



# Boletín - Índice de Transparencia

TRIMESTRAL



**“La igualdad es un derecho de todas las mujeres y de todos los hombres. Es una deuda pendiente desde hace muchos años. Convirtámosla en realidad ahora”**

Phumzile Mlambo-Ngcuka  
(Directora ejecutiva de ONU Mujeres)

## Empoderamiento de Mujeres -Participación de Mujeres en cargos jerárquicos-

### Introducción

María Mercedes Bastidas Redin<sup>1</sup>, Andrea Sanabria<sup>2</sup>

La democracia moderna se concibe de modo inseparable a la vivencia ciudadana en un régimen universal de derechos. A la vez, estos derechos son las coordenadas que permiten construir una relación armónica entre las instituciones públicas y sus ciudadanos, con miras a la consecución de un desarrollo sostenible basado en la equidad.

Estas coordenadas se encuentran plasmadas en los objetivos de desarrollo sostenible de la *Agenda 2030*, de la Organización de Naciones Unidas. A través del Objetivo de Desarrollo 5 se busca: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. Y bajo la meta 5.5. “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.” Así se prioriza la reducción de las desigualdades, estableciendo lineamientos para la creación y aplicación de políticas públicas y demás instrumentos acordes, incorporando a la igualdad de género como un eje fundamental del desarrollo (CEPAL, 2016).

Para cumplir con estos objetivos se integró a la normativa nacional la necesidad de promover la equidad de género, en la designación de cargos de elección popular y en la representación de estos sectores en las distintas esferas del gobierno. Así, el Código de la Democracia, en el artículo 3 establece: “El Estado promueve 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 para las elecciones pluripersonales será obligatoria su participación alternada y secuencial”.

Y según la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), en su art. 1 manifiesta que: “[...] se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promueve la interculturalidad, igualdad y la no discriminación” (2011).

Adicionalmente, en el artículo 5 de la LOSEP se determina que: “[...] las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación”.

*Art. 70.- El Estado formulará y ejecutará políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporará el enfoque de género en planes y programas, y brindará asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público. Constitución de la República del Ecuador*

<sup>1</sup> Especialista en Transparencia y Participación Ciudadana. Psicóloga Clínica (PUCE). Master en Salud Mental y Clínica Social (Universidad de León), Máster (e) Docencia Universitaria (ESPE), Diploma Superior en Psicoanálisis y Prácticas Socio Educativas (FLACSO-AR).

<sup>2</sup> Especialista en Transparencia y Participación Ciudadana. Socióloga con mención en Ciencia Política (PUCE).



## Midiendo el empoderamiento de las mujeres

En este sentido, y como parte del fortalecimiento de la participación ciudadana bajo una mirada pluralista, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, a través del Proyecto Índice Territorial de Transparencia (ITT) 2016, elaboró el informe institucional, para presentar los resultados obtenidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) cantonales y provinciales con relación al indicador: *“Empoderamiento de mujeres”*, bajo un estudio muestral realizado a 121 GAD (51,8 %), de un universo de 221 GAD cantonales y 24 GAD provinciales.

Así mismo, la dimensión de participación ciudadana se conforma de cuatro subdimensiones: reglamentación base, calidad de la participación, espacios de participación, gobierno pluralista y equitativo. La suma de los cuatro

indicadores constituye el puntaje total para la dimensión de participación ciudadana.

El primer objetivo del presente análisis es llevar a cabo una cuantificación del número de mujeres que se encuentran desempeñando cargos de elección popular, además de mujeres en puestos directivos dentro de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y provinciales, en un marco de cumplimiento de la normativa nacional vigente.

Como segundo objetivo se encuentra la exposición de los resultados obtenidos de la encuesta institucional de los GAD en materia de políticas de equidad de género, encaminadas a aumentar el acceso de las mujeres en niveles jerárquicos superiores. Esto en el marco de los estudios efectuados en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y

algunos países no miembros: “El aumento de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo —o una reducción de la disparidad entre la participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral— produce un crecimiento económico más rápido” (2012). Lo que se traduce en que el aumento del número de mujeres ocupadas o laborando permite la dinamización de la economía, sin dejar de lado que cuando las mujeres obtienen mejores ingresos, esto diversifica la economía familiar con mayores efectos en su bienestar.

Con estos propósitos, este análisis se estructura en tres partes: la primera realizar un análisis teórico contextualizado bajo el aporte del concepto de “techo de cristal” entre otras conceptualizaciones; la segunda exponer el análisis de los resultados obtenidos de la encuesta institucional y, por último, presentar las conclusiones del estudio con algunas consideraciones.



