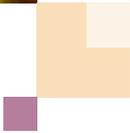




Organización de los  
Estados Americanos



# La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina

Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica



LA APUESTA POR LA PARIDAD:  
DEMOCRATIZANDO EL SISTEMA POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA  
LOS CASOS DE ECUADOR, BOLIVIA Y COSTA RICA



Organización de los  
Estados Americanos



# La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina

Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica

Editora

Beatriz Llanos

Investigadoras

Marlene Choque Aldana

Bolivia

Isabel Torres García

Costa Rica

Solanda Goyes Quelal

Ecuador

*La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina.  
Casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2013

© Comisión Interamericana de Mujeres 2013

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), de sus juntas directivas ni de los miembros de sus consejos y/o Estados miembros. Esta publicación es independiente de cualquier interés específico nacional o político.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int

IDEA Internacional  
Oficina Región Andina  
Calle Burgos 530  
San Isidro, Lima 27  
Perú  
Tel: +51 1 422 9800  
infoperu@idea.int

Comisión Interamericana de Mujeres (CIM)  
1889 F Street NW  
Washington, DC 20006  
Estados Unidos  
cim@oas.org  
www.oas.org/cim  
Tel: 1-202-370-4703  
Fax: 1-202-458-6094

Revisión de estilo: Rocío Moscoso

Diseño: Ruperto Pérez-Albela Stuart

Motivo de la carátula: *Decisiones en el tiempo* (Maité Marroquín)

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156, Lima 5 - Perú

Primera edición: mayo del 2013

Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2013-06605

ISBN 978-91-86565-77-0

Impreso en el Perú

# Contenido

Prólogo	11
Agradecimientos	15
Capítulo 1. A modo de introducción: caminos recorridos por la paridad en el mundo Beatriz Llanos Cabanillas	17
1. Precisiones sobre el concepto de paridad y algunas diferencias con las acciones afirmativas (cuotas)	20
2. La paridad en acción: experiencias «emblemáticas» de implementación fuera del ámbito latinoamericano	23
2.1 El caso francés: «Libertad, igualdad y paridad»	24
2.2 El caso español: la paridad impulsada por la izquierda	28
3. Una mirada a la paridad, hoy, en el mundo	32
4. Algunas lecciones preliminares que pueden extraerse de las experiencias de paridad en el mundo	36
Notas a pie de página	41
Bibliografía	43
Capítulo 2. De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador Solanda Goyes Quelal	47
1. Contexto	49
1.1 Organización del Estado en las Constituciones de 1998 y el 2008	52
2. La adopción de las cuotas: la llave de la paridad en el Ecuador	54
2.1 El marco normativo	54
2.2 Cuotas y alternancia: confrontación entre mujeres y partidos políticos	56
2.3 Elecciones 2004 y 2006: paridad sin alternancia	61
2.4 Las actoras y los actores	65
2.5 Los argumentos alrededor de las cuotas y la paridad	72
3. Constitucionalización de la paridad	75
3.1 Contexto	75
3.2 La definición de la paridad en el Ecuador	80
3.3 Las normas paritarias	84
3.4 La implementación de la paridad	86

3.4.1 La implementación de la paridad en puestos de designación	86
3.4.2 La implementación de la paridad en cargos de elección popular	88
3.5 Paridad, representatividad y cambios cualitativos en la política	102
4. Conclusiones, desafíos y recomendaciones	104
Notas a pie de página	109
Bibliografía	115
Capítulo 3. Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política	121
Marlene Choque Aldana	
Introducción	123
1. Antecedentes de la paridad	125
1.1 Participación política de las mujeres y Ley de Cuotas	125
1.2 La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, y la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente	130
2. Contexto del debate hacia la paridad: el proceso constituyente	132
2.1 La nueva Constitución Política del Estado y la paridad	134
2.2 Desarrollo legislativo de los mandatos constitucionales. Régimen Electoral Transitorio y Régimen Electoral Permanente	135
2.3 Balance de las leyes relacionadas con la paridad	138
3. La paridad en acción	141
3.1 Elecciones generales del 2009	141
3.2 Elecciones departamentales del 2010	146
3.3 Elecciones municipales del 2010	150
3.4 Ministerios, judicatura y tribunales electorales	153
4. Aprendizajes del proceso	156
5. Balance general: logros, interacciones y efectos secundarios	159
5.1 Logros	159
5.2 Interacciones y efectos secundarios	163
5.3 El acoso político más allá de la paridad	164
6. Conclusiones, recomendaciones y estrategias hacia el futuro para el caso boliviano	167
Notas a pie de página	171
Bibliografía	175

Capítulo 4. Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica	179
Isabel Torres García	
Introducción: apuntando al fortalecimiento de la democracia	181
1. Contexto	181
2. Aspectos generales: marco legal, institucionalidad y sistema electoral	187
3. El primer paso: la acción afirmativa	190
4. El salto cualitativo: la paridad	197
4.1 Elecciones municipales del 2010	204
4.2 Interpretación para la aplicación efectiva	205
4.3 Implementación e impacto en los resultados	209
5. Conclusiones y recomendaciones	215
Notas a pie de página	223
Bibliografía	227
Notas sobre las autoras	237

## Prólogo

En los últimos años, América Latina está sufriendo múltiples e importantes transformaciones económicas, sociales y políticas. En ese escenario, vienen emergiendo nuevos debates sobre la calidad de la democracia. Tres décadas después del inicio de las transiciones, la democracia electoral, no sin algunos sobresaltos, se ha ido consolidando. Sin embargo, persisten diversos déficits para el ejercicio de los derechos de ciudadanía, entre los que destaca el de la subrepresentación de las mujeres en los espacios de decisión pública.

Los países de la región han enfrentado este problema básicamente a través de una estrategia principal: la adopción de acciones afirmativas, también llamadas *cuotas* o *cupos*, para la composición de las listas electorales. Este proceso se inició a nivel parlamentario en 1991, con la aprobación de la pionera Ley de Cupo en la Argentina, que estableció la obligatoriedad de incluir un mínimo del 30% de mujeres en las listas.

Como diversos estudios ya han demostrado, las cuotas han tenido generalmente un enorme impacto en el incremento de la oferta electoral de mujeres y han sido un importante acelerador de la representación cuando han estado acompañadas por mandatos de posición para ubicar a las mujeres en lugares elegibles —en el caso de listas cerradas y bloqueadas— y por sanciones efectivas frente a eventuales incumplimientos, además han sido aplicadas en sistemas electorales más «favorables» a la elegibilidad de las mujeres.

Sin embargo, su aprobación y aplicación no ha estado exenta de debates e incluso de resistencias. Han sido varios los países en los que se ha documentado cómo las organizaciones políticas han interpretado los mandatos legales no como mínimos por mejorar, sino como máximos. Y cómo, frente a las lagunas legales, han aplicado las normas de manera desfavorable para las mujeres. Asimismo, hoy existen cinco países que no cuentan con ninguna acción afirmativa, y uno, Uruguay, donde se ha aprobado su aplicación solo para una elección parlamentaria, la que se llevará a cabo en el 2014.

En paralelo a este proceso, en algunos países latinoamericanos, el debate sobre una solución definitiva para la subrepresentación de las mujeres empezó a enmarcarse en un nuevo paradigma: el de la paridad entre hombres y mujeres en la representación política

y los ámbitos de gobierno. Así, en el año 2008, el Ecuador, tras el proceso de reforma constitucional que vivió el país, constitucionalizó la paridad en los cargos de nominación y función pública, así como en los partidos y movimientos políticos.

En el 2009, Bolivia, que atravesó también un proceso de cambio similar, consagró en su nuevo texto constitucional que la participación política debía ser equitativa y darse en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Paulatinamente, con el desarrollo normativo de la carta constitucional, este país introdujo en su ley electoral el mandato de paridad y alternancia en las listas de candidatos y candidatas para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos.

Ese mismo año Costa Rica modificó su código electoral para que las listas estuvieran integradas por 50% de mujeres y 50% de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no pudiera ser superior a uno. Reforzó además esta medida con una disposición que obliga a la alternancia en la ubicación de ambos sexos en las nominaciones y la paridad fue extendida como mandato a las estructuras partidarias. Asimismo, es importante señalar que los tres países habían adoptado previamente una cuota, pero se produjo un paso hacia adelante con la adopción de la paridad. Y, en 2012, Nicaragua modificó su Ley Electoral introduciendo la obligación de incorporar un 50% de candidatos y candidatas, ubicados de forma alternada, en las listas a elecciones municipales, parlamentarias y al Parlamento Centroamericano.

Con estos antecedentes, en 2011 el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de los Estados Americanos (CIM/OEA) consideraron oportuno elaborar un estudio que documente y analice, de manera crítica y sistemática, los procesos que condujeron a la aprobación de la paridad en aquellos países que la habían regulado hasta ese momento y que ya tenían mayor experiencia en su aplicación, identificando los factores y actores relevantes que influyeron para que llegaran a América Latina debates que ya se habían empezado a desarrollar en la década de 1990 en algunos países de Europa. A la vez, se consideró también de crucial importancia valorar los procesos de implementación de dichas normas tras haber transcurrido algún tiempo desde que fueron aprobadas, de modo de extraer lecciones que pudieran servir de referente para otros procesos en la región y para la aprobación de normas similares.

Por ello, en esta publicación se incluyen tres estudios de caso que abordan lo ocurrido en Bolivia, Costa Rica y el Ecuador, en los que se pretende reconstruir el proceso que desembocó en la aprobación de este tipo de normas y responder, desde cada contexto nacional, a una serie de interrogantes. Entre estas, cómo surgió y evolucionó el debate sobre la paridad, cuál fue el rol de los diferentes actores sociales y políticos, qué estrategia de cabildeo se utilizó, y cuáles fueron los factores determinantes para lograr su aprobación. Asimismo, cuáles fueron los argumentos esgrimidos por quienes se opusieron.

Una segunda dimensión que se explora en cada texto es la definición de paridad adoptada en cada país, las referencias conceptuales que se tomaron en cuenta para optar por dicha definición, y las diferencias y avances que supone esta nueva legislación respecto de las normas sobre cuotas que estuvieron vigentes con anterioridad en los tres países.

Pero también se analizan, como un tercer punto, los desafíos que ha supuesto la implementación de estas nuevas normativas. Por ello, se abordan aspectos como la interpretación que han tenido al momento de aplicarlas en diferentes elecciones y niveles de elección, la conducta de los actores políticos —pero también sociales— respecto de su cumplimiento y el nivel de aceptación de estas medidas, así como eventuales factores limitantes para su efectividad. Finalmente, cada estudio realiza un análisis del impacto que ha tenido la paridad, en términos cuantitativos y cualitativos, en el logro de la igualdad de género.

Esta publicación incluye, además, un capítulo introductorio cuyo objetivo es situar el debate latinoamericano en un contexto mundial más amplio. Para ello, se analiza cómo surgió el concepto de paridad en Europa, qué se debería entender por este concepto y cuáles son sus diferencias conceptuales respecto de las acciones afirmativas. Desarrolla asimismo, brevemente, el proceso de aprobación, aplicación e impacto de la paridad en una serie de países que la han adoptado fuera del ámbito latinoamericano, con el fin de extraer algunas lecciones aprendidas que puedan servir de guía en esta región.

Virginia Beramendi Heine  
Jefa de Misión para la Región Andina  
IDEA Internacional

## Agradecimientos

Esta publicación surge de la colaboración y el compromiso institucional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) para apoyar a los países en la aplicación de las convenciones internacionales vinculantes en materia de derechos de las mujeres; en particular, en el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres de América Latina y el Caribe.

Estos estudios no habrían sido posibles sin la participación y el trabajo de un grupo de personas que, desde ambas organizaciones, vienen realizando significativos esfuerzos para impulsar diálogos hemisféricos, políticas y estrategias de acción que hagan posible acelerar el logro de una democracia paritaria y de la igualdad sustantiva en los países de las Américas.

Por ello, agradecemos el impulso dado a esta iniciativa por la Embajadora Carmen Moreno, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, y por Belkys Mones, especialista senior de dicha Comisión, quien contribuyó en el diseño del enfoque y los parámetros que guiaron los estudios y brindó valiosos comentarios durante la elaboración de los documentos. Del lado del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, no queremos dejar de mencionar el apoyo de Kristen Sample, que participó en esta iniciativa mientras se desempeñaba como Jefa de Misión de la Región Andina, así como de Virginia Beramendi, la actual Jefa de esta región, y a Pilar Tello como responsable del Área de Género y Democracia para América Latina.

Asimismo, a las especialistas que con especial esmero han desarrollado cada uno de los capítulos de este libro que contienen estudios nacionales. Ellas son Marlene Choque (Bolivia), Isabel Torres (Costa Rica) y Solanda Goyes (Ecuador). Y también a Beatriz Llanos, autora del capítulo introductorio y a la vez editora de esta publicación.

Por otro lado, es importante reconocer el trabajo de Zoila Cruz en la revisión de los documentos finales y de María Inés Calle, coordinadora de publicaciones de IDEA Internacional, quien ha estado a cargo del cuidado general de la edición. Y también el de Ruperto Pérez Albela y Rocío Moscoso, encargados del diseño y la revisión de estilo, respectivamente.

Por último, queremos señalar que la realización de estos estudios, así como su publicación, no habrían sido posibles sin el auspicio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, al que IDEA Internacional y la CIM-OEA quieren expresar su especial reconocimiento.



Capítulo 1  
A modo de introducción:  
Caminos recorridos por la paridad en el mundo

Beatriz Llanos Cabanillas

Hace dos décadas, en noviembre de 1992, un grupo de mujeres ministras y exministras europeas, reunidas en Atenas para la primera Cumbre Europea sobre las Mujeres y la Toma de Decisiones, suscribieron un documento conocido como la Declaración de Atenas, en el cual realizaban una crítica frontal a la histórica situación de exclusión de las mujeres de los espacios de poder político en muchos países europeos, y definían esta situación como un grave déficit del sistema democrático. A la par, acuñaban un nuevo concepto para revertirla: la «democracia paritaria», una propuesta cuyo fin es lograr transformaciones reales que vayan más allá del reconocimiento formal de derechos que, en la práctica, no logran ser ejercidos por las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

En palabras de dicha Declaración:

*La igualdad formal y real entre mujeres y hombres es un derecho fundamental del ser humano. Las mujeres representarán más de la mitad de la población. La igualdad exige la paridad en la representación y administración de las naciones. Las mujeres representan la mitad de las inteligencias y de las cualificaciones de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para la sociedad en su conjunto y [...] no permite tomar plenamente en consideración los intereses y las necesidades del conjunto de la población. Una participación equilibrada de las mujeres y de los hombres en la toma de decisiones es susceptible de engendrar ideas, valores y comportamientos diferentes, que van en la dirección de un mundo más justo y más equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres (los resaltados con cursivas son nuestros).*

Quince años después, en el 2007, los países latinoamericanos y caribeños, en el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, suscribieron, a través de sus ministras y/o de los más altos representantes de los Mecanismos de la Mujer, el denominado Consenso de Quito, en el que reconocieron que la paridad es un mecanismo propulsor de la democracia y constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres. Ello porque su finalidad es «alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y política» pero también «en las relaciones familiares [...], sociales, económicas, políticas y culturales» (Consenso de Quito Punto 17).

En ese marco, acordaron adoptar todas las medidas de acción positiva y cualquier mecanismo necesario para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política, con el fin de alcanzar la paridad en todos los ámbitos de la institucionalidad estatal.<sup>1</sup> Así, América Latina, la región que cuenta con más países con acciones afirmativas (cuotas) introducidas en legislaciones nacionales para la incorporación de mujeres en la postulación a cargos de elección popular, reconocía también la urgencia de dar un paso más hacia adelante.

En el 2010, la XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, que aprobó el Consenso de Brasilia, ratificó este llamado hacia la paridad abogando, una vez más, por la adopción de políticas afirmativas y la importancia de garantizar no solo una composición paritaria de las listas electorales, sino también la paridad de resultado en los cargos y el acceso igualitario de las mujeres a los espacios de decisión de los partidos políticos, y al financiamiento de campañas y la propaganda electoral. Hizo, además, especial énfasis en la necesidad de trabajar por la inclusión étnica y racial en todos los poderes del Estado.<sup>2</sup>

Pero ¿a qué nos referimos cuando hablamos de «paridad» o de una «democracia paritaria»? Abordaremos esta explicación en el siguiente punto.

## 1. PRECISIONES SOBRE EL CONCEPTO DE PARIDAD Y ALGUNAS DIFERENCIAS CON LAS ACCIONES AFIRMATIVAS (CUOTAS)

Autoras como Cobo (2002) y Candela (1999) definen este concepto como un proceso estratégico contra el monopolio masculino del poder, en busca de un reparto equitativo de este entre hombres y mujeres, pero también como una propuesta de transformación de todos los ámbitos de la vida en sociedad, incluidos el económico, el social y el cultural, a lo que debemos añadir también el ámbito privado. En suma, es una propuesta para la suscripción de un nuevo «contrato social» entre hombres y mujeres para regir la vida de las sociedades democráticas.

Esta demanda es una respuesta a un sistema democrático representativo y un concepto de ciudadanía construidos, en su origen, en nombre de una «universalidad» que asumió como principal referente lo masculino, excluyendo a las mujeres. Como sistema, la democracia fue pensada para defender los mismos derechos formales para todos los sujetos haciéndolos iguales ante la ley, tratándolos de manera imparcial y sin mirar las diferencias entre los ciudadanos. Se basa, así, en la noción de una humanidad única, en la que todos los ciudadanos tienen el mismo valor. Pero, desde el inicio, estos derechos fueron restringidos para las mujeres por los grandes teóricos que sustentaron las bases de este sistema —por ejemplo, Rousseau, Hobbes o Locke—, al colocar la identidad femenina en una posición de subordinación respecto de los hombres, asignándoles a las mujeres características intrínsecas relacionadas con lo doméstico que justificaban su exclusión (Cobo 2002).

En ese sentido, desde la teoría política feminista se ha documentado consistentemente cómo la concepción de «lo político» fue construida asociando a los hombres con «razón y cultura» y, por tanto, con la esfera de lo público; y a las mujeres, con «emoción y naturaleza», por lo que quedaron circunscritas al ámbito de lo privado y a la vida doméstica (Young 1996 y Mouffe 1999). Tal como señala Phillips, «no se trata que la igualdad política sea inadecuada, sino de que nuestro estatus político como ciudadanas se basa en unas premisas o acuerdos de desigualdad sexual. Si los hombres “ganaron” su ciudadanía como soldados y trabajadores, mientras que las mujeres “ganaron” la suya como madres y educadoras de sus hijos [...] en realidad el acuerdo político legitimó la división sexual del trabajo [y] las desigualdades son inherentes a la política» (Phillips 1996: 84 y 85).

Por tanto, la paridad constituye una crítica, desde las mujeres, a una democracia representativa que ha sido ineficaz para garantizar en la práctica el ejercicio de los derechos de la mitad de su ciudadanía. A una democracia que ha ignorado que una posición de subordinación en el estatus de las mujeres dentro de la sociedad —generada por una construcción patriarcal de los roles que desempeñan y, en consecuencia, un desigual acceso a los recursos de toda índole— limita sus posibilidades de ejercicio y disfrute de los derechos que, en abstracto, se les han reconocido a través de la igualdad formal. Un ejemplo claro se da en el ámbito de los derechos políticos.

Si bien diversos instrumentos internacionales ratificados por los Estados —y, por tanto, vinculantes para ellos— reconocen el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos, ya sea mediante la elección de sus representantes o siendo elegidas o designadas en cualquier cargo público en condiciones de igualdad y no discriminación, su infrarrepresentación política sigue siendo predominante en muchos países. En el caso latinoamericano, aún ahora, cuando se observa a tres mujeres presidentas gobernando en Argentina, Brasil y Costa Rica de manera simultánea, a pesar de los avances, a principios del 2012 solo una de cada cinco representantes en los Parlamentos de la región era mujer (21,6% en los Senados y 20,4% en las Cámaras Bajas o Únicas); y en los gabinetes ministeriales, lo era una de cada cuatro (24,6%). Estas cifras contrastan con el 50% del electorado que constituyen las mujeres en prácticamente todos los países (Llanos y Sample 2008).

Además, no hay que olvidar que el acceso al voto en la región fue tardío para las mujeres. Un proceso que se inició en Uruguay con la aprobación de la Constitución de 1917 y finalizó en Paraguay, el último país que lo reconoció como un derecho de las mujeres y lo hizo recién en 1961.<sup>3</sup>

Pero más allá de la crítica, la paridad es también una nueva concepción del sistema democrático que, sin pretender reemplazar a la democracia representativa, aspira a enriquecerla posibilitando que esas «ciudadanas» accedan a la promesa incumplida de una universalidad que aspiraba a extender los derechos a todas las personas sin distinción, y que, sin embargo, históricamente solo ha posibilitado el ejercicio cabal de la ciudadanía del sujeto masculino. En consecuencia, debe ser vista como un medio para «universalizar realmente la democracia misma» (Sierra 2007: 191).

Como explica Gallego (1999), a través de la democracia representativa —tal como la conocemos—, la diferencia sexual se convirtió en una categoría política que sirvió para excluir a las mujeres, pero esa misma diferencia puede ser utilizada ahora para posibilitar su inclusión y lograr que los órganos de representación estén integrados reflejando la heterogeneidad de nuestras sociedades. Se trata de la igualdad no en el punto de partida sino en el punto de llegada al poder democrático. Y es, justamente esta, una de sus diferencias con las cuotas.

Desde que en 1991 se aprobó la primera acción afirmativa en la región —cuando la Argentina adoptó la Ley de Cupos, que reservaba un 30% de los espacios en las listas electorales para las mujeres—, en América Latina se ha enfrentado la subrepresentación de las mujeres, sobre todo a través de las acciones afirmativas, comúnmente denominadas cuotas.

Hoy pocos dudan de que estas sean un importante factor de aceleración de la presencia de mujeres en los cargos de representación, siempre que sean compatibles con el sistema electoral en el que se aplican, se hayan incluido mandatos de posición para la ubicación de mujeres en lugares elegibles y se hayan regulado sanciones claras frente a su incumplimiento por parte de las organizaciones políticas.

Los mecanismos afirmativos significan el reconocimiento de que no todas las personas gozan de una igualdad real en las condiciones de partida para la competencia política, por lo que, sin estos, no estaría garantizada la igualdad de oportunidades. Y, partiendo de esta constatación, las acciones afirmativas se orientan a corregir esas dificultades de inicio, otorgando ciertas ventajas para compensar las desventajas derivadas de costumbres, hábitos, concepciones y roles asignados históricamente a las mujeres (Soto 2009).

Pero las cuotas no siempre garantizan una igualdad en el resultado y, en varios casos, no se ha logrado que el porcentaje de mujeres presentes en la lista se haya traducido en una proporción al menos similar en la composición de los órganos de representación.

Asimismo, en algunos países las cuotas vienen siendo interpretadas como un «techo» a la participación de las mujeres y no un mínimo por mejorar.

Son, además, medidas temporales que se mantienen entre tanto se logre el objetivo principal, que no es otro que la consecución de la igualdad política entre hombres y mujeres. La paridad, por el contrario, es una medida definitiva, que reformula la concepción del poder político redefiniéndolo como un espacio que debe ser compartido igualitariamente entre hombres y mujeres, y por ello incide en el resultado desde su propia concepción y no solo en la oferta electoral, como ocurre con las cuotas.

## 2. LA PARIDAD EN ACCIÓN: EXPERIENCIAS «EMBLEMÁTICAS» DE IMPLEMENTACIÓN FUERA DEL ÁMBITO LATINOAMERICANO

Aunque al inicio de este artículo hemos situado la Declaración de Atenas de 1992 como un primer hito en el recorrido de la paridad, sería un error pensar que dicho concepto surgió espontáneamente en dicha Conferencia. Como señalan Jenson y Valiente (2001), en el ámbito de la Comunidad Europea con anterioridad ya se había empezado a gestar este planteamiento. En este proceso tuvo un papel muy importante la Red Europea de Mujeres en la Toma de Decisiones, creada y financiada por la Unidad de Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea. Fue esta Red la que organizó la Cumbre Europea donde ministras y exministras realizaron dicha declaración. Asimismo, desde que fue creada, la Red diagnosticó con cifras la situación de subrepresentación de las mujeres y propuso acciones concretas para desterrarla, apuntando, ya en ese momento, a la igualdad absoluta y a la reflexión sobre los mecanismos necesarios para lograrla.

Si tuviéramos que hablar de un país en donde la retórica dio paso a la acción, surgiría de inmediato el nombre de Francia, donde la movilización por la paridad se gestó, por primera vez en el mundo, ante la constatación de los insignificantes porcentajes de representación de mujeres en las instancias de decisión del país galo, paradójicamente cuna de la Revolución Francesa y de los principios de «Libertad, igualdad y fraternidad» que tanto impacto tuvieron en la Era Moderna.

## 2.1 El caso francés: «Libertad, igualdad y paridad»

En la década de los noventa, Francia era uno de los países europeos con uno de los menores porcentajes de presencia de mujeres en el Parlamento; superaba solo a Grecia, en una situación que venía arrastrando históricamente. Según Mossuz-Lavau (s/f), en 1958 esta presencia había alcanzado su nivel más bajo, con apenas un 1,5% de mujeres diputadas. Durante los ochenta, la representación de las mujeres nunca sobrepasó el 6%, y en los noventa llegó a un punto máximo en torno al 10%.

Frente a esta situación, en 1982 se presentó una enmienda a una propuesta de ley para la reforma de las elecciones municipales, que había sido remitida al Congreso por el Ministerio del Interior. Dicha enmienda, presentada por una diputada socialista y que fue aprobada de manera unánime por la Asamblea Nacional, proponía que en las candidaturas para poblaciones de más de 3500 habitantes las listas no pudieran contener más del 75% de personas del mismo sexo. Sin embargo, dicha norma fue declarada inconstitucional de oficio por el Consejo Constitucional, con el argumento de que todos los ciudadanos tienen derecho al sufragio y la elegibilidad en las mismas condiciones de igualdad, salvo los excluidos por las razones previstas en la ley, y no se podía dividir por categorías a electores y elegidos. Por tanto, cualquier modificación al respecto debía pasar por la vía de la reforma constitucional de los artículos que regulaban el tema de la igualdad (Sevilla s/f).

Una década después de este primer intento, una publicación animó el debate e impulsó un cambio en la perspectiva de las exigencias planteadas para lograr una mayor inclusión de las mujeres en los espacios de poder público. En 1992, el libro *Al poder, ciudadanas: Libertad, Igualdad y Paridad*, de Françoise Gaspard, Claude Servan-Schereiber y Anne Le Galle lanzó la idea de la paridad en Francia, al proponer que las cámaras elegidas nacionales y territoriales estuvieran formadas por tantas mujeres como hombres (Mossuz-Lavau s/f). Pronto empezaron a proliferar organizaciones que recogieron la idea y comenzaron a trabajar por impulsarla.

De acuerdo con lo explicado por Jenson y Valiente (2001), estas fueron acciones colectivas de incidencia impulsadas por las mujeres de todo el espectro ideológico —tanto de la izquierda como de la derecha—, cuya movilización y articulación empezó a incrementarse en torno a la época en que se produjo la Declaración de Atenas que, además de contar con una nutrida representación de políticas francesas de izquierda y derecha, actuó como otro impulso para la organización de múltiples actividades en Francia. Así, entre 1992 y 1999, año en el que la reforma a la Constitución francesa para la incorporar la paridad fue aprobada por el Senado, las francesas se agruparon en

diversas asociaciones orientadas a lograr la paridad, pero algunas también a preparar a mujeres para que pudieran postular en futuras elecciones.

De hecho, según mencionan estos autores, en 1997 existían 72 asociaciones que trabajaban por una mayor participación de las mujeres en el ámbito político, ya sea desde la derecha como desde la izquierda.<sup>4</sup> La movilización de estas organizaciones estuvo acompañada, además, por declaraciones a favor de la paridad en importantes medios de comunicación franceses por parte de personalidades relevantes.<sup>5</sup> Estas acciones recibieron, a su vez, un apoyo supranacional por parte de la Comunidad Europea, donde también se impulsaba este tema, particularmente desde la Coordinadora del Lobby Europeo de Mujeres, una confederación de 60 asociaciones fundada por la Unión Europea (Jenson y Valiente 2001, y Mossuz-Lavau s/f).

Con su trabajo, estas organizaciones fueron incidiendo en una agenda para la igualdad, en medio de una crisis de representación profunda en Francia y del distanciamiento de la ciudadanía respecto de sus representantes. Estos procesos, aunados a la necesidad de una nueva política, sirvieron como base a los debates por la paridad. Los partidos políticos no pudieron mantenerse inmóviles frente a estas demandas y en las elecciones europeas de 1994, los socialistas presentaron una lista integrada casi por un 50% de mujeres y con alternancia en las posiciones de ambos sexos. En total, seis listas se acercaron a la composición paritaria en dichas elecciones (Jenson y Valiente 2001).

Seguidamente, en las elecciones presidenciales de 1995, los movimientos por la paridad ejercieron presión sobre los candidatos a la Presidencia para que adopten públicamente una posición en torno a esta cuestión, lo que, finalmente, hicieron todos desde diferentes perspectivas. Uno de ellos, Jacques Chirac, hizo un llamado para que los partidos llevaran más candidatas; tras su victoria, su primer ministro, Alain Juppé, conformó un gabinete con un 29% de ministras, el porcentaje más alto de la historia francesa hasta ese momento, aunque a los pocos meses relevó de su cargo a la mayoría de ellas, lo que generó la protesta desde los movimientos de mujeres (Jenson y Valiente 2001, y Mossuz-Lavau s/f).

Sin embargo, en 1997, se disolvió el Congreso y se adelantaron las elecciones. Estas fueron ganadas por la izquierda y el nuevo primer ministro, Lionel Jospin, anunció la propuesta del Gobierno para realizar una enmienda a la Constitución a fin de introducir la paridad. Al año siguiente, se presentó un proyecto para añadir al artículo 3 de la Constitución francesa el siguiente texto: «La ley favorece el acceso igual de mujeres y hombres a los mandatos y las funciones». Durante el trámite parlamentario, se decidió además modificar el artículo 4, que regula a los partidos políticos, en la siguiente forma:

«[Los partidos] contribuirán a la puesta en práctica del principio que se enuncia en el último apartado del artículo 3 en las condiciones que la ley determine». Las modificaciones a dichos artículos fueron, finalmente, aprobadas por el Parlamento en junio de 1999 (Mossuz-Lavau s/f).

Por supuesto, la aprobación de estas normas no estuvo exenta de un intenso debate que tuvo, además de movimientos a favor, una serie de argumentos adversos, entre los que destacan aquellos que sostenían que la paridad iba en contra de la universalidad y la ciudadanía abstracta, que no debe tomar en cuenta las diferencias sociales, religiosas, culturales o sexuales. Destacan también aquellas posturas que consideraban que, al adoptar estas medidas, las mujeres no serían elegidas por sus competencias sino por el hecho de ser mujeres (Mossuz-Lavau s/f). Pese a ello, la reforma salió adelante.

Según Sineau (2010), si bien esta fue una reforma minimalista —en la que se prefirió añadir el término *igualdad* antes que el de *paridad*, y que se limitó a afirmar que la igualdad formal debía ser puesta en práctica—, no por ello dejó de ser fundamental, pues rompió el orden simbólico anterior, fundado en una neutralidad ciudadana basada en lo masculino, para reemplazarla por un orden dual que incorporaba el sexo. Esta autora señala, además, que esta nueva visión condujo a la llamada Ley de la Paridad —Ley 88-227, aprobada en junio del 2000—, que obligó a los partidos a presentar, en todas las listas en elecciones al Parlamento Europeo, regionales, a diputados, senatoriales —en departamentos con tres escaños o más— y municipales —para las comunas de 3500 habitantes o más— el 50% de candidatos de cada sexo, a falta de lo cual las listas debían ser declaradas inadmisibles.

En el caso de elecciones que se definen en una sola vuelta —como las del Parlamento Europeo y las senatoriales—, la ley exigió, además, la obligación de la alternancia entre hombres y mujeres en la lista. Y para las de dos vueltas, regionales y municipales, la paridad se debía aplicar en grupos de seis candidaturas. Asimismo, para las elecciones que tuvieran lugar en circunscripción uninominal, la ley dispuso castigar financieramente a los partidos que no cumplieran con el 50% de candidaturas de cada sexo, no pudiendo ser la diferencia entre los porcentajes de candidaturas de ambos sexos superior al 2%, considerado el total nacional. En caso de que se diera este supuesto, la norma estableció que los partidos serían sancionados con un recorte en el subsidio estatal equivalente al 75% de la diferencia entre ambos porcentajes.<sup>6</sup>

En cuanto al impacto de estas reformas, su primera aplicación se realizó en las elecciones municipales del 2001. Nuevamente según Sineau (2010), se observó un importante avance, pues lograron ser elegidas un 47,5% de mujeres en los concejos municipales de

más de 3500 habitantes, cuando en 1995 solo se habían elegido un 25,7%. En los municipios de menos de 3500 habitantes, donde no se aplicaba la ley, el porcentaje de electas fue de solo 30,1%. En las elecciones senatoriales de ese mismo año, en las que se renovó un tercio de los escaños —102 sobre 321, de los cuales 74 eran elegidos/as en listas y 28 en distritos uninominales—, fueron electas un 21,5% de mujeres (22), de las cuales 20 fueron electas en los distritos proporcionales donde funcionaba el sistema de listas y se aplicaban las normas de paridad.

Para esta misma autora, en Francia, la Ley de Paridad ha sido muy eficaz para incrementar el número de mujeres en las asambleas elegidas bajo la modalidad de listas, porque, además, la sanción, en caso de incumplimiento en este supuesto es la no inscripción de la lista. Sin embargo reconoce las limitaciones y lagunas de la propia ley en lo que respecta a las circunscripciones uninominales, donde las normas no son suficientemente vinculantes para los partidos, pues les permiten escoger entre cumplir la ley o recibir una penalidad financiera. La tendencia ha sido que algunos partidos han preferido asumir las multas a feminizar sus bastiones masculinos.

De hecho, en la última elección presidencial y parlamentaria de junio del 2012 se presentaron un 40% de candidatas. Ello porque solo el Partido Socialista, los verdes y los ultraconservadores de Le Pen cumplieron a rajatabla las normas paritarias en la presentación de listas, mientras que el partido del expresidente Nicolás Sarkozy, la Unión por un Movimiento Popular, solo presentó un 28%. En palabras de su secretario general, Jean François Coppé, la razón de este incumplimiento era que «muchos de los diputados salientes son hombres muy anclados en el territorio y resulta extremadamente difícil sacrificarlos». En las elecciones del 2007, presentar únicamente un 26% de candidatas le significó a este partido una multa de 4,1 millones de euros, pese a lo cual reiteró dicha conducta.<sup>7</sup>

Según datos de la Unión Interparlamentaria (UIP), en las elecciones del 2012 las mujeres francesas lograron un 18,9% de los escaños en la Asamblea y un 22,2% en el Senado. Es decir, también en Francia, cuna de la paridad y primer país en el mundo en legalizarla, el propio diseño de la norma, su combinación con el sistema electoral vigente y la cultura política de sus líderes, que privilegian lo masculino, ha impedido que se plasme una presencia igualitaria de hombres y mujeres en los ámbitos parlamentarios.

## 2.2 El caso español: la paridad impulsada por la izquierda

A diferencia de Francia, donde el movimiento por la paridad trascendió las fronteras ideológicas de sus impulsoras, la norma finalmente aprobada en el 2007 por el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero fue fruto del esfuerzo de las mujeres militantes, lideresas de los partidos y de organizaciones de mujeres de izquierda, sin que haya llegado a tener adhesiones del principal partido de derecha, el Partido Popular (Jenson y Valiente 2001.)

