

# Reformas al Código de la Democracia: las cuotas de género y la participación política de la mujer en Ecuador en busca de la igualdad de género y la erradicación de la violencia contra la mujer

*Reforms to the Code of Democracy: gender quotas and political participation of women in Ecuador in search for gender equality and the eradication of violence against women*

**Rafaella Romo-Leroux Chacón\***

Investigadora jurídica independiente

**Manuela Antonia Borja Serrano\*\***

Investigadora jurídica independiente

**Miguel Ángel Villegas Pérez\*\*\***

Investigador jurídico independiente

## Información del Artículo

Original - Ruptura, 2021

## Citación

Romo-Leroux, R., Borja, A. & Villegas, M. (2021). *Reformas al Código de la Democracia: las cuotas de género y la participación política de la mujer en Ecuador en busca de la igualdad de género y erradicación de la violencia contra la mujer*. Revista Ruptura Asociación Escuela de Derecho PUCE. Edición 2021, p (125-148).

DOI: 10.26807/rr.v3i03.64

**Resumen:** Este artículo analiza las reformas al Código de la Democracia planteadas en Ecuador que establecen un sistema de cuotas para asegurar la igualdad en la participación política del país. Hace un recuento de los

\* (rromo-leroux@estud.usfq.edu.ec) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8094-6346>

\*\* (mborja@estud.usfq.edu.ec) ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0445-6668>

\*\*\* (mvillegas1@estud.usfq.edu.ec) ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8782-320>

principales aportes del feminismo en el Ecuador y analiza las nuevas reformas implementadas en el país con el fin de alcanzar el quinto objetivo de desarrollo sostenible acerca de la igualdad de género y la erradicación de la violencia en contra de las mujeres y niñas. Con el desarrollo de políticas públicas se puede alcanzar un mejor ambiente para las mujeres en el país; sin embargo, ello exige garantizar la participación femenina en la toma de decisiones del Estado.

**Palabras clave:** cuota, igualdad, feminismo, género, violencia política.

**Abstract:** *This article analyzes the reforms made to the Code of Democracy in Ecuador, which establish a quota system to ensure equality in the country's political participation. It recounts feminism's contributions in Ecuador and analyzes the new reforms implemented in the country to achieve the fifth goal of the sustainable development goals regarding gender equality and the eradication of violence against women and girls. With the development of public policies, a better environment for women in the country can be achieved; however, female participation must be guaranteed in State decision-making to ensure it.*

**Keywords:** *quota, equality, feminism, gender, political violence.*

## **Introducción**

En Ecuador seis de cada diez mujeres han vivido algún tipo de violencia. La violencia física, psicológica, sexual, patrimonial y muchas otras formas de opresión reflejan la situación crítica que atraviesa el país con respecto a la seguridad de su ciudadanía. Sin embargo, las cifras más alarmantes se muestran con respecto a la violencia sexual y femicidios pues una de cada cuatro mujeres ha sido violentada sexualmente y cada tres días muere alguna mujer por un hecho violento en el Ecuador (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC], 2019) A pesar del desarrollo de normativa como la Ley Orgánica en contra de la Violencia de Género o la tipificación del femicidio como delito, en el artículo 141 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), todavía quedan muchas deudas pendientes del Estado con las mujeres para poder garantizar su derecho

humano a una vida libre de violencia conforme lo garantiza el artículo 66 numeral 3 literal b) de la Constitución vigente.

Este artículo propone un estudio de las reformas a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (en adelante Código de la Democracia) con respecto a las cuotas políticas y examina el rol de la mujer en la política ecuatoriana. Asimismo, concluye con un análisis crítico acerca del modelo de cuota escogido por el legislador para cumplir con la igualdad de género y la erradicación de la violencia hacia la mujer en el país. En el desarrollo de este artículo se pretende: i) exponer las reformas al Código de la Democracia con respecto a las cuotas de género; ii) analizar la violencia política y las razones de las reformas; iii) repasar el rol de la mujer y el movimiento feminista en el desarrollo de la política ecuatoriana; iv) comparar las relaciones de poder entre hombres y mujeres en el Ecuador; y, v) analizar de manera crítica estas reformas.

## **I. La reforma del Código de la Democracia**

El Código de la Democracia fue publicado en el 2009, LEY 2 - RS 578 - 27/abr./2009, y tuvo su última reforma el 03 de febrero del 2020. La misma ha causado un gran impacto en la política ecuatoriana ya que se exige un cambio progresivo hasta las elecciones del año 2025. Los cambios se han centrado principalmente en la implementación de listas cerradas y bloqueadas para la elección de candidatos, el método Webster para la asignación de escaños, la participación de los jóvenes y la paridad de género. Este último punto busca promover la equidad de género en la política del país y por consiguiente evitar la violencia de género en los espacios políticos. Por tanto, se puede evidenciar que la reforma busca la participación de la mujer en la política ecuatoriana.

Un total de 180 artículos han sido reformados, del total de artículos los que tienen relación con el tema de la paridad de género son: el artículo 99 que habla de la paridad en el encabezamiento de listas, el artículo 280 donde se define la violencia política de género, la disposición tercera que explica el progreso hasta el 2025 del encabezamiento de listas y,

finalmente, la disposición cuarta relacionada con la participación de los jóvenes que a su vez exige una participación paritaria de géneros.

### **1.1. Paridad en el encabezamiento de listas**

La paridad en el encabezamiento de listas se encuentra principalmente en el artículo 99 del Código de la Democracia. El primer inciso del artículo no sufrió cambios en la reforma y se mantiene, el mismo habla de las candidaturas pluripersonales, las cuales se presentarán en listas completas con los candidatos y sus suplentes. La lista deberá tener una secuencia alternando géneros hasta completar el total de candidaturas. Las cuales deben contar tanto con candidatos principales como sus respectivos suplentes.