*“El primer objetivo del presente análisis, es llevar a cabo una cuantificación del número de mujeres que se encuentran desempeñando cargos de elección popular...”*



## Sobre el «Techo de Cristal»

A partir del siglo XX, la participación tanto social como política de las mujeres ha sido, y es considerada como un elemento clave para la construcción de la equidad de género como pilar del fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, estos cambios han determinado una ruptura en el sistema social, económico y político: “La ruptura de un sistema patriarcal puede plantear una situación temporal en que las ganancias de poder por parte de la mujer sí significan un reajuste —y eventualmente reducción— del poder tradicionalmente concentrado en los hombres” (Casique, 2003). El concepto de “techo de cristal”, que ha sido trabajado desde la sociología y la economía a mediados de los años ochenta, hace referencia a la subrepresentación de las mujeres en cargos de poder o puestos jerárquicos superiores.

González Martínez (2015) cita a Marrison, pionero en definir este concepto como: “Una barrera tan sutil que se torna transparente, pero que resulta un fuerte impedimento para que las mujeres puedan moverse dentro de las jerarquías corporativas”, es decir, que los puestos más relevantes de la empresa o en nuestro caso de estudio: la administración pública; son poco accesibles para las mujeres que se encuentran en puestos de mando medio y buscan ascender.

La mayoría de los pensadores expertos en abordajes en estudios de género coinciden en designar al concepto de “techo de cristal” como un conjunto de mecanismos discriminatorios, invisibles que acreditan la desigualdad de género en los ámbitos económico y social.

Actualmente, las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo del Ministerio de Trabajo (2016) manifiestan que el porcentaje de empleo público respecto al empleo asalariado, en un total nacional, evidencia que “de cada 10 plazas de trabajo 8 son generadas por el sector privado, y 2 son generadas por el sector público.”



En junio de 2016, “la tasa de empleo global se ubicó en 96% para los hombres y el 92,9% para las mujeres. La tasa de empleo global para las mujeres es 3,1 puntos porcentuales menor que la de los hombres.” (Idem) Resaltando que esta diferencia es estadísticamente significativa.

*“El «techo de cristal» es una barrera tan sutil que se torna transparente, pero que resulta un fuerte impedimento para que las mujeres puedan moverse dentro de las jerarquías corporativas”*

Se evidencia también que según los ingresos laborales por sexo: “para junio 2016, el ingreso laboral promedio de un hombre con empleo es 508,88 USD; mientras que para una mujer con empleo es de 415,54 USD.” (Idem). Lo cual también evidencia que, si bien se realizan grandes avances en la participación de las mujeres, el camino hacia la equidad aún presenta un gran reto por el cual se debe transitar.

Sin embargo, de acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2015 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Ecuador obtiene el octavo lugar entre 20 países latinoamericanos, bajo el índice que calcula la desigualdad de género (disminución de la desigualdad entre hombres y mujeres). Con lo cual se visibiliza que nuestro país avanzó cuatro puestos a partir del año 2008.

Para determinar dicho índice, el PNUD analiza indicadores de mortalidad materna, natalidad en adolescentes, acceso a la educación, participación de la mujer en la vida política y en la población económicamente activa. Según este, el Ecuador en el informe del año 2016 obtiene un índice de 0.407, mejor que el de 2014, que fue de 0.429 (PNUD evalúa de 0 a 1, siendo 0 el mejor valor posible).

Bajo este marco, el “techo de cristal” se comprende como una serie de mecanismos invisibles, intangibles, como códigos no escritos y dispositivos varios, que se levantan como un “techo profesional”, en donde las mujeres se quedan “atascadas” en puestos intermedios, dificultando el alcanzar los niveles superiores. Sin duda, el “techo de cristal”, se expresa en todos los ámbitos de poder: económico, administrativo y político.



## El caso ecuatoriano: participación de mujeres en cargos de poder

De lo anterior podemos realizar un breve análisis de la presencia y participación de las mujeres en los GAD municipales y provinciales, de acuerdo a las siguientes variables: de “elección popular” en el caso de designación de alcaldesa, concejalas, prefectas y viceprefectas; y mujeres que ejercen a nivel jerárquico superior “no designadas a través de elección popular”.

