalmente para un órgano de poder público. Para delimitar más el objeto de referencia de este apartado, conviene hacer una distinción entre protagonismo y liderazgo. El primero designa en este contexto a las que han ocupado cargos en el ejercicio del poder político público, por elección o designación, mientras el último refiere aquellas que han tenido o tienen relevancia a nivel social en la lucha por los derechos de las mujeres, pero pueden o no haber ocupado cargos del tipo de los mencionados.

La distinción presupone que las primeras, para llegar a esos puestos, han tenido o tienen algún tipo de liderazgo, aunque no es una cualidad inherente, sobre todo en los cargos a los que se accede por nombramiento o designación, o por circunstancias ajenas a la propia persona. Otra precisión importante es que el hecho de ocupar o no un cargo público no es un criterio absoluto para determinar la relevancia de la mujer ecuatoriana en la política, pero sí permite medir la igualdad de derechos y la paridad de género en la participación política, pero más importante aún, medir la paridad en el ejercicio efectivo del poder.

Con base en esos criterios, es posible mencionar en este apartado algunas mujeres que desde finales del siglo XIX y hasta la década de 1970, fueron líderes o protagonistas en la política ecuatoriana, y que con su trayectoria o sus actos concretos marcan hitos en cuanto a la participación de la mujer en la política. Como muestra pueden mencionarse a Marieta de Veintimilla (1855- 1907), quien fuera conocida como “La Generalita”, por su participación en la defensa de la dictadura de su tío, Ignacio de Veintimilla; fue la primera mujer en escribir un estudio sociológico sobre Ecuador.

También cabe resaltar a Matilde Hidalgo Navarro (1889- 1947), a quien se conoce como la precursora de la consecución del voto de las mujeres ecuatorianas; y Nela Martínez (1912- 2004), quien llegó a ser miembro del Comité ejecutivo y del Comité Central del Partido Comunista, del Buró de Alianza Democrática Nacional, que

reunió, en 1943, a los partidos que derrocaron al gobierno de Arroyo del Río. Fue considerada la primera diputada principal del Ecuador; se trata sin dudas de mujeres precursoras y artífices de la paridad de género, aunque en su época ni siquiera ese término era utilizado.

Por supuesto que en la medida en que se avanza en el tiempo, mayor cantidad de mujeres pueden ser incluidas en cualquiera de las dos categorías, lo que implica que la relevancia o lo extraordinario de las acciones o los puestos ocupados por ellas se convierte en algo más habitual, lo que puede ser interpretado como una reducción de las distancias entre hombres y mujeres respecto del acceso efectivo al poder político.

Paridad de género y acceso al poder político. Con la Constitución de 1998 (Asamblea Constituyente, 1998), la paridad de género se incorporó definitivamente al ordenamiento jurídico ecuatoriano, lo que constituye desde entonces una plataforma sólida para avanzar en la lucha por más derechos y más igualdad para las mujeres. Sin embargo, para verificar el grado en que se materializa esa igualdad en el acceso y ejercicio a cargos públicos de relevancia nacional, es preciso recurrir a los datos y estadísticas sobre la materia, un ejercicio que permite abordar la temática desde un enfoque empírico y estadístico.

Ahora bien, el acceso al poder y las posibilidades abiertas en el ordenamiento jurídico constituyen solo una parte de la solución al problema de la discriminación de la mujer en la política. El Derecho solo puede asegurar que se creen oportunidades y condiciones para que la mujer pueda participar activamente como sujeto político, o abstenerse de hacerlo si es su voluntad, o pueda desplegarse en cualquier otra actividad de la vida pública o privada en igualdad de condiciones con los hombres.

Pero ello requiere de un conjunto de otras condiciones que favorezcan la formación de la mujer para su participación en la vida pública, ya que esta por su propia naturaleza exige altos estándares de preparación académica, liderazgo personal, independencia, carácter y voluntad de lucha para enfrentarse a los prejuicios y estereotipos que aún persisten en nuestra sociedad. De ahí que la paridad de género pueda enfocarse a partir de una combinación de oportunidades legales y

características personales que permitan a la mujer ser un sujeto político activo, si así lo decide.

Período 1998- 2008. Con anterioridad se presentó una muestra de algunas protagonistas de la acción y participación de la mujer ecuatoriana en la política hasta aproximadamente 1998, año de entrada en vigencia de la Constitución que incluyó por primera vez la paridad de género como obligación del Estado.

El artículo 102 de la Constitución de 1998 disponía que (Asamblea Constituyente, 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.

Una interpretación literal del artículo citado permite efectuar el siguiente análisis exegético: en la norma se establece una *obligación positiva*, de hacer; el *sujeto obligado* es el Estado ecuatoriano; el *contenido de la obligación* consiste en promover y garantizar un resultado medible, en este caso la participación equitativa de mujeres y hombres. El *ámbito de cumplimiento* de la obligación es diverso: procesos electorales, órganos de dirección o decisión del poder público, administración de justicia, organismos de control, partidos políticos.

Si se mira, bien el contenido de la obligación apunta a dos objetivos distintos que pueden ser alcanzados en medidas diversas por el Estado. Por lo que respecta a promover la participación equitativa de hombres y mujeres, la norma no exige un resultado concreto: su cumplimiento se mediría a través de las acciones efectivamente realizadas y no por los resultados obtenidos. La promoción se dirige más bien a la formación de conciencia o la aceptación a nivel social de la paridad como forma de convivencia política.