Es importante, además, señalar como antecedente que la situación de España, en cuanto a la representación política de las mujeres, era más favorable que en Francia, pues esta se había ido incrementando paulatinamente desde el inicio de la democracia en los ochenta hasta llegar a un 36,0% de diputadas y 25,1% de senadoras en la legislatura 2004-2008, período en el que se impulsó esta iniciativa (Ministerio de Igualdad de España 2009). A ello contribuyó la aprobación de mecanismos de cuotas en los partidos de izquierda impulsados por mujeres feministas que habían optado por una militancia al interior de estas organizaciones y que fortalecieron las instancias partidarias de la mujer para realizar incidencia desde adentro.

Por ejemplo, en 1988 el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) aprobó, en su XXXI Congreso, una cuota mínima de mujeres del 25% en listas de candidatos para puestos de representación popular e interna. Y en 1997, en el marco de su XXXIV Congreso, aprobó la democracia paritaria como principio en sus Estatutos, por la cual no menos del 40% ni más del 60% de cada sexo podía estar representado en las instancias ejecutivas y de control del partido, y en los cargos públicos. Asimismo, garantizó la alternancia de hombres y mujeres en todas las listas y en los puestos elegibles de las listas para cargos de elección popular (Vergé 2007).<sup>8</sup>

Por su parte, Izquierda Unida (IU), en su primera Asamblea Federal de 1989, aprobó una representación del 25% para mujeres en sus órganos de dirección, que se amplió, en 1990, al decidir que tanto en los órganos de dirección como en las candidaturas, ninguno de los sexos podía superar el 65%. Posteriormente, incluyó en sus estatutos el principio del «equilibrio entre sexos» y señaló a la paridad como objetivo de la organización. En esa línea, en 1997 se aprobó que ningún sexo pudiera superar el 60% por tramos en las estructuras de dirección y en las candidaturas, y en el 2004 se recogió en los estatutos la alternancia en forma paritaria de ambos sexos (Vergé 2007).

Es decir, en la década de los noventa, las mujeres de izquierda estaban ya trabajando por la paridad, pero no solo dentro de sus partidos, sino también desde otros espacios,

aunque en el espectro ideológico de la izquierda. Jenson y Valiente (2001) resaltan, al igual que en el caso francés, el apoyo e influencia en España del Lobby Europeo de Mujeres y de la Asociación Española de Apoyo al Lobby Europeo.<sup>9</sup> Paralelamente, a nivel nacional, se realizaron diferentes acciones para poner en la agenda pública el tema de la democracia paritaria.

Por ejemplo, durante la campaña electoral para las elecciones municipales, autonómicas y europeas de 1999, se organizaron diversos debates para discutir la necesidad de una mayor presencia de las mujeres en los espacios de decisión política. Asimismo, durante este proceso se logró la adhesión de importantes personalidades masculinas del ámbito político-académico, que opinaron favorablemente sobre la necesidad de realizar una reforma electoral para introducir acciones afirmativas en favor de las mujeres para todos los partidos, obligatorias en las listas electorales, y la constitucionalidad de una modificación legal de este tipo.

Según Jenson y Valiente (2001), algunos rasgos diferencian el proceso español a favor de la paridad del caso francés. El primero ya ha sido señalado: la paridad fue impulsada solo por mujeres de la izquierda, aunque con diferencias en función del partido al que estaban afiliadas. Pero, además, en este espectro de partidos de izquierda hay que destacar que fueron las mujeres del Partido Socialista quienes lideraron las acciones para lograr que la paridad se convierta en una política pública, aunque no sin dificultades al interior de su propia organización.

Por otro lado, la demanda de paridad se circunscribió, en aquellos momentos, al ámbito de los partidos políticos. Por ello, esto se tradujo en la exigencia de implantación de cuotas para el acceso al poder, pues se asumía que una igual representación se traduciría en políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades de las mujeres. Pero también se plantea que para llegar a la paridad es necesario, asimismo, un igual reparto de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, y un igual acceso al mercado laboral (Jenson y Valiente 2001).

Fue en 1996, en el primer gobierno del Partido Popular (PP), que el bloque conformado por Izquierda Unida e Iniciativa por Cataluña presentó, por primera vez en el Congreso, una Propuesta de Ley que insta al incremento del número de mujeres en puestos públicos; sin embargo, nunca llegó a tramitarse. En 1999, el PSOE presentó otra propuesta similar que tampoco fue tramitada. Ya en el 2002, en la segunda legislatura de gobierno del Partido Popular, se presentaron al Parlamento tres Proposiciones de Ley para reformar la Ley Orgánica Electoral, y lograr el equilibrio entre hombres y mujeres en las listas electorales.

Las propuestas presentadas por el PSOE, Izquierda Unida e Iniciativa por Cataluña estipulaban respectivamente un mínimo del 40% para los dos sexos en cada tramo de cinco puestos, una diferencia no mayor a un punto porcentual entre el número de candidatos y candidatas, y una lista «cremallera» —alternancia de hombres y mujeres—. Pese al apoyo de todos los grupos parlamentarios, no fueron aprobadas por la oposición del PP, que contaba con mayoría (Vergé 2008).

En ese contexto, los primeros cambios se produjeron bajo el impulso de las legislaciones de comunidades autónomas como las de Castilla y La Mancha, el País Vasco y Andalucía, que entre el 2002 y el 2005 introdujeron la paridad.<sup>10</sup> En el nivel nacional, hubo que esperar hasta el 2007 para la aprobación de la Ley de Igualdad (Ley Orgánica 3-2007) presentada al Congreso por el electo gobierno socialista, cuya presidencia era ejercida en ese momento por José Luis Rodríguez Zapatero, quien había estrenado su mandato con la elección de un gabinete ministerial paritario. Esta norma fue aprobada el 15 de marzo con el apoyo de todos los grupos parlamentarios y la abstención del Partido Popular, que meses después interpuso una acción de inconstitucionalidad contra esta norma ante el Tribunal Constitucional argumentando que vulneraba preceptos constitucionales como el pluralismo político, la libertad de los partidos políticos a confeccionar listas electorales y la libertad de ideología, entre otros puntos. Esta acción fue desestimada por el citado Tribunal.<sup>11</sup>

Dicha Ley estableció la posibilidad de adoptar acciones positivas para corregir situaciones de desigualdad que enfrentan las mujeres y los mecanismos para la transversalización de la «igualdad de trato» en la actuación de todos los poderes públicos. Asimismo, reguló medidas concretas para fomentar la igualdad en materia de educación, cultura y sanidad, y para promover la erradicación de contenidos discriminatorios en los medios de comunicación —específicamente, los medios públicos y la publicidad—. También incorporó medidas para garantizar la igualdad en el acceso al empleo y las condiciones de trabajo y de protección frente al acoso sexual, disposiciones para la conciliación que promueven un reparto equilibrado de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres —entre las que se incluye la licencia por paternidad—, y otras para erradicar la violencia contra las mujeres.

En el plano de la representación política, modificó la Ley Orgánica del Régimen Electoral, y estableció la obligatoriedad de una participación equilibrada de hombres y mujeres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones (art. 14.4), de modo tal que en las candidaturas a diputados nacionales —que se presentan en listas cerradas y bloqueadas—, a cargos municipales, a diputados al Parlamento Europeo y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas, cada uno de los sexos

suponga como mínimo el 40% de la lista en cada tramo de cinco puestos.<sup>12</sup> Para el caso del Senado, se estableció que, cuando las candidaturas se presenten en listas, la proporción de hombres y mujeres debía ser lo más cercana posible al equilibrio numérico (Disposición adicional segunda). La Ley también permitió que las legislaciones autonómicas regulen porcentajes superiores de participación en beneficio de las mujeres, convalidando así la normativa aprobada por el País Vasco y Andalucía.

Estas disposiciones fueron aplicadas por primera vez en las elecciones municipales del 2007. Un informe del Ministerio del Interior que analizó su impacto concluyó que la aplicación de la Ley permitió elevar en más de 7 puntos porcentuales el porcentaje de mujeres concejales, que pasó de 32,3% en las elecciones del 2003 a 39,4% en los comicios del 2007. Asimismo, precisa que se duplicaron los municipios que igualaron o superaron el 40% de concejales, pues pasaron de 234 en el 2003 a 558 (44,5% del total). Sin embargo, el análisis a nivel de partidos reveló que si bien con carácter general todos obtuvieron porcentajes de presencia de mujeres cercanos al 40%, existían diferencias en la forma en que las organizaciones políticas distribuían a los candidatos en las posiciones de las listas, básicamente en los tres primeros puestos de cada tramo, donde se aplicó el porcentaje mínimo estipulado. Así, mientras el PSOE ubicó al 39,3% de mujeres en estos puestos, el PP ubicó al 34,7%, Convergencia y Unión (CIU) al 30,8% e IU al 28,5%.

Sin embargo, estos resultados alentadores no se repitieron en las elecciones nacionales para el Congreso de los Diputados, en el 2008, aunque sí para el Senado. En el primer caso, pese a que las mujeres representaron el 46,7% de las listas, el porcentaje de electas paso del 36,0% obtenido en el 2004 al 36,3%.<sup>13</sup> Por el contrario, en el Senado, donde se presentaron un 38,0% de mujeres titulares en las listas, se pasó de un 26,0% en el 2004 a un 31,7%. Asimismo, todos los partidos que lograron escaños subieron su representación de mujeres (Ministerio del Interior de España 2008).

Un análisis realizado por Martínez y Calvo (2010) sobre el impacto de esta ley en la elegibilidad de las mujeres a la Cámara de Diputados en estas elecciones identificó como la causa principal del mínimo incremento producido las posiciones en las que pueden ser ubicadas por partidos menos favorables a la paridad. Estos partidos, haciendo uso de la flexibilidad de la ley en la decisión de las ubicaciones en los tramos de cinco posiciones donde se aplica el mínimo del 40%, pueden situar a las mujeres en los últimos puestos de dichos tramos. Dado que además el 40% de las circunscripciones en España tiene entre uno y cinco escaños, estas posiciones hacen que el porcentaje en las listas no se traduzca en una elección efectiva. Por tanto, concluyen, solo en la medida en que las mujeres ocupen la segunda posición de manera mayoritaria —y que

estén ubicadas, en general, en posiciones seguras— podría aumentar la posibilidad de que más mujeres resulten elegidas.

Finalmente, cabe señalar que en la elección del 2011, el porcentaje de mujeres candidatas titulares al Congreso de los Diputados en las listas se incrementó en 1,4 puntos porcentuales, pues pasó a 48,1%. Pese a ello, el número de diputadas electas se redujo ligeramente y llegó solo a 35,7% (- 0,6%). En el caso del Senado, también se incrementó el porcentaje de candidatas titulares, a 40,6% (+ 2,6%), pero a la vez se logró un incremento en el número de mujeres electas, que llegaron al 35,6%, lo que significó un incremento de 3,9 puntos porcentuales (Ministerio del Interior de España 2011).

### 3. UNA MIRADA A LA PARIDAD, HOY, EN EL MUNDO

Más de una década después de que se aprobará la paridad en Francia, son ocho los países de todo el mundo que han introducido en sus legislaciones electorales disposiciones que consagran la participación paritaria de hombres y mujeres en las listas para cargos de elección popular. Siete para elecciones parlamentarias y uno para un proceso constituyente.

A los dos casos de países en el ámbito europeo que se han explicado en el punto anterior se debe añadir Bélgica. En el continente africano, otros dos países han incorporado estas disposiciones: Senegal y Túnez, que incluyó esta medida para la elección de la Asamblea Constituyente encargada de redactar su nueva Constitución, tras la primera elección democrática ocurrida en ese país. Y, finalmente, en el caso latinoamericano, lo han hecho sucesivamente el Ecuador, Bolivia, Costa Rica y, recientemente, Nicaragua. Los procesos desarrollados en tres de estos cuatro países se explican en detalle en los estudios de caso incluidos en esta publicación.

Cuadro 1  
Países en el mundo que han incluido la paridad en sus legislaciones y detalles de la regulación adoptada

País	Año de aprobación de la paridad	% Cámara Baja/ Unicameral (CB/CU)	% Cámara Alta (CA)	Mandato de posición	Sanción por incumplimiento
Francia	2000	En distritos uninominales, la diferencia entre candidaturas de mujeres y hombres (en todo el país) no debe superar el 2%.	50%	Alternancia (CA)	-Reducción del subsidio público equivalente al 75% de la diferencia del porcentaje de candidaturas de hombres y mujeres, en caso de que este sea superior al 2% (CB). - Invalidación de la lista (CA).
Bélgica	2002	50%	50%	No podrán ocupar las dos primeras posiciones candidatos del mismo sexo.	No inscripción de la lista.
España	2007	40-60% en cada cinco posiciones	40-60% en cada cinco posiciones	No	No inscripción de la lista.
Ecuador	2008	50%	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista.
Bolivia	2009/2010	50%*	50%	Alternancia	No inscripción de la lista y plazo de 72 horas para subsanar.
Costa Rica	2009	50%	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista.
Senegal	2010	50%	50%	Alternancia	Descalificación del proceso electoral (CB).
Túnez**	2011	50% (Asamblea Constituyente)	No aplica	Alternancia	No inscripción de la lista (no aplica cuando el número de escaños es impar y no se puede implementar estrictamente el 50%).
Nicaragua	2012	50%	No aplica	Alternancia	No establece sanción.

\* En los casos de candidaturas uninominales, el 50% de las candidaturas titulares en todas las circunscripciones deberán corresponder a mujeres.

\*\* Se incluye en este cuadro el caso de Túnez haciendo la salvedad de que la paridad fue aprobada para la elección de la Asamblea Constituyente realizada en el 2011.

Fuente: Información disponible en <[www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)> y estudios nacionales sobre paridad en Bolivia, Costa Rica y el Ecuador incluidos en esta publicación. En el caso de Nicaragua, la información ha sido extraída de la Ley 790 que reformó en 2012 la Ley Electoral. Elaboración propia.

Tal como se aprecia en el cuadro 1, Bélgica fue el segundo país que introdujo disposiciones de esta naturaleza en su legislación, en el año 2002. Según Meier (2008), este país tenía aprobada, desde el año 1994, una Ley de Cuotas que estipulaba que, en todas las elecciones, no más de dos tercios de las personas que componían una lista electoral —en

torno al 66%—podían ser del mismo sexo. Asimismo, a los partidos que no cumplieran con este mandato se les imponía como sanción la no inscripción de la lista. Esta norma fue aplicada en las elecciones comunales y provinciales de 1994 y el 2000, y en las elecciones al Parlamento Europeo de 1999. Sin embargo, no fue aplicada en las elecciones generales de 1995.

Según dicha autora, esta ley respondió a las demandas de los movimientos feministas, que desde la década de 1970 habían abogado por una mayor e igual participación de mujeres en la política. Sin embargo, desde un inicio se le cuestionó que no apostara por una participación igualitaria y que no impusiera un mandato de posición para que las mujeres fueran colocadas en puestos elegibles. Por ello, en el 2002 se aprobó una nueva legislación que obligó a los partidos a postular un número igual de candidatos y candidatas en la lista, especificando además que las dos primeras posiciones en las listas no podrían ser ocupadas por candidatos/as del mismo sexo. La consecuencia del incumplimiento de estas disposiciones era la no inscripción de las listas.

Sin embargo, la disposición sobre la ubicación en los dos primeros lugares solo entraría en vigor para el caso del Parlamento en las elecciones del 2007, pues en las del 2003 se dispuso que los tres primeros lugares no pudieran ser ocupados por personas del mismo sexo. Tras la entrada en vigencia de esta norma, el porcentaje de mujeres en la Cámara de Representantes pasó de un rango de 5% a 10% en los noventa a 35% en la Cámara de Representantes y 38% en el Senado en las elecciones del 2003; y en el 2007, a cerca de 37% en el primer caso y 30% en el segundo (Meier 2008).

Pese a ello, esta regulación no ha estado exenta de críticas, ya que mientras el porcentaje de mujeres candidatas ha estado en torno al 50% en las elecciones mencionadas, esto no se ha traducido en un número equivalente de mujeres electas. Según Meier (2008), esto se debe básicamente a los siguientes factores: primero, al hecho de que cuando las listas electorales tienen un número impar de candidaturas, la tendencia es a que haya más candidatos hombres que mujeres; segundo, a que se ha constatado que las mujeres no encabezan las listas y que, en la mayoría de partidos, la primera candidata mujer está siempre ubicada en el segundo lugar; y tercero, al hecho de que el mandato de posición tiene un efecto relativo, en la medida en que, al menos en la Cámara Baja, los diputados son elegidos según un sistema de representación proporcional en nominación en lista, en el que, a la vez, los electores tienen la facultad de marcar su preferencia por uno o más candidatos. Además, en el contexto belga es usual colocar a candidatos muy populares y con gran arrastre en los últimos lugares, los que, en virtud del voto preferente, son elegidos en detrimento de los primeros lugares.

En el ámbito africano, Senegal ha sido el primer país en adoptar la paridad —alternancia de hombres y mujeres en las listas—, que fue aprobada en mayo del 2010 gracias al apoyo del presidente Abdoulaye Wade y de su partido, el Partido Democrático Senegalés, que tenía mayoría en ambas cámaras. Sin embargo, el movimiento por la paridad (movimiento 50/50) empezó en el 2005 impulsado por el Consejo Senegalés de Mujeres, y logró el apoyo de diversas organizaciones de mujeres y de la sociedad civil, las que, en el 2006, presentaron el proyecto al Parlamento; y en el 2007, lo hicieron llegar al presidente de la República y lograron su respaldo.<sup>14</sup>

Esta norma se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas de julio del 2012 y fue respetada por todos los partidos. Según datos de la Unión Interparlamentaria, en dichas elecciones este país logró un porcentaje de representación en la Asamblea Nacional del 42,7% de mujeres. Si bien es un porcentaje muy alto, la diferencia entre el porcentaje paritario de mujeres postuladas y el de mujeres electas está relacionada con el sistema electoral senegalés para la elección de la Cámara Baja, un sistema paralelo que realiza la elección para un número determinado de escaños según el sistema de representación proporcional, mientras que otros son elegidos según el sistema mayoritario.

Finalmente, cabe mencionar el caso de Túnez, país africano ubicado en el Magreb que fue uno de los protagonistas, durante el año 2011, de la denominada «primavera árabe» y en el que se ha abierto un proceso de transición democrática tras el derrocamiento del expresidente Zine El Abidine Ben Alí. En mayo del 2011, el gobierno provisional aprobó el Decreto Ley 2011-35, que regulaba la elección de una Asamblea Constituyente para la redacción de una nueva Constitución. Esta norma precisó, en su artículo 16, que las candidaturas debían ser presentadas sobre la base del principio de la paridad entre hombres y mujeres, ubicándolos de manera alternada. Se estableció, además, que las listas que no cumplieran estrictamente esta disposición debían ser rechazadas, salvo en el caso de circunscripciones con un número de candidaturas impar.

Nuevamente, la introducción de una norma de este tipo no fue fruto del azar ni de la sola decisión de las élites, sino que fue consecuencia de la presencia, en el comité de redacción de dicho decreto, de militantes feministas de la Asociación Tunecina de Mujeres Demócratas y otros representantes de la sociedad civil. Estas personas supieron reconocer la importancia de que las mujeres, quienes habían sido actoras cruciales durante las protestas que desembocaron en el fin del anterior régimen, estén presentes en el proceso de redacción de la nueva Constitución, para poder defender sus derechos en el marco de este debate.<sup>15</sup>

Pese a la importancia de esta disposición, según datos de la Unión Interparlamentaria, su impacto fue parcial, pues en las elecciones constituyentes realizadas en octubre del 2011 —las primeras elecciones democráticas producidas en la historia de este país—, la representación de mujeres solo alcanzó un 26,7%. En este caso, por disposición del propio decreto de convocatoria la elección se realizó en 33 circunscripciones bajo un sistema electoral proporcional de resto mayor con listas «cerradas y bloqueadas». Un análisis realizado por Ben Romdhane (s/f) explica que este sistema, en principio, podía favorecer la elegibilidad de las mujeres. Sin embargo, añade que el hecho de que los partidos no hayan cumplido la paridad en las posiciones de encabezamiento de las listas les restó posibilidades de éxito. De hecho, solo el 8,4% de las listas presentadas fueron encabezadas por mujeres. Añade que el hecho de que la elección se realizara en distritos múltiples, y no en un único distrito nacional, penalizó a las mujeres.

Asimismo, menciona otros factores que podrían haber jugado en contra de la elegibilidad de las mujeres, como por ejemplo, la gran cantidad de listas y la dispersión de votos entre las agrupaciones que postularon; el escaso tiempo con el que contó la campaña, que pesó más para las mujeres, quienes no tuvieron tiempo de construir redes o coaliciones de apoyo; y la inexperiencia, pues para muchas era su primera contienda electoral y política.

Finalmente, en el caso de Nicaragua, en mayo de 2012 se modificó la Ley Electoral<sup>16</sup> para introducir la paridad y la alternancia en la conformación de las listas a elecciones municipales, parlamentarias y al Parlamento Centroamericano. Sin embargo, las reformas no establecieron una sanción frente a un eventual incumplimiento. Dada su reciente aprobación la norma, ha sido aplicada sólo en las elecciones municipales de noviembre de 2012. En ese sentido, valorar su eficacia será un reto a futuro.

#### 4. ALGUNAS LECCIONES PRELIMINARES QUE PUEDEN EXTRAERSE DE LAS EXPERIENCIAS DE PARIDAD EN EL MUNDO

Si bien es cierto que las experiencias se han producido en contextos nacionales muy diferentes, parece quedar claro que la adopción de la paridad no siempre es un camino fácil; que es importante ser muy fino y estratégico en el diseño de las normas; y que, incluso una vez que esta se ha adoptado, surgen nuevos retos que es preciso enfrentar.

Sin duda, como en otros procesos de reconocimiento de derechos, para posicionar el tema en la agenda pública ha sido necesario el activismo articulado de las mujeres de los movimientos sociales y feministas a través de diferentes acciones concertadas, como lo demuestran los casos de Francia, Bélgica, Senegal y Túnez. Pero también ha sido importante la movilización de las mujeres de las organizaciones partidarias, como muestra el caso de España, aunque se circunscribió al ámbito de la izquierda.

Específicamente en el caso de Francia, se logró trascender las fronteras ideológicas, lo que claramente ayudó a dar fortaleza a las demandas. En ese sentido, las alianzas entre mujeres de diversos espectros han sido importantes, pero no son las únicas alianzas posibles. En el ámbito español y francés también se logró la adhesión a estas demandas de hombres influyentes que prestaron su voz a la defensa de los argumentos paritarios. Y en el caso de los países europeos, fueron muy relevantes los actores supranacionales que actuaban en el marco de la Comunidad Europea, que cumplieron el papel de aliados estratégicos y entre los que destaca particularmente el Lobby Europeo de Mujeres.

En resumen, la paridad no va a llegar por sí sola. Necesita importantes acciones de cabildeo, incidencia con los actores políticos y sensibilización de la opinión pública. No es necesariamente el paso siguiente a la adopción de cuotas y menos un resultado producido por la aplicación de esta. Pero si algo tiene en común con las acciones afirmativas, es que muchos de los argumentos utilizados para oponerse a su aprobación han sido también esgrimidos por determinados sectores en los debates sobre la paridad.

Dos son los argumentos que generalmente resuenan. Primero, la constante alusión a la meritocracia y la idea de que las mujeres serían elegidas por ser mujeres y no por sus capacidades, lo que niega el hecho de que, en muchos países, la paridad ya se está alcanzando en los niveles educativos, o que las mujeres tienen amplia experiencia en liderazgos sociales. Sin embargo, sus capacidades suelen ser infravaloradas y siempre se les exige una «sobrecalificación».

Y segundo, la libertad de los partidos para tomar sus decisiones y desarrollar su vida orgánica —y como parte de ello, preparar sus listas electorales—, argumento que, en el fondo, supone que aquellas organizaciones sobre las que se estructura la democracia representativa puedan tener «licencia» para exigir democracia en el sistema político, pero no aplicarla al interior de sus propias estructuras.

En cuanto al diseño normativo de las propias disposiciones, lo que se observa es una opción mayoritaria por lo que se denomina la paridad «estricta»; es decir, el estable-

cimiento de una composición en la que ambos sexos estén representados en un 50-50%. Solo España ha previsto un rango de mínimos y máximos, que oscila entre un 40-60% de hombres y/o mujeres en las listas. Esto, comúnmente, se denomina paridad «flexible», que teóricamente permitiría que, en algún momento, uno de los sexos superara al otro, aunque la experiencia indica que pocas veces son las mujeres las que constituyen la mayoría.

Pero más allá del porcentaje, entre los aprendizajes que la introducción de cuotas ha dejado en diversos países, específicamente en América Latina, está la necesidad de ubicar a las mujeres en lugares elegibles —sobre todo cuando se trata de mecanismos de nominación en listas cerradas y bloqueadas— y la importancia de establecer sanciones contundentes ante el incumplimiento de estas normas. Estos aprendizajes pueden aplicarse también al diseño de las normas paritarias y, de hecho, su no consideración puede tener como consecuencia que la paridad en la integración en las listas no se traduzca en un número paritario de mujeres electas.

En el caso de las sanciones, de los nueve países que han adoptado la paridad, salvo Nicaragua, todos han establecido algún tipo de sanción. Seis han optado por la no inscripción de toda la lista —Bélgica, España, Ecuador, Bolivia, Costa Rica y Túnez—, uno —Senegal— por la descalificación para participar en la contienda electoral —medida que tiene el mismo espíritu que la no inscripción de la lista— y solo Francia ha optado por las sanciones pecuniarias. Su experiencia demuestra que estas tienen un escaso valor disuasorio del incumplimiento, pues determinados partidos han optado por pagar las multas y mantener como candidatos a la Cámara Baja a sus «barones» partidarios antes que optar por una composición más inclusiva en estas nominaciones que se producen en circunscripciones uninominales.

Respecto de la ubicación, como se verá en los estudios sobre países latinoamericanos que se presentan en este texto, las legislaciones que han apostado por la paridad han introducido disposiciones muy claras sobre alternancia para que las mujeres no sean relegadas al fondo de la lista. Lo sucedido al aplicar la paridad en España ratifica la necesidad de mantener esta posición y regular la alternancia en toda la lista. Como se ha explicado respecto de esta experiencia en concreto, la aplicación de la alternancia no en el todo sino en segmentos de cinco posiciones ha abierto la puerta a que las organizaciones políticas tiendan a ubicar a las mujeres en los últimos lugares de dichos segmentos, donde es muy difícil su elegibilidad. Esto, además, pone sobre el tapete la resistencia de los partidos a ubicar a las mujeres encabezando las listas, situación que el caso tunecino visibiliza claramente.

Asimismo, aunque este tema debería ser objeto de un estudio más específico, no se debe pasar por alto la influencia que tiene el sistema electoral para que los porcentajes de paridad que se exigen en las listas se traduzcan también en una paridad de resultado. En ese sentido, por ejemplo, no será lo mismo introducir este tipo de medidas en sistemas proporcionales, con nominación en lista cerrada y bloqueada, que en aquellos que utilizan listas cerradas y desbloqueadas, en las que el elector tiene un voto preferente y puede reordenar la lista. Bélgica y el Ecuador —como se verá en el estudio de caso correspondiente— son ejemplos de países en los que, aun reconociendo los importantes avances, por contar con este tipo de lista, el número de mujeres electas es menor respecto de las que postulan.

Por último, no es un reto menor lograr que las organizaciones políticas adopten los postulados de la paridad. Solo en la medida en que lo hagan —ya que funcionan como «operacionalizadores» del sistema político— se podrá aspirar a un reparto igualitario de las responsabilidades del poder y gobierno de las naciones, tal como postula la Declaración de Atenas y los Consensos de Quito y Brasilia. Hasta ahora, lo que se ha visto en diversos casos es que algunas organizaciones optan por buscar aquellas «rendijas» legales que les permitan mantener el status quo; es decir, el predominio masculino en el ejercicio de las decisiones partidarias y públicas. Por ello, ante la falta de voluntad política, en todos estos países se ha optado por la regulación normativa. El proceso, por supuesto, no será fácil, pues compartir el poder nunca lo es.

En todo caso, muchos de los procesos descritos, los obstáculos y las «lecciones aprendidas» se observan también en el Ecuador, Bolivia y Costa Rica, los tres países latinoamericanos que han dado el paso hacia la paridad y cuya experiencia se explica en detalle en los tres capítulos siguientes, por lo que en este apartado no hemos profundizado en ello. Sin embargo, una de las conclusiones a las que se puede arribar tras la lectura de la integridad de esta publicación es que, pese a los grandes avances, la desigualdad de género sigue siendo uno de los fenómenos más universales de nuestra era.

En todo caso, sería importante no perder de vista al menos dos cuestiones. La primera, para qué se quiere la paridad, partiendo de la premisa de que la igualdad en el ejercicio de los derechos políticos de mujeres, sobre todo en lo que se refiere al acceso de cargos públicos, sigue siendo una promesa incumplida. Y la respuesta debería ser, en nuestra opinión, para iniciar un proceso de cambios políticos, pero también sociales en la construcción de una democracia más incluyente, que tome en cuenta a la ciudadanía y sus necesidades partiendo de sus diferencias y diversas posiciones en la estructura social, que muchas veces les impiden el ejercicio real de sus derechos.

Y por último, no olvidar que la paridad admite también una significación más amplia —reflejada en la legislación española—, en virtud de la cual se trasciende lo estrictamente político para intentar subvertir las desigualdades existentes entre hombres y mujeres al interior del hogar, tomando en cuenta que incluso en algunas de las sociedades más desarrolladas, en este espacio las mujeres siguen llevando, en mayor medida, el peso de las tareas familiares. Esta constituye la mayor barrera de entrada para el ejercicio de sus derechos políticos, pero también sociales y económicos.

- <sup>1</sup> Al respecto, véase el Consenso de Quito, acuerdo ii.
- <sup>2</sup> Al respecto, véase el Consenso de Brasilia, Acuerdo 3 «Ampliar la participación de mujeres en los procesos de toma de decisiones y en las esferas de poder», puntos *b* y *d*.
- <sup>3</sup> Tampoco puede dejar de señalarse que, por ejemplo, Brasil lo otorgó en 1932 solo a las mujeres casadas que contaran con la autorización del marido, y solteras y viudas que tuvieran ingresos propios. El Salvador lo hizo en 1939 para las mujeres casadas, solteras de «conocida reputación» y señoritas con instrucción mínima de sexto grado. Y Guatemala lo reconoció en 1945 solo para las mujeres casadas (Llanos y Sample 2008).
- <sup>4</sup> Entre estas destacan Elles-aussi ‘Ellas también’ —formada en 1994 y que agrupaba a mujeres políticas católicas y de centro derecha— y la Assemblée des Femmes ‘Asamblea de las Mujeres’, agrupación conformada por militantes del Partido Socialista, pero que estuvo abierta a mujeres interesadas en la paridad aunque no pertenecieran a dicho partido.
- <sup>5</sup> Como el «Manifiesto de las 577 personas a favor de la paridad» firmado por 289 mujeres y 288 hombres de todo el espectro político, y publicado en el periódico *Le Monde* en noviembre de 1993, o el «Manifiesto de las diez por la paridad», firmado por diez mujeres de izquierda y derecha que habían ocupado puestos políticos, que fue publicado en el diario *Express* en junio de 1996.
- <sup>6</sup> Sobre la base de la información relativa a las disposiciones electorales respecto a la paridad en Francia, disponible en <<http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?url=en&country=53>>.
- <sup>7</sup> Según información del diario *El País*, edición impresa del lunes 4 de junio del 2012.
- <sup>8</sup> En el año 2004, la paridad se amplió a la composición de los órganos de dirección de los grupos parlamentarios.
- <sup>9</sup> Fundada en 1993, esta era una confederación de asociaciones financiada con fondos europeos que, prontamente, empezó a trabajar por la democracia paritaria a nivel supranacional.
- <sup>10</sup> En el 2002, Castilla-La Mancha y las Islas Baleares aprobaron la paridad de hombres y mujeres en las listas (50-50%), pero esta no se aplicó porque el PP, desde el gobierno nacional, interpuso recursos de inconstitucionalidad que lo impidieron. En el 2005, el gobierno del País Vasco aprobó, a través de una Ley de Igualdad, una presencia mínima del 50% de mujeres en las listas y de un 40% en el gobierno autonómico; y en el 2005, Andalucía aprobó la paridad en forma de lista «cremallera».
- <sup>11</sup> Con información del diario *El País*, edición digital del 29/01/2008, disponible en <[http://elpais.com/elpais/2008/01/29/actualidad/1201598244\\_850215.html](http://elpais.com/elpais/2008/01/29/actualidad/1201598244_850215.html)>.
- <sup>12</sup> Estas disposiciones se aplican también a las candidaturas de suplentes, aunque no es exigible para las candidaturas en los municipios con un número igual o inferior a los 3000 habitantes ni para las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5000 habitantes.
- <sup>13</sup> Asimismo, el porcentaje de mujeres por partido sufrió pocos cambios. En algunos partidos como el PSOE, bajó de 45,7% al 43,2% y en el PP subió ligeramente de 29,1% a 29,9%. Mientras, IU pasó de tener un 40% de diputadas a no tener ninguna, al igual que dos partidos minoritarios que vieron su representación reducida a 0%.

- <sup>14</sup> Las referencias al proceso senegalés incluidas en este párrafo se han elaborado utilizando información proveniente del blog digital *África no es un país*, del diario *El País*, publicado por José Naranjo en julio del 2012 con el título «La paridad llega a Senegal». Disponible en <<http://blogs.elpais.com/afrika-no-es-un-pais/2012/07/senegal-un-d%C3%ADa-hist%C3%B3rico-para-las-mujeres.html>>.
- <sup>15</sup> Al respecto, se puede consultar la entrevista realizada a Radhia Bel Haj Zekri, presidenta de la Asociación de Mujeres Tunecinas para la Investigación y el Desarrollo. Texto disponible en <<http://awid.org/es/Las-Noticias-y-Analisis/Notas-de-los-Viernes/Tunez-Una-nueva-ley-instituye-la-paridad-total-durante-las-proximas-elecciones-de-la-Asamblea-Constituyente>>.
- <sup>16</sup> Ley N.º 790, Ley de Reforma a la Ley N.º 331, Ley Electoral. Publicada en el *Diario Oficial La Gaceta* el 23/05/2012.

# Bibliografía

BEN RONDHAME, Donia

s/f *Elections de l'assemblée constituante en Tunisie* (inédito).

CANDELA, Milagros

2002 Presentación del panel «Democracia paritaria, recorrido histórico y planteamiento actual» en el seminario Hacia una Democracia Paritaria: Análisis y Revisión de las Leyes Electorales Vigentes, organizado por la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres (CELEM). Toledo, 8 y 9 de mayo de 1999. Disponible en <[http://www.celem.org/prog\\_europeos/mujeres\\_ciudadanas2000/libro\\_demo/capitulo%20i.pdf](http://www.celem.org/prog_europeos/mujeres_ciudadanas2000/libro_demo/capitulo%20i.pdf)>.

CASTELLS, Carme

1996 Introducción. En Carme Castells (compiladora). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad, pp. 9-30.

COBO, Rosa

1999 «Democracia paritaria y sujeto político feminista». Revista *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, N.º 36, pp. 29-44. disponible en <[http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36\\_2.pdf](http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36_2.pdf)>.