Los incisos segundo y tercero fueron sustituidos por lo siguiente: en el inciso segundo se sustituye la letra mayúscula a minúscula en los términos presidenta o presidente de la República. Por tanto, no se afecta el propósito del inciso en el que habla de las candidaturas unipersonales de presidente de la República y su binomio, gobernadores, prefectos y sus binomios, y la de los alcaldes municipales o distritales.

Entre el segundo y el tercer inciso se agregó uno más. El nuevo inciso tercero del artículo 99 es uno de los más importantes para la paridad en el encabezamiento de listas. En este se especifica que las organizaciones políticas, tanto en las listas para elecciones pluripersonales como unipersonales, se deberán inscribir con un criterio de paridad e inclusión generacional. El inciso incluye una enumeración de reglas donde se especifican los siguientes puntos.

En el numeral uno se establece que al menos una de las listas para la elección de asambleístas nacionales y parlamentarios, deberá estar encabezada por una mujer. Esto se debe a la incorporación de las planchas cerradas y bloqueadas. En este sistema ya no se le permite al elector votar por asambleístas de diferentes partidos políticos, por lo que él mismo se ve obligado a votar “en plancha” por un solo partido. Por ello, la persona que se encuentre más arriba en la lista tendrá más oportunidad de ganar en comparación de los que se encuentran debajo de ella. De esta forma

se aseguraría tener más mujeres en la Asamblea Nacional. Por ejemplo, de 3 listas presentadas solamente la número 3 está encabezada por una mujer. En el momento de la votación los ciudadanos solo podrán escoger una lista no un candidato. Eso no quiere decir que todas las personas de la lista serán elegidas, sino que las personas que se encuentran más arriba de la lista tendrán más oportunidad de ser escogidas. Por lo tanto, a pesar de que la lista número 3 ha recibido solo un porcentaje de los votos la candidata tendría la oportunidad de ser Asambleísta.

En el numeral dos, con respecto a los asambleístas provinciales y los del exterior, el cincuenta por ciento (50%) de las listas deberán estar encabezadas por mujeres, sin incluir en el cálculo a las provincias que tienen distritos como Guayas, Pichincha y Manabí. Consecuentemente, el numeral tres aclara que, en el caso de estas tres provincias, en el total de listas por provincia, el cincuenta por ciento (50%) deberán estar encabezadas por mujeres.

En el numeral cuatro, se establece que el cincuenta por ciento (50%) de los binomios para las prefecturas deberán estar encabezados por una mujer. Esto significa que al menos el 50% de candidatos para prefecto serán mujeres. El numeral cinco establece que el cincuenta por ciento (50%) de candidatos a la alcaldía deberán ser mujeres. En el numeral seis, se establece que el cincuenta por ciento (50%) de listas para las elecciones de concejales deberán estar encabezadas por mujeres, al igual que el numeral siete, establece que el cincuenta por ciento (50%) de las listas de juntas parroquiales deben ser encabezadas por mujeres.

En el numeral ocho se estipula que en todas las listas de elecciones pluripersonales se deberá incluir al menos veinticinco por ciento (25%) a jóvenes, hombres y mujeres, entre dieciocho y veintinueve años, de esta manera se aplicaría la inclusión a jóvenes en la política como lo promueve el Código. De la misma forma, se aplicará lo antes mencionado a las listas de alcaldías y prefecturas. Por último, en el numeral nueve se estipula que los binomios deberán ser constituidos por un hombre y una mujer o viceversa.

Finalmente, el antiguo tercer inciso, ahora cuarto, indica los límites y requisitos para la solicitud de inscripción de candidatos, como: la hora

límite para la inscripción y la forma correcta de llenar el formulario de inscripción. El texto de este se mantiene idéntico al del Código antes de la reforma del 2020.

## **1.2. Progreso hasta las elecciones del 2025**

La disposición transitoria tercera plantea la incorporación de los numerales del inciso tercero en el artículo 99 de manera progresiva, comenzando con las elecciones generales del 2021 donde el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas fue del quince por ciento (15%) y así mismo se aplicó el porcentaje mínimo para la inclusión de jóvenes en la política. Para las siguientes elecciones seccionales el porcentaje mínimo de listas encabezadas por mujeres aumentará al treinta por ciento (30%). En las elecciones subsiguientes generales a las del 2021, se establece que el porcentaje mínimo de encabezamiento de mujeres en las listas será del cincuenta por ciento (50%).

Además, se establece que la obligación de paridad de los binomios se deberá cumplir después de las elecciones generales del 2021. Esta obligación también encuentra sustento en el artículo 116 de la Constitución vigente.

La disposición transitoria cuarta del Código fija que las organizaciones políticas tendrán un año de plazo, desde la entrada en vigor de la reforma, para incorporar a candidatos jóvenes y asegurar su participación política. Es importante recalcar que en esta incorporación se observarán criterios de paridad entre los jóvenes hombres y mujeres.

## **II. Violencia política**

El artículo 280 del Código de la Democracia que concedía a los electores la acción para denunciar las infracciones mencionadas fue sustituido por la definición de violencia política de género. Siendo así la primera vez que se introduce este término en el Código.

La violencia política de género es cualquier tipo de agresión en contra de las mujeres participantes en diferentes ámbitos políticos con el objetivo de impedir o reducir esta participación. La agresión podrá ser cometida de manera directa e indirecta tanto a la mujer como a sus familiares. Esta definición encuentra sustento en los Convenios Internacionales de Derechos Humanos a los que Ecuador debe observancia, como la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención de Belem Do Pará), que prohíbe todo acto de violencia contra las mujeres tanto en espacios públicos como privados (Convención de Belem Do Pará, 1996, Art. 1).

### **2.1. La razón de las reformas: paridad en el encabezamiento de listas**

A pesar de la incorporación de las mujeres en la política nacional desde el siglo pasado, su representación sigue siendo extremadamente limitada. Por esta razón se decidió incorporar un sistema que ayude a las mujeres a conseguir cargos políticos en el país. Conjuntamente con esta idea, el legislador decidió incorporar listas cerradas y bloqueadas en el nuevo sistema. Ambas reformas se complementan perfectamente ya que si solo se hubiera incorporado las listas cerradas y bloqueadas la oportunidad de las mujeres en ser elegidas bajaría ya que, generalmente, la mayoría de las listas eran encabezadas por hombres. Por ello, el legislador ha decidido implementar un mínimo de paridad en las cabezas de lista para que de esa manera más mujeres puedan ser escogidas representantes en los diferentes sectores políticos del país.