Algo distinto sucede con la obligación de garantizar la participación equitativa de hombres y mujeres en la política. En tanto titular del poder político público, el Estado podía garantizar esa obligación en todos los casos en que el acceso al poder público se realizara por nombramiento o designación, por ejemplo, al nombrar una cantidad

de ministros o gobernadores similar de hombres y mujeres. Para verificar si hubo esa paridad y por tanto cumplimiento de la obligación constitucional, veamos cuántas mujeres ocuparon el cargo de ministro entre 1998 y 2008, durante el tiempo que estuvo en vigencia la Constitución.

Para analizar el grado de realización de la paridad de género se toma como referencia los órganos del poder del Estado, es decir, el ejecutivo, legislativo, judicial y los órganos de control establecidos en la Constitución. De los que son colegidos solo se toma como referencia la máxima autoridad, para conocer cuántas veces el puesto fue ocupado por una mujer en el transcurso de la década que va de 1998 a 2008.

Respecto de la función ejecutiva se toma de muestra el cargo de Presidente (cargo electivo y nunca ocupado por una mujer elegida para ello en el período en cuestión), y el de los ministros (cargos de libre nombramiento y remoción).

Tabla 1. Mujeres en el poder ejecutivo

Presidente de la República, elección popular*	Total **	Ministras, libre designación y remoción
Jamil Mahuad (1998-2000) (Hoy, 1999)	38	Ana Lucía Armijos-Gobierno-Finanzas Rosángela Adoum-Educación Yolanda Kakabadse-Ambiente Rocío Vásquez Alcázar-Turismo Isabel Laniado-Turismo
Gustavo Novoa (200-2002) (Rojas, 2012)	32	Lourdes Luque-Ambiente Rocío Vázquez-Turismo
Lucio Gutiérrez (200-2005) (Rojas, 2012)	44	Nina Pacari-Canciller Rosa María Torres-Educación Ivonne Juez-Comercio Exterior Doris Solís-Turismo Martha Vallejo-Trabajo
Alfredo Palacio (2005-2007)	36	Consuelo Yáñez Cossío-Educación

(El Universo, 2005).		Ana Albán-Ambiente
		María Isabel Salvador-Turismo
		Magdalena Barreiro-Economía
Rafael Correa (2007-2009) (EU, 2017)	20	Ana Albán-Ambiente
		Carolyn Chang-Salud
		Jeannette Sánchez-Bienestar Social
		María Fernanda Espinosa-Canciller
		Guadalupe Larriva-Defensa
		María Duarte-Vivienda
		María Isabel Salvador-Turismo
		Mónica Chuji-Secretaria de Comunicación

Fuente: elaboración propia. Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.

* Se refiere al acceso al cargo, no a que todos hayan ingresado a él a través de esa vía.

** Total de ministros, no de ministerios.

En este apartado también es importante reseñar las mujeres que han sido candidatas a presidenta o vicepresidenta, sin importar si están o no dentro del período comprendido. La importancia de esta referencia radica en que permite constatar mujeres que fueron o son líderes, hasta el punto de ser postuladas por los movimientos o partidos políticos a los que pertenecían, para ocupar la primera o segunda magistratura del país, aunque solo una de ellas ha logrado ocupar el cargo de vice presidenta primero, y por un breve tiempo el de presidenta de la República, sin haber sido elegida para la primera magistratura por el voto popular.

Tabla 2. Mujeres candidatas entre 1998 y 2013

Mujeres candidatas	Cargo que aspiraba
Rosalía Arteaga 1998	Presidenta
María Eugenia Lima 1998	Presidenta
Ivonne Baki 2002	Presidenta
Cynthia Viteri 2006	Presidenta

Martha Roldós 2009	Presidenta
Melba Jácome 2009	Presidenta
Cynthia Viteri 2017	Presidenta
Teresa Minuche de Mera 1988	Vicepresidenta
Zoila Laad 1992	Vicepresidenta
Rosalía Arteaga 1996*	Vicepresidenta
Rosana Vinueza 1996	Vicepresidenta
Dolores Padilla 2002	Vicepresidenta
Eva García 2000	Vicepresidenta
Gloria Gallardo 2000	Vicepresidenta
Susy Mendoza 2006	Vicepresidenta
Lida Moreno 2006	Vicepresidenta
Anabella Azín 2009	Vicepresidenta
Pearl Boyes 2013	Vicepresidenta
Inés Manzano 2013	Vicepresidenta
Anabella Azín 2013	Vicepresidenta
Angela Mendoza 2013	Vicepresidenta
Denys Cevallos 2013	Vicepresidenta
Marcia Caicedo 2013	Vicepresidenta

Fuente: elaboración propia.

Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.

* Ganó en las elecciones junto a Abdalá Bucaram, presidente. Fue la primera mujer Presidenta de la República del Ecuador del 9 al 11 de febrero de 1997.

Desde el inicio de la actual etapa republicana en 1979 hasta el presente, se han postulado un total de 7 mujeres como candidatas a Presidenta de la República, mientras que otras 16 han sido candidatas a Vicepresidenta, cargos en todos los casos de elección popular.

Por lo que se refiere al Congreso de la República, órgano electivo por el voto popular y de carácter colegiado (Hoy, 2013), interesa señalar quiénes han ocupado el cargo de Presidente del Congreso que era elegido por los congresistas.