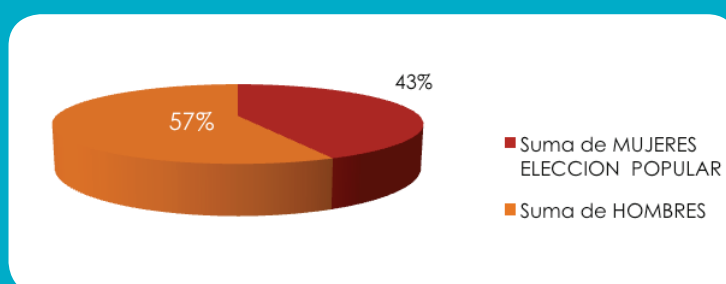
Mediante la encuesta de percepción institucional se solicitó a la máxima autoridad de cada GAD, contestar preguntas referentes a

las cuatro dimensiones del ITT. Dentro del módulo de participación ciudadana se trató de conocer la eficacia de la participación ciudadana, estableciendo el indicador “gobierno sensible a género”.

La construcción del indicador de género mide el grado en que las mujeres participan en el ámbito político dentro de las instituciones públicas, es decir, con ello se logra medir la posible desigualdad de género en esferas de participación económica, política y en la toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno.

### Gráfico 1 –Mujeres en puestos de poder– elecciones seccionales 2014 (popular)

Fuente: Encuesta Percepción Institucional –  
Pregunta PC-6a  
Anexo 1 del Índice Territorial de  
Transparencia (PIT)



De un universo de 200 GAD municipales, 86 mujeres fueron designadas mediante “elección popular” entre las dignidades de alcaldesas y concejalas, correspondiente al 43% mientras que 114 hombres fueron electos por designación popular, correspondiente al 57% del universo en las elecciones del año 2014. Se puede observar que la participación de las mujeres en los gobiernos locales en todo el país es aún inferior, sin embargo, hay un avance progresivo en la participación de las mujeres en la vida política de sus localidades.

En cuanto a la participación de mujeres en los GAD provinciales, en la elección popular correspondiente a prefecturas, los datos evidencian que de las 23 prefecturas sólo 2 están representadas por mujeres, lo cual muestra un amplio rango de diferencia de participación de mujeres en comparación con los GAD municipales.

Si bien las organizaciones políticas se deben a la reglamentación que garantiza la participación de mujeres en listas de candidaturas las cuales deben ser alternas y paritarias, en el caso de dignidades pluripersonales, el porcentaje de mujeres electas es mayor al caso de elección de dignidades unipersonales es decir, en prefecturas la participación de mujeres es mínima.

**Tabla 1- Porcentaje de mujeres y hombres electos como prefectos**

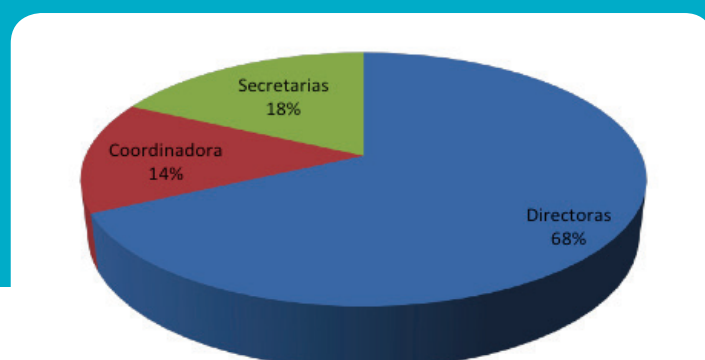
	MUJERES	% MUJERES	HOMBRES	% HOMBRES	TOTAL
<b>Prefecturas</b>	2	8.70%	21	91.30%	23

Fuente: Encuesta Percepción Institucional – Pregunta PC-6a  
(Encuesta Institucional 2016) –

Fuente: CNE Resultados elecciones 2014

### Gráfico 2 –Mujeres en puestos de poder - No designadas por elección popular -2016

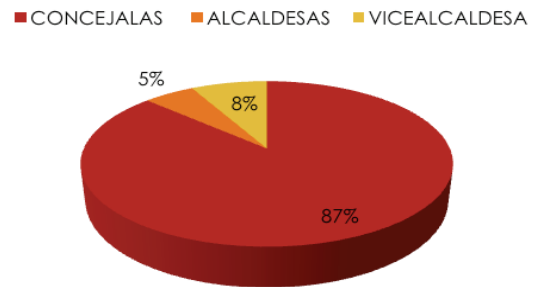
Fuente: Encuesta Percepción Institucional – Pregunta PC-6b (2016) del PIT





### Gráfico 3 –Autoridades mujeres - designadas por elección popular

Fuente: Encuesta Percepción Institucional – Pregunta PC-6b (2016) del ITT



De los 36 GAD que contestaron el anexo 1 correspondiente a la Pregunta 6b- PC: "Indique el número de mujeres que ejercen cargos a nivel jerárquico superior, no designadas a través de elección popular (secretarías técnicas, directoras, gerentas)" de 379 instituciones públicas de GAD cantonales, entre los puestos del nivel jerárquico superior ocupadas por mujeres, 68% se desempeñan como directoras de área, el 18% están ocupando cargos de secretarías generales y técnicas; y por último un 14% ocupa cargos relacionados a coordinaciones.