Las reformas comentadas deberían tener un impacto progresivo en la política ecuatoriana. Sin embargo, al comparar las elecciones de asambleístas del 2017 y del 2021 el número de asambleístas mujeres es menor que en las elecciones más recientes. En el año 2017 56 mujeres fueron elegidas para participar en la Asamblea Nacional mientras que, en el año 2021, con las reformas aplicadas, el número bajó a 53 mujeres. Por otro lado, los resultados del Parlamento Andino se mantuvieron igual con 3 mujeres de 5 integrantes. Finalmente, el binomio presidencial se mantuvo igual siendo ambos candidatos hombres. Esto nos lleva a preguntarnos si realmente las reformas están causando el efecto esperado.

## **2.2. Violencia política de género**

De acuerdo con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW),

La violencia por razón de género contra la mujer se produce en todos los espacios y esferas de la interacción humana, ya sean públicos o privados, entre ellos los contextos de la familia, la comunidad, los espacios públicos, el lugar de trabajo, el esparcimiento, [y] la política, [...]. (Organización de las Naciones Unidas, 2017, párr. 20).

De hecho, la violencia política de género existe en todos los ámbitos del proceso político, es dirigida hacia las mujeres por el hecho de serlo y busca excluirlas de estos espacios. Es importante indicar que muchos de estos ataques hacia la mujer son “no violentos”. El ejemplo más común es disminuir sus habilidades a estereotipos y roles de género. De esa manera se limita a la mujer a roles en el hogar y la familia, reduciéndose a espacios privados, lejos de un ámbito político en el que puedan acceder de manera igualitaria a altos cargos políticos y espacios públicos. La violencia política de género, así como cualquier otra clase de violencia tiene varias categorías: psicológica, sexual, física y económica.

La violencia política es el resultado de “la creación y el uso de estereotipos discriminatorios de género, en base a la premisa de la inferioridad de las mujeres” (Rebecca y Cusack, 2009, parr. 54-70). Además, los efectos de este tipo de violencia pueden repercutir no solo en la mujer afectada, algo que de por sí es grave, sino también en ciudadanas que no se ven representadas debido a la falta de mujeres en la política. La participación política es un espectro sumamente amplio que se ve reflejado desde impartir el voto ciudadano hasta la representación política en escaños públicos. La violencia afecta a las mujeres y a las personas alrededor ya que evita procesos políticos justos, por lo que es importante cortar el problema desde la raíz.

La violencia política de género es una realidad en el Ecuador y una gran dificultad para las mujeres en el día a día. De acuerdo con una encuesta realizada por ONU Mujeres en 2019, “las mujeres están expuestas a doble o triple vulnerabilidad donde confluyen múltiples discriminaciones: por



la pobreza, por la condición de género, la pertenencia étnico-cultural y por discapacidad, condiciones que se fortalecen en la escena política” (Organización de las Naciones Unidas, 2019, p.18). El problema ha sido analizado por el legislador el cual ha decidido implementar este término en el Código de la Democracia con el objetivo de crear conciencia social y dar al Tribunal Contencioso Electoral el poder para dirimir conflictos sobre la violencia política de género. Esta idea se ve claramente reflejada en el inciso número 7 del considerando del mismo código, el cual dice:

Que, es necesario desarrollar las garantías establecidas en la Constitución de la República respecto a los derechos políticos y de participación de la ciudadanía, así como la independencia y autonomía de los órganos y organismos electorales, la transparencia y legitimidad del gasto y propaganda electoral (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, 2009).

### **III. Movimiento feminista en Ecuador**

Al estudiar el Derecho es común repetir la frase: toda persona es sujeto de derechos. Teóricamente, inherente a la condición humana viene atada la capacidad de ejercer derechos y contraer obligaciones. Sin embargo, al observar la realidad de la sociedad como tal, es claro que todavía se encuentran las clasificaciones de “personas” de primera y segunda clase a manera de discriminación. Debido a la naturaleza social del humano, de acuerdo con Judith Salgado Álvarez (2012), la condición de “persona” no se determina en base al pertenecer a la especie, sino en cuanto otros estén dispuestos a reconocer dicha condición. A través de la historia, grupos minoritarios y en situación de vulnerabilidad tales como las mujeres, se han visto desvalorizados a la condición de “personas” de segunda clase. El reconocimiento se torna político, e invisibiliza a aquellas “personas” consideradas sub-humanas. Por lo tanto, no es posible mantener el discurso teórico de que todos los seres humanos somos sujetos de derechos en la práctica.

En Ecuador, la historia no es ni ha sido distinta. Durante décadas, los grupos feministas han luchado por visibilizar no solo los derechos de la mujer ecuatoriana, sino también los de grupos igualmente vulnerables. De acuerdo con la Dra. Ana María Goetschel (2006), el feminismo ecua-

toriano del siglo XX se puede dividir en tres momentos esenciales: el reclamo de la voz; la política; la educación y el trabajo (p. 13).

### **3.1. El reclamo de la voz**

A comienzos del siglo XX, Dolores Veintimilla de Galindo publicó su escrito *Necrología y Al público* criticando la pena de muerte como un mecanismo político que afectaba mayoritariamente a sectores vulnerables de la sociedad. Temas como la pena de muerte, se debatían y eran de interés público solamente para aquellos con derechos ciudadanos y participación política en la nación (Tovar Molina, 2019, p.35). Las mujeres, por lo tanto, como no ciudadanas no debían ni podían emitir opiniones sobre temas de interés público. El hacerlo era desafiar las estructuras sociales y políticas del Estado. Siendo por tanto vital para el feminismo ecuatoriano a sus inicios, reclamar el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres. Así lo concebía Marietta de Veintimilla en su obra *Madame Roland*, al plasmar la importancia del rol de la mujer y su capacidad plena de participar de las cuestiones de interés nacional (Tovar Molina, 2019, p.35). La mujer no debía ser excluida por el poder de la esfera pública, pues no existía otra manera efectiva de visibilizar las necesidades y perspectivas de la mujer y generar acciones.