Tabla 3. Mujeres en la presidencia del ex Congreso de la República

Presidentes	Período
Juan José Pons Arízaga*	10-8-1998/9-8-2000
Susana González Muñoz**	10 al 20-8-2000
Hugo Quevedo Montero	29-9-2000/6-6-2001
José Cordero Acosta	6-6-2001/4-1-2003
Guillermo Landázuri Carrillo	5-1-2003/5-1-2005
Omar Quintana Baquerizo	5-1-2005/20-4-2005
Wilfrido Lucero Bolaños***	26-4-2005/4-1-2007
Jorge Ceballos Macías	5-1-2007/29-11-2007

Fuente: elaboración propia.

Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.

* En este período fue segunda vice presidenta del Congreso Nina Pacari.

** Fue la primera mujer en ocupar el cargo.

*** En este período fue primera vice presidenta Cynthia Viteri Jiménez.

En el período analizado, solo una mujer (Susana González Muñoz) fue elegida por los congresistas para ocupar la presidencia del Congreso nacional.

Por lo que se refiere a la función judicial, en el periodo analizado ninguna mujer ocupó la presidencia de la *Corte Suprema de Justicia*. Visto retrospectivamente, desde su creación en 1835 hasta 2018, ninguna mujer había ocupado ese cargo (CNJ, 2018). Algo similar sucede respecto del órgano encargado del control de constitucionalidad de las leyes. Desde la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales en 1945, hasta la presente *Corte Constitucional*, ninguna mujer ha presidido esa instancia del poder público.

Tampoco el *Consejo de la Judicatura* en cualquiera de sus denominaciones ha sido presidido por una mujer desde su creación en 1998 y hasta 2008, período que analizamos en este epígrafe. A diferencia de ello, dos mujeres han ocupado el puesto de *Fiscal General* del Estado en el mismo período, que fueron Mariana Yépez Andrade y Cecilia Armas Erazo.

En el análisis realizado, que solo toma en cuenta la primera autoridad de las principales funciones del Estado establecidas en la Constitución de 1998, es evidente que, al menos en los cargos señalados, que son los de mayor relevancia a nivel nacional, tuvo muy baja aplicación el principio de paridad entre hombres y mujeres establecido en el artículo 102 del texto constitucional. En el período de 1998 a 2008 llegó al cargo la primera mujer presidenta del Congreso Nacional (aunque solo por unos días), la primera vicepresidenta del mismo órgano, así como la primera mujer que ocupó el cargo de Canciller de la República.

Con respecto a las mujeres que ocuparon el cargo de ministra en el mismo período, a pesar de que parecen bastantes constituyen un número muy poco significativo si se compara con los hombres que ocuparon los mismos puestos. La diferencia es más importante si se toma en cuenta que se trata de cargos que se ocupan por nombramiento o designación, que son los que más factible hacen la paridad de género.

Período 2008- 2020. Este período se refiere a la entrada en vigencia de la Constitución de la República de 2008 hasta la actualidad, y se miden los mismos cargos que el epígrafe anterior, aunque presenta mayor complejidad, sobre todo en cuanto a la función ejecutiva, donde fueron nombrados un total de 160 servidores públicos entre ministros y secretarios durante los 10 años de gobierno de Rafael Correa (El Universo, 2017). Esa cifra hace que sea impracticable, por razones de espacio, elaborar una lista similar a la presentada en el período anterior. Por el contrario, a partir de ese número total de servidores, se identifica la cantidad de mujeres que ocuparon alguno de los cargos, lo que resulta además un poco complejo por la propia dinámica del gobierno y el cambio o rotación de las mismas personas en diversos puestos.

Por lo que se refiere a la paridad de género, la Constitución de 2008 es considerablemente más amplia en cuanto a las instancias en que deba tenerse en cuenta esa regla en el acceso a los cargos públicos, pero el compromiso con su materialización parece menor. Como principio establece en su artículo 65 que:

El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

Si se aplica el mismo método de interpretación literal utilizado en la Constitución de 1998, los resultados son los siguientes: en la norma se establece una *obligación positiva*, de hacer; el *sujeto obligado* es el Estado ecuatoriano; el *contenido de la obligación* consiste en promover un resultado medible, en este caso la representación paritaria o el respeto a su participación alterna y secuencial entre hombres y mujeres. El *ámbito de cumplimiento* de la obligación es diverso: cargos de nominación o designación de la función pública, partidos y movimientos políticos y en las elecciones pluripersonales.

En esa norma el Estado asume como obligación únicamente promover la paridad de género en el acceso a los cargos públicos, pero no se obliga a obtener un resultado concreto. Para ver hasta qué punto promover o respetar como principios se materializa en diferentes ámbitos, es preciso analizar las regulaciones específicas relativas a cada una de las funciones del Estado y cómo funciona el principio mencionado. Por supuesto que la paridad no aplica respecto a la Presidencia de la República, que es un cargo de elección popular unipersonal, y la posibilidad de que las mujeres sean candidatas en igualdad de condiciones con los hombres depende de que sean postuladas por sus respectivos partidos o movimientos políticos. Pero así aplica respecto de los servidores cuya designación corresponde al Presidente o Presidenta de la República, como son los ministros o secretarios de Estado.

La misma precisión aplica respecto de los asambleístas; al ser un órgano de elección popular y de carácter colegiado, la paridad de género para acceder a un curul debe aplicarse en los movimientos y partidos políticos postulantes. Sin embargo, no hay ninguna mención del principio cuando se trata de elegir a las autoridades de la Asamblea Nacional, como puede constatarse en el artículo 121 constitucional. Después de esas precisiones, corresponde aplicarla misma metodología que en el período analizado anteriormente.