GALLEGO MEDINA, María Teresa

1999 Intervención en el panel «Democracia paritaria, recorrido histórico y planteamiento actual» del seminario Hacia una Democracia Paritaria: Análisis y Revisión de las Leyes Electorales Vigentes, organizado por la Coordinadora Española para el Lobby Europeo de Mujeres (CELEM). Toledo, 8 y 9 de mayo de 1999. Disponible en <[http://www.celem.org/prog\\_europeos/mujeres\\_ciudadanas2000/libro\\_demo/capitulo%20i.pdf](http://www.celem.org/prog_europeos/mujeres_ciudadanas2000/libro_demo/capitulo%20i.pdf)>.

JENSON, Jane y Celia VALIENTE FERNÁNDEZ

2001 «El movimiento a favor de la democracia paritaria en Francia y España». *Revista Española de Ciencia Política*, N.º 5, octubre, pp. 79-110.

LLANOS, Beatriz y Kristen SAMPLE

2008 *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.

MARTÍNEZ PÉREZ, Álvaro y Kerman CALVO BOROVIA

2010 Un análisis del efecto de la Ley de Igualdad en la representación electoral, parlamentaria y en el comportamiento electoral de las mujeres en las elecciones generales del 2008. Fundación Alternativas. Disponible en <[http://www.google.com/search?hl=en&q=M%C3%A1rtinez+P%C3%A9rez%2C+Alvaro+y+Kerman+Calvo+Borovia.+Un+an%C3%A1lisis+del+efecto+de+la+Ley+de+igualdad+en+la+representaci%C3%B3n+electoral%2C+parlamentaria+y+en+el+comportamiento+electoral+de+las+mujeres+en+las+elecciones+generales+de+2008&rlz=1I7GGHP\\_esES447](http://www.google.com/search?hl=en&q=M%C3%A1rtinez+P%C3%A9rez%2C+Alvaro+y+Kerman+Calvo+Borovia.+Un+an%C3%A1lisis+del+efecto+de+la+Ley+de+igualdad+en+la+representaci%C3%B3n+electoral%2C+parlamentaria+y+en+el+comportamiento+electoral+de+las+mujeres+en+las+elecciones+generales+de+2008&rlz=1I7GGHP_esES447)>.

MEIER, Petra

2008 «Case Study: Belgium: a best practice put in perspective». En Drude Dahlerup y Lenita Freidenvall. *Electoral Gender Quota Systems and their implementation in Europe*. European Parliament, pp. 42-50. Disponible en: <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200903/20090310ATT51390/20090310ATT51390EN.pdf>>.

MINISTERIO DE IGUALDAD DE ESPAÑA

2009 «Dos años de la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres». Informe-balance. Madrid.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE ESPAÑA

2011 *Elecciones generales 2011. Estudio del impacto de la Ley Orgánica 2011, del 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres*. Disponible en <[http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/pdf/Impacto\\_Ley\\_Igualdad\\_Generales\\_2011.pdf](http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/pdf/Impacto_Ley_Igualdad_Generales_2011.pdf)>.

2008 *Elecciones a Cortes Generales 2008. Impacto de la Ley para la igualdad efectiva de hombres y mujeres*. Disponible en <[http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/pdf/Impacto\\_Ley\\_Igualdad\\_2008.pdf](http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/pdf/Impacto_Ley_Igualdad_2008.pdf)>.

2007 *Elecciones locales 2007. Impacto de la Ley Orgánica 3/2007 del 22 de marzo para la igualdad efectiva de hombres y mujeres*. Disponible en <[http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/pdf/Impacto\\_Ley\\_Igualdad\\_2007.pdf](http://www.infoelectoral.mir.es/OtraInformacion/pdf/Impacto_Ley_Igualdad_2007.pdf)>.

MOSSUZ-LAVAU, Janine

S/f *La paridad. Hombres/mujeres en política*. Disponible en <<http://www.webfrancia.com/es/rubricas/imagenes-de-francia/paridad-hombres-mujeres-politica.htm>>.

MOUFFE, Chantal

1999 *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.

PHILLIPS, Anne

1996 «¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal?». En Carme Castells (compiladora). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad., pp. 79-97.

SIERRA GONZALES, Ángela

2007 «La democracia paritaria y las paradojas ocultas de la democracia representativa». En Ángela Sierra Gonzales y María del Pino de la Nuez Ruiz (editoras). *Democracia paritaria (aportaciones para un debate)*. Barcelona: Editorial Laertes, pp. 191-206.

SINEAU, Mariette

2010 «Institutionnalisation de la parité: Le experience française». En Julie Ballington y Marie Jose Protais. *Les femmes au parlement: au delà de nombre*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 121-132. Disponible en <[http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter\\_04a-CS\\_France.pdf](http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter_04a-CS_France.pdf)>.

SEVILLA, Julia

s/f *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*. Valencia: Institut Universitari d'Estudies de la Dona.

SOTO, Clyde

2009 «Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social». En Line Bareiro e Isabel Torres (editoras y coordinadoras académicas). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 65-84.

VARONA NARVIÓN, Carlos

2011 *El islamista al-Nabda, partido vencedor en las primeras elecciones tunecinas libres*. Madrid: Real Instituto Elcano.

VERGÉ MAESTRE, Tania

2008 «Cuotas voluntarias y legales en España. La paridad a examen». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N.º 123, pp. 123-150.

2007 *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976 -2006*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

YOUNG, Iris Marion

1996 «Vida política y diferencia de grupo: una crítica del ideal de ciudadanía universal». En Carme Castell (compiladora). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad, pp. 99-126.



## Capítulo 2

### De las cuotas a la paridad: el caso del Ecuador

Solanda Goyes Quelal

## 1. CONTEXTO

La paridad en el Ecuador es producto de un proceso de debate público sobre la participación política de las mujeres, librado al calor de la confrontación entre mujeres organizadas que exigían el cumplimiento de la Ley de Cuotas<sup>17</sup> vigente desde el 2000 y las élites políticas, que sistemáticamente se negaban a hacerlo. Este debate tuvo la virtud de tocar el imaginario social, con la idea de que las mujeres tienen derecho a participar en el ámbito público y a compartir el poder igualitariamente con los varones, ya que su ausencia habla de una democracia inacabada y es una injusticia que debe ser corregida. Este proceso logró, en el 2008, la constitucionalización de la paridad en todos los espacios del poder público.

La consecución de las cuotas y la paridad, que de forma decisiva incidió en el ingreso de las ecuatorianas a la política formal, coincidió con una etapa de inestabilidad política en el país, íntimamente relacionada con la crisis del sistema de representación que trajo consigo un profundo descrédito de los partidos políticos.<sup>18</sup> El 2000-2008 fue un período en el que se depuso a tres presidentes<sup>19</sup> y se contabilizó un total de siete, en promedio uno por cada año y cinco meses; una vicepresidenta fue impedida de ejercer la Presidencia, cuya sucesión le correspondía, mediante controversiales interpretaciones normativas;<sup>20</sup> cortes de justicia y máximos organismos de lo electoral y constitucional fueron desintegrados y sustituidos por fuera de las vías formales, entre otros hechos suscitados en medio de la protesta social que exigía la reorganización del Estado; los intentos más destacados fueron las Constituyentes de 1998 y del 2008, en las que las mujeres, con diferencias y similitudes, estuvieron presentes.

La Constituyente de 1998 —por las razones que la inspiraron y la presencia de nuevos actores en la arena política del momento, especialmente los movimientos sociales de indígenas y mujeres— constituyó un interesante esfuerzo por construir un Estado más incluyente e igualitario, que se vio reflejado en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades indígenas, los derechos específicos de las mujeres, los de los niños, niñas y adolescentes, entre otros. Respecto de las mujeres, se constitucionalizaron derechos como el derecho a una vida libre de violencia, los derechos sexuales y reproductivos, los políticos, los laborales y de acceso a los recursos, la igualdad y corresponsabilidad entre hombres y mujeres en la familia, y también se establecieron algunas garantías como la de incorporar la perspectiva de igualdad de género en la educación y en el sistema de salud, así como la de crear institucionalidad especializada para las mujeres.

Sin embargo, contradictoriamente, esa Constitución también consolidó un modelo económico de corte neoliberal que no privilegia precisamente los derechos, pero sobre todo su expedición no logró cambios en la cultura política ecuatoriana, constatándose que solo sirvió para salir de la crisis coyuntural que la motivó, pues la actividad política continuó siendo vista como el medio de consecución de intereses particulares y corporativos, y sus élites no mostraron ninguna voluntad para implementarla, siendo esta la principal causa para que el desarrollo de los derechos consagrados en ella no se hayan conseguido. En consecuencia, en la etapa post 98, la crisis se profundizó y se produjeron hechos tan dolorosos como el feriado bancario —que inclusive cobró la vida de decenas de personas<sup>21</sup>—, la dolarización, y otros desastrosos económicos y políticos que sumieron al país en la pobreza y la incertidumbre, provocando una oleada de migración de ecuatorianos a otros países por falta de oportunidades<sup>22</sup> y otras consecuencias que recayeron con mayor dureza sobre las mujeres.

En ese ambiente, la protesta ciudadana fue en aumento y alcanzó su máxima expresión en el 2005, cuando pidió «que se vayan todos», ya que se había perdido la confianza en el sistema de representación y en los partidos políticos. En ese año, tras la caída del presidente Lucio Gutiérrez, la ciudadanía se organizó en asambleas populares como instancias de participación, de las que surgió la idea de una nueva Asamblea Constituyente como medio para formular un nuevo acuerdo nacional que dé sustento normativo al Estado, la sociedad y el régimen político (Ortiz 2008: 18). Las mujeres, los jóvenes, las personas afroecuatorianas, personas de diversa condición sexo-genérica y otros formaron parte de esos espacios en donde se formularon propuestas de cambio, paridad incluida. Rafael Correa Delgado y su movimiento Alianza País capitalizaron esas demandas y el mecanismo constituyente, presentando una propuesta convocante que lo condujo a la Presidencia, desde la cual operó para la implementación de lo ofertado.

Las mujeres fueron actoras de todo ese proceso, en el cual participaron preocupadas por los acontecimientos nacionales, pero también reivindicando sus agendas. Así, fueron parte de las movilizaciones ciudadanas y de movimientos sociales que reclamaban cambios en el ejercicio del poder, plantearon propuestas de reforma política desde una perspectiva de género y abonaron con sus luchas a demostrar la debilidad institucional provocada por las élites partidistas. No obstante, inclusive en esos espacios ciudadanos, la toma de decisiones siempre estuvo en manos masculinas, pues ellas predominaban en la movilización, pero poco aparecieron en la recomposición del poder tras las crisis, por ejemplo.

En reivindicación de sus agendas, demandaron al Estado que asumiera la garantía de los derechos conquistados en 1998, pero tuvieron muy poco eco, pues los avances fueron

escasos, y en su mayoría se dieron solo en respuesta a esa movilización y a los esfuerzos del mecanismo de igualdad de género nacional.<sup>23</sup> Uno de los avances más destacados, que ya constituye un hito en la historia de las ecuatorianas, fue el derecho a la participación política, porque logró, además de la expedición de la Ley de Cuotas, institucionalizarse, principalmente gracias a la exigencia de las mujeres organizadas y a su rigurosa vigilancia ciudadana. Ya en el 2004, el Ecuador implementó la paridad en los procesos electorales, al conseguir que las listas pluripersonales se conformen con una relación de 40% y 60% entre los sexos; y en el 2007, se consagró con listas igualitarias integradas por el 50% de varones y el 50% de mujeres, de forma alternada dentro de la lista.

Cabe señalar que ese proceso reivindicativo tiene una historia más antigua que lo relatado, pues el Ecuador es pionero en América Latina en el ejercicio del voto femenino (1924),<sup>24</sup> y la organización de las mujeres tiene un acumulado de décadas; su mejor momento fue en los años noventa, en que incursionó como movimiento social. También ha influenciado el contexto internacional, ya que el quehacer organizativo interno de las mujeres ha estado vinculado a los aportes del feminismo mundial, y a los procesos de incorporación de los derechos humanos de las mujeres en los sistemas de las Naciones Unidas e Interamericano.

Sin duda, el hecho de que la ONU declarara 1975 como el Año Internacional de la Mujer contribuyó a posicionar la problemática de las mujeres en el entorno internacional y nacional, así como a la expedición de instrumentos internacionales específicos sobre sus derechos humanos, especialmente la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), las Estrategias de Nairobi para el Adelanto de la Mujer (1985), la Plataforma de Acción de Beijing (1995). También se obtuvieron logros sobre dichos derechos en conferencias internacionales como la de Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Derechos Humanos (1993), Población y Desarrollo (1994), Desarrollo Social (1995) (Rosero 2002), entre otras, así como en los instrumentos del Sistema Interamericano, en especial en la Convención de Belén Do Pará para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Todos estos instrumentos han constituido una guía en el quehacer de las mujeres, pues además de legalizar internacionalmente su agenda, muchos han sido ratificados por el Estado ecuatoriano, convirtiéndose en fundamento jurídico de las reivindicaciones en el nivel nacional y en obligaciones internacionales para aquel.

Retomando la Constituyente de Montecristi,<sup>25</sup> se llegó a ella —como ya ha sido indicado en líneas anteriores— por el descontento generalizado y la acción del gobierno de Rafael Correa Delgado. Su instalación se concretó en noviembre del 2008 y la

Constituyente se desarrolló en condiciones totalmente distintas de las de 1998, ya que contó con una elevada legitimidad social, la tendencia de izquierda obtuvo una holgada mayoría, fue declarada de plenos poderes, y en su composición fue notable la renovación de los liderazgos políticos por la alta presencia de jóvenes y de mujeres, apreciándose también la representación de la diversidad étnica. Las mujeres, por efecto de la paridad, alcanzaron el 35% de los escaños y fueron protagonistas de su constitucionalización. En el ámbito electoral, la paridad fue elevada a mandato constitucional bajo la misma fórmula conseguida en la Ley de Cuotas, y se la amplió y consagró para los puestos de designación.

## 1.1 Organización del Estado en las Constituciones de 1998 y el 2008

El tránsito de las cuotas a la paridad, al tener como marco dos cartas fundamentales, va de la mano también con los modelos de Estado que estas plantearon y plantean, haciendo el recorrido desde el Estado Social de Derecho establecido en la Asamblea de 1998 al Constitucional de Derechos y Justicia del 2008. En lo sustancial, este último oferta superar los límites legalistas del primero, en beneficio de la supremacía de los derechos y el buen vivir/*sumak kawsay*.<sup>26</sup>

Las dos Constituciones organizan al Estado como república democrática, participativa y de gobierno descentralizado, sustituyéndose en el 2008 su carácter anterior de pluricultural y multiétnico por el de intercultural y plurinacional.<sup>27</sup> Para el ejercicio del poder, la de 1998 dividió al Estado en tres funciones: Legislativa, Ejecutiva y Judicial; la Constituyente de Montecristi agregó dos más: Electoral,<sup>28</sup> y de Transparencia y Control Social.<sup>29</sup> Esto con el ánimo de agrupar a las instituciones públicas en sectores definidos e independientes. En lo territorial, la Constitución del 2008 incorporó a la región como nivel intermedio. Una región se conforma por la unión de provincias y requiere la expedición de una ley; hasta ahora no se ha establecido ninguna región en el país. En los otros aspectos de la distribución territorial, la Constitución de Montecristi mantuvo el mismo diseño de 1998, por lo que, en el nivel local, el país se divide en provincias, cantones y parroquias; y, por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población, pueden instituirse regímenes especiales, dentro de los cuales se encuentran los distritos metropolitanos, la provincia de Galápagos, y las circunscripciones territoriales indígenas y pluriculturales. Estas últimas, desde 1998 en que fueron reconocidas hasta la fecha, tampoco han sido instituidas.

Los gobernantes se eligen por voto popular. En el nivel nacional, la Asamblea Nacional —antes Congreso Nacional—, conformada por una sola cámara, está integrada por legisladores y legisladoras —elegidos de listas pluripersonales, según un sistema electoral proporcional— que ejercen la función legislativa; y un presidente y vicepresidente de la República —que se eligen en candidatura uninominal, presentada en binomio, según el sistema de mayoría—, que ejercen la autoridad ejecutiva. Los gobiernos autónomos descentralizados, que constituyen los niveles de gobierno intermedio y local, se conforman y funcionan de modo similar: los cuerpos colegiados ejercen la autoridad legislativa y de control, y los unipersonales, la ejecutiva. Así, la región cuenta con un consejo regional y una gobernadora o gobernador que lo preside; la provincia, con un consejo provincial y una prefecta o prefecto que lo preside; el cantón, con un consejo cantonal y una alcaldesa o alcalde que lo preside; el distrito metropolitano, con un consejo metropolitano y una alcaldesa o alcalde que lo preside; y la parroquia, con una junta parroquial que es presidida por quien alcanza la mayor votación. Solo la forma de integrar el consejo provincial varió con la Constitución del 2008, pues anteriormente sus representantes —consejeros provinciales— eran elegidos directamente para ese cargo. Con el nuevo régimen, dicha elección se eliminó, y ahora son integrados por alcaldes o concejales, que actúan en representación de los cantones; y por presidentes de juntas parroquiales rurales, que actúan en representación de aquellas, por cada provincia.

Las reglas de juego para las elecciones de autoridades realizadas durante el período 1998-2008, tanto por la vigencia de dos Constituciones como por reformas legales expedidas en ese rango de tiempo, han tenido variantes. No obstante, en general ha regido lo siguiente: los períodos de gobierno son de cuatro años, con elección separada de autoridades nacionales y locales —gobiernos descentralizados—, de tal modo que los períodos no son coincidentes, pues las elecciones locales son intermedias a las nacionales. Sin embargo, en el régimen anterior, en las elecciones nacionales también se elegían minorías de cuerpos colegiados de los gobiernos locales, con lo cual se renovaban parcialmente los consejos provinciales y los concejos municipales y metropolitanos; con el régimen actual, las elecciones nacionales y locales serán plenamente intercaladas, por lo que los gobiernos descentralizados se renovarán completamente cada cuatro años.

Para instituir el nuevo orden constitucional, en el 2009 se eligió a todas las autoridades en un solo proceso electoral,<sup>30</sup> y solo a partir de las siguientes elecciones (2013) se marcará la diferencia entre elecciones nacionales y de gobiernos descentralizados. Por no haberse conformado aún ninguna región ni circunscripción indígena y pluricultural alguna, no se han realizado elecciones para esos niveles de gobierno. En las elecciones nacionales también se elige a representantes al Parlamento Andino. La elección de

cuerpos colegiados —Asamblea Nacional, Parlamento Andino, concejos municipales y metropolitanos, y juntas parroquiales— se realiza en lista pluripersonal en la que se aplica la fórmula paritaria.

## 2. LA ADOPCIÓN DE LAS CUOTAS: LA LLAVE DE LA PARIDAD EN EL ECUADOR

### 2.1 El marco normativo

Las primeras cuotas fueron introducidas en 1997 por la Ley de Amparo Laboral<sup>31</sup> expedida durante el gobierno de Abdalá Bucaram, del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), fuertemente cuestionado por las mujeres organizadas, quienes, si bien habían demandado el derecho a la participación política, fueron sorprendidas con su expedición por provenir de una iniciativa de su bloque legislativo, sin mediar consulta alguna (Vega 2004: 44). La ley se inspira en la necesidad de promover el acceso de las mujeres a las actividades productivas, en consideración de que han alcanzado la preparación y capacidades para ello (Vega 2005: 171), a través de la reforma de tres cuerpos normativos: el Código del Trabajo, para establecer la obligación patronal de incorporar a un mínimo de trabajadoras mujeres en su nómina, porcentaje que será fijado por el Ministerio del Trabajo; la Ley Orgánica de la Función Judicial, para determinar que las judicaturas —salvo la Suprema Corte—, notarías, registradurías y demás cargos del ámbito judicial contemplen un mínimo del 20% de mujeres; y la Ley de Elecciones, para introducir ese mismo porcentaje en las listas de candidaturas pluripersonales, prescribiéndose que las que no lo cumplan debían ser rechazadas. En el ámbito electoral, las medidas fueron aplicadas en las elecciones de 1997 y 1998, con un positivo resultado, pues aportaron un incremento del 7% —en las dos elecciones— de mujeres en la legislatura, pero sobre todo, constituyeron un primer ensayo, cuyas lecciones —la ley no contemplaba el mandato de posición; por tanto, las mujeres fueron ubicadas en puestos de relleno en las listas— permitieron plantear correctivos futuros. En los otros ámbitos, la incidencia de la ley fue casi nula, pues sus postulados pasaron desapercibidos y no fueron aplicados; solo por excepción y en un porcentaje diametralmente menor que el establecido en la ley se incorporaron algunas juezas a la Función Judicial.

En la Constituyente de 1998, las mujeres organizadas impulsaron sus derechos específicos y alcanzaron el reconocimiento de la mayoría de ellos,<sup>32</sup> que se reflejaron en

principios, derechos y garantías para la igualdad y equidad de género en varios ámbitos. En relación con los políticos, determinó:

Art. 102. - El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatas 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.

Este mandato logró desarrollarse únicamente en el terreno electoral, a través de las cuotas electorales. En las otras esferas, pese a haber habido iniciativas legales que planteaban mecanismos para su aplicabilidad, no fueron expedidas por no alcanzar el apoyo parlamentario requerido, frenándose la posibilidad de activar los medios para la incorporación de mujeres en puestos de decisión, en el ejecutivo, judicial, organismos de control y partidos políticos. No obstante, bajo el principio de directa aplicación de la Constitución, y la presión de las organizaciones de mujeres, se lograron algunas políticas favorables en el ámbito judicial.<sup>33</sup> El artículo 102 de la Carta Fundamental, antes citado, constituyó la base de las medidas de acción positiva en el Ecuador.

Para la expedición de la Ley de Cuotas en materia electoral, la Comisión Especializada Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia<sup>34</sup> (CMNJF) del Congreso Nacional (CN) formuló, conjuntamente con las organizaciones de mujeres, un proyecto de ley que no fue discutido como una ley especial, sino que se lo insertó dentro de la reforma integral a la Ley de Elecciones que el Congreso Nacional debía procesar para ajustarla al sistema electoral diseñado en la Constitución de 1998.<sup>35</sup> Así, la Ley de Cuotas no existió como tal; sus ocho artículos formaron parte de la Ley de Elecciones,<sup>36</sup> pero mantuvo esa denominación durante toda su existencia.

La Ley de Cuotas rigió para las listas pluripersonales; es decir, las que se organizan para la elección de legisladores/as, consejeros/as, concejales/as, integrantes de juntas parroquiales y Parlamento Andino. En resumen, contempló lo siguiente:

- Una cuota mínima de mujeres progresiva, que partió del 30% con la obligación de incrementarse en un 5% en cada proceso electoral hasta llegar a la igualdad en la representación. El carácter progresivo de la cuota fue derivando en paridad, ya que al tercer proceso electoral alcanzó el 40%, dejando un techo máximo del 60% para varones, mecanismo que se enmarcaba en los parámetros paritarios.
- La fórmula *alternada y secuencial*,<sup>37</sup> como mandato de posición dentro de la lista.
- Los dos elementos señalados, cuota + alternancia/secuencia, producían un efecto cremallera.
- Determinó que debía tomarse en cuenta la participación étnico-cultural, precepto que quedó en lo declarativo porque al no poseer un mecanismo preciso de aplicación, no hubo posibilidades de exigirlo.

- La fórmula aplicaba tanto a candidaturas principales como a suplentes.
- La fórmula era obligatoria para las listas de tres puestos en adelante, y optativa para las de dos puestos.
- Estableció mecanismos de exigibilidad. Así, en caso de incumplimiento de cualquiera de los elementos de la fórmula, las autoridades electorales estaban obligadas a negar —de oficio o a petición de parte— la inscripción de la lista omisa.
- Obligatoriamente, la fórmula debía constar en la convocatoria a elecciones, con lo cual los partidos políticos estaban advertidos de esta.

Adicionalmente, la ley estableció algunas medidas complementarias como la obligación de realizar las elecciones en forma tal que se puedan obtener datos desagregados por sexo, aspecto importante que ha permitido analizar el comportamiento electoral de hombres y mujeres; y la obligación de los organismos electorales de promover la participación equitativa de hombres y mujeres con relación al ejercicio de los derechos políticos, a través de campañas de capacitación a electores/as, cuya finalidad era incidir en el cambio de la cultura ciudadana con relación a la participación de las mujeres.

Por la especificidad de las normas, esta ley fue considerada una de las mejor logradas de América Latina. En el Ecuador, demostró su eficacia pese a la serie de obstáculos que se presentaron para su aplicación. Tras la aprobación de la nueva Constitución, la antigua Ley Electoral que contenía las cuotas fue reemplazada por la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia, expedida el 27 de abril del 2009,<sup>38</sup> que se aplicará por primera vez en las elecciones venideras del 2013.

## 2.2 Cuotas y alternancia: confrontación entre mujeres y partidos políticos

La Ley de Cuotas fue aplicada en seis procesos electorales: 2000, 2002, 2004, 2006, 2007 y 2009, en este último inclusive con posterioridad a la expedición de la Constitución del 2008.<sup>39</sup> De ellos, solo en el 2007 y el 2009 se la aplicó correctamente. En las elecciones anteriores, se la violentó, generándose una confrontación entre mujeres organizadas y partidos; este enfrentamiento dio lugar a un debate público que sirvió para cimentar en la sociedad el derecho a la participación política de las mujeres, lo que, a su vez, facilitó la constitucionalización de la paridad. Los acontecimientos sucedieron alrededor de los procesos electorales; por ello, a continuación se resumen los principales hechos.

Los partidos políticos, desde el primer proceso electoral —realizado a pocos meses de la expedición de la Ley de Cuotas—, se negaron a aplicarla en el sentido expresado en esta y en la Constitución. El punto de discordia fue el principio de alternancia y secuencia. Mientras que para las mujeres consistía en la ubicación intercalada de un hombre y una mujer, o viceversa, desde el encabezamiento de la lista hasta cubrir la cuota mínima que correspondía según el proceso electoral de que se trate —dentro de la cual no podían estar dos candidatos del mismo sexo de forma continua—, para los partidos políticos había lugar al intercalamiento de bloques de hombres seguidos por mujeres o viceversa. El Tribunal Supremo Electoral (TSE), para las elecciones del 2000,<sup>40</sup> mediante la emisión de un instructivo<sup>41</sup> estableció que:

La alternabilidad y secuencia en la presentación de listas deberá seguir el orden par o impar [...] Alternabilidad es la distribución en la lista en forma sucesiva, entre hombres y mujeres [...] Secuencia es la serie de combinaciones que pueden realizarse en la lista, saltando los lugares de inscripción de la lista, al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando uno o dos puestos; de 6 dignidades en adelante, pasando entre dos y tres puestos y así sucesivamente [...].

De ese modo, el TSE permitió que las mujeres fuesen ubicadas en puestos de relleno, contraviniendo el mandato constitucional de igualdad de mujeres y hombres en el acceso a puestos de decisión y demostrando que, pese a ser el garante de los comicios, al estar compuesto por representantes de los partidos políticos<sup>42</sup> inclinaría la balanza a su favor, en detrimento de los derechos de las mujeres.

Las mujeres organizadas y en instituciones públicas reaccionaron y resistieron durante siete años de sistemática violación de la Ley de Cuotas, acudiendo a todos los recursos posibles y a la movilización. Interpusieron acciones constitucionales y administrativas, iniciaron juicios políticos,<sup>43</sup> realizaron denuncias penales en contra de quienes cometían las violaciones, vigilaron los procesos electorales y, a la vez, promovieron campañas de sensibilización y concienciación, hechos que fueron construyendo las condiciones para la paridad. Por otro lado, en tanto el conflicto se centraba en la alternancia, la cuota mínima de mujeres fue creciendo sin dificultad, de tal modo que alcanzó un porcentaje paritario, producto del efecto progresivo, y en el año 2004 llegó al 40%.

Tabla 1  
Acciones realizadas en defensa de la Ley de Cuotas. Elecciones 2000-2002

Fechas	Acciones	Actoras/es	Resultado
Febrero del 2000	Se aprueba la Ley de Cuotas.	Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia (CMNJF) del Congreso Nacional (CN).	Entra en vigencia una cuota que parte del 30% de mujeres y alternancia y secuencia.
Febrero del 2000	El TSE convoca a elecciones de autoridades locales, que se realizan el 21 de mayo del 2000. <sup>44</sup>	TSE, partidos políticos.	Se admiten listas con bloque de hombres y luego de mujeres.
Marzo del 2000	El TSE aprueba el Instructivo <sup>45</sup> y el Reglamento General a la Ley de Elecciones, <sup>46</sup> en los cuales interpreta la forma alternada y secuencial.	Vocales del TSE.	El TSE admite y califica listas de candidaturas pluripersonales conformadas con bloques de hombres y luego mujeres, contrariando el principio de alternancia.
Marzo del 2000	Recurso de reposición del acto administrativo que emitió el Instructivo.	Presidenta de la CMNJF del CN.	Derogatoria del Instructivo por parte del propio TSE, como enmienda a su error.
Abril del 2000	Demanda de inconstitucionalidad del Instructivo ante el Tribunal Constitucional (TC).	Presidenta de CMNJF del CN Coordinadora Política de Mujeres (CPME), otras organizaciones de mujeres, Defensoría del Pueblo, en especial la Dirección de la Mujer y Niñez.	La resolución del TC N.º 133-2000, del 19 de julio del 2000, determina que el Instructivo no respeta la alternancia y secuencia de las mujeres en las listas de candidaturas; sin embargo, lo archiva porque fue derogado previamente por el propio TSE.
Abril del 2000	Juicio político en contra de los vocales del TSE.	Iniciativa de la CMNJF del CN.	No avanza, pues el TSE deroga el Instructivo que lo generó.
Abril- mayo del 2000	Veeduría ciudadana para promover la participación de mujeres y el cumplimiento de Ley de Cuotas.	Coordinadora Política de Mujeres.	Sensibilización a nivel local.
Abril del 2000-junio del 2002	Suscripción de convenio entre el CMNJF, el TSE y el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) para reglamentar la Ley de Cuotas.	CMNJF, TSE y CONAMU.	Por dos años, no se logró acuerdo con el TSE sobre el texto del Reglamento.
Julio del 2002	Demanda de inconstitucionalidad del Art. 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones que interpreta la alternancia y la secuencia, ante el TC.	Diputada Anunziata Valdez y Coordinadora Política de Mujeres.	Resolución 028-2002 del TC que dispone derogatoria del Art. 40 por inconstitucional. Se aclara: alternancia es un hombre-una mujer o viceversa.

La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina  
Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica

Fechas	Acciones	Actoras/es	Resultado
Julio del 2002	El TSE convoca a elecciones nacionales y renovación de minorías a nivel local, por realizarse el 20 de octubre del 2002.	TSE, partidos políticos.	El TSE admite y califica listas de candidaturas pluripersonales conformadas con bloques de hombres y luego mujeres, contrariando el principio de alternancia.
Sept. del 2002	Juicio político en contra de los vocales del TSE que no aplican la alternancia en las elecciones del 2002.	Iniciativa de la presidenta de la CMNJF del CN, con el apoyo de más de 40 legisladores y legisladoras.	No avanza por falta de voluntad de los partidos en el CN.
Julio-octubre del 2002	Veeduría ciudadana al proceso de inscripción de listas de candidaturas.	Fundación Equidad y Desarrollo (FEQ). Organizaciones de mujeres en diferentes provincias del país.	El número de listas que se inscriben sin cumplir la alternancia es alto. Todas cumplen la cuota.

Por la fuerza de las acciones de las mujeres, el Instructivo fue derogado. Acto seguido, los partidos atacaron la propia ley, pretendiendo derogarla en varias ocasiones, intentos que fueron detenidos por la gestión de las legisladoras y la movilización de las mujeres.

Tabla 2  
Intentos de derogatoria de la Ley de Cuotas

Fechas	Acciones	Actoras/es	Resultado
Sept. del 2000	Proyecto N.º 22-544 presentado por Anunziatta Valdez para incorporar cuotas en partidos políticos y definir adecuadamente la alternancia. <sup>47</sup>	Partidos políticos en el Congreso Nacional; Anunziatta Valdez y otras legisladoras; organizaciones de mujeres.	Fue retirado por sus autoras, frente al intento de partidos políticos en el CN de usarlo para derogar la Ley de Cuotas. Movilización de mujeres incluso con incidentes.
Marzo del 2002	Proyecto 23-822 de reforma de la Ley de Elecciones. Eliminaba la alternancia. <sup>48</sup>	TSE. Legisladoras y organizaciones de mujeres.	No se aprobó. Las mujeres organizadas se movilizaron para impedirlo.
Abril del 2002	Proyecto 23-838 de reforma de la Ley de Elecciones. Eliminaba la cuota y la alternancia. <sup>49</sup>	Diputado roldosista Luis Villacreses Colmont. Legisladoras y organizaciones de mujeres.	No se aprobó. Las mujeres organizadas se movilizaron para impedirlo.

Todos esos hechos se hicieron públicos, y se generó un debate de argumentos a favor de las cuotas de quienes las impulsaban y contraargumentos de sus detractores, de tal modo que se convirtió en un tema de la agenda política y mediática en los procesos electorales.

En las elecciones del 2002, convocadas para elegir presidente/a y vicepresidente/a de la República, parlamentarios/as andinos/as, diputados/as, y consejeros/as provinciales y concejales/as municipales por renovación de minorías,<sup>50</sup> el TSE dispuso que se aplique la cuota del 35% de mujeres en listas pluripersonales y el artículo 40 del Reglamento en cuanto a la alternancia, cuyo contenido era idéntico al del instructivo derogado dos años antes; es decir, admitía que las listas se presenten con bloques de hombres y luego de mujeres. El movimiento de mujeres reiteradamente había solicitado la derogatoria expresa de ese artículo, dado que su similar fue derogado con criterio de inconstitucionalidad. El TSE hizo caso omiso. Se presentó, entonces, una nueva demanda de inconstitucionalidad, que en este caso obtuvo un resultado clarificador y favorable a la participación de las mujeres.

El Tribunal Constitucional (TC),<sup>51</sup> máximo organismo de control constitucional, mediante Resolución N.º 028-2002, del 12 de noviembre del 2002,<sup>52</sup> determinó que la norma sobre participación igualitaria establecida en la Constitución de 1998 consagraba «[...] una medida especial cuyo espíritu es combatir la discriminación sufrida históricamente por las mujeres al haber sido excluidas de la toma de decisiones políticas», y sobre esa base dijo que el artículo impugnado hacía «[...] una definición de lo que es la alternabilidad y la secuencia [...] cuyo contenido no garantiza la participación equitativa entre varones y mujeres; mucho menos cuando al referirse a la secuencia regula la forma en que deben realizarse las combinaciones en serie, atentando a la igualdad de condiciones al establecer que una mujer podría ser ubicada en la papeleta electoral luego de haber sido ubicados dos o tres varones [por tanto] en la comprensión de que el Estado ha asumido el deber de eliminar las condiciones de desigualdad en la participación electoral entre hombres y mujeres, es necesario evitar los efectos de toda disposición que menoscabe este objetivo por cuanto resultarán inconstitucionales; y por el contrario, resulta una obligación de toda autoridad u órgano administrativo regular en beneficio de lo que se conoce como acciones positivas [...]» y en esa virtud declaró la inconstitucionalidad y dispuso la derogatoria del artículo en cuestión,<sup>53</sup> quedando claro que la única fórmula válida de alternancia/secuencia era la ubicación intercalada de una mujer-un hombre o viceversa. La fórmula cremallera quedó sacramentada en un dictamen constitucional.

La resolución del TC se expidió con posterioridad al proceso electoral y no tenía efecto retroactivo, como el propio Tribunal se encargó de precisar en su resolución al señalar que «la declaratoria de inconstitucionalidad no tiene efecto retroactivo, ni afecta las situaciones jurídicas surgidas al amparo de las normas declaradas inconstitucionales».<sup>54</sup> De tal modo que esas elecciones se realizaron con listas mal diseñadas en lo que a la alternancia se refiere, y no hubo lugar a reparación alguna.