### **3.2. El feminismo y la política**

Tras alcanzar el estatus de ciudadanía para la mujer, los grupos feministas, centraron su interés en el derecho al voto femenino y la participación en la esfera política fundamentándose en la igualdad de los hombres y mujeres para administrar el Estado y gobernar. Las autoras Hipatia Cárdenas y María Martínez, ambas adscritas al movimiento sufragista y de acuerdo con Goetschel (2006), son unas de las primeras en rebatir las causas por las que se negaba a las mujeres del derecho al voto, concluyendo que esas justificaciones carecían de fundamento válido.

Tras la revolución liberal, debido a la separación definitiva entre iglesia y Estado, nuevas oportunidades llegaron a estar disponibles para las mujeres ya que el Estado liberal tendía a justificar sus políticas en términos

de la protección de los grupos desfavorecidos. Las mujeres, de acuerdo con Kim Clark (2005), eran esenciales para reformar la sociedad ya que eran las responsables de educar a los niños, es decir la próxima generación de ciudadanos. Además, los liberales estaban interesados en erosionar el poder de dos grupos que promovían la distinción de género: los terratenientes serranos y la Iglesia Católica.

Es en este escenario nacen María Luisa Gómez de la Torre y Matilde Hidalgo, pioneras en la participación política de la mujer ecuatoriana. De acuerdo con el artículo *Feminismos estéticos y antiestéticos en el Ecuador de principios del siglo XX: un análisis de género y generaciones* escrito por Kim Clark, María Luisa Gómez de la Torre nació como hija ilegítima del aristócrata Joaquín Gómez de la Torre y Francisca Páez Rodríguez que fue marcada con el “pecado” de ser una madre soltera. Durante su infancia vivió bajo un presupuesto muy limitado y al querer continuar sus estudios secundarios, no pudo ser aceptada en los colegios para chicas de élite ya que requería de “limpieza de sangre” y la verificación de la Iglesia de que venía de una familia pía y apropiadamente constituida.

Sin embargo, debido a los grandes cambios que se venían implementando por el Estado liberal, tuvo la posibilidad de una educación alternativa en el colegio normal Manuela Cañizares, fundado para entrenar profesoras para el nuevo sistema de escuelas laicas. Al graduarse aplicó y fue contratada como maestra en el Colegio Mejía, hecho que eventualmente la llevó a reunirse con otros miembros de la escuela para fundar un tercer partido político que le hiciera frente a los antiguos partidos Conservador y Liberal. Es en 1926, que se convierte en la única mujer fundadora del Partido Socialista y a pesar de ser falsamente acusada de transgresiones sexuales, siguió promoviendo el partido y el establecimiento de organizaciones sociales. Fue una de las primeras mujeres pioneras en nuevas áreas de la actividad pública, participando incluso en la Revolución Gloriosa de 1944 y la formulación de la Constitución de 1945, que en el tiempo era muy progresista (Clark, 2005).

De manera muy similar, Matilde Hidalgo fue la primera mujer en graduarse como médico en el Ecuador, la primera mujer en votar y la primera en ser electa para el Congreso. Nació en una familia lojana de clase media, pero al enviudar su madre tuvo que recurrir a la costura para sustentar

sus necesidades. Comenzó su educación en una escuela primaria religiosa, donde fue seleccionada como asistente de enfermera para trabajar en el hospital de caridad manejado por las monjas y en ese momento desarrolló su deseo de estudiar medicina. Sin embargo, para poder estudiar, debía asistir a un colegio secundario y si bien los colegios secundarios para mujeres habían sido establecidos en Quito y Guayaquil, estos todavía no habían sido instaurados en Loja. Debido a esto, solicitó asistir al colegio secundario para varones y dado que no había una regla que prohibiera que las mujeres estudiaran ahí fue aceptada. Tras sufrir múltiples humillaciones y ofensas por parte de sus compañeros, se graduó con una de las mejores calificaciones y presentó una solicitud para matricularse en la facultad de medicina de la Universidad Central, pero el rector no se lo permitió. A pesar del rechazo, logró convencer al rector de la Universidad del Azuay para que le permitiera estudiar medicina en Cuenca y logró graduarse como licenciada en medicina con las notas más altas posibles.

Tras casarse con un abogado, en 1924, decidió que quería votar en las próximas elecciones para el Congreso y el Senado. Junto con su esposo revisaron la Constitución de 1906 y determinaron que no había ninguna especificación legal para que las mujeres no estuvieran incluidas entre los ciudadanos elegibles para votar. Al enterarse de sus argumentos, el ministro del Interior estableció que la ley no especificaba que solamente podían votar los ciudadanos varones y, por lo tanto, le concedió el derecho a votar en las elecciones. Este hecho marcó un antes y un después en el Ecuador ya que el Consejo de Estado, dictaminó que cualquier mujer que cumpliera los requisitos tendría derecho al voto sin ningún impedimento legal y quedó plasmado en la Constitución de 1929 (Clark, 2005). Este fue un paso para las mujeres en la política, ya que no solamente podían elegir sino también ser elegidas y los cambios más efectivos se realizarían desde adentro del poder.

### **3.3. La educación y el trabajo**

El último momento esencial de los movimientos feministas ecuatorianos del siglo XX, se centró en cuestionar los roles impuestos por la sociedad a las mujeres y establecer la necesidad de una educación para emanciparlas de su condición de desigualdad. La defensa del derecho a

la educación se ejemplifica en la obra *Actividades domésticas y sociales de la mujer* de Victoria Vásconez Cuvi donde se expone que la única manera en que el hombre y la mujer llegarían a estar en condiciones más o menos similares, era con el acceso a la educación en todos sus niveles. La educación es la forma en que las mujeres pueden participar activamente de las labores tanto en el ámbito privado como público Vásconez Cuvi (citado por Goetschel, 2006).