Tabla 4. Mujeres ministras en el gobierno de Rafael Correa Delgado

Presidente de la República,	Total*	Ministras, designación elección popular
Rafael Correa Delgado	164**	45***

Fuente: elaboración propia.

Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.

* Total de ministros, no de ministerios. No incluye a las secretarías nacionales.

** Excluye a los 20 del período presidencial 2007- 2009, reseñados anteriormente, que tuvo 7 mujeres en el cargo de ministra.

*** Total de ministras, algunas de ellas ocuparon cargos hasta en tres ministerios distintos.

En este período destaca el hecho de que tres mujeres ocuparon el cargo de Ministra de Defensa, un puesto tradicionalmente reservado a los hombres. La primera en serlo en la historia ecuatoriana fue precisamente Guadalupe Larriva, nombrada por Rafael Correa. De cualquier forma, las cifras pueden no ser exactas debido a la cantidad de personas designadas como ministro o ministra a lo largo de la década, es evidente que la a la paridad de género estuvo muy lejos de materializarse, no existe ni siquiera una relación de 60-40 o 70-30 que se considera aceptable en términos de paridad de género en el acceso a los cargos públicos.

Por lo que se refiere a la función legislativa, por ser un órgano colegiado con un número considerable de miembros, se aprecia una presencia notable de mujeres, que es más alta incluso que la relación proporcional que se considera óptima, que es mínimo de 70 a 30 entre hombres y mujeres. Asimismo es significativo que de las personas que han ocupado la presidencia hasta el día de hoy, han sido tres hombres y dos mujeres.

Tabla 5. Mujeres en la presidencia de la Asamblea Nacional

Presidentes	Período
Fernando Cordero Cueva	2009-2013
Gabriela Rivadeneira	2013-2017
José Serrano Salgado	2017-2018
Elizabeth Cabezas	2018-2019

César Litardo	2019-2020
Guadalupe Llori	2021 -----

Fuente: elaboración propia.

Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.

La composición de la Asamblea Nacional en el período legislativo 2017-2021 fue de 54 mujeres

(39,42%) y 83 hombres (60,58%). Curiosamente la Asamblea Nacional recién constituida como resultado de las elecciones de 2021 cuenta con la misma cantidad de hombres y mujeres, es decir, 54 y 83 respectivamente (Asamblea Nacional, 2021).

Por lo que se refiere a la función judicial, desde que fue creado el Consejo de la Judicatura solo una mujer ha ocupado la presidencia, se trata de la doctora María del Carmen Maldonado, quien asumió el cargo el 23 de enero de 2019 (CNJ, 2019). De igual manera sucede con la Corte Nacional de Justicia cuya presidencia fue siempre ocupada por hombres, hasta que fuera elegida por el pleno de esa institución para ocupar ese cargo la doctora Paulina Aguirre Suárez, hecho que ocurrió el día 26 de enero de 2018 (CNJ, 2018). Sin embargo, al ver la composición actual más que paridad entre hombres y mujeres existe una mayoría de estas últimas: de los 14 miembros de la corte, 14 son juezas y 12 son jueces (CNJ, 2019).

Finalmente, para la máxima institución encargada del control de constitucionalidad de las leyes no ha sido elegida ninguna mujer, aunque su composición actual es de 4 juezas y 5 jueces, con un evidente saldo de paridad de género. Algo distinto sucede con el cargo de Fiscal General del Estado, que ha sido ocupado sucesivamente por dos mujeres en el período que se analiza: la doctora Ruth Palacios Brito y la doctora Diana Salazar Méndez, ésta última además la primera afrodescendiente en llegar a ese alto cargo (Metroecuador, 2019).

Ahora bien, aunque en las instituciones mencionadas la máxima autoridad la ostenta una mujer, ello no se debe precisamente a una política o una clara intención de aplicar el principio de paridad de género en el acceso a los cargos públicos, si bien esa interpretación también es válida. Pero si se mira bien en la naturaleza de los cargos y

los requisitos para ocuparlos, excepto en el caso de la presidencia de la Asamblea Nacional, las mujeres que ocupan esos cargos han llegado hasta ahí porque alcanzaron un puntaje más alto que el resto de los competidos, que incluía a otros candidatos de ambos sexos. En síntesis, las mujeres no están en esos cargos por su género, sino porque fueron mejores que el resto de los elegibles.

Para confirmar esa hipótesis es preciso analizar los artículos constitucionales que regulan el acceso a algunos de esos cargos. Por ejemplo, el artículo 179 dispone que en la conformación del Consejo de la Judicatura “se propenderá a la paridad entre hombres y mujeres.” La misma expresión se utiliza cuando se refiere a la elección de los jueces de la Corte Nacional en el artículo 183, a los miembros de la Corte Constitucional en el artículo 434, donde se procurará la paridad de género, y al Fiscal General del Estado y demás autoridades elegibles por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, respecto de los cuales se deberán garantizar las condiciones de equidad y paridad entre mujeres y hombres.

Dejamos para este último apartado lo relativo a la función ejecutiva, donde se incluyen los datos del gobierno del Presidente de la República Lenín Moreno Garcés. Por ser el ejecutivo en el poder, se amplía el análisis a las instituciones o dependencias más importantes cuyo titular es nombrado por el Presidente, para hacer una valoración más amplia de la paridad de género en la función ejecutiva, donde los cargos son designados y existe, al menos en teoría, una forma más viable de alcanzar la paridad de género.