Comisiones presididas por mujeres	Total de mujeres en comisiones
Igualdad y género	12
Ambiente	7
Planificación	7
Mesa	6
Participación ciudadana	5
Cultura	4
Turismo	4
Otras	4
Deporte	2
Abastecimiento de agua y alcantarillado	2
Convivencia y seguridad ciudadana	2
Suelo y ordenamiento territorial	2
Legislación y fiscalización	2
Salud	1
Desarrollo económico	1
Obras públicas	1
<b>Total</b>	<b>62</b>

Fuente: Encuesta Percepción Institucional – Pregunta PC-6b (2016) del PIT

En cuanto a designación de mujeres por elección popular, de los 36 GAD que remitieron las respuestas al Anexo 1 correspondiente a la pregunta 6a- PC. "Indique el número de mujeres que ejercen cargos a nivel jerárquico superior escogidas a través de elección popular en su institución (alcaldesas y concejalas)" se evidenció que el 87% fueron electas como Concejalas, un 5% designadas como alcaldesas y un 8% como vicealcaldesas.

En lo concerniente a cargos de nivel jerárquico superior no designados por elección popular podemos observar que se sigue manteniendo la tendencia del desempeño de hombres en dichos puestos de poder, el 64% de estas funciones se encuentran a cargo de hombres mientras que el 36% restante está a cargo de mujeres.

Esto se traduce en una reducida presencia de las mujeres en dichos espacios y la concomitante falta de toma de decisiones trascendentes dentro de las instituciones públicas del nivel en mención, se entiende entonces que las mujeres no acceden a dichas funciones a pesar de contar con niveles educativos semejantes a los hombres. De acuerdo con el estudio: mujeres y hombres del Ecuador en cifras III del 2010, el 14,7% de mujeres cuentan con nivel de estudios superior y/o postgrado frente a un 13,6% de hombres con el mismo nivel de estudios.

Respecto a las comisiones presididas por mujeres en los GAD, en su mayoría desempeñan funciones en las comisiones de: "Igualdad y Género", "Planificación, y "Ambiente". Estos datos reflejan que las mujeres siguen concentradas en las carteras vinculadas al área social, alejadas aún de funciones tales como: "Obras Públicas y "Desarrollo Económico".

De esta manera, desde el punto de vista de la búsqueda de equidad de género, el reto no sólo consistiría en la plena incorporación de las mujeres tanto al ámbito laboral como al ámbito político, sino, también en el establecimiento de las condiciones que posibiliten el ascenso profesional en igualdad de condiciones, abriendo el espacio para que mujeres se desarrollen en espacios laborales tradicionalmente consignados para hombres.

Desde varios ámbitos sociales como la academia y los movimientos proequidad del cumplimiento de los derechos de la mujer, se muestra una preocupación constante por la ausencia de mujeres en puestos directivos. Se sigue observando cómo los hombres usualmente ocupan los niveles jerárquicos superiores, mientras que las mujeres suelen encontrar su "techo" profesional en categorías medias e inferiores de los mandos de dirección.

Sin embargo, también es necesario resaltar que, según la CEPAL, en el Ecuador en el último período presidencial, la participación de las mujeres en gabinetes ministeriales se ha incrementado, ocupando el noveno lugar entre 36 países de América Latina y el Caribe, con un 27,8% de mujeres en cargos ministeriales, lo cual no es un proceso de avance sin posibles retrocesos, que tampoco garantiza que estos logros se mantengan e incrementen; para ello se requieren de acciones afirmativas para el efecto.



## Conclusiones: por un empoderamiento de las mujeres

La participación política de las mujeres en el país ha avanzado en los últimos años, según lo demuestran los datos nacionales e internacionales. Esto se ha logrado en gran medida por la existencia de un marco normativo garantista del derecho de paridad de género que obliga a los partidos políticos a alternar la presencia entre hombres y mujeres entre sus filas.

Sin embargo, el marco normativo y su aplicación, no ha logrado transformar las lógicas culturales de dominación masculina, como se evidencia en el caso de los niveles jerárquicos superiores, espacios con evidente disparidad de género, en los cuales se generan y toman decisiones trascendentes del devenir territorial.