En cuanto al ámbito laboral, las mujeres eran sometidas en la esfera pública a trabajar mal remuneradas y en la esfera privada a trabajar sin remuneración. Además, no existía la posibilidad de constituir gremios de trabajadoras para exigir igualdad en cuanto a derechos laborales. Para feministas como Zoila Ugarte, Clara Freire, Dina Salazar, y Aurora Estrada, el trabajo era una necesidad para la realización de la independencia de las mujeres y se las debía proteger de la explotación.

Estas ideas, de acuerdo con Vanessa Tovar Molina (2019) se transformaron en los años 70 al buscar institucionalizar el trabajo y superar los retos, tensiones y riesgos que surgen con ello debido a la ausencia de voces colectivas y diversas, las escisiones en los movimientos, la cooptación de cuadros y la despolitización de las luchas femeninas. Así, se logró crear el departamento de la mujer como parte del Ministerio de Previsión social y Trabajo a pesar de los grandes logros de los movimientos en la defensa de los derechos de la mujer del siglo XX, la lucha por la visibilización de la mujer y sus necesidades continúa.

#### **IV. El impacto del colonialismo en las relaciones entre hombres y mujeres**

La colonización fue uno de los hechos que más marcó la psiquis de los Estados latinoamericanos. De acuerdo con Agustín Cueva (2007), la conformación de los Estados en Latinoamérica no está aislada del hecho colonial y de que estos dependan del capital internacional que pertenece a los países hegemónicos. La colonialidad es una característica central del poder hegemónico que clasifica la población del mundo en “europeos” o “blancos” y no “europeos” (Quijano, 2014). Estas ideas se quedaron en

el pensamiento del individuo latinoamericano que eventualmente llegó a otorgar ventajas a los fuertes y privilegiados e invisibilizar a los oprimidos tal como lo habían hecho los europeos siglos atrás.

Si bien es cierto que la condición de la mujer empeoró a partir de la colonia, la mujer siempre afrontó desventajas incluso antes de la colonización. En el escrito *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*, Rita Segato (2013) explica que en la sociedad precolonial ya existían estructuras de diferencia y jerarquías claras de prestigio entre lo masculino y lo femenino. Además, existía una construcción de la masculinidad como un estatus que se adquiriría bajo la mirada y evaluación de pares probando resistencia, agresividad, capacidad de dominio y gran cantidad de pretendientes.

Sin embargo, con la llegada de los colonizadores, hubo una súper inflación de los hombres en el ambiente comunitario porque los hombres tomaron el lugar de representantes de la comunidad (Fernández, 2008, p. 88). En este momento, se creó una división entre las esferas de lo público y lo privado en cuanto se asimiló lo masculino con lo público y lo femenino con lo privado como complementario (Estermann, 2009, pp. 139-145).

#### **4.1. Género y poder**

De acuerdo con la profesora e investigadora de derechos humanos Judith Salgado (2006), el significado de ser mujer se construye socialmente, ya que no existen características y atributos naturalmente femeninos. La diferencia sexual siempre ha sido un dato sobre el cual se inscribe una serie de representaciones, ideas, imposiciones, normas y valores que dan contenido al significado de ser mujer. Pues, para legitimar el poder y dominación política a través de la historia, se ha hecho énfasis en la distinción entre lo femenino y masculino.

Figuras como Jaime Nebot han declarado que “para gobernar se requiere tener cerebro, corazón y solvencia testicular”. Abdala Bucaram, ha expresado que Rodrigo Borja no podía gobernar porque tenía “el esperma aguado” Nebot y Bucaram Salgado (citado por Salgado, 2006). Todo esto

demostrando que en el Ecuador se asume que el ejercicio del poder político está vinculado con ser hombre o asumir una actitud masculina. La clásica frase, “tener bien puestos los pantalones” (Salgado, 2006, p. 168).

Por otro lado, también se debe tener en consideración que el concepto de mujer erróneamente siempre se ha entendido como algo estable. La mujer blanca, adulta, profesional, heterosexual y con recursos económicos (Salgado, 2006, p. 168). Ello ha generado que mujeres que no cumplan con el esquema tradicional femenino tengan aún más limitaciones para acceder a posiciones de poder limitando el ejercicio de derechos políticos de quienes forman parte de los grupos catalogados como minoritarios, a saber: indígenas, afrodescendientes, población LGBTIQ+, entre otros.

## V. Conclusiones

### 5.1. Conflictos de la reforma a la ley de cuotas

De acuerdo con el artículo 66 de la Constitución de la República, todos los individuos tienen derecho a la igualdad formal, material y no discriminación (CRE, 2008, art. 66). Examinando cada uno de estos elementos, la noción de igualdad formal (igualdad ante la ley) nació de las luchas burguesas por el fin del régimen absolutista y la desarticulación de los privilegios del clero y de la nobleza. Sin embargo, esta igualdad ante la ley no era suficiente y posteriormente con el Estado Social de Derecho, se incorpora la noción de la igualdad material que toma en cuenta la posición social real de los ciudadanos para equiparar la sociedad (Machado, 2012, p. 28). Es en este momento, que se crean las acciones afirmativas como “medidas de diferenciación que tienen como finalidad transformar una situación de desigualdad de condiciones en una situación de igualdad real de condiciones” (Salgado, 2009, p. 147).

De acuerdo con *Igualdad, diferencias y desigualdades*, de María José Añón las acciones afirmativas son una estrategia destinada a conseguir la igualdad de resultados mediante medidas que permiten eliminar las discriminaciones que por razón de género sufren las mujeres. Se busca repartir las oportu-

tunidades y bienes sociales para equilibrar a la mujer y el hombre. El tema no es tan simple, las acciones afirmativas deben contener ciertos elementos: la existencia de obstáculos que se oponen a la realización de la igualdad de oportunidades; se establecen para quienes se encuentran en una situación de desigualdad por pertenecer a una minoría; son dependientes de las circunstancias y del caso; son temporales; y deben ser adecuadas, coherentes y proporcionadas para la finalidad que se pretende (Añón, 2001, p. 47-48).