El análisis incluye ministerios, secretarías y gobernaciones provinciales.

Tabla 6. Mujeres ministras en el Gobierno de Lenín Moreno Garcés

Ministerios		
Presidente de la República, elección popular	Total	Ministras, designación
Lenín Moreno Garcés- 2017-		
Gabinetes anteriores	16*	5
Gabinete hasta enero 2021	18**	5

Total	34	10
--------------	-----------	-----------

Fuente: elaboración propia.
 Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas
 * Total de ministros, no de ministerios.
 ** Total de ministras.

Tabla 7. Mujeres en secretarías el Gobierno de Lenín Moreno Garcés

Secretarías

Presidente de la República, elección popular	Total*	Secretarias, designación
Lenín Moreno Garcés- 2017-2021		
Anteriores	10	0
Hasta enero 2021	11	2
Total	22	2

Fuente: elaboración propia.
 Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.
 * Total de secretarías existentes.

Tabla 8. Mujeres gobernadoras el Gobierno de Lenín Moreno Garcés

Gobernaciones

Presidente de la República, elección popular	Total	Gobernadoras, designación
Lenín Moreno Garcés- 2017-		
Anteriores	19	7*
Hasta enero 2021	24	4**
Total	43	11

Fuente: elaboración propia.
 Laura G. Sabando Espinales, a partir de las fuentes consultadas.
 * Total de ministras.
 ** Total de ministras.

Como puede apreciarse en los datos sistematizados a partir de diversas fuentes, a falta de una fuente oficial actualizada, se puede constatar una absoluta mayoría de hombres en los cargos cuyo nombramiento corresponde realizar al Presidente de la República. Según dichos datos, solo 11 mujeres ocupan alguno de esos cargos, lo que evidencia

una absoluta falta de paridad de género en el ejercicio de los cargos cuya designación corresponde a la función ejecutiva.

4. El caso de las elecciones seccionales y la segunda autoridad en los GADs

Una última cuestión importante se presentó recientemente a propósito de las elecciones del 24 de marzo del año 2019, especialmente en el caso de la elección las segundas autoridades de los Gobiernos Autónomos Descentralizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Asamblea Nacional, 2010), que fue reformado mediante la Ley Orgánica Reformatoria a La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia (Asamblea Nacional, 2020).

Antes de la reforma el artículo disponía en su parte pertinente dispone que:

Los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres en donde fuere posible; y, de fuera de su seno, al secretario del consejo o concejo de una terna presentada por el ejecutivo del respectivo gobierno autónomo. Los avance

Esa norma ha sido interpretada en el sentido de que, si la primera autoridad electa es un hombre, la segunda debía ser necesariamente una mujer; aplicando el criterio de paridad de género, y con base en esa interpretación, en diversos gobiernos autónomos descentralizados municipales se presentaron acciones de protección para hacer efectiva la paridad así entendida, lo que ha generado diversas polémicas, renunciaciones de vicealcaldes (El Comercio, 2019), y decisiones de los tribunales respecto de las cuales no hay acuerdo no existe unanimidad en cuanto a la exigencia que se deriva de la interpretación de dicha norma.

Según un informe de la Defensoría del Pueblo, de los 221 gobiernos municipales constituidos a mediados del mes de mayo, en 228 municipios no se respetó el principio de paridad de género, mientras que los restantes 103 municipios sí se acataron las normas de paridad de género en la designación de la segunda autoridad municipal (El Comercio, 2019). Trascurrido un largo tiempo después de las

elecciones el tema no se había resuelto en todos los municipios, razón por la cual debieron intervenir los tribunales para obligar a su aplicación de la paridad de género en la elección de la segunda autoridad municipal, debiéndose significar que no en todos los casos la justicia declaró con lugar la acción de protección interpuesta, como resultó en la más reciente incursión de la Defensoría del Pueblo contra el Consejo Metropolitano de Quito (Jueza niega acción de protección contra Concejo Metropolitano de Quito sobre paridad de género, 2019).

La polémica fue resuelta con la reforma mencionada al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, donde ahora sí, se dispone expresamente que en caso de los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán, si la primera autoridad electa es un hombre, la segunda será una mujer, y viceversa, con lo que se puso fin a la política generada por la interpretación del artículo anterior.

Esa norma ha tenido la posibilidad de ser aplicada al menos en dos oportunidades recientemente. La primera en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia del Guayas con el deceso del Prefecto Carlos Luis Morales, donde al asumir la prefectura una mujer la segunda autoridad deberá ser un hombre, y en el Gobierno Autónomo Descentralizado de la provincia de Chimborazo, donde al fallecimiento de la vice prefecta debe elegirse a otra mujer en su remplazo, pues el prefecto es un hombre.

Conclusiones

Las presentes conclusiones se formulan como respuesta a los objetivos de la investigación y la hipótesis planteada.

1. La igualdad entre hombres y mujeres y el principio de paridad de género es una de las principales conquistas de las mujeres en los últimos 50 años, donde paulatinamente ha ido avanzando desde una visión de la mujer como objeto de protección de las leyes y las políticas públicas hacia una visión de la mujer como líder política y protagonista, capaz de ejercer cargos públicos de

relevancia nacional o local, e involucrarse activamente en la política y la administración pública en general. Esa transformación de la mujer en sujeto político activo que reclama paridad con los hombres en el acceso y ejercicio del poder político ha sido posible gracias a su activismo que ha influido en la inclusión del derecho a la igualdad de género y el principio de paridad de género en los textos constitucionales más recientes, como es la Constitución ecuatoriana de 2008.