La composición de las listas por sexo en las elecciones del 2002 puede observarse en el cuadro 3, del que se desprende que gran parte de ellas no «calificaban». Según la ley ecuatoriana, en materia de género, una lista califica cuando cumple simultáneamente la cuota de mujeres y la ubicación alternada, requisitos que la habilitan para participar en las elecciones.

Tabla 3  
Calificación de listas de candidaturas a la diputación, elecciones 2002

Dispositivo de igualdad	Listas de tres puestos en adelante				Total
	Cumple		Incumple		
	N.º	%	N.º	%	
Cuota mínima del 35%	223	100	0	0	223
Alternancia	74	33	149	67	223
Califica / No califica	48	22	175	78	223

Fuente: Fundación Equidad y Desarrollo (2002).

El cuadro muestra que, en el 2002, el 100% de las listas cumplieron la cuota del 35%, pero el 67% de ellas no ubicaron a las mujeres alternadamente; en consecuencia, solo 48 de las 223 listas presentadas por los partidos estaban legalmente habilitadas para participar, lo que equivale a un reducido 22%. Las restantes 175, que equivalían al 78%, no cumplían los requisitos de igualdad de género y, por tanto, debieron haber sido rechazadas.

## 2.3 Elecciones 2004 y 2006: paridad sin alternancia

En las elecciones del 2004 —en que se elegía a prefectos/as provinciales, consejeros/as provinciales, alcaldes/as municipales, concejales/as municipales y miembros de juntas parroquiales<sup>55</sup>— se aplicó por primera vez una fórmula paritaria en las listas pluripersonales, puesto que el 40% mínimo de mujeres establecido en ese proceso electoral ponía un techo del 60% para los varones, o en forma inversa, el 40% mínimo de varones fijaba un máximo del 60% para las mujeres.

Respecto de la alternancia, pese a haber sido dilucidada por el organismo de control constitucional, una vez más fue violentada por el TSE, lo que puso en evidencia la debilidad de la institucionalidad electoral. En esta ocasión, el TSE acudió a sofismas jurídicos para impedir su cabal cumplimiento, al emitir una reforma reglamentaria en la que decía «acata» el fallo constitucional, pero simultáneamente dejaba a los partidos políticos en «libertad» para que organicen sus listas, a sabiendas de que estos se negaban a aplicarla.

Artículo Primero.- Acatar la Resolución del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad del artículo 40 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Elecciones y suprimir por tanto, dicho artículo.

Artículo Segundo.- [...] La alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres, será definida por la organización política en el momento de la presentación de la lista, la que contendrá la aceptación de dicha ubicación por parte de todos y cada uno de los candidatos y candidatas.<sup>56</sup>

Lo realizado por el TSE carecía de validez. Las sentencias no se ejecutan con la mera declaración, sino con la efectiva implementación de la obligación impuesta por el juez; en este caso, la obligación de desarrollar reglamentariamente la ubicación de una mujer-un hombre o viceversa dentro de la lista pluripersonal. La reforma, al no ajustarse al mandato del TC, incurría en otras figuras de ilegalidad como el prevaricato,<sup>57</sup> por el cual fueron denunciados los titulares del TSE que aprobaron esa resolución. Por sobre todas las protestas, la reforma reglamentaria en análisis fue aplicada en las elecciones del 2004 y el 2006. En cada uno de esos procesos electorales, las mujeres activaron todos los medios para defender la fórmula paritaria en cremallera, alcanzado los niveles más altos de confrontación política y pública con los partidos, especialmente en el 2004.

Tabla 4  
 Acciones realizadas en defensa de la ley de cuotas elecciones 2004-2006

Fechas	Acciones	Actoras/es	Resultado
Junio del 2004	Conformación de la Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres.	Lideresas del movimiento de mujeres y de organizaciones políticas. <sup>58</sup>	Posicionamiento de la exigencia del cumplimiento de la Ley de Cuotas en los partidos políticos y la opinión pública en general.
Enero-junio del 2004	Se presentan propuestas de reglamentación y se cabildea para su aprobación.	Comisión de Mujeres por el Derecho a la Participación Política de las Mujeres y FEQ.	El TSE no acoge las propuestas. Se alcanza la máxima visibilidad pública.
Julio del 2004	El TSE convoca a elecciones que se realizarán el 17 de octubre del 2004. <sup>59</sup>	TSE, partidos políticos.	Se admiten listas inconstitucionales
Agosto del 2004	Se inicia un juicio penal contra tres vocales del TSE por prevaricato y desacato de la resolución 028-2002 TC. <sup>60</sup>	Integrantes del Grupo de Mujeres por el Derecho a la Participación Política de las Mujeres.	La Corte Suprema de Justicia no se pronuncia. <sup>61</sup>
Agosto del 2004	Observación electoral con perspectiva de género.	IDEA Internacional. <sup>62</sup>	Se ratifica que no se cumple la alternancia.
Agosto del 2004	Impugnaciones y apelaciones de listas de candidaturas en varias provincias del país. <sup>63</sup>	Mujeres del movimiento de mujeres que aparecen como candidatas en ocho provincias del país.	Hay una negativa de los Tribunales Provinciales Electorales y del TSE. Se agotan los recursos internos.

Fechas	Acciones	Actoras/es	Resultado
Sept. del 2004	Recurso de queja en contra de los vocales del TSE.	FEQ.	El TC niega la queja.
Sept. del 2004	Se solicita orden de acatamiento de la resolución 028 2002 TC.	Anunziatta Valdez Larrea.	El TC emite la orden de acatamiento al TSE. <sup>64</sup>
Elecciones del 2004 y el 2006	Se inicia la vigilancia ciudadana al TSE y los Tribunales Provinciales Electorales.	Organizaciones de mujeres FEQ.	Se cuenta con datos de listas mal elaboradas.
Elecciones del 2004 y el 2006	Se inicia la vigilancia de las mujeres militantes dentro de sus partidos políticos.	Frentes de mujeres de ID, DP, otros.	Los partidos sienten presión sobre las cuotas.
Febrero del 2005	Se interpone una demanda contra el Estado ecuatoriano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). <sup>65</sup>	Anunziatta Valdez Larrea, Margarita Carranco, Solanda Goyes, Alexandra Andrade, Janeth Santamaría.	Se la impulsó hasta que la ley fue cumplida cabalmente.
Julio del 2006	El TSE convoca a elecciones que se realizarán el 15 de octubre del 2006, <sup>66</sup> en contra de la orden de acatamiento.	TSE y partidos políticos.	Se admiten listas inconstitucionales.

Los responsables de esas decisiones en las elecciones fueron los vocales del TSE. En las elecciones del 2000 y 2002, actuaron representantes del Partido Social Cristiano (PSC), Democracia Popular (DP), Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Izquierda Democrática (ID), Movimiento Pachakutik, Partido Conservador Ecuatoriano (PC) y Unión Alarista (UF). Para las elecciones del 2004 y el 2006, el TSE varió su conformación partidaria; los delegados del PC y UF fueron sustituidos por delegados del Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) y el Movimiento Popular Democrático (MPD), por lo que las responsabilidades se trasladaron a ellos. Cabe señalar que a partir del 2004 empezaron a observarse divisiones en la votación de los integrantes del TSE con relación a la alternancia, pero no se consolidó una mayoría que la reconociera reglamentariamente.

En cuanto a la alternancia en los procesos electorales del 2004 y el 2006, las listas fueron admitidas pese a contravenir el orden constitucional; no obstante, se aplicó correctamente el porcentaje mínimo de mujeres del 40% y del 45%, respectivamente. Ese incremento, pese a la inaplicación de la alternancia, significó un mejoramiento en la posición de las mujeres dentro de las listas, debido a que un mayor número de ellas requería más espacios para su distribución, y lógicamente se ejercía una presión hacia arriba.

El siguiente proceso electoral, previsto en principio para el año 2008, se adelantó al año 2007, por la elección de una Asamblea Constituyente convocada tras la abrumadora aprobación de una consulta popular (81,72% de la población)<sup>67</sup> planteada por el presidente Rafael Correa.

En la consulta, además de la Constituyente, se aprobó el Estatuto<sup>68</sup> de elecciones con el cual debían elegirse a sus integrantes. Este, ni por los vientos de cambio que corrían, consideró la alternancia; solo se limitó a regular la cuota de forma genérica.

Artículo 13. - En la conformación de las listas deberá respetarse la cuota de género establecida en la Constitución y la ley. Al menos el 50% del total de las candidatas o candidatos de cada lista deben ser menores de 45 años.

Las mujeres organizadas una vez más exigieron al TSE el acatamiento de la resolución 028-2002 TC, que clarificó la alternancia, requiriéndosele, en esta ocasión, reformar el Reglamento General Electoral a fin de que establezca la cuota del 50% de mujeres y el mandato de posición dentro de las listas pluripersonales, con el cual debía convocar a las elecciones del 2007.

El TSE se encontraba dividido. Mientras una mayoría facilitaba la concreción de las demandas ciudadanas, coadyuvando a la realización de la consulta popular para la Constituyente, la otra se mantenía en posición de bloqueo. Fue esa mayoría —compuesta por Jorge Acosta, quien la presidía, delegado del PSP, partido del cual había tomado distancia; René Maugé, de la alianza ID-RED; Hernán Rivadeneira, del PSE; y Andrés León, de UDC— la que, finalmente, reglamentó la alternancia en términos constitucionales y legales. Votaron en contra de ella Elsa Bucaram, del PRE; Andrés Luque, del PRIAN; y Pedro Valverde, del PSC. La resolución reformó el artículo 41 del Reglamento General de Elecciones,<sup>69</sup> estableciendo que:

Artículo 41.- La fórmula de representación, de la igualdad de género, en el proceso de inscripción de candidaturas será hombre-mujer o viceversa, con equidad de género entre principales y suplentes, manteniendo alternabilidad y secuencialidad entre los candidatos.<sup>70</sup>

Con la reforma, se había materializado la paridad con un modelo cremallera, que da lugar a la contabilización del 50% de mujeres y 50% de hombres en las listas, con mandato de posición individualizado de un hombre-una mujer o viceversa, aplicable a papeletas tanto de número par como impar, plasmándose, en este último caso, con el cruce de principales y suplentes.

Lo reglamentado por el TSE fue aplicado en las elecciones del 30 de septiembre del 2007, convocadas<sup>71</sup> para elegir a 130 asambleístas constituyentes, y en las del 26 de abril

del 2009,<sup>72</sup> convocadas para elegir, en listas pluripersonales, a integrantes del Parlamento Andino, de la Asamblea Nacional, de los concejos municipales y de las juntas parroquiales.<sup>73</sup> La Constituyente del 2008 asumió ese precepto en el diseño del sistema electoral, elevándolo a mandato constitucional.

Con ese cambio reglamentario, posteriormente constitucionalizado, se puso fin a un difícil proceso de conquista de un derecho, llevado adelante por las mujeres organizadas. Proceso aleccionador y positivo, pues sus resultados son visibles en el Ecuador: las mujeres se han incorporado a los puestos de elección popular y, como efecto de la exigencia ciudadana de las cuotas electorales, la paridad se ha ampliado a otros espacios de decisión pública, en los que su presencia es numéricamente notable.

## 2.4 Las actoras y los actores

Como aparece en los cuadros anteriores, las actoras y actores claves del proceso de aprobación y exigencia de las cuotas fueron, por un lado, las mujeres organizadas de la sociedad civil, las mujeres de instituciones públicas y las mujeres de partidos políticos, quienes la impulsaron; y por el otro lado, hombres y mujeres de partidos y de las instituciones que actuaban en su representación, quienes frenaban el avance. A continuación, se identifican sus discursos y su rol en la implementación.

- *Las mujeres que ocupaban puestos de poder:* Fueron vitales para la consecución de las cuotas y su posterior exigibilidad hasta alcanzar la paridad. Cada una cumplió un rol sustancial. Las legisladoras, especialmente las integrantes de la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia (CMNJF), impulsaron el proyecto de Ley de Cuotas hasta lograr su aprobación, y posteriormente fiscalizaron su cumplimiento. De la mano estuvieron quienes dirigieron el CONAMU, que como institución rectora de la política pública para la igualdad de género, tenía en su agenda institucional la obligación de promover el derecho a la participación de las mujeres. La Defensoría del Pueblo contribuyó significativamente con la emisión de los informes requeridos para dar paso a las demandas de inconstitucionalidad de las normas emitidas por el TSE en contra de la alternancia. La Dirección de la Mujer, Niñez y Adolescencia fue la protagonista del impulso de esos informes y otras acciones de defensa de las cuotas y la alternancia como mecanismos orientados a lograr la igualdad en la participación política y el ejercicio de las mujeres de sus derechos políticos.

Por su parte, la constitucionalización de la paridad en el 2008 tuvo como principales actrices en la Asamblea Constituyente a mujeres que accedieron como asambleístas, algunas identificadas como feministas, otras provenientes del trabajo en organizaciones de mujeres y otras que adhirieron a la agenda de derechos políticos de las mujeres. Su rol fue el de promover la inserción de la paridad, aplicada en su propia elección, en la Constitución del 2008.

- *Las asociaciones de mujeres en el poder:* Las asociaciones de legisladoras, concejalas, consejeras e integrantes de juntas parroquiales, como organizaciones gremiales que agrupan a mujeres políticas de los distintos niveles de gobierno, contribuyeron al proceso de incidencia para la implementación de las cuotas y la paridad, cada una desde su ámbito de acción. En ese sentido, el Foro de Parlamentarias Ecuatorianas,<sup>74</sup> la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador (AMUME),<sup>75</sup> la Asociación de Consejeras Provinciales del Ecuador (ACOPE)<sup>76</sup> y la Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales del Ecuador (AMJUPRE)<sup>77</sup> reivindicaron y posicionaron el derecho a la participación política de las mujeres en las estructuras a las que pertenecían sus asociadas: el Parlamento, los consejos provinciales, los concejos municipales y las juntas parroquiales, respectivamente, así como ante las asociaciones mixtas y amplias de cada uno de esos niveles, expandiendo esa reivindicación a las distintas esferas del poder político. Uno de los principales aportes de estas agrupaciones ha sido la capacitación y apoyo técnico brindado a sus asociadas, lo que ha contribuido al fortalecimiento y empoderamiento de las mujeres, especialmente en el nivel local. Adicionalmente, actuaron en las actividades de exigibilidad y movilización en los distintos procesos electorales.

Con la exigencia de la Ley de Cuotas, se pudo advertir que en la gestión institucional o gremial, las mujeres muestran un mayor compromiso con los derechos de las mujeres cuando tienen una trayectoria previa organizativa y/o feminista. Y si bien aquello no constituye una regla —dado que hay mujeres que, sin haber pertenecido a dicho movimiento, al llegar a los espacios de poder han asumido sus demandas—, también han existido los casos inversos; esto es que, habiendo formado parte de procesos sociales reivindicativos de las mujeres, en la gestión pública han mostrado poco o ningún interés. En todo caso, las mujeres ubicadas en instituciones públicas y en gremios que asumieron los mayores riesgos en la defensa de la Ley de Cuotas en su mayoría habían tenido un trabajo previo relativo a la igualdad de género y una historia reivindicativa que se proyectó con mucha fuerza en su gestión en espacios de poder y en las asociaciones de mujeres de autoridades de elección popular.

- *Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil:* Traían consigo el ímpetu de las conquistas alcanzadas en la Constituyente del 98, cuyos frutos se debieron a la importante presencia

política del movimiento de mujeres en ese momento, que si bien no contaba con una representación directa en la Asamblea, acudió a las alianzas y la vigilancia para insertar los derechos demandados en la Constitución. En el primer Parlamento post Constituyente, se buscó reeditar esa experiencia, para lo cual se contaba positivamente al menos con una representante proveniente del movimiento de mujeres que accedió a la legislatura auspiciada por un partido político, hecho que facilitó la articulación entre el Congreso Nacional y las organizaciones de mujeres. Con sus propias características y matices, la Ley de Cuotas es producto del trabajo coordinado de organizaciones de mujeres y la Comisión Legislativa de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia, especialmente en la etapa de formulación del proyecto de ley y en diferentes momentos de la exigencia de su aplicación.

Las organizaciones que participaron más activamente en torno a los derechos políticos de las mujeres fueron la Coordinadora Política de Mujeres (CPME), el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana, la Asamblea de Mujeres de Quito, la Confederación de Mujeres Ecuatorianas por el Cambio (CONFEMEC) y otras con alcance nacional; y en lo local, la Red de Mujeres de Loja, el Movimiento de Mujeres de El Oro, el Movimiento de Mujeres del Guayas, entre otras. Su intervención fue contestataria y reivindicativa, y fueron protagonistas de acciones movilizadoras como la toma pacífica de instituciones, marchas, protestas, plantones, vigiliadas, demandas judiciales y control social al Parlamento y procesos electorales; realizaron también cabildeo y sensibilización a autoridades públicas y representantes de los partidos políticos, en procura del efectivo cumplimiento de la Ley de Cuotas. Fueron mujeres organizadas las autoras de una de las acciones más desafiantes al poder de los partidos políticos: la impugnación de las listas de candidaturas mal estructuradas. Varias integrantes del movimiento de mujeres que postularon como candidatas en las elecciones del 2004, estratégicamente impugnaron las listas mal elaboradas por no cumplir la alternancia, obligando al organismo de control electoral a pronunciarse en resoluciones con carácter de sentencia. Los Tribunales Electorales negaron el reclamo de las mujeres y con ello se agotaron los recursos internos, despejando el camino para la presentación de la demanda internacional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Su rol frente a la Constituyente del 2008, y en relación con los derechos políticos de las mujeres, fue principalmente el de ubicar en la agenda política la demanda de la paridad.

La participación de las organizaciones fue variante. En algunos momentos, tuvieron una fuerte presencia, y en otros su repliegue fue notorio, lo que reflejó el debilitamiento que ha vivido el movimiento de mujeres después de la Constituyente de 1998.

- *Espacios de coordinación:* La falta de coordinación entre las organizaciones de mujeres y las mujeres de partidos políticos fue un asunto recurrentemente planteado durante el proceso de exigencia de la Ley de Cuotas, especialmente por las primeras, que con alguna frecuencia reclamaron un mayor protagonismo a las segundas por ser las «beneficiarias directas» de las medidas de acción positiva demandadas. Con el objeto de cubrir esa necesidad y potenciar la defensa de las cuotas, en el 2004 se creó la Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres, integrada por mujeres en puestos de poder, de partidos políticos y de organizaciones sociales, la que se propuso «Promover la participación política y pública de las mujeres como un fundamento importante para el fortalecimiento democrático y de participación en el Ecuador».<sup>78</sup> Esta cumplió un rol articulador e impulsó con firmeza la Ley de Cuotas en ese proceso electoral, mas un acoplamiento que superara la coyuntura electoral no fue tarea fácil, porque inclusive algunas feministas y mujeres de organizaciones manifestaron «no sentirse representadas» por la vocería de mujeres políticas, porque salvo contadas excepciones, no provenían del movimiento social de mujeres. La Comisión se disolvió poco tiempo después de las elecciones de ese año. Posteriormente, surgió la Red de Mujeres Políticas del Ecuador (REMPE), que agrupaba a mujeres de partidos políticos, sobre la cual se consignan mayores datos en párrafos posteriores.

- *Los organismos no gubernamentales:* Apoyaron el proceso con actividades de coordinación entre los diferentes actores y actoras, brindaron asistencia técnica y patrocinio jurídico, realizaron investigación sobre la participación de las mujeres en los procesos electorales y contribuyeron al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres. También realizaron cabildeo con autoridades y activismo en defensa de la Ley de Cuotas y su exigibilidad. En un determinado momento, el liderazgo de la defensa de la ley fue asumido por estos organismos ante la ausencia de las organizaciones de mujeres, pero en articulación con ellas.

Algunas organizaciones que trabajaron en esta temática fueron el Centro de Estudios de Planificación y Estudios Sociales (CEPLAES), el Centro de Investigación de los Movimientos Sociales (CEDIME), el Grupo de Apoyo al Movimiento de Mujeres del Azuay (GAMMA), entre otras. Desde el 2001 hasta el 2007, asumió el mayor peso del soporte técnico la Fundación Equidad y Desarrollo (FEQ), que se convirtió en una instancia articuladora del proceso que «tuvo mucho éxito en la convocatoria, y fue percibida como un ente imparcial de asesoría y apoyo» (Padilla y Romo 2004: 9). Brindó apoyo legal en los procesos judiciales, administrativos y constitucionales que se implantaron; realizó vigilancia de los procesos electorales; procesó datos sobre los niveles de incumplimiento de las organizaciones políticas, y aportó esa información a las organizaciones de mujeres.

Además, sus integrantes, como militantes del movimiento de mujeres, formaron parte de la movilización y la negociación política que condujo a la instauración de la paridad en el Ecuador.

- *Los partidos políticos:* Los partidos políticos han sido actores de la aprobación de los mecanismos de igualdad en el ámbito electoral por encarnar la representación en el Parlamento y las Asambleas Constituyentes, donde se han establecido las cuotas y la paridad. Y si bien estos temas no han formado parte de su agenda, han respondido a las demandas de sus militantes mujeres y de las organizaciones de mujeres.

Los partidos que ocupaban el escenario político y tenían representación en el Parlamento que aprobó la Ley de Cuotas fueron el Partido Social Cristiano (PSC), la Democracia Popular (DP), la Izquierda Democrática (ID), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Movimiento Popular Democrático, que posteriormente se convirtieron en sus detractores, al impedir que se cumpliera desde las instancias electorales en donde también tenían representación. A ellos se sumaron otros que surgieron más tarde, como el Partido Sociedad Patriótica (PSP) y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), los cuales actuaron en idéntica forma que los demás. Un actor importante, que se incorporó al escenario político en el 2005, es el Movimiento Alianza País-Patria Altiva y Soberana, que fue actor en la Constituyente y en la constitucionalización de la paridad.

Por su parte, las mujeres de partidos políticos aportaron en la aprobación de las medidas de acción positiva electoral promoviéndolas al interior de sus agrupaciones políticas; sin embargo, en la defensa de estas frente a las amenazas y violaciones que provenían de sus propios partidos, se mostraron débiles y desarticuladas, dejando en manos de las organizaciones de mujeres las acciones más relevantes. En algunas organizaciones políticas, sus militantes mujeres generaron veeduría y procesos de negociación interna para que se respete su presencia. En septiembre del 2005 se creó la Red de Mujeres Políticas del Ecuador (REMPE), que articula a mujeres de distintos partidos políticos, y que ha realizado una importante labor en el fortalecimiento de las mujeres al interior de las organizaciones políticas.<sup>79</sup>

- *Las instituciones del Estado:* Con relación a las cuotas, actuaron principalmente el Congreso Nacional, que intervino en su aprobación, así como en los intentos de derogarlas. El TSE se paralizó con los partidos políticos a los que representaba, pues, como ya se explicó, sus integrantes eran designados por los partidos, y siguiendo sus directrices, violentó sistemáticamente el derecho de las mujeres a ser elegidas. El TC figuró como más independiente,<sup>80</sup> al dictaminar a favor de la alternancia uno a una o viceversa. Como se

explicó en párrafos anteriores, otra institución importante en el proceso de consecución de las cuotas y la paridad ha sido el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).

- *Las misiones de observación:* En varios procesos electorales, las mujeres organizadas tomaron contacto con las misiones de observación electoral nacionales e internacionales, para ponerlas al tanto de los alcances de la normativa electoral interna en materia de participación de mujeres y de las decisiones judiciales que la complementaban, así como para requerirles que incluyan en su labor de observación los asuntos de género y denunciar los atropellos a la Ley de Cuotas. Todo ello con la finalidad de que emitan sus opiniones sobre las falencias de género en la inscripción de listas de candidaturas, por ellas advertidas.

De la revisión de los informes de las misiones de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se constata que estos, si bien se refieren a la participación de las mujeres, no establecen conclusiones ni recomendaciones sobre la temática. En general, describen la normativa de género que rige en el proceso electoral, el número de mujeres empadronadas, y el porcentaje y nivel de cumplimiento de la cuota en las listas de candidaturas. Sobre la alternancia y secuencia, se limitan a mencionar las decisiones que, al respecto, adoptó el TSE y las acciones interpuestas por las mujeres en reacción a estas.

Los pronunciamientos examinados tuvieron como aspecto positivo el que la sola denuncia ante las misiones de observación abonó el debate público y advirtió al TSE de su arbitrariedad. Otras misiones requeridas por las organizaciones de mujeres para que se pronuncien sobre la aplicación de la Ley de Cuotas fueron las de la Unión Europea y la Corporación Participación Ciudadana, de carácter nacional, las que emitieron sus opiniones en términos similares. Esta última adoptó una posición más cuestionadora en los últimos procesos electorales.

En la relación con las misiones de observación, las mujeres advirtieron que estas, en general, se instalan en los países en la etapa posinscripción de listas de candidaturas, por lo que resulta extemporáneo cualquier pronunciamiento que al respecto emitan, lo que se hizo notar en las audiencias mantenidas con ellas.

Mención aparte merece la misión técnica —no de observación— realizada por IDEA Internacional durante el año 2004, que contó con especialistas de género y participó en la etapa de inscripción de listas de candidaturas. La misión fue acogida institucionalmente por el TSE y dejó sentada la falta de aplicación de la normativa sobre la alternancia.

- *Los medios de comunicación*: Fueron los encargados de tornar pública la disputa entre los partidos y las mujeres organizadas sobre la Ley de Cuotas, que dio lugar al debate sobre el derecho a ser elegidas a través de acciones positivas, en el que se puso en cuestión la limitada participación política de las mujeres y se legitimó el derecho a la igualdad política y la paridad como factores de justicia que mejoran el sistema democrático.

A propósito de la actuación de los partidos, las críticas al sistema político se manifestaron en los siguientes términos: «[...] en excluir a las mujeres de la política concuerdan derecha e izquierda, partidos de la Costa y de la Sierra, organizaciones establecidas y movimientos jóvenes. La falta de equidad de género no tiene tinte ideológico; es como si existiera un pacto tácito, un gran acuerdo nacional respecto a que en el Ecuador la política debe continuar como un asunto de varones»;<sup>81</sup> «[...] el Tribunal Supremo Electoral, como los partidos políticos, son la expresión clara de un sistema patriarcal absolutamente caduco y viciado».<sup>82</sup>

Y en referencia a las acciones que el TSE adoptó para negar la alternancia en las listas, se dijo: «En torno a dicha ley [de cuotas] hubo y sigue habiendo una interesante polémica, que seguramente continuará, como es inevitable que ocurra en un sociedad que pretende ser democrática [...]. El hecho, sin embargo, es que la ley existe, y hasta tanto se la derogue o reforme, hay que acatarla, nos guste o no. Por eso resulta inadmisibles la resolución del Tribunal Supremo Electoral, que cambió el espíritu de la ley al permitir a los partidos que distribuyan la cuota de mujeres candidatas como deseen».<sup>83</sup> Las mujeres, por su parte, reprocharon las actuaciones del TSE señalando que «La institucionalidad democrática llamada a hacer respetar las normas en convivencia ciudadana entre ecuatorianos y ecuatorianas, nos ha fallado una vez más, a las mujeres».<sup>84</sup>

Fue notorio el hecho de que, en la medida que había mayores pronunciamientos a favor del ingreso de las mujeres en la política, mermaban los pronunciamientos en su contra, pues iban tornándose «políticamente incorrectos», y los dirigentes de partidos políticos se vieron obligados a mutar sus argumentaciones escudándose en sofismas jurídicos.

Cabe señalar que *los asuntos de género no forman parte de la agenda de los medios de comunicación, que se mueven por la coyuntura*,<sup>85</sup> por lo que atraer su atención hacia la Ley de Cuotas resultó doblemente esforzado, y al revisar la prensa se constata que la cobertura sobre los derechos políticos de las mujeres se concentra en los momentos electorales, en los cuales las mujeres cuestionaron fuertemente el sistema político. En ese sentido, los medios virtuales fueron muy útiles para la comunicación, pues por estos medios se informaron y difundieron las estrategias y herramientas de defensa de la Ley de Cuotas a otras organizaciones de mujeres, a medios de comunicación, a líderes de opinión, etcétera,

multiplicando las acciones en el país; también se generaron foros electrónicos en los que se expresaron las dos visiones del mismo problema: el derecho a ser elegidas con el uso de cuotas y la alternancia. El medio más utilizado fue el correo electrónico, pues durante la etapa de mayor polémica, las redes sociales en nuestro país eran aún incipientes.

- *Las instancias y la cooperación internacional:* Las oficinas nacionales sobre asuntos de la mujer del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, así como las agencias de cooperación, también cumplieron un rol en la consecución del derecho a la participación política de las mujeres, al impulsar los procesos de las organizaciones de mujeres y de la institucionalidad de género del Estado que se emprendían con ese objeto. Lo hicieron en el marco de su actividad de seguimiento de los compromisos que el Estado ecuatoriano había asumido en esta materia, y con el apoyo a proyectos planteados por las organizaciones de mujeres y organismos no gubernamentales orientados hacia el impulso de los derechos políticos de las mujeres desde la participación ciudadana.

## 2.5 Los argumentos alrededor de las cuotas y la paridad

La defensa de las cuotas y la alternancia se sustentó fundamentalmente en el principio de igualdad material o real<sup>86</sup> —en el acápite de constitucionalización de la paridad se explica con detenimiento acerca de este principio—, en el derecho a ser elegidas y en las medidas de acción positiva de carácter temporal como mecanismo compensatorio de las situaciones de desigualdad fáctica, argumentos que sirvieron para contrarrestar a sus detractores, quienes sostenían que las cuotas atentan contra la igualdad de oportunidades. En la medida en que se incrementaba el porcentaje de la cuota, el debate se trasladó hacia la paridad con su fundamento de profundización democrática por su reivindicación de un poder compartido de manera igualitaria entre hombres y mujeres.

Por su parte, los partidos políticos justificaron su rechazo a la Ley de Cuotas señalando que no había mujeres dispuestas a postular, por lo que les resultaba complicado conformar las listas. Decían que, sobre todo en el nivel local, convocarlas requería procesos previos de desmonte de obstáculos relacionados con la familia; inclusive, debían «pedir permiso» a los cónyuges para obtener su aprobación antes de ser inscritas en las listas. Argumentaban también que la gestión política de las mujeres rinde menos porque son nuevas, entran a un escenario que no conocen, además de que deben compartir la gestión con obligaciones familiares y personales. Los argumentos sobre la falta de mujeres fueron desvirtuados desde el primer proceso electoral en el 2000, pues en este y en todos los demás, siempre las candidaturas de mujeres fueron superiores al mínimo establecido por la ley. Respecto de los permisos, por testimonios de mujeres se sabía que

era un fenómeno real, pero al no haberlo investigado, se desconocía si era un problema aislado o generalizado. No obstante, la respuesta de las organizaciones de mujeres a ese argumento fue que ello se debía a una sociedad patriarcal y que, en lugar de detenerse frente a los obstáculos que esta situación generaba, había que desplegar mecanismos para contrarrestarlos.

Se decía también, desde los partidos, que las cuotas y la paridad impedían la libertad de las organizaciones políticas de definir las listas de candidaturas, porque debían atender un influjo externo, lo que atentaba contra el fundamento de cualquier organización, que es la autonomía de sus integrantes. Con este argumento inclusive se interpuso un recurso de amparo<sup>87</sup> en contra de la resolución del TSE (PLE-TSE-7-23-5-2007) que aprobó, en el 2007, el porcentaje del 50% de mujeres y la forma alternada en las listas pluripersonales, el que fue desechado por el juez que lo conoció basándose en el derecho a la participación igualitaria de las mujeres con los hombres. Las mujeres, por su parte, argumentaron que si bien las organizaciones de cualquier índole gozan del principio de autonomía, ello no significa exención de obligaciones.

Las cuotas y la alternancia buscan alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres en su derecho a participar, proclama elemental de un sistema democrático, cuya consecución es un deber de las organizaciones políticas. Estas han sido omisas al no promoverlas por iniciativa propia, frente a lo cual el Estado tiene la obligación de intervenir para corregir sus falencias, poniendo límites, en este caso, al principio de «autonomía» partidista. La ponderación de uno y otro principio arroja que el derecho de participación de las mujeres es superior porque atañe a más de la mitad de la población, contribuye a superar prácticas injustas, cualifica la democracia, en tanto que el libre albedrío partidista ha demostrado ser excluyente e ineficiente con el ideal de igualdad, por lo cual es totalmente válido e idóneo «sacrificarlo» en beneficio del otro, que presenta mayores beneficios para la sociedad. Lo contrario significa la perpetuación de la desigualdad, lo que habla mal de los propios partidos.

Se apuntaba, además, que las mujeres debían llegar por «capacidad» y no por cuotas, pues se decía que estas constituían un «privilegio» porque obligaban a ubicar a mujeres aun a costa de excluir a un hombre supuestamente mejor preparado. Las mujeres defendieron las medidas acudiendo a datos del sistema educativo que hablan del incremento de la colegiatura de mujeres y de su mejor desempeño, ya que varios balances demuestran que las mujeres resultan mejor evaluadas que los varones y son las principales favorecidas con premios y reconocimientos en las carreras universitarias. Con ello hicieron notar la desconexión de los partidos con la realidad social y la debilidad argumentativa para sostener un estado de cosas excluyente.

Por otro lado, los líderes de opinión, voceros de otros grupos sociales y algunas feministas —desde su perspectiva— criticaron que las cuotas habían sido la vía de acceso a la política de mujeres que no representaban los intereses de las mujeres y, por el contrario, reproducían el sistema vertical y patriarcal de los partidos. Se referían al acceso de quienes fueron convocadas a participar porque gozaban de popularidad, aunque esta se basara en haber sido o ser reinas de belleza, cantantes, presentadoras de televisión, y no precisamente en una trayectoria política. Esto también sucedió con los hombres, en cuyo caso fueron convocados locutores de radio, dirigentes deportivos, exdeportistas, etcétera. Este tipo de hechos evidenciaron las falencias del sistema político ecuatoriano y pusieron de manifiesto que los partidos habían dejado de cumplir su rol de formar clases políticas para convertirse en lo que se denominaron «maquinarias electorales». Las mujeres organizadas señalaron que esos hechos constituían errores partidarios que no podían ser atribuibles a las cuotas.