Es así que, en búsqueda de la igualdad material para las mujeres ecuatorianas, en 1997 la Ley de Cuotas aparece en el Ecuador como una medida afirmativa para garantizar el derecho al trabajo y participación equitativa de las mujeres en el espectro público. Se incluyó en esta norma una cuota electoral del 20% y en el año 2000, se reformó al 30 % en favor de la mujer para candidaturas principales y secundarias. Ya se contemplaba el principio de progresividad al establecer que la cuota se incrementaría en un 5% en cada proceso electoral y el principio de alternabilidad y secuencialidad. En la actual reforma del Código de la Democracia se establece que para el 2025 la paridad será del 50%

Desde sus inicios se pudo notar una influencia positiva de la ley de cuotas, pero esta no ha surgido a la vida jurídica sin tropiezos. Cómo se puede evidenciar en el trabajo *Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador* de Aide Peralta Zambrano,

En 1996, sin la ley de cuotas, el Congreso Nacional tenía cinco diputados mujeres de un total de 82, lo que significaba el 6.09%. En 1998, en aplicación de la ley de cuotas que otorgó a las mujeres el 20% del Congreso, llegaron 16 mujeres de un total de 121 lo que equivale a un 13.22%. Finalmente, en el 2002, la cuota electoral aplicada fue del 35% (Peralta, 2005, p. 384).

Estos datos son una clara muestra de que, en el Ecuador desde los inicios de la Ley de Cuotas, las mujeres tienen mayores probabilidades de ser candidatas y electas. Sin embargo, como se mencionó previamente los tropiezos de dicha ley no han sido pocos y el incremento de la participación política femenina no puede ni debe depender solamente de una norma sino de una evolución sistemática en las estructuras sociales acompañado de instituciones que empoderen a la mujer en todo ámbito. Debe venir



acompañado de cambios de comportamiento y el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin distinciones basadas en el género.

## 5.2. Inefectividad en la tutela jurídica

En primer lugar, cabe destacar la inefectividad de la protección jurídica del derecho a la igualdad ante la ley y la no discriminación de las mujeres con la Ley de Cuotas. De acuerdo con Peralta,

Durante las elecciones del 2000 y 2004 se demandó la inconstitucionalidad del artículo 40 del reglamento de las elecciones por respetar el principio de alternabilidad y secuencialidad. Sin embargo, estas resoluciones no pudieron incidir en los comicios y devolver a las mujeres el derecho a participar de conformidad a la ley de elecciones, por haber sido expedidas con posterioridad a los comicios (Peralta, 2005, p. 390).

Es común que, para las resoluciones frente a inconstitucionalidades, tanto el anterior Tribunal Constitucional como la actual Corte Constitucional, demoren en su análisis y resolución. Pues, se requiere de un análisis exhaustivo del caso y que dicha resolución garantice los derechos contenidos en la Constitución. Sin embargo, si se considera que el propósito de la Ley de Cuotas es garantizar la participación de las mujeres dentro de las elecciones, una demora de los órganos de administración de justicia no garantiza una tutela efectiva de este derecho dado que no se puede ejercer extemporáneamente al tiempo de elecciones. De cualquier manera, las mujeres afectadas no han podido participar y una resolución no puede cambiar este hecho. No cabe cuestionar que el Estado ecuatoriano reconoce en su normativa los derechos humanos de las mujeres, pero su protección no es efectiva. Una norma como la Ley de Cuotas, no sirve de nada si no puede ser efectivamente implementada en atención de su propósito.

## 5.3. Variables socio demográficas y económicas

Basándose en el artículo *Participación política de mujeres en el ámbito local en Ecuador ¿Qué explican las disparidades?* Villarreal y Muñoz (2018), se debe tomar en consideración la influencia de variables socio demográficas

y económicas sobre la proporción de candidatas directas aún con el establecimiento de una ley de cuotas. Por ejemplo, los resultados indican que, a mayor población en municipios, disminuyen la porción de mujeres selectas en 0.4%. Esto, porque en poblaciones pequeñas existe mayor identidad dentro del electorado, lo cual fomenta la participación de grupos formados por las candidatas mujeres. Además, la variable de esfuerzo administrativo en los municipios indica que, si se incrementa este indicador en una unidad, la proporción de mujeres de electas incrementa en 1.5 %, lo cual demuestra que los cantones más responsables con sus finanzas muestran una actitud positiva en la elección de mujeres como representantes.

De acuerdo con De Paola y De Benedetto (2014), el efecto positivo de la ley de cuotas es más bajo en las zonas más tradicionales, donde se manifiestan roles de género más marcados. Sin embargo, los votantes con mayores ingresos tienden a votar más por mujeres. Un análisis del legislativo ecuatoriano y el género de los legisladores realizado por De Reguero, Jara-Alba y Cassis (2016), demostró que las regiones ecuatorianas con una cultura más tradicionalista cuentan con menor cantidad de legisladoras; mientras que las provincias como Guayas y Pichincha con un mayor desarrollo económico en Ecuador, cuentan con mayor participación de mujeres en el ámbito legislativo. Esto demuestra que, a pesar del establecimiento de una ley de cuotas, esta no puede cambiar radicalmente la forma de pensar de los ciudadanos.

Finalmente, casos como las elecciones polacas, sugieren que en lugares donde las mujeres son una obvia minoría, las cuotas de género podrían disminuir las posibilidades de una mujer de ser electa. Esto, debido a que estas incrementan la cantidad de mujeres candidatas y diluyen la ventaja que el género podría dar a una candidata cuando existen pocas candidatas (Kukołowicz & Górecki, 2018). En casos excepcionales, las diferencias de los candidatos traen consigo su atractivo.