2. Aunque el reconocimiento constitucional y desarrollo legal de la igualdad de género como derecho, y la paridad de género como principio, constituye sin dudas un gran avance, su materialización depende de otros factores que no puede ser determinados o impuestos por decreto, entre los que cabe mencionar las formas de acceso a los cargos públicos de relevancia nacional o local. Desde una perspectiva general se puede afirmar que en los cargos públicos a los que se accede por designación de autoridad competente son más favorables a la aplicación del principio de paridad de género, por cuanto la autoridad nominadora es libre de decidir si designa a un hombre o una mujer, o si establece un equilibrio entre la cantidad de puestos y la distribución entre hombres y mujeres. Por el contrario, en los cargos que son de elección popular el principio de paridad de género tiene un alcance más limitado, pues puede aplicarse a procesos previos como la selección de las directivas de las organizaciones políticas o de candidaturas, pero no se puede asegurar la paridad de género en los resultados.
3. La conclusión anterior se puede constatar en diferentes períodos de la historia política ecuatoriana, básicamente en los últimos tres períodos de gobierno, en los cuales a pesar de existir el principio de paridad de género en la Constitución de 1998 y en la de 2008, su aplicación no ha sido una regla que facilite el acceso al poder de las mujeres en cargos públicos que se ocupan por designación de autoridad competente, pues en todos los gobiernos la mayoría de las personas designadas fueron hombres, y especialmente los tres últimos bajo la vigencia de la Constitución de 2008 donde la igualdad entre hombres y

mujeres y el principio de paridad de género tiene un contenido y alcance mucho mayores que en la anterior. En el caso de los cargos públicos que se ocupan por elección tampoco se muestra favorable la aplicación del principio de paridad de género, aunque ha de señalarse que en el último período de gobierno varias mujeres ha ocupado y ocupan cargos importantes en instituciones nivel nacional o local, como es el caso del Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia y la Fiscalía General del Estado cuyas titulares son mujeres.

4. Lo anterior demuestra la hipótesis de que la existencia de un marco constitucional y normativo que reconozca la igualdad de derechos entre hombres y mujeres como un derecho fundamental, y el principio de paridad de género como base para la distribución de cargos públicos, no es suficiente para que se materialice el acceso de las mujeres al poder política en igualdad de condiciones y en una relación proporcional, pues en ello influyen otros factores como las vías de acceso al poder y la voluntad política de las autoridades que designan servidores públicos de libre nombramiento y remoción para hacer efectivo ese principio. La manera más efectiva de que la paridad de género se aplique en todos los casos que sea posible, es imponerla con carácter mandatorio, como lo ha hecho recientemente la Asamblea Nacional con la reforma al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cuyo artículo 317 obliga a la paridad de género en la elección de la segunda autoridad de los consejos regionales, concejos metropolitanos y municipales procederán.
5. Desde la perspectiva de una mujer ecuatoriana, como autora de esta investigación, las letras de la historia y los hechos acontecidos durante décadas de democracia, me permito observar el avance logrado, sin embargo, no llega a ser satisfactorio y suficiente el paso de la paridad de género en el Ecuador, ni se puede considerar completo el aporte político de quienes, luchando por cambios radicales, aun somos sujeto de gravísimos casos de violencia de género, discriminación y limitación, ataduras del pasado que aun

sin romper completamente, nos impiden aportar de manera mucho más activa, al desarrollo de nuestro País. Crear un compromiso serio entre ciudadanos, sin importar nuestros roles o géneros, para eliminar de forma definitiva las barreras culturales que crearon las diferencias que en otrora se impusieron y confinaron nuestra participación política, constituye una necesidad imperiosa y urgente, que permitirá la evolución que necesitamos, y que permitirá bajo el amparo de las normas en vigencia, considerar con absoluta igualdad de derechos y oportunidades a las mujeres en el Ecuador y en el mundo entero. El futuro requiere sociedades justas, y una manera de lograrlas es proporcionar desde la infancia, educación equitativa y libre de prejuicios a sus miembros; y con el aporte de todos, hacer cierta y posible la justicia y la equidad en todos los campos que desarrolla el Estado, con la voluntad firme de ser mejores, por nuestras madres y nuestras hijas.