## • Las estrategias de cabildeo para el logro de las cuotas y la paridad

El trabajo de las mujeres organizadas y ubicadas en instituciones del Estado respecto a la promoción de los derechos políticos siguió una ruta que puede resumirse en lo siguiente:

Propuesta y asistencia técnica	Alianzas	Cabildeo	Exigibilidad
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración técnica de propuestas de ley, reglamentos, resoluciones, peticiones de veeduría, demandas judiciales, etc.</li> <li>• Elaboración de documentos de sustento.</li> <li>• Validación con organizaciones de mujeres.</li> <li>• Formulación de estrategias de incidencia (elaboración de mapas de poder para identificar aliados, opositores, indecisos, etc.)</li> <li>• Presentación pública a instancias competentes y medios de comunicación.</li> <li>• Elaboración de modelos de boletines, cartas, etc. para uso de organizaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Con el mecanismo de igualdad de género, CONAMU.</li> <li>• Con mujeres en las instituciones, especialmente con las que provenían del movimiento de mujeres, con quienes se realizaba una presentación conjunta de las propuestas ante instancias competentes.</li> <li>• Con autoridades sensibles a los asuntos de género.</li> <li>• Con mujeres de partidos políticos.</li> <li>• Con partidos políticos.</li> <li>• Con los medios de comunicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acercamientos directos a decisores.</li> <li>• Acercamientos indirectos a decisores, a través de personas que influyen en ellos.</li> <li>• Creación de espacios de coordinación e incidencia pública (Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres).</li> <li>• Inclusión de decisores en la agenda de medios de comunicación para que opinen sobre el tema.</li> <li>• Envío masivo de cartas, mensajes electrónicos y otros sobre el tema promovido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguimiento de acciones emprendidas.</li> <li>• Vigilancia ciudadana: seguimiento de la institución vigilada, reportes, informes.</li> <li>• Movilización ciudadana: marchas, plantones, vigiliadas, redes electrónicas, etc.</li> <li>• Recursos jurídicos nacionales e internacionales.</li> <li>• Denuncia pública</li> </ul>

Las estrategias de incidencia fueron desplegadas de acuerdo con la acción emprendida, y cada una de estas se convirtió en un proceso en sí mismo porque pasaron por la etapa de formulación de la propuesta, el establecimiento de alianzas, el cabildeo y la exigibilidad. Se destacan como las acciones más importantes la formulación del proyecto de Ley de Cuotas, el proceso de aprobación de dicha ley, los diversos proyectos de reglamentación planteados a lo largo de los siete años de vigencia de esa ley; las dos demandas de inconstitucionalidad y otros recursos de carácter constitucional, las acciones judiciales, la presentación de recursos electorales frente a las listas mal elaboradas, con sus respectivas apelaciones; la observancia de los procesos electorales, que significó la revisión de las listas de candidaturas a nivel nacional; las propuestas de normas internas para organizaciones políticas, las demandas ante organismos internacionales, entre otras. Todo el proceso contó con estrategias de comunicación.

### 3. CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARIDAD

#### 3.1 Contexto

La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) del 2008, convocada con similar propósito que su antecesora —la de 1998— para reestructurar el Estado ecuatoriano, se desarrolló en un escenario y condiciones políticas diferentes que aquella, en términos de contexto político, composición partidista, actores e intervención de los movimientos sociales.

Se la planteó como la alternativa para la reconfiguración del poder, en la que debía formularse un nuevo acuerdo político-social, teniendo como mandato las demandas ciudadanas de cambio profundo, que involucraban aspiraciones de justicia social, igualdad, redistribución de la riqueza, reconocimiento de la diversidad, respeto por los derechos humanos, protección del ambiente, inclusión, paridad, vigencia del Estado de Derecho, entre otras, enarboladas por más de tres décadas por los movimientos sociales de indígenas, ambientalistas, mujeres, jóvenes y otros actores de la sociedad. La Constituyente también se identificó como el medio idóneo para desbloquear los obstáculos que la «partidocracia» —como peyorativamente se denominó a las élites partidarias tradicionales— interponía para impedir cualquier viso de reforma, pues, fundamentalmente en la última década, se habían presentado propuestas de cambio constitucional y normativo para una reforma política que no prosperó porque los partidos la bloquearon desde las instituciones democráticas en las que tenían representación.

Ante ello, era necesario contar con un poder «constituyente», jerárquicamente superior que cualquier otra institución del poder constituido, que restringiera las posibilidades de reacción de este último, lo cual fue proclamado en el primer acto de la Asamblea Constituyente, declarada de «plenos poderes»<sup>88</sup> al señalar que «[...] La Asamblea Constituyente, por mandato popular [...] asume y ejerce el poder constituyente con plenos poderes [...] Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos».

Políticamente, la Constituyente se situó a la izquierda porque alrededor del 70% de sus integrantes provenían de partidos de esa tendencia, tanto del emergente Movimiento Alianza País-Patria Altiva y Soberana en el que confluyeron personajes identificados con la izquierda, como de los tradicionales Partido Socialista Ecuatoriano, Movimiento Popular Democrático (MPD) y Pachacutick Nuevo País, o de alianzas entre ellos. Juntos contabilizaron 87 escaños de un total de 130; Alianza País obtuvo 73 por sí solo, 7 en alianzas, 3 llegaron por el MPD y 4, por Pachacutick.<sup>89</sup> A ese grupo también deben sumarse los representantes de Red Ética y Democrática (3), de tendencia centro izquierda. La mayoría política de la Asamblea, identificada con la izquierda, tiene su reflejo en la visión progresista de la Constitución, pues se hizo eco de diversas demandas de los movimientos sociales.

En reemplazo de la «partidocracia», la Constituyente contó con nuevos liderazgos, varios de ellos provenientes de la lucha social, y en el caso de las mujeres, del trabajo organizado e inclusive feminista. Esa configuración de la Asamblea y del bloque de mujeres trajo consigo, a su vez, equipos de apoyo que compartían ese mismo origen y, por tanto, estaban comprometidos, o al menos eran sensibles, con la agenda social y, parte de ellos, con la agenda feminista, lo que sin duda constituyó un factor importante para obtener una Constitución pro derechos.

Por el influjo de la paridad —vigente desde el 2004, como ha sido explicado—, cuya aplicación integral —conformación de listas con el 50% de mujeres y 50% de hombres y alternancia de un hombre-una mujer, o viceversa— se concretó en la elección de asambleístas del 2007,<sup>90</sup> así como por la fuerza electoral alcanzada por Alianza País, que captó un número importante de escaños en cada circunscripción electoral, la Constituyente se configuró con 45 mujeres de 130 asambleístas; esto es, el 35% de la representación, la más alta registrada en una instancia parlamentaria en la historia del país.

Sin embargo, y como puede observarse, el resultado de electas (35%) y candidatas (50%) no es coincidente, lo cual evidencia que enfocarse solo en la lista de candidaturas no es suficiente para alcanzar un resultado paritario, pues existen otros factores del sistema electoral que influyen en la definición de ganadores/as. En el caso ecuatoriano, se ha identificado que el encabezamiento de la lista, sumado a la dispersión de la votación en partidos minoritarios, ejerce un efecto excluyente para las mujeres, pues los partidos que entran por las minorías generalmente alcanzan un escaño en cada circunscripción electoral, que recae casi exclusivamente en quien encabeza la lista, ubicación que continúa ocupada hegemónicamente por varones.

Por esta razón, en la elección de asambleístas constituyentes, las minorías aportaron únicamente con 9 mujeres, equivalente al 20% del conjunto de su representación, en tanto que el bloque mayoritario alcanzó 36 mujeres, equivalente al 41% de sus integrantes. Así, Alianza País y sus aliados consiguieron el 80% de la representación femenina. No obstante, cabe destacar que algunas mujeres que accedieron a la Asamblea lo hicieron encabezando su lista,<sup>91</sup> fenómeno que habla de la creciente aceptación de las mujeres en el ámbito político, pero que no significa aún distribución igualitaria de esos espacios, como ha quedado explicado. Asimismo, un importante segmento de las mujeres asambleístas se destacó por su alta capacidad de incidencia; varias de ellas asumieron el liderazgo de los asuntos de género y para su impulso contaron con el respaldo de otros asambleístas, hombres y mujeres.

Respecto de la participación de los movimientos sociales, en Montecristi, a diferencia de 1998 —en que fueron pocos, pero fuertes—, las organizaciones sociales se multiplicaron y con ello multiplicaron sus demandas específicas, pero su dispersión fue enorme (Muñoz 2008), lo que causó inclusive congestión en la Asamblea. El movimiento de mujeres no hizo la diferencia, pues pese a haber habido un esfuerzo previo a la Constituyente de debate colectivo y de generación de una agenda, en la Asamblea se presentó desarticulado. Como evidencia de la debilidad creciente, se vio seriamente afectado por el ataque de grupos ultraconservadores, aliados de la Iglesia católica, que pretendieron una mengua en los derechos sexuales y derechos reproductivos, asociándolos con el aborto.<sup>92</sup> Ante estos grupos, el movimiento de mujeres careció de estrategia política y de no ser por la pequeña pero sólida representación de mujeres feministas en la Asamblea y en la sociedad civil, se habría retrocedido.<sup>93</sup> Las debilidades de los movimientos sociales en la Constituyente del 2008 se acrecentaron sobre todo por competencias de representación social y de acumulación política (Muñoz 2008). Esta misma competencia por el liderazgo y la representación social se presentó en los colectivos de mujeres, pues las nuevas actrices aseguraban que, en esta ocasión, el

liderazgo les correspondía a ellas, en tanto grupo emergente, y no a las organizaciones «tradicionales» que ya tenían una trayectoria.

Durante la redacción de los textos de la nueva Constitución, respecto de los derechos humanos de las mujeres se entabló una relación simbiótica entre gran parte de asambleístas, sus equipos de apoyo y las organizaciones que incidieron en esta. Algunas organizaciones se articularon en colectivos como el denominado Nosotras en la Constituyente,<sup>94</sup> que permaneció haciendo seguimiento de todo el proceso, en tanto que otras acudían con sus propuestas en momentos puntuales. Sirvió de marco general para el trabajo de asambleístas y organizaciones la *Agenda de las mujeres para la nueva Constitución*, resultante de la Preconstituyente de Mujeres,<sup>95</sup> único esfuerzo de articulación anterior a la Asamblea, que contó con el apoyo logístico y técnico del CONAMU, y en la que confluyeron varios colectivos con el propósito de obtener una propuesta de consenso para ser presentada y promovida en la Constituyente, como en efecto se hizo.

En esa *Agenda*, las mujeres de las organizaciones propusieron un acuerdo por una nueva democracia, la que sería posible solo con el establecimiento de medios para deconstruir las estructuras patriarcales, las desigualdades económicas, la discriminación —de género, étnica y generacional— y la violencia contra las mujeres, y la generación de condiciones para la construcción de la ciudadanía plena de las mujeres en su diversidad. Con ese objetivo, plantearon la progresividad de derechos con relación al umbral fijado en 1998, el reconocimiento del Estado como laico, los principios de igualdad y no discriminación, los derechos sexuales, los derechos reproductivos, la paridad como mecanismo para lograr la igualdad real y efectiva, un sistema económico incluyente basado en la economía soberana y solidaria, y con valoración igualitaria de las actividades productivas y reproductivas de las mujeres, entre otros aspectos (*Agenda*: 2 y ss.).

Hubo también otras fuentes que alimentaron el trabajo constituyente, como por ejemplo el *Pacto por los derechos de las mujeres*, promovido por el Foro Permanente de la Mujer Ecuatoriana<sup>96</sup> y suscrito por un gran número de asambleístas en las vísperas de Montecristi; las propuestas de organizaciones que se dirigieron directamente a la Asamblea Constituyente;<sup>97</sup> el texto de la Asamblea de Mujeres de Quito<sup>98</sup> o el Proyecto de Constitución Política de la República que compilaba varias demandas ciudadanas.<sup>99</sup> Los resultados de los debates y aportes recabados en foros, conversatorios, intercambio de experiencias internacionales y otras actividades que suscitaba la propia Asamblea, o aportes técnicos como los promovidos desde la Segunda Vicepresidencia en materias puntuales,<sup>100</sup> formaron parte de la dinámica constituyente y contribuyeron a la formulación de los textos constitucionales.

Uno de los actos más relevantes respecto de la agenda de las mujeres en la Asamblea fue el Diálogo Constituyente por los Derechos Humanos de las Mujeres,<sup>101</sup> realizado por la Asamblea, con la participación de las organizaciones de mujeres, con motivo del Día Internacional de la Mujer. Este dio lugar a la suscripción de un compromiso, denominado *Prioridades de las mujeres en la Constitución del 2008*,<sup>102</sup> por parte de más de 60 asambleístas. Todos estos aportes, en gran medida, pasaron a formar parte del texto fundamental, contribuyendo a generar la Constitución más avanzada —en lo que a derechos humanos de las mujeres se refiere— de la historia del país. Solo los derechos reproductivos no lograron consagrarse, pues de los textos surgieron contradicciones que podrían dar lugar a futuras interpretaciones; la resolución de estas quedó en manos de la legislación, el control constitucional, la acción de los jueces y las políticas públicas.

En ese contexto, la paridad se reconoció no solo en el ámbito electoral sino para todas las áreas de la vida pública. La propuesta, nacida de las organizaciones de mujeres, llegó con cimiento social y político producto de la lucha de las cuotas, y con una suerte de autenticación dada por el presidente Rafael Correa al conformar un gabinete paritario. Así, pasó a formar parte del compromiso y la gestión de las asambleístas, quienes, además, estaban familiarizadas con ella porque sus propias listas y elecciones fueron paritarias, por lo que la inserción se produjo de manera natural.

No obstante, en materia electoral, ingresó solamente lo que previamente estaba legislado —es decir, la fórmula paritaria de lista pluripersonal con diseño cremallera—, pero no se admitieron avances para superar los límites de esta, como, por ejemplo, la propuesta de modificar el sistema electoral de tal manera que se reserven escaños para mujeres, estableciéndose un margen de representación de mujeres y hombres que oscile entre el 40% y 60% mínimo y máximo para cualquiera de los sexos, que fue rechazada; o aquella que propuso establecer listas bloqueadas o semibloqueadas en sustitución de la lista abierta, cuya constitucionalización fue ratificada dejando de lado la propuesta señalada.<sup>103</sup>

La constitucionalización de la paridad evidencia que los resultados progresistas de la nueva Constitución no se debieron únicamente a la incidencia de los movimientos sociales en la Constituyente, sino a que en la sociedad habían avanzado ciertas tesis de cambio (Muñoz 2008), en este caso, a partir de la inconformidad manifestada por las mujeres respecto de su escasa participación; estas tesis fueron impulsadas por el movimiento de mujeres mucho antes de la instalación de la Constituyente, pero fueron acogidas en esta debido a su composición progresista.

### 3.2 La definición de la paridad en el Ecuador

En la Constitución del 2008 se consagra la paridad no de manera individual, sino articulada a otros conceptos como el de igualdad real y corresponsabilidad entre hombres y mujeres en las tareas públicas y privadas, que en su conjunto revelan un esfuerzo por construir un nuevo modelo de convivencia, y cuyos dispositivos apuntan a deconstruir el sistema patriarcal que por siglos ha mantenido a las mujeres alejadas del espacio público. La definición de la paridad en el Ecuador ha estado ligada a esas otras nociones desde la lucha de las cuotas y su proceso de transición a la paridad, y las tres fueron constitucionalizadas en el 2008, lo que amerita un análisis integral.

La Carta Fundamental se refiere al principio de igualdad en el artículo 66.4, que indica que se reconoce a las personas el derecho a «[...] la igualdad formal, igualdad material y no discriminación». La Constitución hace una distinción entre igualdad formal e igualdad material. La primera, vigente desde hace casi dos siglos, es reafirmada como principio que guarda un valor histórico y jurídico en la universalización de los derechos, que equipara a los ciudadanos a un mismo sistema jurídico, y elimina anteriores jerarquías sociales y jurídicas que eran fuente de segregación e injusticia, pues otorga a todos y todas los mismos derechos. La segunda es producto de la constatación de los límites de la igualdad formal, cuya ineffectividad se verificó en el escaso acceso a los derechos por parte de varios grupos sociales que, pese a tenerlos reconocidos de derecho, resultaban excluidos de hecho debido a la abstracción que aquella hacía de las diferencias vividas por esos grupos, como lo es la diferencia sexual en el caso de las mujeres, que les ha impedido realizar sus derechos por las consecuencias de discriminación en las relaciones sociales que dicha diferencia provoca.

La igualdad real o material es la igualdad que se mide en el ejercicio de los derechos fundamentales; es decir, las personas son iguales en tanto sus derechos se cumplen y se ejercen. Contrariamente a la igualdad formal —que plantea la igualdad en la partida—, la igualdad material es una igualdad de resultados; y si la falencia de la formal radicó en que solo fue declarativa, la material se torna activa para garantizar la efectividad de los derechos. Para ello, esta última toma en cuenta las diferencias que afectan a los grupos sociales, e interviene para superarlos y eliminar su efecto excluyente.

Soledad García dice que la igualdad material «[...] no se define a partir de un criterio de semejanza, sino de justicia: se otorga el mismo valor a personas diversas, integrantes de una sociedad. La igualdad es importante justamente entre diferentes, ya que se trata de una convención social, de un pacto, según el cual se reconoce como iguales a quienes pertenecen a distintos sexos, razas, etnias, clases sociales, etc. El principio de igualdad

está estrechamente relacionado con el ejercicio de la tolerancia: el reconocimiento del otro o de la otra como igual, es decir, que siendo distinto o distinta a mí, tiene los mismos derechos y responsabilidades» (García y Torres 2004: 86). En consecuencia, la igualdad material valora la diferencia, de tal manera que esta —antes motivo de denegación fáctica de derechos— se convierte en el elemento de promoción de esos derechos, para lo cual adopta decisiones legislativas, políticas y mecanismos concretos —como las medidas de acción positiva— que la hagan posible.

En el Ecuador, la demanda de las cuotas electorales como medida de acción positiva se fundamentó en el principio de igualdad material y el primer reconocimiento jurídico de esta lo hizo el Tribunal Constitucional cuando emitió la resolución sobre la validez de las cuotas y la alternancia, en el año 2000,<sup>104</sup> en la que señaló que estas eran necesarias para superar la discriminación histórica vivida por las mujeres, derivada de la diferencia sexual que obstaculiza su acceso al espacio público y provoca la subrepresentación; las cuotas y la alternancia son indispensables para garantizar la igualdad. La fórmula paritaria aplicada desde el 2004 también siguió la misma línea argumentativa. La Constitución, al incorporarla, la convirtió en un principio de aplicación general.

La paridad se sostiene, además, en que esa igualdad, al tratarse de la representación, debe reflejar la presencia de hombres y mujeres en la sociedad, entrando en escena el concepto de «representación-reflejo» (Laporta 2000, citado en Villanueva 2008: 22), por el cual si la mitad de la población está constituida por mujeres, la composición de los órganos de decisión debe reproducir esa realidad (Villanueva 2008: 2). Así entendida, la paridad es una declaratoria de igualdad material permanente, que deja atrás los criterios de compensación y temporalidad que sustentaron a las cuotas como medidas de acción positiva, y allí radican las principales diferencias entre aquella y estas.

Este fundamento de la paridad, que ha tenido menor debate que el de la igualdad material, está inspirado en pronunciamientos internacionales como el Consenso de Quito, suscrito por representantes de los gobiernos de la región a propósito de la X Conferencia de la Mujer,<sup>105</sup> en el que se hace referencia explícita a la paridad en los siguientes términos:

Adoptar todas las medidas [...] para garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local, como objetivo de las democracias latinoamericanas y caribeñas.<sup>106</sup>

O en otros instrumentos internacionales que la desarrollan de mejor manera, como la Declaración de Atenas de 1992,<sup>107</sup> que señala que al ser las mujeres la mitad de la población,

son, por tanto, la mitad de las inteligencias y las cualificaciones de la humanidad, y que su ausencia no permite tomar plenamente en consideración los intereses y necesidades del conjunto de la población, por lo cual convoca a alcanzar un equilibrio entre mujeres y hombres en la representación, para alcanzar con ello una democracia duradera.<sup>108</sup>

En esa línea, en espacios relacionados con la Constituyente se expresó que la paridad no solo se refiere al ejercicio de un derecho, sino que trae aparejada la obligación de actuar, desde la representación igualitaria que anhela, en favor de la deconstrucción de «[...] las relaciones de poder jerárquicas [...] ejercidas desde patrones androcéntricos sexistas y machistas [y las que acceden] deben ayudar a la democratización de las relaciones sociales, [de tal modo] que nos lleve como sociedad y como Estado a dar un salto cualitativo, para garantizar la ciudadanía plena, enriquecida por las diversidades» (Logroño 2008: 6). Este fundamento combina participación con representatividad específica; es decir, la paridad no se limita a defender el «acceso», sino que se plantea como medio para la transformación del sistema patriarcal a través de la representación de las mujeres.

Por otro lado, a propósito de la paridad, también se puso en cuestión el que, si bien las mujeres avanzan en el acceso al espacio público, este continúa siendo masculino. Sus reglas, códigos, horarios, etcétera, siguen siendo excluyentes para las mujeres, y lo que es más, no se han abordado las consecuencias de la división sexual del trabajo, pues las mujeres, aun cuando acceden al espacio público promovidas por la paridad, continúan siendo responsables de las obligaciones del ámbito privado, por lo que, aparejados a la demanda de la paridad, se plantearon cambios en la relación público-privado.

Así, la Constitución formula medios de conciliación entre las actividades productivas y las reproductivas, estableciendo, por ejemplo, la obligación del Estado de promover un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, facilitando servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados. De manera especial, la Constitución determina que este régimen deberá proveer servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales. En ese mismo propósito, determina la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares, para lo cual incorpora aspectos como el derecho a licencia por paternidad.

Reconoce, además, como labor productiva, el trabajo no remunerado de autosustento y el cuidado humano que se realiza en los hogares, considerando a quienes lo hacen como actores y actrices sociales productivos/as. Adicionalmente, regula las relaciones familiares

para equilibrarlas entre hombres y mujeres, al establecer la corresponsabilidad de padre y madre en el cuidado, crianza, educación, alimentación, desarrollo integral y protección de los derechos de sus hijas e hijos, deber que debe cumplirse especialmente cuando se encuentren separados de ellos por cualquier motivo, y es el Estado el encargado de vigilar el cumplimiento de los deberes de los progenitores. Por otro lado, busca promover cambios generacionales, para lo cual ubica a los y las jóvenes como sujetos activos de las labores de autosustento y del cuidado familiar (Artículos 67, 68, 324, 325, 329, 331, 332, 333).

Explicados los conceptos de igualdad material, paridad y corresponsabilidad que inspiraron su constitucionalización, cabe revisar algunos aspectos prácticos. Del análisis de las normas constitucionales se desprende que la paridad se vuelve obligatoria en algunos puestos de designación, y en esos casos se cumple, efectivamente, el concepto de «representación-reflejo»; no sucede lo mismo en otros casos, como en el electoral, en el que el diseño no siempre garantiza paridad en la representación, sino que esta está sujeta al conjunto de elementos del sistema y el juego electoral, pues la paridad se aplica en la lista de candidaturas, pero no se refleja en la representación; sobre estos aspectos se profundiza en páginas posteriores. En cambio, respecto de la representatividad, en los años de experiencia que el Ecuador lleva aplicando una fórmula paritaria en puestos de elección popular, y más recientemente con la aplicación de la paridad en puestos de designación, ha sido motivo de cuestionamiento el que el acceso de las mujeres no ha significado, precisamente, que la agenda de la igualdad y del fortalecimiento del sistema democrático haya sido asumida por ellas, como se deseaba, desvaneciéndose así el argumento de la relación «paridad-representatividad» que sirvió para promoverla.

Independientemente de lo antes señalado, solo el hecho de que las mujeres estén presentes en la Constitución ya es un gran avance, pues, como dice Celia Amorós, poner «a las mujeres en la Constitución significa incluirse en el espacio de la más alta valoración social, en la máxima norma pública de una sociedad [...]» (Celia Amorós citada en Rosero y otras 2000: 150). Mucho más significativo es, entonces, que la Constitución modele un nuevo sistema sociopolítico incluyente para las mujeres, atacando las fuentes de la desigualdad al abordar la distribución igualitaria del poder y la distribución igualitaria de las responsabilidades derivadas de la reproducción. Ahora, no es menos cierto que, para su éxito, ese pacto societal debe descender a la cotidianidad, para lo cual se requiere incidir en el cambio de las estructuras y en el cambio de la cultura. El marco general está delineado; darle cuerpo va a depender del desarrollo que se realice de las garantías, políticas y más medidas que lo hagan efectivo.

### 3.3 Las normas paritarias

La constitucionalización de la paridad significó, además de elevar al máximo rango jurídico la fórmula paritaria electoral ya aplicada previamente por la Ley de Cuotas, el propagarla a todos los cargos de selección y designación y el ampliar su influencia a los partidos políticos. La Constitución, en sus artículos 61 y 65, textualmente dice:

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: [...] 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género [...].

Art. 65.- 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.

Por lo señalado en el artículo 61, la paridad aplica en general para toda la Función Pública; no obstante, con normas expresas y mandatorias se la consagró para la integración del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral (Artículos 210, 217, 224); y, con menor rigor, se determinó que se la «promoverá» para el Consejo de la Judicatura, la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional (Artículos 176, 179, 183, 434), trasladándose, en estos últimos casos, a la normativa secundaria la facultad de incorporar o no mecanismos paritarios. Las leyes que se han expedido en la etapa posconstituyente recogen literalmente los mandatos constitucionales; es decir, reproducen la obligatoriedad de la paridad en aquellas instancias en las que está constitucionalmente establecida, pero en los casos en que esta es opcional, no se ha avanzado en diseñar dispositivos paritarios, como tampoco se lo ha hecho para extender la paridad a las instancias no identificadas en la Constitución, ni para descenderla a los niveles inferiores de la institucionalidad, pues la normativa secundaria hace referencia únicamente a las instancias específicamente señaladas en la Constitución, que, obviamente, son las de mayor nivel y solo de algunas instituciones del Estado.

En lo electoral, la Constitución asumió la paridad con el método cremallera para las listas de candidaturas pluripersonales, esto es, presencia del 50% de hombres y el 50% de mujeres de forma alternada; y en los partidos políticos, la introdujo para las directivas, como aparece de las siguientes disposiciones:

Art. 116.- Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad [...] paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres [...].

Art. 108.- Los partidos y movimientos políticos [...] garantizarán la [...] conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas [...].

En este nuevo marco constitucional se expidió el Código de la Democracia,<sup>109</sup> que entró en vigencia en julio del 2009 y que desarrolla la legislación electoral y de partidos políticos en función de las normas constitucionales citadas.

Dado que la paridad ha sido aplicada en el marco de dos regímenes constitucionales y de dos distintas normativas legales, a continuación se presenta una tabla que compara los dispositivos sobre igualdad de género de la Ley de Cuotas y el Código de la Democracia.

Tabla 5  
Comparación entre la Ley de Cuotas y el Código de la Democracia

Normatividad	Ley de Cuotas (preconstituyente)	Código de la Democracia (posconstituyente)
Principios	Equidad e igualdad entre hombres y mujeres en procesos electorales.	Estado constitucional de derechos y justicia. Interpretación favorable a los derechos de participación.
Objetivo	Igualdad en la representación.	Igualdad en la representación / Paridad.
Convocatoria	Debe constar la fórmula en la convocatoria a elecciones.	Debe constar la obligación de cumplir con los principios de equidad, paridad, alternabilidad y secuencia.
Registro de voto	Voto y escrutinio desagregado por sexo.	
Listas pluripersonales	Se integran con cuota progresiva de mujeres, que parte en el 30% y debe crecer hasta alcanzar la igualdad en la representación. Establece el principio de alternancia y secuencia. Alcanzó el 50/50 + alternancia y secuencia.	Son paritarias (50/50) + alternancia y secuencia. Precisa que debe ser hombre-mujer o viceversa. Se eligen en primarias internas u otros procesos democráticos.
Candidaturas unipersonales		Para la prefectura y viceprefectura se presenta lista con el binomio paritario: hombre-mujer o mujer-hombre.
Inclusión	Participación étnico-cultural.	Promueve medidas de acción positiva para garantizar la participación de los sectores discriminados.
Exigibilidad	Los organismos electorales deben negar, de oficio o a petición de parte, la inscripción de las listas que incumplan la cuota y/o la alternancia. Los sujetos políticos pueden impugnar.	Los organismos electorales tienen el deber de negar de oficio la inscripción de las listas que no cumplan con la paridad y la alternabilidad. Los/as afiliados/as a partidos y movimientos políticos tienen derecho de impugnar.
Otras prohibiciones		No pueden ser candidatos quienes adeuden pensiones alimenticias. No se puede realizar propaganda política o electoral que discrimine o afecte la dignidad de las personas.

→  
CONTINÚA

Normatividad	Ley de Cuotas (preconstituyente)	Código de la Democracia (posconstituyente)
Adjudicación de escaños		En caso de producirse un empate en el último escaño entre candidatos de distinto sexo, se preferirá a la mujer.
Directivas partidarias		Obligación de paridad. Los organismos electorales negarán la inscripción de las directivas que no cumplan con la paridad.
Promoción electoral		Igualdad en la promoción electoral (difusión de propuestas y candidaturas). Las mujeres se benefician en función de las listas paritarias y alternadas.
Formación	Capacitación electoral con perspectiva de género.	Crea el Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral (no especifica nada sobre formación en género).  Los partidos están obligados a impartir formación política con enfoque de derechos humanos, género, igualdad y no discriminación.
Conformación de instancias electorales		Obligación de conformación paritaria del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral.

Como puede observarse, con relación a la fórmula paritaria en las listas de candidaturas, la establecida en el Código de la Democracia es idéntica a la lograda con la Ley de Cuotas. Las diferencias se encuentran en que el primero agrega aspectos que mejoran las condiciones para la participación política de las mujeres y constituyen un indudable avance, tales como listas paritarias para el binomio de prefectura y viceprefectura; prohibición para ser candidatos a quienes adeuden pensiones alimenticias; igualdad en la promoción electoral; prohibición a los partidos políticos de realizar propaganda política o electoral discriminatoria; acción positiva a favor de las mujeres en caso de producirse empate en el último escaño entre candidatos de distinto sexo, al momento de asignar los puestos; obligación de paridad en directivas de partidos políticos, con negación de oficio de no cumplirse; y obligación de paridad en las máximas instancias del sistema electoral, a saber, Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral.

### 3.4 La implementación de la paridad

#### 3.4.1 La implementación de la paridad en puestos de designación

Según la nueva Constitución, las máximas autoridades de las instancias que conforman la Función Electoral, la Función Judicial y la Función de Transparencia y Control Social

se seleccionan, en unos casos, por concurso público de méritos y oposición, con libre postulación; y en otros, por designación de ternas enviadas por el presidente de la República. Los magistrados y magistradas de la Corte Constitucional se seleccionan por concurso entre personas postuladas por el Ejecutivo, el Legislativo y la Función de Transparencia, y quienes integran el Consejo de la Judicatura de ternas sugeridas por varias instituciones.

Antes de la Constitución del 2008, la incorporación de mujeres en los cuerpos colegiados era casi inexistente o mínima; con su expedición, que extendió la paridad a ese tipo instancias, el incremento de la participación de mujeres es notable, como puede observarse en la tabla 6, en que todos los cuerpos colegiados conformados en el marco de dicha Constitución son paritarios.

Tabla 6  
 Hombres y mujeres en cuerpos colegiados de selección/designación 2012

Instancia pública	Hombres	Mujeres	Mujeres (%)	Total
Corte Constitucional (CCE) [es de transición]	7	2	22	9
Consejo de la Judicatura de Transición (CJT) <sup>110</sup>	2	1	33	3
Corte Nacional de Justicia (CNJ)	12	9	43	21
Consejo Nacional Electoral (CNE)	3	2	40	5
Tribunal Contencioso Electoral (TCE)	3	2	40	5
Consejo de Participación Ciudadana (CPC)	3	4	57	7
Gabinete Ministerial <sup>111</sup>	17	12	41	29

Fuente: Páginas web de cada institución. Elaboración propia.

Cabe señalar que la Constitución establece obligatoriedad de paridad para el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contencioso Electoral y el Consejo de Participación Ciudadana, en tanto que para los otros cuerpos colegiados dice que se «procurará» su conformación paritaria. La Corte Nacional de Justicia, para la cual no existe paridad obligatoria constitucionalmente establecida, logró conformarse de esa manera sobre la base de un instructivo que determinó normas que aseguraban la paridad.<sup>112</sup> En contraste, los reglamentos de selección de la Corte Constitucional y del Consejo de la Judicatura no establecen reglas que la garanticen. En el caso del Gabinete Ministerial no existe norma de paridad, mas por decisión del presidente Correa se ha mantenido paritario desde su llegada al poder, en el 2007.

Tabla 7  
Hombres y mujeres en organismos uninominales de selección / designación - 2012

Instancia pública	Hombre	Mujer
Fiscalía General del Estado	X	
Defensoría Pública	X	
Procuraduría General del Estado	X	
Contraloría General del Estado	X	
Superintendencia de Bancos	X	
Superintendencia de Compañías		X
Superintendencia de Telecomunicaciones	X	
Defensoría del Pueblo	X	
Total	7	1

Fuente: Páginas web de cada institución. Elaboración propia.

Todo lo contrario a lo analizado anteriormente sucede en los organismos de autoridad uninominal, en que de ocho dignidades, solo una es mujer —lo que equivale al 12,5%—, frente a 7 varones, que significa el 88,5%. Este dato de subrepresentación femenina confirma que los asuntos de igualdad entre mujeres y hombres no terminan de permear en los tomadores de decisiones, pues ellos se limitan a cumplirla solo en los espacios en que existen métodos de incorporación de mujeres normativamente establecidos, mientras que en aquellos en que no se los ha definido, se impone el sistema patriarcal que privilegia lo masculino. En los cargos analizados, inclusive las subrogancias no cuentan con ninguna regulación que favorezca a las mujeres, de tal manera que no se garantiza su presencia ni en estos espacios.

Todas las dignidades que constan en el cuadro anterior han sido seleccionadas y designadas en el marco de la Constitución del 2008.

### 3.4.2 La implementación de la paridad en cargos de elección popular

El impacto de las cuotas y de la paridad en el incremento de la representación de mujeres en cargos de elección pluripersonal en el Ecuador es evidente, ya que durante los últimos años en que estas han sido aplicadas, los porcentajes de mujeres en el Parlamento, consejerías provinciales y concejalías municipales han experimentado un importante aumento. Esto ha ubicado al Ecuador entre los países con mayor representación femenina de América Latina. Por el contrario, en los puestos unipersonales en que los dispositivos paritarios no aplican —como son las prefecturas y alcaldías—, pese al gran

debate generado alrededor del derecho a la participación política de las mujeres, ellas continúan infrarrepresentadas.

### a. Los cargos pluripersonales

Como se ha señalado al inicio de este documento, durante el período analizado (1997-2009), las reglas del juego electoral han sido modificadas en varias ocasiones para ajustarlas a los cambios constitucionales vividos, pero también se lo ha hecho en respuesta a las mayorías políticas que, a través de reformas electorales, han buscado adecuarlas a sus propias proyecciones en cada etapa electoral. En todo caso, para la elección de este tipo de cargos ha prevalecido un sistema electoral de representación proporcional, y las modificaciones realizadas han apuntado a los elementos de ese sistema, sin alterar el principio de proporcionalidad.

Desagregando los elementos del sistema electoral, se encuentra que la distribución de las circunscripciones electorales varía entre pequeñas, medianas y grandes.<sup>113</sup> Para la elección de legisladores y legisladoras, se han elegido desde 2 hasta 18 representantes, número que se define dependiendo de los habitantes de cada distrito electoral. Las Constituciones de 1998 y del 2008 determinan que el Parlamento se conforma con la elección de 2 representantes por provincia y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que pase de 150 mil;<sup>114</sup> en varios períodos ha habido la circunscripción nacional que elige parlamentarios/as nacionales; y desde la elección del 2006 se incorporaron las circunscripciones electorales del exterior, por las cuales se cuenta con representación de los ecuatorianos y ecuatorianas que han emigrado y residen en otros países. En el 2009, 2 de los distritos electorales grandes se fragmentaron en 4, lo que redujo el número de representantes por elegir, quedando como los más grandes aquellos que eligen 12 y 14 representantes. Pero la tendencia a la disminución de las circunscripciones continúa, ya que por disposición del Código de la Democracia, los distritos que eligen 8 o más representantes deben desaparecer y dividirse en pequeños y medianos;<sup>115</sup> el único que seguirá siendo grande es el nacional, que elige a 15 representantes al Parlamento. Estas modificaciones entrarán en vigencia en las elecciones del 2013 y solo en ese momento podrá valorarse la incidencia en la representación de las mujeres.