#### **5.4. Los partidos políticos**

Uno de los factores que más afectan la efectividad de la ley de cuotas, es el incumplimiento y maquinaciones de los partidos políticos y las fa-

llas de los distintos sistemas electorales. De acuerdo con Villareal y Muñoz (2018), la teoría es que, en un sistema electoral con listas abiertas, los electores eligen de manera directa a los partidos y a sus candidatos de una lista propuesta por estos. Las cuotas no son necesariamente efectivas y no aseguran que las mujeres reciban más votos. Esto porque los votantes podrían tener un “sesgo de demanda”, es decir, una preferencia hacia los candidatos masculinos.

Es tomando en consideración las fallas de un sistema electoral por listas abiertas, que la actual reforma al Código de la Democracia, para mitigar y propulsar la ley de cuotas, establece un sistema electoral con listas cerradas. Aquel “en el que los partidos proponen a sus candidatos y los votantes solo pueden elegir un grupo de candidatos ya definidos en una plantilla” (Villarreal & Muñoz, 2018, p. 47). En estos tipos de sistemas, es más probable que las cuotas funcionen mejor. Sin embargo, no es extraño, que se produzca incluso en estos sistemas un fenómeno conocido como “sesgo de oferta”. Éste fenómeno supone que los partidos prefieren a candidatos masculinos y, por tanto, en lista a las candidatas femeninas en la parte baja de la planilla, por lo que tienden a quedar fuera del grupo de funcionarios electos (Villarreal Ojeda & Muñoz, 2018, p. 47). Por lo tanto, incluso al “cumplir” con la cuota establecida, no se logra que se incorporen más mujeres a la esfera política.

Pero esto no es todo, Novo, Cobo y Gayoso (2010), explican que existe un sesgo de género entre los votantes, estos prefieren un candidato masculino frente a un femenino cuando tiene la opción de votar. Esta visión es propulsada por los estereotipos de género creados y presentes en instituciones, partidos políticos, sindicatos y puestos de trabajo. Esto genera un acceso limitado de mujeres a órganos de toma de decisiones y crea una cultura que marginaliza a las mujeres de la vida política. De acuerdo con Ana González en su escrito *Techo de cristal*, este fenómeno se conoce como techo de cristal, “el conjunto de barreras invisibles con las que tropiezan las mujeres en el desarrollo de su carrera profesional que dificultan o impiden alcanzar ese último escalón de promoción personal” (González, 2018, p.5).

Además, un estudio realizado por Fernández (2011) señala que un factor de vital importancia en la efectividad de la ley de cuotas es el com-

portamiento del partido y las candidatas. La representación se ve afectada por los partidos, ya que, una vez que las candidatas son electas, ellas mismas se dan de baja de su puesto y piden licencia. Con esto, dando el camino libre para que el hombre suplente tome su puesto. Pero los efectos más graves de estas situaciones, es que hacen parecer que la baja participación política por parte de las mujeres se debe a un desinterés en involucrarse en la toma de decisiones o de participar en tiempos de crisis. Afectando de manera negativa, en última instancia, la confianza de los votantes de poner a una mujer en el poder.

## **5.5. Representación y representatividad**

La Dra. Judith Salgado, bien lo menciona en su escrito *Ser más, hacer más, poder más*,

Interesa el crecimiento del número de mujeres en la política, pero interesa sobre todo que al hacerlo ellas representen nuestros derechos e intereses. (...) Las mujeres electas representan, en general, a sus electores y a lectoras, pero más importante será que ellas sean, además, representativas de las mujeres y de su agenda. (Salgado, 2012, 77)

La construcción de la representatividad se basa en la creación de vínculos reales entre las políticas electas y las organizaciones de mujeres existentes en su localidad. Se necesita que las mujeres en poder conozcan y reconozcan las necesidades de sus afines, de tal manera que sus propuestas y planteamientos encuentren acogida y receptividad (Lizarraso & Salgado, 2012, p. 78). Se busca la formación de alianzas estratégicas. No se trata solo de llevar mujeres a la política con acciones positivas como la ley de cuotas, sino que mujeres desde la política contribuyen a cambiarla. De nada sirve tener a mujeres en la política, si ellas van a contribuir a las prácticas tradicionales y continuar impidiendo que otras también puedan participar en la esfera pública.

Clásicos ejemplos de esta representatividad de género son la Ley contra la Violencia de la Mujer y la Familia; la Ley de Maternidad Gratuita; la reforma a la Ley de Elecciones, etc. Es tener presente las diferentes maneras en que las mujeres han pensado y piensan, se han sentido y se

sienten (Lizarazo & Salgado, 2012, p. 79). De ahí deviene la gran importancia del feminismo, pues, aunque existen acciones estatales como la ley de cuotas que buscan incrementar positivamente los porcentajes de participación de las mujeres, se ha evidenciado que las normas no son suficientes para cambiar la mentalidad de una sociedad en la que proliferan pensamientos machistas y patriarcales.

## 5.6. La educación

De conformidad con todo lo mencionando anteriormente y la investigación de la jurista Facio (2010), las medidas como la ley de cuotas no alcanzan para lograr la igualdad de género y se requiere de una ruptura de los roles y los estereotipos en la educación, y en la división sexual del trabajo dentro del hogar, para que la participación política de las mujeres se de en igualdad de condiciones. Hay que tomar las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres. Eliminar los prejuicios y las ideas de inferioridad o superioridad de un sexo sobre el otro. Siendo la medida fundamental la educación.

Según Andrea Cajas en su artículo *Igualdad de género en la constitución de 2008*, con este ideal en 2008,

(...) se creó oficialmente el Programa Nacional de Educación para la Democracia, que tiene como objetivo superior formar ciudadanos y ciudadanas conscientes, reflexivos y comprometidos con la positiva transformación de la sociedad ecuatoriana mediante la interiorización y ejercicio continuo de principios, valores y prácticas democráticas en la comunidad educativa, fortaleciendo a los estudiantes para ser actores sociales de cambio. Trabaja los siguientes ámbitos de competencia: inclusión social, equidad de género, responsabilidad social, etc. (Cajas, 2011, 150).