Bibliografía

- Álvarez, V. (2016). *La otra mitad de la humanidad y su derecho al voto*. La Laguna: Universidad de La Laguna. Recuperado el 18 de enero de 2021, de <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/3173>
- Amores, B. (2012). Mujeres en el ejercicio práctico del poder. *Ágora Política*(6), 16-20. Recuperado el 1 de abril de 2020, de https://www.flacso.org.ec/biblio/shared/exist_view.php?bibid=116669©id=175549&tab=opac
- Asamblea Constituyente. (1998). *Constitución Política del Ecuador*. Quito: Registro Oficial de 11 de agosto.
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Registro Oficial de 20 de octubre.
- Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito: Registro Oficial de 19 de octubre.
- Asamblea Nacional. (2020). *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia*. Quito: Registro Oficial de 3 de febrero.
- Asamblea Nacional. (2021). *Listado General de Asambleístas 2021-2025*. Quito: Asamblea Nacional. Recuperado el 13 de junio de 2021, de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>
- Blazquez, N., Flores, F., & Ríos, E. (2012). *Investigación feminista. Epistemología, metodología y representaciones sociales*. México: UNAM.
- CNJ. (2018). *Paulina Aguirre Suárez, primera presidenta mujer de la CNJ de Ecuador*. CNJ: Corte nacional de Justicia. Recuperado el 19 de mayo de 2020, de <http://www.cortenacional.gob.ec/cnj/index.php/noticias/97-enero-2018/147-paulina-aguirre-suarez-primera-presidenta-mujer-de-la-corte-nacional-de-justicia-de-ecuador>
- CNJ. (2019). *Autoridades de la Corte Nacional de Justicia*. Quito: mayo. Recuperado el 2 de julio de 2020, de [http://www.funcionjudicial-chimborazo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1521%](http://www.funcionjudicial-chimborazo.gob.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=1521%26)

3Adesignadas-nuevas-autoridades-del-consejo-de-la-judicatura&catid=39%3Anoticias-home&Itemid=217

Colomer, J. (2017). Autonomía personal, derechos humanos y democracia: ¿un triángulo demasiado feliz? *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 79-84. Recuperado el 14 de enero de 2021, de <http://www.cervantesvirtual.com/obra/autonomia-personal-derechos-humanos-y-democracia-un-triangulo-demasiado-feliz-876678/>

Congreso de los Diputados. (1978). *Constitución Española*. Madrid: BOE.

El Comercio. (24 de agosto de 2019). Manabí, Guayas, El Oro y Azuay son las que menos cumplen la paridad de género en sus alcaldías. *El Comercio*. Recuperado el 11 de septiembre de 2020, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/eleccion-vicealcaldias-revision-paridad-genero.html>.

El Comercio. (30 de agosto de 2019). Vicealcalde de Mejía renunció al cargo; tres vicealcaldesas fueron designadas para respetar la paridad de género. *El Comercio*. Recuperado el 7 de junio de 2020, de <https://www.elcomercio.com/actualidad/vicealcalde-mejia-renuncio-paridad-genero.html>.

El Universo. (8 de mayo de 2005). Los rostros del nuevo gobierno. *El Universo*. Recuperado el 30 de abril de 2019, de <https://www.eluniverso.com/2005/05/08/0001/8/4F7A69AA8DEB46AE8B050B5A44C023FD.html>

El Universo. (2017 de mayo de 2017). 160 ministros y secretarios designó Correa en 10 años. *El Universo*. Recuperado el 2 de diciembre de 2020, de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/05/21/nota/6191482/160-ministros-secretarios-designo-correa-10-anos>

EU. (15 de enero de 2017). Primer Gabinete Ministerial del Gobierno de Rafael Correa. *Ecuador Universitario*. Recuperado el 30 de abril de 2019, de <http://ecuadoruniversitario.com/noticias/noticias-de-interes-general/primer-gabinete-ministerial-del-gobierno-de-rafael-correa/>

- Expectativa. (8 de noviembre de 2016). En últimos 37 años: En Ecuador 7 mujeres candidatas presidenciales y 16 vicepresidenciales. *Expectativa*. Recuperado el 2 de mayo de 2019, de <http://www.expectativa.ec/en-ultimos-37-anos-en-ecuador-7-mujeres-candidatas-presidenciales-y-16-vicepresidenciales/>
- Feijoó, M. (s.f.). La participación de la mujer en la política. *Estudios básicos de derechos humanos*, 353-368.
- Fernández, M., & Oliva, D. (2012). Presidentas latinoamericanas e igualdad de género: un camino sinuoso. *Nueva Sociedad*(240), 119-133. Recuperado el 12 de febrero de 202, de <https://nuso.org/articulo/presidentas-latinoamericanas-e-igualdad-de-genero-un-camino-sinuoso/>
- Garrido, B. (2006). Yo soy Egipto. El poder y la seducción de Cleopatra en las artes plásticas y en el cine. *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*(28), 167-194. Recuperado el 7 de enero de 2021, de <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/6650>
- González, E. (2001). En las tinieblas de Brumario: cuatro siglos de reflexión política sobre el golpe de Estado. *Historia y Política*(6), 89-119.
- Granados, É. (2010). La participación política de las mujeres como expresión de la ciudadanía democrática. *Casa del Tiempo*(26), 76-78. Recuperado el 8 de mayo de 2020, de http://www.uam.mx/difusion/casadeltiempo/26_27_iv_dic_ene_2010/casa_de_l_tiempo_eIV_num26_27_76_78.pdf
- Gristwood, S. (2017). *Juego Reinas. Las mujeres que dominaron el siglo XVI*. E. Barcelona: Ariel. Recuperado el 19 de abril de 2020, de <https://www.mujaresenlahistoria.com/p/reinas.html>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México, D.F: Mac Graw-Hill.
- Hoy. (16 de febrero de 1999). Mahuad Mueve Las Fichas. *Hoy*. Recuperado el 5 de enero de 2020, de <http://hoy.tawsa.com/noticias-ecuador/mahuad-mueve-las-fichas-105244.html>
- Hoy. (14 de diciembre de 2013). Presidentes del Congreso Nacional desde 1979,. *Hoy*. Recuperado el 2 de mayo de 2019, de

<https://web.archive.org/web/20131214235255/http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/presidentes-del-congreso-nacional-desde-1979-363.html>