Desde 1998 hasta la fecha, las candidaturas se presentan en listas «abiertas», en las que *los ciudadanos pueden seleccionar a los candidatos y candidatas de su preferencia, de una lista o entre listas*,<sup>116</sup> regla que se mantiene en la legislación pos 2008 y por tanto está vigente; las listas, además, deben conformarse en forma paritaria, observando el mandato de posición «mujer-hombre u hombre-mujer hasta completar el total de candidaturas».<sup>117</sup>

El método de conversión de votos en escaños ha sido lo más inestable del sistema electoral en el Ecuador. Sus constantes cambios han obedecido a motivaciones más políticas que técnicas, lo que se ha reflejado en el trato interesado que se le ha dado. A lo largo de estos últimos años, se han aplicado las más variadas fórmulas: D'Hondt, Imperiali, Webster, entre otras. En el 2004, por petición de un partido político<sup>118</sup> que renegaba del efecto proporcional del método de D'Hondt, este fue declarado inconstitucional, pero fue recuperado en la última reforma de la Ley Electoral (enero del 2012) en sustitución del diseñado inicialmente en el Código de la Democracia (Webster).

Como puede observarse, la paridad y la alternancia inciden solamente en uno de los elementos del sistema electoral, esto es, en la lista de candidaturas. Esa es, quizá, la razón por la que subsiste un desfase entre el porcentaje de la candidatura, que siempre es mayor, y los puestos efectivamente alcanzados por las mujeres, cuyo porcentaje siempre es menor con relación a la candidatura. No se ha intervenido integralmente en el sistema electoral, sabiendo que «cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección» (Nohlen 2008: 9). Desde luego que este no es un tema fácil, ya que propuestas como la reserva de escaños, que garanticen la paridad en el resultado,<sup>119</sup> son controversiales y han sido rechazadas en los espacios en los que se las ha planteado, además de no tener asiento en el movimiento de mujeres por no haber sido suficientemente debatidas; no obstante, no deben ser descartadas, dado que las particularidades del sistema y el comportamiento electoral ecuatoriano podrían justificarlas. Por otro lado, en la Constituyente se contempló la posibilidad de retornar a listas cerradas y bloqueadas, pero no tuvo eco; de todas maneras, siempre existe esa posibilidad, ya que en el sistema de lista abierta se han encontrado varias debilidades, entre las que se cuenta la posibilidad de que el electorado prefiera a candidatos varones, eliminando el propósito de la cremallera.

En la tabla 8, se presenta un resumen de la participación de las mujeres en las listas electorales desde que existe una cuota.

Tabla 8  
 Aplicación de la cuota/paridad y alternancia en listas de candidaturas de elecciones 1997-2009

Año electoral	Tipo de elección	Porcentaje de mujeres en la lista	Alternancia
1997*	Nacionales	20%	No regía
1998	Nacionales	20%	No regía
2000	Locales	30%	Regía / no se aplicó
2002	Nacionales	35%	Regía / no se aplicó
2004	Locales	40%	Regía / no se aplicó
2006	Nacionales	45%	Regía / no se aplicó
2007*	Nacionales	50%	Regía / se aplicó
2009	Nacionales	50%	Regía / se aplicó

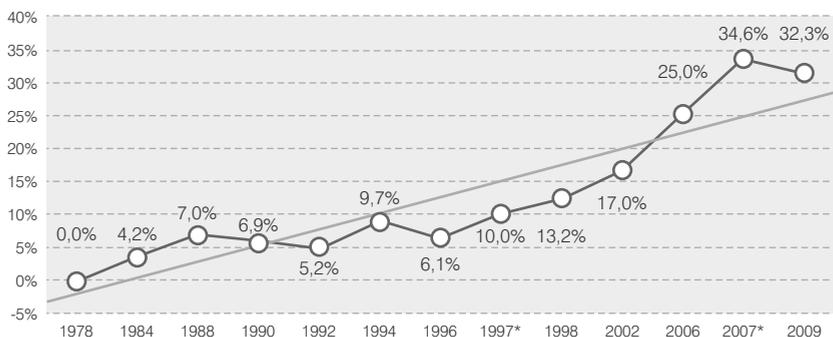
\* Asambleas constituyentes

Con el preámbulo realizado sobre las reglas electorales aplicadas y el detalle de la participación de mujeres en las listas de candidaturas, se pasa a analizar los resultados electorales para las mujeres en cargos pluripersonales.

En el ámbito nacional, se analizan las elecciones parlamentarias, incluyéndose las dos Asambleas Constituyentes (1998 y 2007) por tener similar composición y fines.

Los resultados indican que en las elecciones realizadas entre 1978 y 1996, en las que no se aplicaron medidas de acción positiva, la participación de las mujeres electas fue desde su total ausencia (0% en 1978) hasta un máximo del 9,7% alcanzado en 1994. Desde las elecciones que aplican las cuotas y luego la paridad, y mucho más cuando se aplica el sistema cremallera, la presencia de las mujeres se incrementa significativamente. Así, en 1997 y 1998, con un cupo de mujeres del 20%, y en el 2002 con el 35%, se registra un considerable ascenso de 7 puntos con relación al máximo resultado de una elección realizada sin cuota. En el 2006, primera elección de legisladores y legisladoras realizada con una fórmula paritaria, el incremento alcanza 8 puntos con relación a la elección anterior, y se produce un salto importante en la elección del 2007, en la que se alcanza el 35% de representación de mujeres en un espacio parlamentario (Asamblea Constituyente), el máximo registrado en el país. Es decir, en un lapso de 10 años, las cuotas y la paridad elevaron en 25 puntos la participación de mujeres en el Parlamento ecuatoriano, confirmándose que constituyen un acelerador para el ejercicio de derecho por parte de las mujeres.

Gráfico 1  
Representación de mujeres en Parlamentos y Asambleas Constituyentes del Ecuador



\*Asambleas Constituyentes.

Fuentes: Datos proporcionados por el CNE y extraídos de Palacios y Álvarez (1989), CONAMU (2002), Goyes (2006) y CNE (2010). Elaboración propia.

Como puede observarse en el gráfico 1, en las elecciones del 2009 el porcentaje de mujeres bajó al 32% —Asamblea Nacional en funciones—, y si bien no existen estudios que expliquen las razones de ese descenso, cabe puntualizar los elementos que pudieron haber incidido. Para esta elección, se redujeron las circunscripciones electorales debido a la división territorial de las dos provincias más grandes en términos electorales, Guayas y Pichincha, que se convirtieron en cuatro —las dos señaladas, más Santa Elena y Santo Domingo de los Tsáchilas—, distribuyéndose entre las cuatro el número de representantes por elegir, y por tanto reduciéndose el número de escaños que a cada una le corresponde. Por otro lado, el comportamiento electoral en las dos últimas elecciones da cuenta de la existencia de un partido hegemónico que capta la mayoría de la votación, dejando una pequeña parte a ser distribuida de forma fragmentaria entre varios partidos, lo que determina que muchos de ellos alcancen solo un escaño que es asignado generalmente a quien encabeza la lista, casi siempre un varón.

Este último aspecto, que en páginas anteriores fue explicado con mayor detalle para las elecciones del 2009, pudo haber incidido en la reducción de la representación de mujeres, dado que la superioridad del partido hegemónico en las últimas elecciones disminuyó, aportando menor número de mujeres que ingresan por la cremallera dentro del alto número de escaños que alcanza ese partido. Contrariamente, los partidos minoritarios tuvieron un mayor número de escaños que distribuirse, y al ser su presencia sumamente fragmentada, se produjo el fenómeno de que generalmente aportaron hombres, pues ellos predominaban en la cabeza de listas. Para finalizar, cabe señalar que si bien en la última elección se redujo el porcentaje de mujeres, la tendencia se mantiene ascendente, y el salto dado por el Ecuador en las últimas tres elecciones le significó

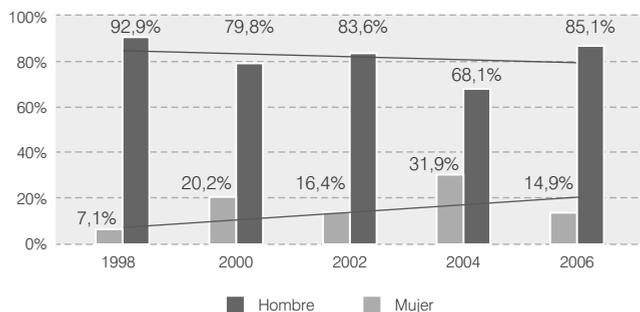
superar la media latinoamericana del 21,1% (Bonder s/f: 39) y ubicarse en el cuarto puesto en la región con mayor representación femenina en el Parlamento.<sup>120</sup>

En el ámbito local, el balance de las cuotas y la paridad también deja un saldo positivo. Pero a diferencia de la legislatura, que mantiene una línea de ascenso prácticamente ininterrumpida, en este caso se aprecia movilidad ascendente y descendente, coincidiendo con que las cifras suben en las elecciones «de mayorías»; es decir, aquellas en que los cuerpos colegiados renuevan a un mayor porcentaje de sus integrantes (2000 y 2004) o al total de ellos (2009),<sup>121</sup> por lo que podría plantearse como hipótesis que a mayor número de puestos por renovar, mayor es la representación de mujeres; y por el contrario, en elecciones de renovaciones de minorías (2002 y 2006), con menor número de puestos por elegir, menor es el número de mujeres electas. Cabe señalar que en las elecciones pluripersonales de carácter local, en términos generales, se aplica el mismo sistema electoral que en la legislatura, por lo que este comportamiento llama aún más la atención.

El gráfico 2 demuestra que entre 1998 y el 2004, la representación de mujeres en la consejería provincial aumentó en 24,8 puntos, coincidiendo el nivel incremental con el experimentado por la legislatura, con lo cual queda confirmada la efectividad de las cuotas y la paridad. La mayor representación alcanzada por las mujeres en esta dignidad (2004) coincide con la introducción de la primera fórmula paritaria en el sistema electoral ecuatoriano —mínimo de 40% de mujeres en las listas—, en el que, efectivamente, se presentó un 44% de candidaturas a consejeras a nivel nacional —311 candidatas mujeres de un total de 706— (Goyes 2004), además de tratarse del proceso electoral en el que hubo una mayor exigibilidad por parte del movimiento de mujeres.

Como se ha explicado anteriormente, en este tipo de cargos también se han registrado descensos en la representación femenina; se ha observado que ello ocurre en las elecciones del 2002 y el 2006, en que se renovaron minorías de los consejos provinciales y se aplicaron, como base, el 35% y 45% de mujeres en las listas, respectivamente. Este dato permite concluir que el mayor número de mujeres dentro de la lista no garantiza precisamente el incremento en su representación. Desde el 2009, las consejerías provinciales dejaron de elegirse porque, según el nuevo ordenamiento jurídico, estas pasan a ser ocupadas por representantes —alcaldes/as o concejales/as— de los municipios de las provincias, y por delegados de los presidentes/as de las juntas parroquiales rurales; es decir, se eliminó la elección directa para esa dignidad.

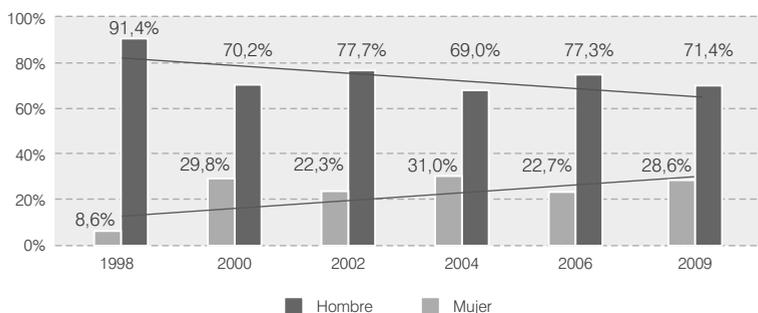
Gráfico 2  
Mujeres y hombres en consejerías provinciales (1998-2006)



Fuente: Palacios y Álvarez (1989), CONAMU (2001 y 2002) y Solanda Goyes (2004 y 2006). Elaboración propia

La concejalía municipal, en términos de género, tiene un comportamiento similar que la consejería provincial, lo cual es entendible, en tanto las reglas de composición y de elección son similares entre una y otra. En las elecciones del 2000, del 2004 —elección de mayorías— y del 2009 —elección total de concejalías municipales—, la cifra de representación alcanzada por las mujeres en esta dignidad se encuentra alrededor del 30%. En el 2004, en que se produjo la mayor incidencia desde el movimiento de mujeres en la exigibilidad de las cuotas y la alternancia, y se aplicó la primera fórmula paritaria, se alcanza el mayor porcentaje de representación femenina; esto es, el 31%.

Gráfico 3  
Mujeres y hombres en concejalías municipales (1998-2009)



Fuente: Palacios y Álvarez (1999), CONAMU (2001 y 2002), Goyes (2004 y 2006) y CNE (2010). Elaboración propia

A manera de conclusión, de la revisión de los resultados de la participación de las mujeres en los cargos pluripersonales puede afirmarse que los dispositivos paritarios han influido decisivamente en el ingreso de las mujeres; sin embargo, se registra un techo de representación, porque pese a haber alcanzado el 50% de candidatura femenina, el

resultado gira alrededor del 30%. Así, se determina que esta no es suficiente para garantizar una representación paritaria; se requiere el despliegue de otros cambios, que pasan por el diseño de un sistema electoral que asegure la llegada, tomando en cuenta las particularidades de la realidad electoral ecuatoriana; y en cuanto a lo más estructural, es necesario modificar la cultura de los partidos políticos.

## b. Los cargos unipersonales

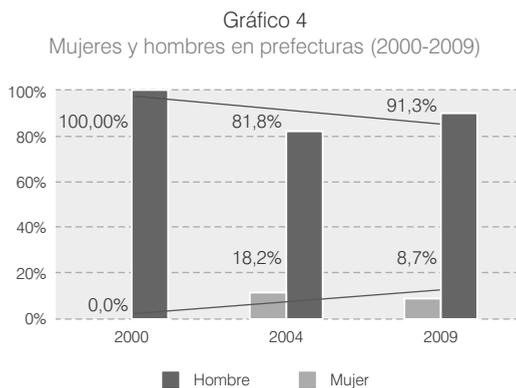
A diferencia del ámbito pluripersonal, los cargos unipersonales han mantenido casi invariables las reglas de elección durante los últimos años. Por elección unipersonal se eligen al presidente o presidenta de la República, que se presenta con un binomio vicepresidencial; a los prefectos o prefectas, que dirigen el gobierno provincial; y a los alcaldes o alcaldesas, que dirigen los gobiernos cantonales (municipios) y de los distritos metropolitanos. El sistema electoral que se aplica es el de mayoría, por el cual quien alcanza la máxima votación accede al cargo.

La Ley de Cuotas no estableció ningún dispositivo de igualdad de género para este tipo de cargos. El Código de la Democracia, expedido en el 2009, introdujo la obligación de que la prefectura y viceprefectura se presenten en binomios paritarios; es decir, si la candidatura a la prefectura es masculina, la candidatura de la viceprefectura debe ser femenina, y viceversa. Sin embargo, este método no ha sido aún aplicado, ya que entrará en vigencia por primera vez en las elecciones del 2013. Esa falta de reglas de igualdad de género puede explicar que durante todo este tiempo, tanto la candidatura como la representación registren un déficit de mujeres, en contraste con los avances logrados en el ámbito pluripersonal.

Para la presidencia y vicepresidencia de la República, en los últimos años ha habido candidaturas de mujeres a los dos cargos, cuya participación ha sido significativamente menor que la de los varones. En el resultado, todavía no ha llegado ninguna mujer a la presidencia; y en la elección del 2006, llegó a la vicepresidencia la primera mujer en el binomio Abdalá Bucaram-Rosalía Arteaga. Esta última asumió el cargo de la Presidencia tras el derrocamiento de Bucaram por tres días, pues se le obligó a salir por una decisión adoptada en el Congreso Nacional, de dudosa validez jurídica.

El análisis de la prefectura demuestra que, en los dos últimos procesos electorales, se han incorporado mujeres en dichos espacios, pero su presencia todavía es exigua, ya que en el 2009 la representación alcanza apenas un 8,7%, que significa 2 de las 23 prefecturas que se eligen en el país.<sup>122</sup> El caso que llama la atención es el del 2004, en el que hay un importante ascenso de 18,2 puntos en el número de mujeres prefectas con

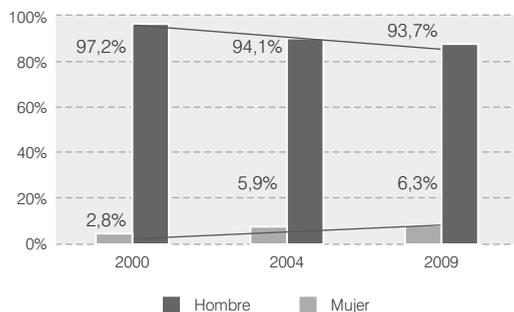
relación a la elección anterior (2000), suceso que podría atribuirse, como se ha señalado también para otros casos, a que ese año hubo un fuerte despliegue del movimiento de mujeres para exigir el cumplimiento de la fórmula paritaria en cremallera; este debate generó un interesante debate público sobre la participación política de las mujeres, lo cual pudo haberlas potenciado al interior de las organizaciones políticas. Sin embargo, en elecciones unipersonales ese fenómeno es aislado.



Fuente: CONAMU (2002), Goyes (2004) y CNE (2010). Elaboración propia.

Con relación a la alcaldía municipal, previamente se señala que en el 2000 se eligió a 215 alcaldes/as, en el 2004 a 219 y en el 2009 a 221. De ellas y ellos, en el 2000 resultaron electas 6 mujeres; en el 2004, 13; y, en el 2009, 14. Es decir, en este tipo de cargo la presencia de mujeres es casi nula, pues esas cifras, en términos porcentuales, significan el 2,8%, el 5,9% y el 6,3%, respectivamente. En una década, la representación de las mujeres se duplica, pero por la marginalidad de la representación, no tiene mayor significancia. Para alcanzar la representación de mujeres del 30% instalada en el caso de las elecciones pluripersonales, se requeriría que al menos 66 mujeres sean electas como alcaldesas; según los datos actuales, se registra un déficit de 52 mujeres, y si el horizonte es la paridad en la representación, el déficit asciende a 96 mujeres.

Gráfico 5  
Mujeres y hombres en alcaldías (2000-2009)



Fuentes: CONAMU (2002), Goyes (2004) y CNE (2010). Elaboración propia.

Como se puede observar, en los cargos ejecutivos las mujeres continúan subrepresentadas, en niveles que fueron superados en el ámbito pluripersonal desde hace más de 10 años. Esta comprobación refleja que si bien se ha incidido en el imaginario colectivo, y por ello la gente común considera que las mujeres tienen derecho y «capacidad» para participar en política, las organizaciones políticas continúan resistiéndose a ese cambio y no han modificado su carácter excluyente, propio del sistema patriarcal en el que están imbuidas. Este hecho demuestra, además, que de no existir normas de medidas de acción positiva y paridad obligatorias, si se hubieran mantenido a merced de los partidos políticos, las mujeres no habrían tenido ninguna garantía de participación.

Ante el problema, como única solución jurídica inmediata, se visualiza la extensión de la norma de binomios paritarios —establecida para la prefectura— a todos los cargos de elección uninominal, aspecto que podría contribuir a la familiarización de la presencia de mujeres en ese tipo de puestos, desde los cuales se proyecten y entren a disputar la titularidad de la prefectura y la alcaldía; e insistir que la solución a largo plazo es la transformación de patrones en el ámbito político, con énfasis en los partidos políticos.

### c. Candidatas versus electas

A lo largo de este documento se ha demostrado que el resultado electoral presenta un desfase en relación con la candidatura, pues generalmente las mujeres llegan en menor proporción que su postulación; y, en sentido inverso, los hombres alcanzan mayor representación que su candidatura.

Con relación a la candidatura pluripersonal, desde el 2006 se presenta bajo la fórmula cremallera; esto es, con paridad de hombres y mujeres, y mandato de posición a lo largo

de la lista, tanto en principales como en suplentes. Los cuadros siguientes ilustran las alternativas de presentación de listas pares e impares, cuyos ejemplos son extensibles a papeletas con cualquier número de puestos por elegir.

Tabla 9  
 Posibilidades de una lista impar. Ejemplo de tres puestos

Puesto	Principal	Suplente	Puesto	Principal	Suplente
1	Mujer	Hombre	1	Hombre	Mujer
2	Hombre	Mujer	2	Mujer	Hombre
3	Mujer	Hombre	3	Hombre	Mujer

En el caso de las listas impares caben solamente las dos posibilidades expuestas en la tabla 9, dado que la paridad se contabiliza de la suma de principales y suplentes. El ubicar suplentes del mismo sexo que la postulación principal produciría que uno de ellos cuente con mayor presencia en la lista que el otro. En la lista par se presentan cuatro alternativas de estructuración, y en todas ellas la paridad puede cumplirse de modo perfecto, como se aprecia en la tabla 10.

Tabla 10  
 Posibilidades de una lista par. Ejemplo de cuatro puestos

Puesto	Principal	Suplente	Puesto	Principal	Suplente
1	Hombre	Hombre	1	Hombre	Mujer
2	Mujer	Mujer	2	Mujer	Hombre
3	Hombre	Hombre	3	Hombre	Mujer
4	Mujer	Mujer	4	Mujer	Hombre

Puesto	Principal	Suplente	Puesto	Principal	Suplente
1	Mujer	Mujer	1	Mujer	Hombre
2	Hombre	Hombre	2	Hombre	Mujer
3	Mujer	Mujer	3	Mujer	Hombre
4	Hombre	Hombre	4	Hombre	Mujer

Para efectos del análisis de lo pluripersonal, independientemente de que la paridad se contabiliza tanto en principales como en suplentes, se toma en cuenta solamente la candidatura principal porque es la comparable con el resultado, dado que este último registra solamente a quien accede al cargo (principal) y no a su suplente, cuyo ejercicio

de la dignidad es circunstancial. Incluir la suplencia significaría duplicar la candidatura y, consecuentemente, distorsionar el análisis.

Salvo la excepción sucedida en el proceso electoral de 1998, en que el resultado alcanzado por las mujeres fue mayor que la candidatura —10,2% de postulación versus 13,2% de resultado en diputación; 5,6% versus 7,1% en consejerías; y 2% versus 8,6% en concejalías—, en todas las restantes elecciones analizadas se confirma la regla de que la postulación es superior al resultado.

Las razones del desfase han sido esbozadas en varios momentos de este documento: encabezamiento de lista predominantemente masculino y comportamiento electoral de distribución de la representación no captada por el partido mayoritario, en múltiples minorías fragmentadas que no aportan bloques de representantes, en los que las mujeres se benefician por la cremallera, si no puestos únicos, generalmente masculinos. A estos dos, cabe agregar otro que podría influir: el sistema de voto que permite sufragar por una lista o por candidatos/as de entre listas (papeleta abierta). Esta última forma de voto puede alterar la intención de la cremallera de incluir a las mujeres dentro del bloque de escaños que alcance un partido, puesto que es potestad del elector o electora beneficiar o no a los candidatos varones o candidatas mujeres de una lista. En la práctica, se han registrado casos de una y otra índole, pues ha habido varones que han accedido por superar en votación a mujeres que se encontraban mejor ubicadas, pero también mujeres que han superado a varones, lo que da lugar, en este supuesto, a que las mujeres se valoren y legitimen al interior de sus organizaciones políticas.

Otro dato que resalta es que la candidatura femenina no siempre es coincidente con el porcentaje de mujeres establecido para cada elección, porque en unos casos la candidatura es mayor que aquel, lo cual se explica en que la fijación del cupo tiene el carácter de «mínimo», por lo que los partidos pueden ofertar mayor número de mujeres que aquel, como en efecto sucede; por ejemplo, en el proceso electoral del 2000, en el que, con cuota del 30%, se presenta un 43% de candidatas a la consejería y un 46% a la concejalía.

A su vez, a medida que la presencia obligatoria de mujeres en las listas se incrementa, el porcentaje de mujeres es menor que el legalmente establecido. En el 2007 y en el 2009, con obligación de paridad, se alcanzan cifras inferiores al 50% de mujeres como candidatas, lo que se debe a que las listas impares no permiten una contabilización exacta y si existe predominancia masculina en los encabezamientos, estos acaparan mayor número de candidatos. No obstante, este dato no es tan relevante, dado que se trata de un asunto técnico que no se puede resolver; lo que sí importa es que con la candidatura paritaria exacta o aproximada, el resultado es significativamente menor.

La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina  
Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica

Tabla 11  
Parlamento: candidaturas y elegidos/as por sexo

Año	Congreso Nacional / Asambleas Constituyentes / Asamblea Nacional											
	Candidaturas						Elegidos/as					
	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %
1998	290	2.562	2.852	10,2%	89,8%	100%	16	105	121	13,2%	86,8%	100%
2002	612	887	1.499	40,8%	59,2%	100%	17	83	100	17,0%	83,0%	100%
2006	599	719	1.318	45,4%	54,6%	100%	26	74	100	26,0%	74,0%	100%
2007	1.573	1.651	3.224	48,8%	51,2%	100%	45	85	130	34,6%	65,4%	100%
2009	759	839	1.598	47,5%	52,5%	100%	40	84	124	32,3%	67,7%	100%

\*Asambleas constituyentes.  
Fuentes: Palacios y Álvarez (1999), CONAMU (2002), Goyes (2006) y CNE. Elaboración propia.

Tabla 12  
Consejerías: candidaturas y elegidos/as por sexo

Año	Consejerías											
	Candidaturas						Elegidos/as					
	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %
1998	61	1.025	1.086	5,6%	94,4%	100%	4	52	56	7,1%	92,9%	100%
2000	260	345	605	43,0%	57,0%	100%	18	71	89	20,2%	79,8%	100%
2002	317	571	888	35,7%	64,3%	100%	11	56	67	16,4%	83,6%	100%
2004	311	395	706	44,1%	55,9%	100%	29	62	91	31,9%	68,1%	100%
2006	570	922	1.492	38,2%	61,8%	100%	10	57	67	14,9%	85,1%	100%

Fuentes: Palacios y Álvarez (1999), CONAMU (2002 y 2001) y Goyes (2004 y 2006). Elaboración propia

Tabla 13  
Concejalías: candidaturas y elegidos/as por sexo

Año	Concejalías											
	Candidaturas						Elegidos/as					
	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %
1998	210	10.525	10.735	2,0%	98,0%	100%	56	595	651	8,6%	91,4%	100%
2000	2.313	2.713	5.026	46,0%	54,0%	100%	265	624	889	29,8%	70,2%	100%
2002	2.705	4.286	6.991	38,7%	61,3%	100%	151	526	677	22,3%	77,7%	100%
2004	2.952	3.250	6.202	47,6%	52,4%	100%	285	634	919	31,0%	69,0%	100%
2006	2.687	3.799	6.486	41,4%	58,6%	100%	153	521	674	22,7%	77,3%	100%
2009	5.038	5.884	10.922	46,1%	53,9%	100%	452	1.129	1.581	28,6%	71,4%	100%

Fuentes: Palacios y Álvarez (1998), CONAMU (2002 y 2001), Goyes (2004 y 2006) y CNE (2010). Elaboración propia.

En el caso de cargos unipersonales, la comparación de candidaturas con el resultado electoral señala similar comportamiento que en las listas pluripersonales; es decir, en la mayoría de casos la candidatura de mujeres es porcentualmente mayor que los escaños que obtienen, solo que la brecha entre candidatura y resultado es menor que en lo pluripersonal. La excepción que confirma la regla es la elección de prefectura en el 2004, en que el resultado de mujeres electas obtenido supera al porcentaje de mujeres candidatas.

El máximo nivel de participación de mujeres como aspirantes a la prefectura y alcaldía se verifica en la elección del 2008, con el 13,2% y 11,8%, respectivamente. La reducida oferta de mujeres conduce al electorado a votar más por hombres.

Tabla 14  
Prefecturas: candidaturas y elegidos/as por sexo

Año	Prefecturas											
	Candidaturas						Elegidos/as					
	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %
2000	6	96	102	5,9%	94,1%	100%	-	22	22	0,0%	100,0%	100%
2004	12	118	130	9,2%	90,8%	100%	4	18	22	18,2%	81,8%	100%
2009	17	112	129	13,2%	86,8%	100%	2	21	23	8,7%	91,3%	100%

Fuentes: CONAMU (2001), Goyes (2004) y CNE (2010). Elaboración propia

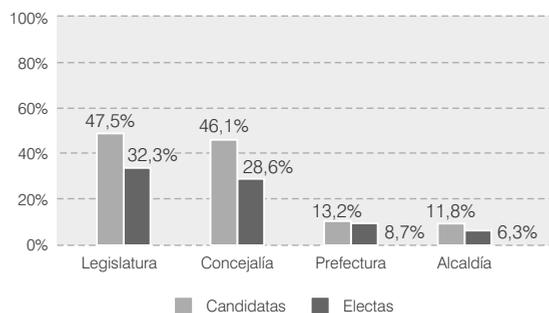
Tabla 15  
Alcaldías: candidaturas y elegidos/as por sexo

Año	Alcaldías											
	Candidaturas						Elegidos/as					
	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %	Mujer #	Hombre #	Total #	Mujer %	Hombre %	Total %
2000	78	956	1.034	7,5%	92,5%	100%	6	209	215	2,8%	97,2%	100%
2004	137	1.124	1.261	10,9%	89,1%	100%	13	206	219	5,9%	94,1%	100%
2009	149	1.110	1.259	11,8%	88,2%	100%	14	207	221	6,3%	93,7%	100%

Fuentes: CONAMU (2001), Goyes (2004) y CNE (2010). Elaboración propia

El gráfico 6, que se concentra en las elecciones del 2009, compara la candidatura con la representación alcanzada por mujeres en los puestos pluripersonales y unipersonales. Las brechas que se observan son evidentes: la presencia de mujeres en la candidatura pluripersonal es significativamente mayor que en la candidatura unipersonal, y la diferencia entre candidatura y resultado es mayor en lo pluripersonal que en lo unipersonal.

Gráfico 6  
Candidatas y electas en legislatura, concejalía, prefectura y alcaldía. Elecciones 2009



Fuente: CNE. Elaboración propia.

#### d. Paridad en las directivas de los partidos políticos

Con la expedición de la nueva Constitución y el Código de la Democracia, que guardan el propósito de reestructurar el sistema político nacional, todos los partidos políticos reconocidos en el Ecuador perdieron su calidad de tales, determinándose el deber de reinscribirse, en esta ocasión bajo las nuevas reglas que contemplan algunos elementos democratizadores, siendo uno de ellos las directivas paritarias.

Esa normativa establece la paridad en la dirección de los partidos en términos generales, por lo que, en función de la resistencia subsistente en las organizaciones políticas a un cambio sustantivo con relación a la paridad, se presume que las mujeres pueden ser ubicadas en puestos directivos de menor significancia dentro del partido, y siguiendo el patrón de extensión de lo privado a lo público, quizá sean colocadas en espacios que prolongan su rol de cuidado: lo social.

Lo cierto es que no se ha investigado aún el comportamiento de las organizaciones políticas —ni del organismo electoral encargado de registrarlas— con relación a esta forma de paridad, por lo que todavía se desconoce el nivel de cumplimiento numérico, los cargos en que se encuentran ubicadas y los procesos que se siguieron para su incorporación.

### 3.5 Paridad, representatividad y cambios cualitativos en la política

Partiendo del concepto consignado en este documento, la paridad, además de perseguir la participación igualitaria de hombres y mujeres en el ámbito político, busca la incorporación de los intereses de la mitad de la población en las decisiones políticas, lo

que significa que su presencia tiene un propósito de representatividad no solo de los asuntos generales, sino de los específicos que atañen a las mujeres. Tras la incorporación de las mujeres al espacio público —con mayor aceleración durante la última década, como producto de la cuota y la paridad—, las mujeres organizadas han sido críticas con su desempeño, pues consideran que ellas «no representan los intereses de las mujeres» (Vega 2005: 96), dado que su gestión no refleja compromiso con las agendas del movimiento de mujeres.

No obstante ese criterio, en comparación con períodos de menor presencia femenina, es notorio que actualmente existe un incremento discursivo sobre los temas de las mujeres en espacios de representación nacional y local, atribuible a la mayor presencia de mujeres en estos y a que ellas tienen como referente de su quehacer las acciones que despliegan las asociaciones de mujeres políticas, el movimiento de mujeres y la institucionalidad de género sobre aspectos relacionados con la igualdad de las mujeres. Hay preocupación legislativa por precautelar la paridad en los distintos organismos y por debatir aspectos sobre violencia de género, economía del cuidado, derechos sexuales y reproductivos, conciliación de lo público y privado, entre otros temas. En lo local, forma parte del discurso de las mujeres, especialmente la temática de la violencia contra ellas.

También es cierto que, dado que la incorporación de mujeres a puestos de decisión no es equivalente a acceso al poder, las preocupaciones sobre la igualdad de las mujeres con alguna frecuencia se quedan en el nivel declarativo e inclusive retórico, porque no constituyen una prioridad para los círculos de poder que deciden sobre las políticas y los recursos. Se percibe que, aunque se legisle a favor de las mujeres, muy poco se logra en la implementación de políticas que efectivamente atiendan sus intereses. Además, la buena voluntad no es suficiente; en muchos casos, por falta de claridad conceptual para conducir políticas diferenciadas favorables a las mujeres, se expiden «de buena fe» normas que en la práctica constituyen retrocesos. Y actividades como la fiscalización, antes tremendamente útil para la exigencia de los derechos de las mujeres, ahora se encuentran inactivas.

También se cuestiona que la incorporación de las mujeres a la política no ha traído consigo transformaciones sustantivas al sistema de representación. Por el contrario, estas han pasado a formar parte de las lógicas que alimentan el clientelismo, el caudillismo, la defensa de intereses particulares y de grupos, sin haber puesto en cuestión las relaciones de poder y las prácticas de la política ecuatoriana que no encarna ni crea valores colectivos como el Estado, la nación, el interés general. Entran en la disputa de élites, y su lealtad juega más con un partido o un caudillo que, inclusive, con su propia condición de género (Burbano de Lara 2004: 92). Para Dután, con estas medidas —cuota,

paridad y alternancia— el énfasis se puso en la presencia numérica y no en las propuestas políticas para el ejercicio del poder al que accedían (Dután 2004: 208).

Por otro lado, podría afirmarse que

la consolidación del sujeto político a través del derecho de ser elegidas y el deber, por parte de los otros, de apoyar que sean elegidas para funciones públicas por la vía electoral o por designación directa [ha sido útil para la incorporación de las mujeres al Estado, lo que...] ha servido para alcanzar reformas legales y mayor visibilización de las mujeres políticas, [pero a su vez] ha ocasionado un abandono de otros temas más directamente relacionados con la construcción de un sujeto femenino libre, valioso y autónomo en todos los espacios de la vida social y familiar [y] no ha menguado la objetivización de las mujeres en los discursos y en los usos simbólicos. La mujer continúa siendo objeto de intercambio, de representación disminuida, de explotación, de violencia (Rodas y Cuví 2007: 100).

Es decir que la incorporación a la política de las mujeres no ha modificado en la sustancia las relaciones entre lo público y lo privado, ni las relaciones de poder entre hombres y mujeres, porque las manifestaciones de dominación y subordinación de unos a otras continúan.