Programas como este crean un verdadero cambio. Cabe recordar que las medidas como la ley de cuotas son temporales y que cuando estas ya no puedan estar en firme se depende de la sociedad para que ésta continúe mejorando. Sí, el Estado tiene la obligación de adoptar acciones afirmativas para lograr la igualdad de género, pero los ciudadanos son igual de responsables para lograr su aplicación efectiva.

## Referencias Bibliográficas

- Añón, M. J. (2001). *Igualdad, diferencias y desigualdades*. México D.F.: Distribuciones Fontanamara S.A.
- Asamblea Nacional del Ecuador. *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador*. (9 de abril de 2009). RO. 578 de 27 de abril de 2009.
- Cajas Córdova, A. K. (2011). *Igualdad de género en la Constitución de 2008*. FORO, 139-152.
- Clark, K. (2005). FEMINISMOS ESTÉTICOS Y ANTIESTÉTICOS EN EL ECUADOR DE PRINCIPIOS DEL SIGLO XX: UN ANÁLISIS DE GÉNERO Y GENERACIONES. *Revista Ecuatoriana de Historia*.
- Cueva, A. (2007). *El desarrollo del capitalismo en América Latina. Ensayo de interpretación histórica*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Art 66. Montecristi, Ecuador: recuperado de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador* (2008). Art 116. Montecristi, Ecuador: recuperado de <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Constitucion.pdf>
- De Paola, M., Scoppa, V., & De Benedetto, M. (2014). *The impact of gender quotas on electoral participation: Evidence from Italian municipalities*. *European Journal of Political Economy*, 141-157.
- De Reguero, S., Jara-Alba, C., & Cassis, A. (2016). *Ecuador, mujeres y representación legislativa*. *Revista Enfoques*, 13-40.
- Estermann, J. (2009). *Filosofía andina: Sabiduría indígena para un mundo nuevo*. La Paz: Instituto Superior Ecuaménico Andino de Teología.
- Facio, A. (26 de 01 de 2010). *Alda Facio, jurista y experta en temas de género y derechos humanos: "No alcanza con un sistema de cupo"*. Obtenido de Insurrectasyapun-

to: [http://www.insurrectasy punto.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3288:aldafacio-jurista-y-experta-en-temas-de-genero-y-derechos-humanos-no-alcanza-con-un-sistema-de-cupo-cati-d=4:notas&Itemid=4](http://www.insurrectasy punto.org/index.php?option=com_content&view=article&id=3288:aldafacio-jurista-y-experta-en-temas-de-genero-y-derechos-humanos-no-alcanza-con-un-sistema-de-cupo-cati-d=4:notas&Itemid=4)

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2019). *ENCUESTA NACIONAL SOBRE RELACIONES FAMILIARES Y VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES*. Recuperado de: [https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas\\_Sociales/Violencia\\_de\\_genero\\_2019/Boletin\\_Tecnico\\_ENVIGMU.pdf](https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Estadisticas_Sociales/Violencia_de_genero_2019/Boletin_Tecnico_ENVIGMU.pdf)

Fernández, A. (2008). *Malinali: Discursos y creación cultural*. La ventana, 88-125.

Fernandez, A. M. (2011). *Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina*. Argumentos, 247-274.

Goetschel, A. M. (2006). *Orígenes del feminismo en el Ecuador: antología*. Quito: Consejo Nacional de las Mujeres/ Presidencia de la Nación/FLACSO Ecuador/ Secretaría de Desarrollo y Equidad Social de la Alcaldía Metropolitana de Quito/ Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer.

González, A. (2018). *El techo de cristal. (Tesis de maestría)*. Universidad de Oviedo, Oviedo.

Machado, M. (2012). *De las cuotas de la paridad: avances y límites del derecho a la participación política de las mujeres en el Ecuador. (Tesis de maestría)*. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Novo, A., & Gayoso, L. (2010). *La participación en política de la mujer: un estudio de caso*. Revista de sociología y política, 187-203.

Organización de Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Para”*.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*.

Organización de las Naciones Unidas. (2019). *ESTUDIO VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES EN Ecuador*.

*Reformas al Código de la Democracia: las cuotas de género  
y la participación política de la mujer en Ecuador en busca  
de la igualdad de género y la erradicación de la violencia contra la mujer*

- Peralta Zambrano, A. (2005). *Ley de cuotas y participación política de las mujeres en el Ecuador*. Revista IIDH, 377-405.
- Rebecca, C. y Cusack, S. (2009). ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. (párr. 54-70).
- Quijano, A. (2014). Estado-Nación, Ciudadanía y Democracia. En C. L. Sociales, *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad* (págs. 605-624). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Rebecca, C. y Cusack, S. (2009). ESTEREOTIPOS DE GÉNERO. (párr. 54-70).
- Salgado, J. (2006). *Género y derechos humanos*. FORO, 163-173.
- Salgado, J. (2009). *Derechos de las personas y grupos de atención prioritaria en la constitución*. En S.
- Andrade, A. Grijalva, & C. Storini, *La nueva Constitución del Ecuador: Estado de derechos e instituciones*. (págs. 137-155). Quito: Corporación Editora Nacional.
- Salgado, J. (2012). *Ser más, hacer más, poder más: material de trabajo para mujeres líderes*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Segato, R. (2013). *La crítica de la colonia edad en ocho ensayos y una antropología por demanda*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Tovar Molina, L. (2019). *Análisis de la participación política de las mujeres en el Ecuador desde los feminismos emergentes*. (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.
- Villarreal Ojeda, A., & Muñoz, A. P. (2018). *PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE MUJERES EN EL ÁMBITO LOCAL EN ECUADOR: ¿QUÉ EXPLICAN LAS DISPARIDADES? CUESTIONES ECONÓMICAS*, 43-70.