Juárez, S. (2007). ¿Acciones afirmativas o discriminación inversa? *Defensor, Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal de México*, 24-32. Recuperado el 2 de mayo de 2020, de http://equidad.org.mx/pdf/12_Acciones_afirmativas.pdf

Jueza niega acción de protección contra Concejo Metropolitano de Quito sobre paridad de género. (11 de septiembre de 2019). *El Universo*. Recuperado el 4 de enero de 2020, de <https://www.eluniverso.com/noticias/2019/09/11/nota/7514155/jueza-niega-accion-proteccion-contraconsejo-metropolitano-quito>

Kinoti, K. (2005). Una revisión de "Empoderamiento de las mujeres: midiendo la distancia de género en el mundo". *La ventana, Revista de Estudios de Género*(21), 348-356. Recuperado el 5 de enero de 2021, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362005000100348&lng=es&nrm=iso

Metroecuador. (8 de abril de 2019). Diana Salazar, Fiscal General del Estado. *Metroecuador*. Recuperado el 7 de mayo de 2019, de <https://www.metroecuador.com.ec/ec/noticias/2019/04/08/diana-salazar-fiscal-general-del-estado.html>

Moncayo, B., & Lara, W. (2016). Presidentas en Latinoamérica: condiciones de acceso a la política. *Ponencia: XXI Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, (págs. 1-23). México: UNAM. Recuperado el 17 de febrero de 2020, de <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xxi/docs/10.07.pdf>

Retamozo, M. (2011). Sujetos políticos: teoría y epistemología Un diálogo entre la teoría del discurso, el (re)constructivismo y la filosofía de la liberación en perspectiva latinoamericana. *Ciencia ergo sum*, 18(1), 81-89. Recuperado el 23 de mayo de 2020, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10416528011>

- Reverter, S. (2001). Feminismo y democracia: una crítica antifundamentalista. *Revista de Pensament y Anàlisi*, 95-108. Recuperado el 1 de marzo de 2020, de <https://www.e-revistas.uji.es/index.php/recerca/article/view/286>
- Rojas, c. (2012). *Los gabinetes ministeriales : un reflejo de la inestabilidad política en Ecuador*. Quito: FLACSO Sede Ecuador. Recuperado el 3 de mayo de 2020, de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/5065>
- Román, L. (1997). Política y administración, algunas notas sobre el origen y la evolución del debate teórico. *Revista de Estudios Políticos*(98), 115-136. Recuperado el 22 de enero de 2021, de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/20324>
- Twomey, A. (2013). “El cambio de las normas sobre la sucesión al trono.”. *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 89-168. Recuperado el 8 de enero de 2021, de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4263023>
- Valero, J. (2002). *Los órganos colegiados. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2002, p. 398*. Madrid: INAP.



**Presidencia
de la República
del Ecuador**



SENESCYT

Secretaría Nacional de Educación Superior,
Ciencia, Tecnología e Innovación



**Plan Nacional
de Ciencia, Tecnología,
Innovación y Saberes**

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Laura G. Sabando Espinales, con C.C: # 130756775-8 autora del trabajo de titulación **La paridad de género en el acceso y ejercicio del poder público en el Ecuador contemporáneo, años 2015-2020** previo a la obtención del título de Magister en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad, en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de titulación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de titulación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 17 de noviembre del 2021

f. _____

Sabando Espinales, Laura G.

C.C: 130756775-8



REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE TITULACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	La paridad de género en el acceso y ejercicio del poder público en el Ecuador contemporáneo, años 2015-2020.		
AUTOR(ES)	Laura Genoveva Sabando Espinales		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES)	Ing. María Laura Roche, Mgs.		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRIA:	Maestría en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad		
GRADO OBTENIDO:	Magister en Gerencia Política, Gobernanza y Gobernabilidad		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	17 de Noviembre del 2021	No. DE PÁGINAS:	32
ÁREAS TEMÁTICAS:	Ciencia política. Igualdad de género. Derecho público.		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	Mujeres, política, paridad de género, acceso al poder, designación, elección.		

RESUMEN/ABSTRACT

En la presente investigación se realizó un análisis de la paridad de género en el acceso al poder en el Ecuador, con el objetivo de identificar los hitos fundamentales de la participación de la mujer en la política, su regulación constitucional y legal, y la situación actual hasta el año 2020 en cuanto a la paridad de género en el acceso a los cargos públicos de las cinco funciones del Estado ecuatoriano, que son la función legislativa, ejecutiva, judicial, electoral y de transparencia y control social. Después de la revisión documental realizada y la generalización de los resultados con base en las distinciones efectuadas en el marco teórico, se llegó a la conclusión de que la paridad de género no depende únicamente de la existencia de leyes que determinen cuotas de participación, sino además de la voluntad de llevar a cabo una transformación en la participación política, con especial énfasis en los mecanismos de ingreso de las mujeres a la política, donde los cargos que son cubiertos por designación son la vía idónea para que las mujeres ocupen puestos de relevancia, pero es el mecanismo que menos se utiliza para ello en el Ecuador, como lo demostró el análisis de la relación cargos públicos, formas de acceso y paridad de género.

ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-984497212	E-mail: laurasabando@hotmail.com
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL PROCESO UTE)::	Nombre: Olilia Carlier de Idrovo	
	Teléfono: +593-4-3804600	
	E-mail: maestria.gerenciapolitica@cu.ucsg.edu.ec	

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	