## 4. CONCLUSIONES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

Las conclusiones del estudio son las siguientes:

1. La consecución de la paridad en el Ecuador es un mérito del movimiento social de mujeres, que impulsó con fuerte capacidad de incidencia el reconocimiento de las cuotas y de la paridad, y realizó una prolija vigilancia y exigencia social a lo largo de una década, hasta alcanzar su efectivo cumplimiento. Ese proceso contó con el concurso de la institucionalidad de género del país, de organismos no gubernamentales, de la cooperación internacional, de los medios de comunicación y especialmente de feministas que, desde diversos espacios —institucionales u organizativos—, asumieron la responsabilidad de promover la participación igualitaria de hombres y mujeres en los espacios de poder. Su constitucionalización se produjo como un efecto natural de un proceso que se encontraba socialmente cimentado.
2. El proceso de exigencia social de la participación política de las mujeres contribuyó a develar la fragilidad institucional del Ecuador. La constante denuncia de la violación sistemática de la Ley de Cuotas abonó al proceso social y ciudadano de demanda de mayor democratización que dio lugar a la instalación de la Asamblea Constituyente del 2008.

3. La constitucionalización de la paridad otorga un nivel de seguridad jurídica, por lo que se entendería que las nuevas instituciones, al menos en los espacios que poseen mandato obligatorio de observarla, no la van a desconocer. En el ámbito electoral y en la designación de algunos cuerpos colegiados, hasta ahora la paridad ha sido cumplida; sin embargo, los reglamentos expedidos para la selección de la Corte Constitucional y el Consejo de la Judicatura no contemplan un mecanismo paritario. Además, no puede pasar por alto el hecho de que, en cuatro años de vigencia de la Constitución del 2008, ya se hayan acumulado —en distintos campos— varios quebrantamientos de esta, lo que da cuenta de que el comportamiento de no sujeción a las normas no varió con la suscripción del nuevo orden constitucional.
4. La fórmula paritaria ecuatoriana no ha producido igualdad en el resultado, dado que la representación de mujeres en puestos pluripersonales se ha estancado en cifras que rodean el 30%. Las particularidades del sistema político ecuatoriano hacen que la paridad en la lista de candidaturas y la alternancia no sea suficiente para obtener resultados paritarios. La falta de investigación de los efectos de algunos elementos del sistema electoral no permite identificar con mayor precisión las causas de la desigualdad entre candidatura y resultado, por lo que se torna necesario, previamente a tomar decisiones, revisar las consecuencias de la lista abierta, la dispersión del voto en varias fuerzas políticas y la reducción de los distritos electorales.
5. En la elección unipersonal, la participación de mujeres como candidatas —y, consecuentemente, el resultado electoral— continúa siendo marginal. No existen normas que aseguren la llegada de mujeres a los cargos de prefectura provincial y concejalía municipal. Su ínfima presencia en estos espacios demuestra que la lucha por la igualdad desplegada por ellas no ha permeado en la conciencia partidista, pues la promoción de mujeres no ha pasado a ser una preocupación democratizadora de los partidos políticos, como se esperaba, sino que responde a la obligación normativa y a las sanciones extremas que se contemplan en caso de incumplimiento de la paridad en listas pluripersonales, que acarrearán inclusive la exclusión del partido de la competencia electoral en la circunscripción en que se la irrespete.
6. Los cambios incorporados en la legislación posconstituyente no han sido completamente implementados, por lo que todavía está por verse qué sucederá respecto de las mujeres con la disminución de las circunscripciones electorales en las elecciones del 2013 y el 2014, con el cambio de sistema de asignación de escaños y con el binomio paritario en la prefectura-viceprefectura.
7. La experiencia de la aplicación de la cuota y la paridad demuestran que estas, por sí mismas, no son agentes de cambios cualitativos. Se requiere, por tanto, el concurso de otros elementos, entre ellos el trabajo al interior de las organizaciones políticas en la generación de agendas y propuestas, así como en la construcción de condiciones políticas

favorables para su implementación, aspectos que pasan por la capacidad política de las lideresas y demuestran la necesidad de la formación de cuadros desde los propios partidos.

8. Las cuotas y la paridad han puesto en evidencia que el ejercicio de los derechos de las mujeres no enfrenta solamente la barrera de acceso a una candidatura, la cual pretenden resolver, sino que hay otras barreras mucho más complejas de derribar, y en las que las cuotas y la paridad poco pueden hacer. Las mujeres continúan siendo mayormente responsables del ámbito privado, por lo que su ejercicio político exige el despliegue de esfuerzos adicionales que los varones que participan en política no los viven. Igualmente, las mujeres en el ejercicio político enfrentan violencia política sexista, porque sobre ellas se ejerce presión para que abandonen los cargos y den paso a sus suplentes varones; o porque en las campañas electorales y en la disputa política, sus adversarios acuden a los estigmas que todavía pesan sobre las mujeres, como los relacionados con su vida sexual y familiar.
9. El cambio de cultura política es una responsabilidad colectiva de la clase política. Uno de los postulados levantados por las mujeres durante la lucha por las cuotas y la paridad fue la necesidad de instaurar en el comportamiento de los actores y actrices políticas la sujeción al ordenamiento jurídico y el respeto por las instituciones. En ese propósito juegan un papel fundamental los líderes y las cúpulas partidistas, que marcan la línea de comportamiento de su organización política, espacios hasta ahora mayoritariamente masculinos. La idea no es justificar a las mujeres, porque inclusive muchas de ellas —como producto de la paridad— también se mueven en esos andariveles, sino relieves que todavía las mujeres no adquieren el poder necesario para que su actuación sea el referente. Hasta ahora, son ellas las que siguen los referentes de otros.

Por lo dicho se quiere plantear, como final de este estudio, los siguientes desafíos desde el contexto ecuatoriano:

1. Caminar hacia la paridad en la representación de todos los espacios del poder público es un desafío que se presenta después de 10 años de aplicación de acciones positivas y normas paritarias que dan cuenta de que no han sido suficientes para lograrlo. Para ello, debe examinarse la posibilidad de diseñar un sistema electoral que facilite la representación paritaria en el resultado, pero sobre todo debe intervenir en la promoción del cambio de la cultura organizacional de los partidos políticos, de tal modo que estos pasen de considerar que la paridad es una obligación a considerarla un elemento democratizador que los potencia como instancias democráticas.
2. Avanzar hacia una representación sustantiva que ligue a la paridad con la agenda de las mujeres, en procura de disminuir las brechas de la desigualdad, es un gran desafío que requiere el trabajo de todos/as los actores/as del sistema político: partidos políticos, mujeres en puestos de poder, institucionalidad de género, movimiento de mujeres, etcétera.

3. Mejorar las condiciones de la participación política de las mujeres —en términos de lograr que los hombres también asuman obligaciones domésticas para que ellas puedan liberar el tiempo que dedicarán a la actividad política— y establecer códigos de conducta que erradiquen los rasgos sexistas de la política es un reto en el que debe ponerse mucha más atención para caminar hacia una sociedad más democrática.
4. En todo esto, los grandes actores son los partidos políticos, dado que al ser la fuente del liderazgo político, mucho pueden aportar a través del establecimiento de normas internas que coadyuven a modificar sustantivamente el ejercicio de la política. Democratizarse e incorporar a su quehacer el concepto de paridad e igualdad real es el desafío que tienen.

Y, a la vez, las siguientes recomendaciones:

1. Aun con los avances alcanzados, no se descarta un eventual estancamiento o retrocesos en la participación de las mujeres en el Ecuador. Por ello, cabe recomendar, tanto al movimiento de mujeres como a las mujeres de partidos políticos, que se mantengan vigilantes de modo permanente. Es necesario también que fomenten la *sororidad* de las mujeres políticas por sobre las banderas partidistas, a fin de combatir el sexismo político que afecta a las mujeres de todos los tintes ideológicos. Solo de esa manera se podrá contribuir a la erradicación de conductas violentas, discriminatorias y excluyentes contra las mujeres que ejercen la política. El no hacerlo refleja una permisividad que las alimenta y perpetúa.
2. A partir del ordenamiento jurídico del sistema político del país, que contempla varios dispositivos democratizadores, debe ampliarse el trabajo con las organizaciones políticas para generar procesos de mayor base democrática. Los partidos políticos pueden incidir de forma determinante en el cambio de la cultura política de sus militantes y en su relación con otros actores en el sistema político; los temas pendientes de abordar son el respeto por la participación de las mujeres en igualdad de condiciones, la incorporación de la agenda de las mujeres en sus prioridades políticas; la promoción de mujeres a puestos de elección y decisión, más allá de lo formulado en las normas paritarias, entre otros, que deberían contribuir a que se valore ese tipo de prácticas e inclusive a proyectarlas electoralmente.
3. En un país con un importante despliegue de normativa sobre el derecho a la participación de las mujeres, la institucionalidad de género y las mujeres en puestos de elección-decisión tienen una gran responsabilidad para garantizarla, a través de sus potestades de promoción de la política pública con ese enfoque, de la fiscalización a las instituciones obligadas a cumplirla y de todas las acciones que, desde el Estado, se pueden implementar con ese fin.
4. Las misiones de observación nacional e internacional deben incorporar elementos más sustantivos sobre la participación de las mujeres en la contienda electoral e instalarse desde la etapa preelectoral, ya que las mujeres tienen mucho que ganar o perder durante la inscripción y calificación de listas de candidaturas.



- <sup>17</sup> El contenido de la ley se explica en el acápite de normativa de este documento.
- <sup>18</sup> El sistema de partidos del Ecuador incluye partidos y movimientos políticos a los que genéricamente denomina «organizaciones políticas». Para efectos de este documento y con el ánimo de evitar confusiones, se usará el término «partido».
- <sup>19</sup> Abdalá Bucaram en 1997, Jamil Mahuad en el 2000 y Lucio Gutiérrez en el 2005.
- <sup>20</sup> Rosalía Arteaga accedió a la Vicepresidencia de la República en agosto de 1996 como binomio de Abdalá Bucaram, quien fue depuesto en febrero de 1997, ante lo cual el Congreso Nacional decidió nombrar a Fabián Alarcón como presidente interino, argumentando que la norma constitucional, en lo relativo a la sucesión presidencial, establecía un orden de sucesión automática solo para ausencia temporal del presidente y no para ausencia definitiva, como era el caso (artículo 101 de la Constitución de 1978).
- <sup>21</sup> El feriado bancario y congelamiento de depósitos fue traumático para el Ecuador. «El cobro de la vida de varias personas» se registra, fundamentalmente, en notas de prensa, véase <<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=133&e=161635>>.
- <sup>22</sup> «Según el INEC, se estima que entre 1990 y 2000 salieron del país alrededor de 628 000 personas, cerca del 5,2% de la población total». Dato tomado del estudio *La economía ecuatoriana luego de 10 años de dolarización*, del Banco Central del Ecuador, p. 61. Disponible en <<http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10anios.pdf>>.
- <sup>23</sup> Como mecanismo de igualdad de género nacional, inicialmente actuó una Dirección de la Mujer dentro del Ministerio de Bienestar Social; posteriormente, se creó el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) como instancia especializada, dependiente del Poder Ejecutivo e integrada paritariamente entre el Estado y las organizaciones de mujeres. En la actualidad, funciona una Comisión de Transición para la definición de la institucionalidad pública que garantice la igualdad entre hombres y mujeres, encargada de canalizar la creación de un Consejo de Igualdad de Género según lo previsto en la Constitución del 2008.
- <sup>24</sup> La ecuatoriana Matilde Hidalgo de Prócel fue la primera mujer en votar en América Latina, en 1924. El derecho al voto de las mujeres fue reconocido constitucionalmente en 1929.
- <sup>25</sup> La Asamblea se realizó en esta ciudad por su carácter simbólico, pues allí nació Eloy Alfaro (1842-1912), líder de la revolución liberal y presidente del Ecuador.
- <sup>26</sup> El *sumak kawsay* —expresión quichua— o buen vivir es la finalidad del modelo constitucional. Comprende la realización de los derechos y la justicia para las personas, los pueblos y la naturaleza, como productora y lecho de vida; y, la convivencia armónica entre los ciudadanos y los pueblos, y de ellos con la naturaleza.
- <sup>27</sup> Artículos 1 de la Constitución de 1998 y del 2008.
- <sup>28</sup> Conformada por un Consejo Nacional Electoral, encargado de los asuntos administrativos de las elecciones; y un Tribunal Contencioso Electoral, encargado de la justicia electoral.
- <sup>29</sup> Aglutina a las instituciones de control del Estado —Contraloría, Superintendencias y Defensoría del Pueblo— y tiene a su cargo la promoción del control social y la participación ciudadana.
- <sup>30</sup> Artículo 90 y primera transitoria del Código de la Democracia.
- <sup>31</sup> Publicada en el RO N.º 124 del 6 de febrero de 1997.

- <sup>32</sup> «Fueron 36 las reformas propuestas por las distintas vertientes del movimiento de mujeres y por el CONAMU. De las 36, solo una no fue aprobada. Es decir, que se lograron introducir la mayoría de aspiraciones de las mujeres ecuatorianas». Entrevista a Anunziatta Valdez en Rosero y otras (2000: 168).
- <sup>33</sup> En el 2005, se eligió la Corte Suprema de Justicia mediante un concurso público de oposición y méritos. El concurso estuvo dirigido por un Comité de Selección con capacidad regulatoria, el que, en respuesta a la demanda de las mujeres organizadas, emitió resoluciones de acción positiva para integrar dicha Corte mínimamente con el 20% de mujeres. Las resoluciones no fueron aplicadas por decisión del propio Comité.
- <sup>34</sup> Presidida por Anunziatta Valdez Larrea, militante del movimiento de mujeres del Guayas, promotora de la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, de las Comisarías de la Mujer en el Ecuador y de las reformas al Código Civil. Asesoró en la Constituyente de 1998.
- <sup>35</sup> Ley N.º 2000-1, reformativa de la Ley de Elecciones, de la Ley de Régimen Provincial, de la Ley de Régimen Municipal y de la Ley de Descentralización del Estado, publicada en el RO Suplemento N.º 20 del 18 de febrero del 2000, que fue codificada —meses más tarde— en la Ley Orgánica de Elecciones, publicada en el RO N.º 117 del 11 de julio del 2000.
- <sup>36</sup> Artículos 8, 58, 59, 60, 61, 68, 83 y 170 de la Ley de Elecciones.
- <sup>37</sup> Para efectos de este documento, se hará referencia indistintamente a la «alternancia y secuencia», expresión que consta en la Ley de Cuotas, o a la «alternancia», que ha sido asumida por las mujeres que hicieron su defensa, por considerar que es la expresión correcta y suficiente para describir el mandato de posición.
- <sup>38</sup> RO N.º 578, del 27 de abril del 2009.
- <sup>39</sup> El tránsito de la Constitución de 1998 a la del 2008 se reguló en un Régimen de Transición que estableció reglas para la designación de autoridades y en lo electoral determinó que, en todo cuanto no se opusiera a la Constitución y a dicho régimen, se aplicarían las leyes preconstituyentes (Art. 15 del Régimen de Transición). Por ello, en las elecciones del 2009 todavía rigió la Ley de Cuotas.
- <sup>40</sup> Convocadas el 25 de febrero del 2000, las elecciones se realizaron el 21 de mayo del mismo año. Fuente: Archivo de FEQ.
- <sup>41</sup> Instructivo que debía ser aplicado en las inscripciones de las candidaturas para la elección de los prefectos provinciales, alcaldes municipales, consejeros provinciales, concejales municipales y miembros de las juntas parroquiales, emitido por resolución del 11 de marzo del 2000, difundido por oficio circular N.º 000053, del 14 de marzo del 2000.
- <sup>42</sup> «El TSE [...] se integrará con siete vocales [...] en representación de los partidos políticos [...] que hayan obtenido las más altas votaciones en las últimas elecciones pluripersonales, en el ámbito nacional, los que presentarán al Congreso Nacional las ternas de las que se elegirán los vocales principales y suplentes [...]». Constitución de 1998, artículo 209.
- <sup>43</sup> En la Constitución de 1998, el juicio político era un medio de control político del Congreso Nacional y daba lugar a la censura y destitución de ciertos funcionarios, entre ellos los vocales del TSE. Se activaba con una demanda impulsada por al menos la cuarta parte de los integrantes del Parlamento (Artículo 130).
- <sup>44</sup> Se convocó para elegir a prefectos, alcaldes, consejeros provinciales y concejales municipales de mayoría, y miembros para juntas parroquiales.
- <sup>45</sup> Ídem.
- <sup>46</sup> RO Suplemento N.º 39, del 20 de marzo del 2000; su artículo 40 reproducía el mismo texto del Instructivo.
- <sup>47</sup> Extracto publicado en RO N.º 183, del 13 de octubre del 2000.
- <sup>48</sup> Extracto publicado en RO N.º 551, del 9 de abril del 2002.
- <sup>49</sup> Extracto publicado en RO N.º 563, del 25 de abril del 2002.
- <sup>50</sup> RO N.º 629, del 30 de julio del 2002.

- <sup>51</sup> El Tribunal Constitucional funcionó hasta el 2008. La Constitución del 2008 lo sustituyó por la Corte Constitucional.
- <sup>52</sup> Publicada en el Registro Oficial N.º 710, del 22 de noviembre del 2002.
- <sup>53</sup> TC, Resolución 028-2002-TC, del 12 de noviembre del 2002, RO N.º 710, del 22 de noviembre del 2002.
- <sup>54</sup> Ídem.
- <sup>55</sup> La convocatoria se realizó el 17 de julio del 2004 para las elecciones que se iban a realizar el 17 de octubre de ese mismo año.
- <sup>56</sup> TSE. Resolución N.º RJE-PLE-TSE-1-16-7-2004, del 16 de julio del 2004, publicada en RO N.º 384, del 23 de julio del 2004.
- <sup>57</sup> El artículo 277 del Código Penal ecuatoriano establece la figura del prevaricato en varios casos, entre ellos, cuando «Los empleados públicos de cualquier clase que, ejerciendo alguna autoridad [...] administrativa [...] que, requeridos o advertidos en forma legal, por alguna autoridad legítima o legítimo interesado, rehúsen o retarden prestar la cooperación o auxilio que dependan de sus facultades, para la administración de justicia, o cualquiera necesidad del servicio público [...]», por lo cual se establece una sanción de uno a cinco años de prisión.
- <sup>58</sup> Conformada por lideresas de los partidos políticos, lideresas del movimiento de mujeres, de partidos, mujeres en el poder o que han ocupado altos cargos. Esta Comisión asumió la defensa durante las elecciones del 2004.
- <sup>59</sup> Por Resolución RJE-PLE-TSE-1-17-7-2004, publicada en RO 392, del 4 de agosto del 2004.
- <sup>60</sup> La acusación se presentó el 11 de agosto del 2004, en contra de los tres vocales que votaron a favor de la resolución de delegación de la alternancia a los partidos. Fuentes: Archivo de FEQ y diarios *El Universo*, *Hoy* y *Expreso* del 12 de agosto del 2004.
- <sup>61</sup> Los vocales del TSE, según la ley de Elecciones vigente en el 2004, gozaban de inmunidad durante el ejercicio de sus funciones, y para ser enjuiciados se requería el levantamiento previo de esta. Artículo 17 de la Ley Orgánica de Elecciones.
- <sup>62</sup> Organizó una observación técnica especializada de género que fue aceptada por el TSE: informe 086-DAJ-TSE-2004 del TSE.
- <sup>63</sup> En Pichincha, se impugnaron 66 de 86 listas presentadas —es decir, el 77%—, con lo cual casi todos los partidos fueron cuestionados.
- <sup>64</sup> El Presidente del TC emitió una providencia ordenando el acatamiento. Archivo de FEQ.
- <sup>65</sup> La petición fue receptada por la CIDH. Se cumplieron varios pasos para su impulso. Una vez que la Ley de Cuotas fue cumplida integralmente, en el 2007 se detuvo el proceso. Fuente: Archivo de FEQ.
- <sup>66</sup> RO N.º 316 del 19 de julio del 2006.
- <sup>67</sup> Disponible en <<http://app.cne.gob.ec/Resultados2007/>>.
- <sup>68</sup> Decreto Ejecutivo N.º 2, publicado en el RO Suplemento N.º 8, del 25 de enero del 2007.
- <sup>69</sup> Resolución N.º PLE-TSE-7-23-5-2007, publicada en el RO N.º 118, del 3 de julio del 2007.
- <sup>70</sup> La definición de la alternancia como la inscripción de «un hombre-una mujer o viceversa» fue una propuesta de las mujeres organizadas desde varios años antes de su reconocimiento. En la resolución del TSE (PLE-TSE-7-23-5-2007), inicialmente no constaba ese texto, pues se hacía referencia a la ubicación de «uno a uno». Las veedoras del Movimiento de Mujeres insistieron en la necesidad de definir mucho más específicamente, para evitar interpretaciones. En el último minuto, previamente a la decisión, el Tribunal realizó la corrección, acogiendo el texto sugerido por las veedoras de las organizaciones de mujeres.
- <sup>71</sup> Resolución PLE-TSE-13-24-4-2007, del 24 de abril del 2007, publicada en el Registro Oficial N.º 77, del 4 de mayo del 2007.
- <sup>72</sup> Resolución PLE-CNE-2-19-11-2008, del 19 de noviembre del 2008, publicada en el Registro Oficial-Segundo Suplemento N.º 472, del 21 de noviembre del 2008.

- <sup>73</sup> Adicionalmente se eligieron presidente y vicepresidente de la República, prefectos y alcaldes, en listas uninominales.
- <sup>74</sup> Conformado en el 2002, funcionó hasta el 2007, en que desapareció con el cierre del Congreso Nacional. Durante la Constituyente no se conformó ningún espacio de articulación de Asambleístas para la defensa de derechos de mujeres. Desde el 2009 funciona con ese propósito el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres en la Asamblea Nacional.
- <sup>75</sup> Fundada en 1993, está vigente.
- <sup>76</sup> No se encuentra activa y su futuro es imprevisible dada la modificación del carácter de las consejerías que la integraban. La agrupación se conformó por consejeras elegidas por elección popular. Con la entrada en vigencia de la Constitución del 2008, las consejerías se dejaron de elegir, pues ahora se integran por los/as alcaldes/as de la provincia y delegados de las juntas parroquiales (entrevista a Lilián Oliva, ex-presidenta de ACOPE).
- <sup>77</sup> Creada en el 2005. Actualmente, la integran 350 mujeres de juntas parroquiales (Sánchez 2007: 16).
- <sup>78</sup> Documento declarativo de la Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres. Archivo de la Fundación Equidad y Desarrollo.
- <sup>79</sup> Disponible en <<http://rempecuador.blogspot.com/>>.
- <sup>80</sup> Al TC lo nombraba el Congreso Nacional, pero de forma distinta al TSE: lo hacía por ternas enviadas por el presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia, los alcaldes y los prefectos provinciales, las centrales de trabajadores y las organizaciones indígenas y campesinas de carácter nacional, así como las Cámaras de la Producción legalmente reconocidas; el Congreso Nacional también tenía su cuota. Esa forma de integrarse le otorgó mayor independencia en la toma de decisiones. Artículo 275 de la Constitución de 1998.
- <sup>81</sup> Montúfar, César. Editorial en el diario *El Comercio* del 25 de agosto del 2004, p. A-3.
- <sup>82</sup> Dolores Padilla entrevistada para una nota de prensa en el diario *Expreso* el 22 de agosto del 2004, p. 4.
- <sup>83</sup> Editorial del diario *El Universo* del 5 de agosto del 2006.
- <sup>84</sup> Silvia Vega entrevistada para una nota de prensa en el diario *Expreso* del 25 de julio del 2004, p. A-11.
- <sup>85</sup> Entrevista a Amelia Rivadeneira, comunicadora.
- <sup>86</sup> La igualdad material o real y las medidas de acción positiva fueron constitucionalizadas en el 2008 como principios de aplicación general, por el impulso de las organizaciones de mujeres.
- <sup>87</sup> La acción de amparo fue una institución contemplada en la Constitución de 1998, cuyo objeto era cesar, evitar o remediar la violación de un derecho (artículo 95); fue sustituida, en la Constitución del 2008, por la acción de protección.
- <sup>88</sup> Artículos 1 y 2 del Mandato Constituyente N.º 1, expedido por la Asamblea Constituyente el 29 de noviembre del 2007.
- <sup>89</sup> Datos TSE disponibles en <<http://app.cne.gob.ec/ResultadosAsamblea2007/AsigEsc/index.html>>.
- <sup>90</sup> Como se ha explicado, la Ley de Cuotas ecuatoriana contemplaba un cupo de mujeres progresivo dentro de las listas. Para las elecciones del 2007, correspondió el 50%, y además en este proceso electoral, por primera vez, se cumplió la alternancia «de un hombre-una mujer, o viceversa» en las listas, por Resolución dictada por el Tribunal Supremo Electoral N.º PLE-TSE-7-23-5-2007, ya explicada en páginas anteriores.
- <sup>91</sup> Mae Montaña, Ximena Bohórquez, Martha Roldós, Cristina Reyes, Anabella Azin, María Paula Romo, Denise María Coka, Hilda Roca y Laly Caicedo.
- <sup>92</sup> Los grupos ultraconservadores contaron con aliadas/os en la ANC pertenecientes tanto al bloque de Alianza País como a partidos de derecha. Su estrategia ganó terreno convirtiendo a los derechos reproductivos en un debate sobre el derecho a la vida, cuya pretensión era constitucionalizar «el derecho a la vida sin excepciones» buscando con ello una futura penalización de todo tipo de aborto, incluido el terapéutico.

- <sup>93</sup> Un pequeño grupo de asambleístas fue el que resistió la arremetida ultraconservadora, se destacó María Paula Romo, elegida por Alianza País, actualmente separada de esa organización política y lideresa del movimiento de oposición Ruptura.
- <sup>94</sup> Se llamó así a la articulación de varias organizaciones —Confederación Nacional de Mujeres por el Cambio (CONFEMEC), Mujeres por la Vida, Organización de Mujeres Lesbianas (OMLE) y Movimiento Luna Creciente—, a la que, en distintos momentos, se unieron otras como el Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer (CEPAM, Quito), el Centro de Atención y Ayuda para la Mujer (CEPAM, Guayaquil), la Fundación Servicio para un Desarrollo Alternativo del Sur (SENDAS), la Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía (REMTE), la Fundación Esperanza (que defiende los derechos humanos de las trabajadoras sexuales del país), el Cabildo de Mujeres de Cuenca, la Corporación Mujer a Mujer, el CEDIME, entre otras. Entrevista a Sandra Álvarez, presidenta de OMLE.
- <sup>95</sup> Realizada en Riobamba el 7 y 8 de junio del 2008. La *Agenda de las mujeres* recoge, además, aportes de organizaciones realizados con posterioridad a la Preconstituyente. Fue publicada por el CONAMU y Nosotras en la Constituyente, bajo el lema de igualdad, paridad, justicia y no discriminación, en enero del 2008.
- <sup>96</sup> Organización nacional de mujeres.
- <sup>97</sup> AMUME, organizaciones de mujeres indígenas, mujeres jóvenes, entre otras, que fueron recibidas por las Mesas Constituyentes.
- <sup>98</sup> La Asamblea de Mujeres de Quito presentó una propuesta de textos constitucionales en mayo del 2007. Varias de sus propuestas fueron acogidas en el Proyecto de Constitución realizado por la Comisión de Juristas conformada por el presidente de la República, Rafael Correa Delgado. Posteriormente, la Asamblea de Mujeres aportó con su propuesta a la Preconstituyente de Mujeres y a la propia Asamblea Constituyente. Véase <<http://asambleamujeresquito.blogspot.com/>>.
- <sup>99</sup> Su autor es Marco Albuja. Es un proyecto de Constitución realizado sobre la base de diferentes aportes ciudadanos, entre los que destaca el de las mujeres. Disponible en <[http://www.lexis.com.ec/WebTools/Biblioteca\\_Silec/Documentos/Lexis/DocsLibros/Proyecto%20Constitucion%202007.pdf](http://www.lexis.com.ec/WebTools/Biblioteca_Silec/Documentos/Lexis/DocsLibros/Proyecto%20Constitucion%202007.pdf)>.
- <sup>100</sup> La Segunda Vicepresidencia de la ANC, con el apoyo de Ágora Democrática —oficina en el Ecuador de IDEA Internacional y del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria—, desarrolló propuestas sobre derechos económicos, justicia de género y derechos políticos que fueron entregadas a las y los asambleístas.
- <sup>101</sup> Organizado desde la Segunda Vicepresidencia y la Oficina de Participación Ciudadana de la Asamblea Constituyente, en articulación con el CONAMU y otras entidades del Estado, y con el apoyo de varios organismos nacionales e internacionales.
- <sup>102</sup> El texto del compromiso se puede encontrar en <<http://paularomo.blogspot.com/2008/03/prioridades-de-las-mujeres-en-la.html>>.
- <sup>103</sup> Propuesta técnica sobre derechos políticos de la Segunda Vicepresidencia de la Asamblea Nacional Constituyente.
- <sup>104</sup> Resolución 028-2002-TC.
- <sup>105</sup> Celebrada en Quito del 6 al 9 de agosto del 2008, con representantes de los Estados de América Latina y el Caribe.
- <sup>106</sup> Punto ii del número 1 del Consenso de Quito.
- <sup>107</sup> Adoptada en la primera Cumbre Europea, Mujeres en el Poder, celebrada en esa ciudad el 3 de noviembre de 1992.
- <sup>108</sup> Declaración de Atenas.
- <sup>109</sup> RO N.º 578 del 27 de abril del 2009. Entró en vigencia en julio del 2009, después de las elecciones de ese año.

- <sup>110</sup> Es un Consejo de Transición cuya conformación se aprobó en el referéndum convocado por el presidente Rafael Correa en mayo del 2011; tiene 18 meses para reestructurar el sistema judicial, plazo que fenece en enero del 2013, luego de lo cual se elegirá el Consejo titular.
- <sup>111</sup> Datos al 29 de abril del 2012.
- <sup>112</sup> El Instructivo de Selección y Designación de Jueces y Juezas de la Corte Nacional de Justicia fue dictado por el Consejo de la Judicatura de Transición, responsable de la selección de sus integrantes por concurso público. El Instructivo está publicado en el Registro Oficial, Suplemento N.º 520, del 25 de agosto del 2011. La Corte Nacional de Justicia fue nombrada en enero del 2012.
- <sup>113</sup> Dieter Nohlen divide a las circunscripciones electorales en pequeñas —de 2 a 5 escaños—, medianas —de 6 a 10— y grandes —por encima de 10— *Sistemas Electorales en su contexto* (Nohlen 2008: 9).
- <sup>114</sup> Artículo 126 de la Constitución de 1998 y artículo 118 de la Constitución del 2008.
- <sup>115</sup> Artículos 150, 152 y 157 del Código de la Democracia.
- <sup>116</sup> Artículo 99 de la Constitución de 1998.
- <sup>117</sup> Artículo 99 del Código de la Democracia.
- <sup>118</sup> La demanda la interpuso el Partido Social Cristiano.
- <sup>119</sup> En el documento «La democracia paritaria en Europa», del Gabinete Técnico del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), se denomina a este modelo *dobles cuotas femeninas* porque, en una de sus modalidades, determina un porcentaje de mujeres en la lista de candidaturas y garantiza que en esa misma proporción se guarden los puestos en el resultado.
- <sup>120</sup> Datos de IDEA Internacional al 2008 muestran que los países con más alta representación de mujeres en América Latina en cámaras bajas son Cuba con el 43,2%, Argentina con el 40% y Costa Rica con el 38,6%, y luego sigue Ecuador.
- <sup>121</sup> Las elecciones de autoridades locales se realizan en el intermedio de las nacionales, dando lugar a un intercalamiento de períodos entre autoridades nacionales y locales. Sin embargo, en las elecciones nacionales se renuevan minorías de autoridades locales. En el futuro, las elecciones nacionales y locales serán plenamente intercaladas, por lo que los gobiernos descentralizados se renovarán completamente cada cuatro años.
- <sup>122</sup> Solo 23 de las 24 provincias eligen prefecto/a. Galápagos, por ser régimen especial, tiene autoridad de designación.

# Bibliografía

ANDRADE, Alexandra

2006 «La participación de las mujeres en el proceso electoral 2002». En *El derecho a ser elegidas, un dispositivo de igualdad y democracia*. Fundación Equidad y Desarrollo. Mimeo.

ARCHENTI, Nélica y María Inés TULA

2008 *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Editorial Heliasta.

BONDER, Gloria

s/f *Hacia la paridad, análisis de la trayectoria (ruta) de las leyes de cuotas en Ecuador y Costa Rica*. Argentina: FLACSO-Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas.

BURBANO DE LARA, Felipe

2004 El impacto de la cuota en los imaginarios masculinos de la política, en *Reflexiones sobre mujer y política*. Quito: Producciones Digitales Abya-Yala.

CAÑETE, María Fernanda (compiladora)

2004 *Reflexiones sobre mujer y política*. Quito: Producciones Digitales Abya-Yala.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL)

1999 *Participación, liderazgo y equidad de género en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES (CONAMU)

2002 *Las mujeres en el proceso electoral de mayo del 2000*. Segunda edición. Quito: CONAMU.

2001 *Indicadores de género*. Quito: CONAMU.

CONSEJO NACIONAL DE LAS MUJERES (CONAMU), INSTITUTO DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INEC) Y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER (UNIFEM)

2005 *Mujeres y hombres del Ecuador en cifras II*. Serie de Información Estratégica.

CONSEJO NACIONAL ELECTORAL (CNE)

2010 *Nueva Democracia*. Revista institucional del CNE, Quito.

DUTÁN, Gladys

2004 «Las organizaciones de mujeres ecuatorianas: su visión acerca de la participación política de la mujer y la aplicación de la cuota». Intervención de Gladys Dután, representante de la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas. En Cañete (2004).

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO) ECUADOR

2004 *Informe de investigación del proyecto «Asistencia recíproca para la promoción de la participación política de las mujeres»*. FLACSO.

FUNDACIÓN EQUIDAD Y DESARROLLO

2004 *Informe de resultados electorales 2004*. Mimeo.

2002 *La participación de las mujeres en el proceso electoral 2002*. Mimeo.

GOYES, Solanda

2006 «De la Ley de Cuotas a la paridad». En Fundación Equidad y Desarrollo. *El Derecho a ser elegidas, un dispositivo de igualdad y democracia*. Mimeo.

2004 *Informe de resultados electorales 2004*. Mimeo

GARCÍA, Soledad e Isabel TORRES

2004 *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro por la Justicia y el Derecho Internacional.

INSTITUTO ECUATORIANO DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN DE LA MUJER (IECAIM)

2003 *La participación de la mujer en la política y el poder en el Ecuador*. Quito.

LAPORTA, Francisco

2000 «El cansancio de la democracia». *Claves de Razón Práctica* N.º 99, Madrid, enero-febrero. Citado por Rocío Villanueva 2008.

LARSERUD, Stina y Rita TAPHORN

2007 *Diseño para lograr la igualdad*. Estocolmo: IDEA Internacional.

LLANOS, Beatriz y Kristen SAMPLE

2008 *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?* Lima: IDEA Internacional.

LOGROÑO, Julieta

2008 «Derechos políticos: propuestas desde las mujeres». Ponencia en el panel Democracia Paritaria: Propuestas, Avances y Perspectivas, presentada en el Diálogo Constituyente por los Derechos Humanos de las Mujeres. Mimeo.

MUÑOZ, Juan Pablo

2008 *Movimientos sociales y procesos constituyentes*. Disponible en <<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html>>.

NOHLEN, Dieter

2008 *Sistemas electorales en su contexto*. México.

ORTIZ, Santiago

2008 *El contexto político de la Asamblea Constituyente en Ecuador*. Disponible en <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>>

PADILLA, Dolores y María Paula ROMO

2004 Informe de evaluación técnica del proyecto Fortaleciendo el Estado de Derecho para la Equidad Social y de Género, ejecutado por la Fundación Equidad y Desarrollo.