A nivel local, de sobremanera en la designación de prefecturas, se requiere llevar a cabo acciones afirmativas que permitan garantizar la plena participación de las mujeres, tanto en cargos de elección popular como en las funciones de designación, dado que la presencia de mujeres es aún reducida, aspecto que podría ser estudiado con mayor profundidad.

A su vez, es importante resaltar, cómo la evolución en la concientización de las mujeres sobre su estatus y su eficacia en las interacciones sociales, ha permitido incrementar la capacidad de configuración de sus propias vidas y la transformación de su entorno social progresivamente, aunque cabe señalar que una mujer al frente de una designación donde ejerza poder, no necesariamente garantiza el sostenimiento de un enfoque de equidad de género en su quehacer político, y en la toma de sus decisiones, para ello se requiere procesos de sensibilización y capacitación de las lideresas sobre el enfoque de género.

Es hora de colocar a la equidad de género como un objetivo transversal de las políticas sociales y económicas en todos los niveles de participación, si bien los avances en igualdad de los últimos años son evidentes, estos deben afianzarse y lograr cambiar patrones culturales fuertemente arraigados bajo una lógica patriarcal.

Es necesario dar respuesta sin demora a las cuestiones no resueltas en relación con las barreras que las mujeres encuentran en el mercado laboral y en la participación política, en el marco de una planificación y gestión institucional que vigile el cumplimiento de los objetivos de equidad de género y garantía de igualdad de derechos. El pacto y la participación de la sociedad civil, serán una condición fundamental para lograr este acometido.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá velar por el cumplimiento de la normativa nacional en referencia a los procesos de "empoderamiento de las mujeres" brindando también datos que permitan visibilizar las realidades territoriales a manera de retroalimentación que permita la búsqueda de una transformación de indicadores, que hablen sobre nuevas realidades que superen las disparidades.

*El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, deberá velar por el cumplimiento de la normativa nacional en referencia a los procesos de "empoderamiento de las mujeres"*



Se recomienda que los procesos de designación en niveles jerárquicos superiores sean transparentados en el territorio nacional, que den cumplimiento a las normativas de contratación, bajo un enfoque de género que permita que las mujeres puedan vencer barreras invisibles (techo de cristal) en su desempeño profesional.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Agenda del 2030, es indispensable continuar cambiando los patrones culturales y las perspectivas tradicionales sobre los roles de las mujeres y los hombres en la sociedad, todo ello hacia el cumplimiento de las metas del desarrollo, en pro de la equidad y la construcción de un país incluyente e igualitario para todas y todos.



## Referencias bibliográficas

- Ardanche, M., & Celiberti, L. (2011). Entre el techo de cristal y el piso pegajoso.
- Casique, I. (2003). Índices de empoderamiento femenino y su relación con la violencia de género. Castro Roberto, Florinda Riquer, and María Eugenia Medina (Coords.)(2006). Violencia de género en las parejas Mexicanas. Resultados de la Encuesta Nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares.
- CEPAL, N. (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea] <http://oig.cepal.org/es>.
- De organizaciones, I. O. E. Y. (2009). Políticas de la república del ecuador, código de la democracia. Corporación de estudios y publicaciones. Quito-ecuador.
- De Servicio Público, L. O. (2011). LOSEP. Título I, pág,3.
- Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo: Indicadores Laborales Junio 2016. Recuperado en: [http://190.152.152.74//documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Junio\\_2016/Presentacion\\_Empleo\\_Junio2016.pdf](http://190.152.152.74//documentos/web-inec/EMPLEO/2016/Junio_2016/Presentacion_Empleo_Junio2016.pdf) consultado el: 06/03/2017
- Ferreira, C., García, K., Macías, L., Pérez, A., & Tomsich, C. (2010). Mujeres y hombres del Ecuador en cifras III. *Recuperado de: [http://www.igualdadgenero.gob.ec/images/publicaciones/MUJER\\_HOMBRE\\_III.pdf](http://www.igualdadgenero.gob.ec/images/publicaciones/MUJER_HOMBRE_III.pdf)*.
- González, A. (2015). El techo de Cristal (Tesis de Maestría en Dirección y Administración de Empresas). Inédito. Repositorio de la Universidad de Oviedo. España
- Informe sobre Desarrollo Humano 2015 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) recuperado en: <http://www.justicia.gob.ec/programa-de-onu-destaca-avances-de-ecuador-en-disminucion-de-la-desigualdad-de-genero/> consultado el: 08/03/2017.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Gender Equality in Education, Employment and Entrepreneurship: Final Report to the MCM 2012.
- Nations, U. (2015). Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development. *New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.*