PALACIOS, Patricia y Thalía ÁLVAREZ

1999 *La Otra Mitad*. Boletín del Servicio de Información sobre la situación de las Mujeres y las Relaciones de Género en el Ecuador, N.º 5, Fundación Mujer y Sociedad.

RODAS, Raquel y María CUVI

2007 *Las propias y los ajenos: miradas críticas sobre los discursos del movimiento de mujeres del Ecuador*. Quito: Abya-Yala.

ROSETO, Rocío

2002 *Diseño de políticas públicas para la protección integral de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en el Ecuador*. Trabajo monográfico para obtener el diploma superior en Derechos Humanos y Democracia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia. Disponible en <<http://www.rociorosero.com/PDF/DERECHOS-SEXUALES-Y-REPRODUCTIVOS-ECUADOR.pdf>>.

ROSETO, Rocío y otras

2000 *De las demandas a los derechos: las mujeres en la Constitución de 1998*. Quito: AH editorial.

SÁNCHEZ PINTO, Silvana

2007 *Línea de base, acumulados y necesidades de formación de mujeres autoridades políticas en gobiernos seccionales* realizada para el proyecto Fortalecimiento de la Participación Política de Lideresas en Ecuador PADH/UASB, UNDEF, UNIFEM-RA. Disponible en <<http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/InstrumentosdeDerechosHumanos/InformesDH/Proyecto fortalecimientoliderezas.pdf>>.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

2004a Cartografía Electoral 2004. Quito.

2004b Informe 086-DAJ-TSE-2004 del TSE.

2000 *Instructivo a ser aplicado en las inscripciones de las candidaturas para la elección de los prefectos provinciales, alcaldes municipales, consejeros provinciales, concejales municipales y miembros de las juntas parroquiales*, emitido por resolución del 11 de marzo del 2000, difundida por oficio circular N.º 000053, del 14 de marzo del 2000.

VALDEZ, Anunziatta

2000 *Informe de la Comisión Especializada y Permanente de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia*. Período 1998-2000.

VALPUESTA, Rosario

2008 «Contrato social entre mujeres y hombres». *Revista de Derecho* N.º 9, UASB-Ecuador, Quito.

VEGA, Silvia

2005 «La cuota electoral en Ecuador, nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador». En Magdalena León (edit.). *Nadando contra la corriente, mujeres y cuotas políticas en los países andinos*.

2004 «La cuota electoral de las mujeres, elementos para un balance». En Cañete (2004).

VILLANUEVA, Rocío

2008 *Democracia paritaria, cuotas y sistemas electorales*. Ponencia en el panel Democracia paritaria: Propuestas, Avances y Perspectivas en el Proceso Constituyente.

## LINKS DE LA WEB

<http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-451.html>  
<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-450.html>  
<http://www.cre.com.ec/Desktop.aspx?Id=133&e=161635>  
<http://www.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Notas/Dolarizacion/Dolarizacion10años.pdf>  
<http://app.cne.gob.ec/ResultadosAsamblea2007/AsigEsc/index.html>  
[http://www.lexis.com.ec/WebTools/Biblioteca\\_Silec/Documentos/Lexis/DocsLibros/Proyecto%20Constitucion%202007.pdf](http://www.lexis.com.ec/WebTools/Biblioteca_Silec/Documentos/Lexis/DocsLibros/Proyecto%20Constitucion%202007.pdf)  
<http://asambleamujeresquito.blogspot.com/>  
<http://paularomo.blogspot.com/2008/03/prioridades-de-las-mujeres-en-la.html>  
<http://app.cne.gob.ec/Resultados2007/>

## NORMAS CONSULTADAS

Constitución de la República (2008).  
Constitución Política de la República (1998).  
Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.  
Ley N.º 2000-1 reformatoria a la Ley de Elecciones, a la Ley de Régimen Provincial, a la Ley de Régimen Municipal y a la Ley de Descentralización del Estado, publicada en el Registro Oficial, Suplemento N.º 20 del 18 de febrero del 2000.  
Ley Orgánica de Elecciones, Registro Oficial N.º 117 del 11 de julio del 2000.  
Registro Oficial N.º 124 del 6 de febrero de 1997.  
Registro Oficial N.º 183 del 13 de octubre del 2000.  
Registro Oficial N.º 551, del 9 de abril del 2002.  
Registro Oficial N.º 563, del 25 de abril del 2002.  
Registro Oficial N.º 629, del 30 de julio del 2002.  
Registro Oficial N.º 316, del 19 de julio del 2006.  
Registro Oficial Suplemento N.º 8, del 25 de enero del 2007.  
Registro Oficial N.º 578, del 27 de abril del 2009.  
Registro Oficial Suplemento N.º 39, del 20 de marzo del 2000.  
Registro Oficial N.º 710, del 22 de noviembre del 2002. Resolución 028-2002-TC, del 12 de noviembre del 2002.  
Tribunal Supremo Electoral, Resolución N.º PLE-TSE-7-23-5-2007, publicada en el Registro Oficial N.º 118 del 3 de julio del 2007.

Tribunal Supremo Electoral, Resolución N.º RJE-PLE-TSE-1-16-7-2004, del 16 de julio del 2004, publicada en el Registro Oficial N.º 384, del 23 de julio del 2004.

Tribunal Supremo Electoral, Resolución RJE-PLE-TSE-1-17-7-2004, publicada en el Registro Oficial 392, del 4 de agosto del 2004.

## PRINCIPALES ABREVIACIONES

ACOPE	Asociación de Consejeras Provinciales del Ecuador
AMJUPRE	Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales del Ecuador
AMUME	Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador
CEDIME	Centro de Investigación de los Movimientos Sociales
CEPAM (Quito)	Centro Ecuatoriano para la Promoción y Acción de la Mujer
CEPAM (Guayaquil)	Centro de Atención y Ayuda para la Mujer
CEPLAES	Centro de Estudios de Planificación y Estudios Sociales
CMNJF	Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia
CNE	Consejo Nacional Electoral
CONAMU	Consejo Nacional de las Mujeres
DP	Democracia Popular
FEQ	Fundación Equidad y Desarrollo
GAMMA	Grupo de Apoyo al Movimiento de Mujeres del Azuay
ID	Izquierda Democrática
IDEA	Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
MPD	Movimiento Popular Democrático
OEA	Organización de los Estados Americanos
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional
PSC	Partido Social Cristiano
PSP	Partido Sociedad Patriótica
REMTE	Red Latinoamericana de Mujeres Transformando la Economía
SENDAS	Fundación Servicio para un Desarrollo Alternativo del Sur
TC	Tribunal Constitucional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UDC	Unión Demócrata Cristiana
UE	Unión Europea



Capítulo 3  
Paridad y alternancia en Bolivia  
Avances y desafíos de la participación de las mujeres  
en la política

Marlene Choque Aldana

## Introducción

El año 2012 empezó con aires nuevos en la política boliviana. Por primera vez, las dos cámaras legislativas son presididas por mujeres. La renovación anual de las directivas camarales definió que dos assembleístas del Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP) —Gabriela Montaña, senadora por el departamento de Santa Cruz, y Rebeca Delgado, diputada por el departamento de Cochabamba— sean las principales responsables de la gestión legislativa a partir del 22 de enero de este año. El hecho tiene caracteres novedosos y promisorios en la continua apertura y ampliación de la participación de las mujeres en la política.

Más allá de esta de por sí notable elección en la Asamblea Legislativa Plurinacional, la novedad resonó con un desafío que durante esa semana enfrentó la principal organización de la sociedad civil de Bolivia. La Central Obrera Boliviana (COB) realizó su congreso ordinario por esas mismas fechas. Confederaciones y federaciones laborales femeninas —de mujeres campesinas, de trabajadoras del hogar— anunciaron su propuesta de establecer paridad entre varones y mujeres en el Comité Ejecutivo Nacional de la organización. Aunque finalmente no tuvieron éxito —de hecho, ninguna mujer fue elegida como parte del Comité Ejecutivo Nacional—, el hecho de haberla planteado es significativo, ya que contribuye a los debates sobre la equidad y se enlaza con impulsos institucionales tales como la formulación de un proyecto gubernamental de Ley de Despatriarcalización que incluye la paridad en las directivas de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>123</sup>

La referencia de la COB y su congreso no es gratuita. Se acepta comúnmente que la política boliviana funciona en forma simultánea en dos ámbitos: por un lado, en la arena institucionalizada de los ministerios y los órganos deliberantes; por otro lado, en las calles, que proveen de un escenario a numerosas movilizaciones y actos de protesta. Los avances y tropiezos que se produjeron en ambas esferas permiten a las mujeres plantear propuestas y desafíos y actuar desde posiciones de poder.

Este informe se refiere al primero de esos ámbitos, a la política institucional y los poderes constituidos, con énfasis en la paridad y la alternancia en cuerpos legislativos, en el marco del *proceso de cambio* que se está desarrollando en el país.

La vigencia de una nueva Constitución Política del Estado indica suficientemente las transformaciones que las instituciones están atravesando. El Estado plurinacional enunciado constitucionalmente está en construcción. Ahora, los pueblos indígenas tienen mayor presencia política; existen 37 idiomas oficiales; la «democracia intercultural»

—el *modelo boliviano* de la democracia— aspira a combinar sin fricciones a las instituciones liberales y republicanas con las tradiciones culturales andinas y amazónicas. Con menor bullicio, pero de manera igualmente ostensible, las mujeres tienen cada vez mayor acceso a cargos de poder. Aunque la Constitución no prescribe explícitamente la paridad y la alternancia para todos los cuerpos de representación en la nueva estructura del Estado, el desarrollo legislativo está instituyendo modificaciones en ese sentido, cuyo impacto podrá evaluarse efectivamente solamente en los años posteriores. Si hasta hoy los potenciales efectos igualitarios de la paridad fueron conjurados por el carácter mixto de la representación —por la prioridad dada a las circunscripciones uninominales, para las que las mujeres casi siempre fueron candidatas suplentes—, la nueva legislación establece la paridad en todos los tipos de circunscripción a partir de la próxima elección.

De acuerdo con las leyes del Régimen Electoral y del Órgano Electoral, que desarrollan la Constitución Política del Estado promulgada en febrero del 2009, las próximas elecciones de senadores y diputados —en el nivel nacional—, assembleístas departamentales y regionales, y concejales municipales, deberán dar cumplimiento a la paridad y alternancia de género en las listas de candidatura para circunscripciones plurinominales, así como en las proporciones de candidatas mujeres y candidatos varones en circunscripciones uninominales. Las últimas elecciones generales (2009), y departamentales, regionales y municipales (2010), circunscribieron la paridad y la alternancia a las circunscripciones plurinominales —correspondientes a toda la cámara de senadores, a menos de la mitad de los escaños en la cámara de diputados, a la mitad de los puestos en las asambleas departamentales, y a todos los cargos en la asamblea de la primera región constituida hasta hoy y en los concejos municipales de todo el país—.

En el informe se examinarán los pasos que condujeron a la consagración de la paridad en las leyes. Se asumirá que tanto la adopción legal de las cuotas y la paridad como su impacto en la igualdad política forman parte de ese proceso continuo de ensanchamiento de los derechos políticos de las mujeres. Se trata de un proceso sobredeterminado por la activa y aún volátil dinámica política boliviana, la debilidad de las instituciones estatales, la crisis del sistema de partidos, la apertura global a las luchas de las mujeres y, sobre todo, por el esfuerzo constante de las organizaciones de mujeres y grupos de activistas.

La trayectoria de las reformas hacia la paridad y la alternancia se inició a mediados de la década de 1990, a partir de la demanda de mujeres políticas y grupos feministas, en momentos en que las reformas trataban de dar mayor legitimidad a las instituciones políticas formales. La introducción de las cuotas de mujeres en las candidaturas fue vista como parte de esas reformas, que también incluyeron las circunscripciones uninominales para la Cámara de Diputados y la ampliación de la ciudadanía a los jóvenes de 18

años. Posteriormente, las grandes protestas (2000-2005), la caída del sistema de partidos y el proceso constituyente generaron un escenario político nuevo, que propició la adopción de la equivalencia de género como una de las bases de la democracia boliviana.

## 1. ANTECEDENTES DE LA PARIDAD

Para analizar la ruta hacia la aprobación de la paridad en Bolivia, se pueden considerar dos antecedentes. El primero se circunscribe a la aprobación de la llamada Ley de Cuotas (1997); el segundo se relaciona con el período previo al proceso constituyente, a la «desmonopolización» de la política, cuando se admitieron las candidaturas de organizaciones no partidarias con varias condiciones, que incluían la paridad de género (2004).

### 1.1 Participación política de las mujeres y Ley de Cuotas

La Revolución Nacional instituyó el Voto Universal (Decreto Ley 3128, del 21 de julio de 1952). Si bien anteriormente la ciudadanía no estaba vedada de manera explícita para las mujeres, existían mecanismos de exclusión —como la renta o el empleo no servil— que impedían su ejercicio pleno. El Decreto Supremo 4315, del 9 de febrero de 1956, estableció que «Las mujeres pueden ejercer todos los cargos de elección popular, siempre que llenen las condiciones establecidas en el artículo anterior, a excepción de la señalada en el inciso 4) que no rige para el elemento femenino» (Art. 123, referido a las condiciones de elegibilidad, entre las que se incluía el servicio militar, indispensable para los varones). Desde entonces, se mantuvo esta prescripción en los estatutos, leyes y códigos electorales.<sup>124</sup>

A pesar de esa apertura, la inclusión efectiva de mujeres en las listas de candidatos se postergó durante décadas, debido menos a la preferencia de los partidos por los candidatos varones que al largo período de gobiernos militares.<sup>125</sup> En las legislaturas elegidas en 1979 y 1980, en el convulso período de la transición desde las dictaduras, solamente hubo dos congresistas mujeres elegidas. No huelga consignar sus nombres: Lydia Guéiler, en 1979 —quien en su condición de presidenta de la Cámara de Diputados asumió interinamente la Presidencia de la República en noviembre de ese año—, y Amalia Decker, en 1980.

La participación de las mujeres fue, sin embargo, muy influyente, sobre todo en la apertura que derivó a la larga en la restauración de la democracia. Por ejemplo, fueron cuatro amas de casa de los campamentos mineros quienes, entre fines de 1977 y principios de 1978, iniciaron efectivamente la transición, con una huelga de hambre que se masificó y consiguió que el gobierno militar diera la amnistía para los proscritos y perseguidos políticos, y la posibilidad de elecciones con participación irrestricta —la propuesta gubernamental de transición incluía una «lista negra» de dirigentes sociales y políticos vetados—. En las elecciones de 1978 —anuladas tras un fraude vergonzoso a favor del candidato militar—, Domitila Barrios de Chungara, dirigente de los comités de amas de casa mineras, sería candidata a la Vicepresidencia de la República.<sup>126</sup> La agenda sociopolítica de ese período —referida sobre todo a la recuperación de las libertades civiles y las instituciones de la democracia— no incluía las cuotas de género ni la paridad; de hecho, mujeres y varones luchaban conjuntamente por aspiraciones democráticas básicas, como la vigencia de los derechos humanos fundamentales.

En 1985, solamente hubo 4 diputadas —sobre un total de 130— y ninguna senadora —sobre 27, en total—; en 1989, 10 diputadas y 2 senadoras; en 1993, 12 diputadas y una senadora. Las cuotas se implementan desde 1997; ese año hubo 13 diputadas titulares y una senadora. La diferencia con la legislatura anterior se expresa sobre todo en el número de parlamentarias suplentes —35 frente a 15, de 1993—. Las legislaturas posteriores muestran un avance más apreciable: 24 diputadas y senadoras en el 2002, 22 diputadas y una senadora en el 2005, 29 diputadas y 16 senadoras en el 2009. En este último año, el senado se amplió a 36 miembros; más adelante se ofrece un gráfico con las cifras correspondientes a todo el período.

La Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, Ley 1779, del 19 de marzo de 1997, conocida como Ley de Cuotas, introdujo modificaciones en varias leyes y estableció un mínimo de participación femenina en las candidaturas para el Congreso. Fue formulada como parte del proceso de reformas políticas iniciado con los acuerdos de los partidos con representación partidaria (1991) y profundizado durante el período 1993-1997, en el que se aprobaron las leyes de privatización (Ley de Capitalización, 1994), de reforma municipal (Ley de Participación Popular, 1994), de reforma educativa (1994) y de descentralización administrativa (1995). De estas leyes, la única que puede considerarse como antecedente es la Ley de Participación Popular, que no prescribió cuotas pero incluyó entre sus objetivos «perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres» (artículo 1).

La Ley de Participación Popular generó expectativas de democratización en la política municipal, pero los resultados de las elecciones de 1995 —las primeras después de su aprobación— no fueron halagüeños en términos de número de concejales electas. Se produjo un descenso abrupto en el número de mujeres concejales municipales elegidas, que pasaron de 246 de la anterior elección a 103; una caída del 9% al 6% del total de concejales elegidos en todo el país. De acuerdo con una de las entrevistas realizadas para este trabajo, hubo un *desencanto postparticipación popular*. «Pese a la mirada progresista, equitativa, sin sesgos de género en la redacción de la Ley Participación Popular, dijimos: “Si no hay algo compulsivo, esto no va a marchar”».<sup>127</sup>

El desencanto confluyó con las discusiones que siguieron a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Beijing ese mismo año, 1995. A partir de la constatación de que las reformas eran insuficientes para promover la equidad política, convergieron los movimientos feministas y las mujeres políticas. Existía la experiencia argentina de la Ley Nacional de Cupo (1991) —Ley 24012, art. 60, del Código Electoral—, que instituyó un cupo mínimo del 30% de mujeres en las listas para cualquier puesto de elección. Estos elementos —la percepción de déficits en las reformas, la discusión internacional y la existencia de un antecedente en un país vecino— fueron parte de la discusión que derivaría en la propuesta de Ley de Cuotas en Bolivia.

La constatación de que las mujeres seguían sufriendo exclusión a pesar de los avances logrados en el proceso iniciado con la Ley de Participación Popular —el momento de mayor ampliación de derechos políticos después de la recuperación de la democracia en los años ochenta— percutió en el debate político, la reflexión conceptual y la voluntad que derivó en la Ley de Cuotas: «Entonces nos planteamos: “Las elecciones (generales) del 97 no pueden pasar sin tener una ley de cuotas”».<sup>128</sup>

Desde 1993, existía la Subsecretaría de Asuntos de Género (SAG), instancia dependiente del Ministerio de Desarrollo Humano que dio un fuerte impulso a las demandas de las mujeres y promovió organizaciones como el Foro de Mujeres Políticas,<sup>129</sup> en el que participaban representantes partidarias, feministas, activistas, trabajadoras y miembros de ONG, entre otras. Su objetivo común era ampliar la democracia boliviana y buscar la igualdad política entre hombres y mujeres. Las cuotas se articulaban sin dificultad a ese objetivo, aunque no necesariamente a los objetivos de la SAG. Las enormes desigualdades sociales y la inestabilidad institucional crónica habían nublado esta demanda y recién se empezaba a reflexionar sobre la necesidad y posibilidad de adoptar medidas de acción afirmativa desde los ámbitos gubernamentales.

En ese escenario, se manifestaron actoras sociales y políticas *empoderadas*, comprometidas, con firme voluntad política y que demostraron la capacidad de modificar la agenda pública incluyendo un tema hasta entonces impensable. Dos elementos claves que diferencian este momento de otros anteriores son la existencia de una agenda de género compartida y de una estrategia clara y hacedera; y, en segundo lugar, una predisposición de las organizaciones de mujeres a la búsqueda de alianzas y acuerdos con actores estratégicos. Junto a las activistas se encontraba un grupo muy activo y efectivo de mujeres políticas que habían sido invitadas a participar en elecciones o eran militantes sobre todo de partidos tradicionales como el Movimiento Nacionalista Revolucionario, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y Acción Democrática Nacionalista.

No se trataba de un grupo numeroso (no eran más de 20 parlamentarias, entre suplentes y titulares): «No éramos número y había que hacer espectacularidad; algunas veces nos poníamos chalinas, nos tapábamos la boca, o íbamos como con *burkas*; o se portaban letreros con consignas durante las sesiones parlamentarias». Un segundo elemento destacable era que las mujeres políticas se preparaban para enfrentar situaciones cambiantes: «No podíamos tener un solo discurso, teníamos que tener plan A, plan B, plan C [...] Cuando nos decían: “¿Qué proponen ustedes?”, teníamos preparado el texto [...] el artículo con su fundamentación de motivos». <sup>130</sup> De acuerdo con una de las personas entrevistadas para este estudio, el grupo de mujeres parlamentarias «convirtió el Palacio Legislativo en un “Estado mayor” de las demandas de mujeres, permitiendo la discusión de temas y la circulación de personas de diferentes organizaciones». <sup>131</sup>

Entre 1996 y 1997, las mujeres políticas acordaron una agenda apretada, ya que tenían la presión de la fecha de convocatoria de un proceso electoral, lo cual exigía medidas inmediatas. Según declaración de algunas entrevistadas, privilegiaron las acciones de sensibilización y convencimiento mediante visitas a líderes políticos y a medios de comunicación masiva. Acordaron un conjunto de reglas que, al mismo tiempo, garantizaran que no hubiera manipulaciones de las demandas ni acoso a sus portavoces. Así, las visitas se realizaban en grupos plurales integrados por mujeres de distinta filiación partidaria —nunca solas— a los jefes de partido y representantes del parlamento, lo que ejercía una presión difícil de soslayar. <sup>132</sup>

En coordinación, organizaciones de mujeres y el Foro de Mujeres Políticas programaron acciones colectivas para dar visibilidad a sus demandas. Dichas acciones se realizaron en momentos en que podían lograr mayor impacto y sensibilización —fechas conmemorativas como el Día de la Mujer, o cuando se realizaban reuniones para reformar la normatividad electoral—. Se trataba de movilizaciones en las calles y plazas, plantones y vigiliadas frente a la sede de las instituciones —electorales o el parlamento—.

De acuerdo con personas entrevistadas para este estudio, desde la sociedad civil las organizaciones de mujeres además hicieron circular «cadenas de cartas con peticiones al congreso», solicitaron audiencias con los congresistas y con las brigadas regionales, e hicieron *lobby* con los representantes de las brigadas departamentales para contribuir al proceso de sensibilización a los políticos.<sup>133</sup> La búsqueda de alianzas logró que las cúpulas de los partidos acepten la demanda de las cuotas, en algunos casos con resignación.<sup>134</sup> Así, la consecución de la Ley de Cuotas «no fue ni una concesión, ni un regalo ni de los diputados o de la asamblea, sino fue algo que se vino trabajando, exigiendo desde las organizaciones de mujeres en una muy interesante e inédita alianza con las mujeres militantes de partidos políticos».<sup>135</sup>

La Ley de Cuotas estableció que una de las obligaciones de los partidos era: «Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular».<sup>136</sup> Al modificar algunos artículos de la Ley 1794, del 20 de agosto de 1996, la Ley de Cuotas estatuyó que en las candidaturas para la Cámara de Diputados debía presentarse «un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer» (Art. 5.2.c). Establecía también un 25% para el caso del Senado: «en cada Departamento al menos uno de cada cuatro candidatos, será mujer» (Art. 5.2.b.).

Estas cuotas no implicaban alternancia ni distinguían entre candidatas a parlamentarias titulares y suplentes, de manera que no podían garantizar que un 25% o 30% de los parlamentarios fueran efectivamente mujeres. Hubo críticas en las organizaciones feministas por esta limitación, pero finalmente se impuso la idea de que se trataba de un punto de partida —no la clausura de las demandas de mayor participación— y que los avances siguientes se debían ir conquistando paulatinamente y de manera sostenida. Leyes posteriores —la Ley 2282, del 4 de diciembre del 2001, por ejemplo— extendieron la aplicación de la cuota de 30% a las elecciones municipales, con la alternancia en las candidaturas para la segunda y tercera concejalías.

Tal como se verá en otra parte del documento, la Ley de Cuotas no alcanzó resultados notables, sobre todo por las características del sistema electoral mixto. En elecciones generales, más allá de que las cuotas se imponían a las candidaturas sin distinguir entre parlamentarios titulares y suplentes, en la Cámara de Diputados no se aplicaban a todos los escaños por la primacía de las circunscripciones uninominales —para las cuales no se establecía cuota femenina—.<sup>137</sup> El sistema de asignación de escaños seguía siendo proporcional y los resultados del voto por los candidatos a presidente de la República

definían cuántos diputados se repartían por partido en cada uno de los nueve departamentos. Cada partido presentaba candidaturas individuales para las circunscripciones uninominales y una lista para la circunscripción departamental, pero el total de diputaciones que obtenía, sumando «uninominales» y «plurinominales», debía ser proporcional al número de votos válidos logrados por su candidato presidencial. Como los diputados electos en circunscripciones uninominales tenían primacía, los de la circunscripción departamental plurinominal, a la cual se aplicaba la cuota, completaban o *rellenaban* el total de diputaciones que proporcionalmente le correspondía al partido.<sup>138</sup> En la Cámara de Senadores, solamente uno de los cuatro puestos de candidatura que cada partido presentaba en un departamento era ocupado por una mujer —usualmente, la candidatura suplente a la segunda senaduría—.

## 1.2 La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, y la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente

Las cuotas se aplicaron en las elecciones generales de 1997 y el 2002. El 17 de octubre del 2003, tras varios días de convulsión social y violencia militar —que desde entonces se conoció como la Guerra del Gas—, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a su cargo y huyó del país. El vicepresidente, Carlos Mesa, asumió la presidencia y se comprometió a impulsar la llamada Agenda de Octubre, que incluía un referéndum sobre la política energética, la modificación de la Ley de Hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. La población identificó a la clase política como responsable fundamental de la Guerra del Gas y de su ominoso saldo de 67 muertos. Se hizo cada vez más firme la demanda de «desmonopolizar» la representación en la política institucional y participar en elecciones sin necesidad de postular a través de la mediación de un partido político.

Las posibles opciones de «desmonopolización» incluían la representación a partir de organizaciones corporativas existentes —sindicatos, federaciones de juntas vecinales, comunidades campesinas, pueblos indígenas— y la creación de nuevas organizaciones. La decisión de los parlamentarios se decantó por los pueblos indígenas y por agrupaciones ciudadanas que debían crearse ex profeso para participar en la política institucional. La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Ley 2771, del 7 de julio del 2004, estableció «una cuota no menor al cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia» (Art. 8). Así, las candidaturas de las agrupaciones no partidarias debían observar la paridad, pero los partidos políticos continuaron rigiéndose por las cuotas del

30% y 25%, en un contexto en el que la presencia en la política de los desprestigiados partidos «tradicionales» —sobre todo el Movimiento Nacionalista Revolucionario, Acción Democrática Nacionalista y el Movimiento de la Izquierda Revolucionaria, que habían sido fundamentales durante el período de estabilidad conocido como «democracia pactada»—<sup>139</sup> estaba disminuyendo notablemente y el partido emergente más vigoroso (el MAS-IPSP) aplicaba, por iniciativa propia, una cuota de candidatas del 50%, similar a la de las agrupaciones y pueblos indígenas.<sup>140</sup>

El período 2004-2005 fue de mucha inestabilidad, pero a la vez de apertura política. El debate sobre la «desmonopolización» fue denso, aunque no prolongado. La creación de nuevas formas de participación —como las agrupaciones ciudadanas y el reconocimiento de los pueblos indígenas— no era una respuesta automática a esta demanda, de manera que tampoco podía ser automática la propuesta de una cuota femenina. Por la premura con que se aprobó la ley, el *lobby* de las organizaciones no fue extenso, pero sí efectivo, ya que los legisladores acogieron la paridad y la alternancia en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004). En algunos casos, los políticos vieron a las agrupaciones y a los pueblos indígenas como adversarios, de manera que la cuota podía entenderse como la imposición de mayores exigencias —debe considerarse que la cuota de 50% se aplicaba solamente a estas organizaciones y no a los partidos políticos—.

Una de las tareas incluidas en la llamada Agenda de Octubre fue convocar a una Asamblea Constituyente, que debía reencauzar las relaciones entre la sociedad y el Estado, y dar legitimidad a las instituciones. El presidente Carlos Mesa renunció en junio del 2005, antes de realizar la convocatoria; durante el interinato de su sucesor, Eduardo Rodríguez, se promulgó una ley que establecía que los constituyentes debían ser elegidos en julio del 2006 y que la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente debía aprobarse en los primeros meses de la siguiente legislatura. Le tocó a Evo Morales, elegido presidente en diciembre del 2005, promulgarla. En las discusiones previas, hubo varias propuestas de inclusión de cuotas de género y de paridad, aunque la principal discusión no se refería a la representación de las mujeres sino de los pueblos indígenas. La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, Ley 3364, del 6 de marzo del 2006, aumentó la cuota mínima de mujeres en las listas de candidatos para los partidos —aunque implícitamente la disminuyó para las agrupaciones y pueblos indígenas, que según la ley del 2004 debían observar proporciones paritarias—, de manera que en las circunscripciones plurinominales departamentales se exigía al menos un 40% de participación femenina. Cada fuerza política debía incluir: «a) Tres candidatos a Constituyentes por cada circunscripción territorial [...]; los dos primeros necesariamente deberán conformar un binomio (hombre-mujer/mujer-hombre). b) Cinco candidatos a

Constituyente por cada circunscripción departamental, [... de los cuales] dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia (hombre-mujer/mujer-hombre)». <sup>141</sup>

Los resultados de la elección fueron promisorios. De 255 asambleístas, 86 eran mujeres; el 33,7% que representaban fue, hasta entonces, la más alta proporción de participación femenina en un cuerpo de representación nacional. Para las organizaciones promotoras de la paridad, la presencia de varias representantes mujeres significaba la posibilidad de introducir demandas específicas en varias comisiones de la asamblea, mediante *lobbying* y compromisos establecidos con cada representante electa. Ya que se trataba de una elección excepcional —el sistema electoral era ad hoc; a diferencia del Congreso, la Asamblea no sería bicameral; sus miembros llegaban a un número inusitadamente alto—, ni la fórmula ni las formas de candidatura y de voto se repitieron en procesos posteriores.

## 2. CONTEXTO DEL DEBATE HACIA LA PARIDAD: EL PROCESO CONSTITUYENTE

La campaña por las cuotas sembró la certeza de que las mujeres podían trabajar conjuntamente en función de agendas comunes y un «pacto de género» tácito entre organizaciones de activistas y dirigentes políticas. Pero ese pacto debía construirse intersubjetivamente, con esfuerzo y visión estratégica; no derivaba naturalmente de la condición compartida de sujeto subalterno ni era una mera complicidad episódica o confluencia calculada. En la etapa posterior, las acciones deberían tener mayor participación, mayor firmeza, y coordinación desde redes nacionales y locales que se sumaban a las nuevas acciones y demandas, precisamente por el esfuerzo constante y coordinado de las organizaciones.

Existía el sentimiento generalizado y la constatación de que las cuotas del 30% eran insuficientes y de que su impacto era reducido. Por otro lado, la crisis política del 2003 había hecho desaparecer de hecho a los interlocutores tradicionales de las demandas de las organizaciones de mujeres. La «clase política» anterior se había desbandado; los partidos tradicionales, que habían constituido el núcleo del anterior sistema, prácticamente ya no existían, y las negociaciones para cualquier cambio en los derechos políticos debían hacerse con otros actores y en un escenario diferente: el llamado «proceso de cambio». El proceso constituyente abría una estructura de oportunidades ineludibles.

Entonces, se observó una mayor sinergia entre diferentes actores; se desarrolló una estrategia muy clara de lo que se quería y se buscaba, y una conciencia de que el proceso constituyente no se cerraba con la aprobación del texto constitucional sino que luego habría que continuar con las acciones de seguimiento y vigilancia alrededor de las leyes específicas derivadas de la Constitución. En el 2006 se alcanzó un pacto de las mujeres para hacer propuestas a la Asamblea Constituyente. Entre las instancias que jugaron un papel importante en este proceso sobresalía la Coordinadora de la Mujer. De acuerdo con la actual ejecutiva de la Coordinadora, en esta etapa hubo una estrategia más clara de la actuación de las mujeres y sus organizaciones.<sup>143</sup>

A partir de una serie de debates con diferentes sectores, se hicieron propuestas a la Asamblea Constituyente. No todas fueron recogidas, pero se buscaron alianzas con asambleístas, de manera que las demandas ingresaran al texto constitucional por alguna de las comisiones. De acuerdo con una de las entrevistadas durante la elaboración de este trabajo, la intersubjetividad propiciada por el proceso constituyente permitió articular una agenda común:

[...] todo el proceso de deliberación en la asamblea constituyente permite encontrarse [...] a las mujeres indígenas y no indígenas, y establecer sin decirlo una agenda común para incorporarla en la constitución política del Estado [...] Son varios actores, varios proyectos, son varias vertientes que ayudan a los y las asambleístas que vienen desde diferentes organizaciones, instituciones e instancias [...] Todas esas fuerzas hacen que confluya en lo que es la Constitución Política del Estado.<sup>144</sup>

Esa agenda común no se refería solamente a la paridad en elecciones. Se plantearon seis ejes que agrupaban temas como la maternidad segura, el empleo digno, la violencia sexual o el aborto; en general, promovían la explicitación de la igualdad y el reconocimiento de derechos especiales para las mujeres. Durante las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, el cabildeo de las organizaciones de mujeres se desplegó en varias direcciones, logrando resultados en general favorables, aunque desiguales en cada comisión. Las activistas reconocían que no se podía tener el mismo éxito para todas las demandas, que la resistencia de los políticos y otros actores estratégicos se haría más clara en temas como el aborto o la paridad, y que había que persistir con el mismo empeño después de aprobarse la Constitución.

El activismo de las organizaciones de mujeres en el proceso constituyente se basó en una estrategia compartida por varios grupos y organizaciones que se nuclearon sobre todo alrededor de la Coordinadora de la Mujer. Las deliberaciones en la Asamblea no tuvieron un curso regular debido a que la polarización y los intereses de corto plazo —tanto de los oficialistas como de los opositores— apuntalaron una dinámica de

conflicto que bloqueó las posibilidades de negociación y acuerdo entre las fuerzas políticas, aunque sí hubo muchos intercambios y deliberación permanente en el seno de las organizaciones sociales. Aun en ese contexto, las propuestas de estas organizaciones fueron debatidas en las comisiones y posteriormente canalizadas por asambleístas mujeres y respaldadas por cabildeo y movilizaciones con el apoyo de numerosas organizaciones privadas que acompañaron y asesoraron este proceso. Finalmente, la Constitución no definió explícitamente la paridad, pero la incluyó en relación con los gobiernos de nivel departamental, y dejó abierta la posibilidad de considerarla y reglamentarla en el desarrollo legislativo.

## 2.1 La nueva Constitución Política del Estado y la paridad

En Bolivia, la paridad y la alternancia están enunciadas con precisión en las leyes electorales y no en la Constitución. A pesar de que en las discusiones de la Asamblea Constituyente se habían presentado propuestas explícitas de paridad y alternancia, y a pesar de que en los informes por mayoría de las comisiones se habían consignado con claridad ambas prescripciones en relación con la democracia representativa, en el proyecto de Constitución aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre del 2007 se prefirió una redacción menos clara y más abarcadora: «equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres» (Art. 11., referido a la democracia), que valía para todas las formas de democracia propuestas y no solamente para la representativa.<sup>145</sup>

Ese proyecto no llegó a someterse a referéndum; en octubre del 2008, fue modificado en el Congreso, como consecuencia de un acuerdo entre el oficialismo y la oposición. El acuerdo introdujo cambios fundamentales, sobre todo en los artículos referidos a la descentralización y a la autonomía de los gobiernos departamentales. En esa negociación, se reintrodujo la expresión «paridad y la alternancia», pero solo en relación con las asambleas legislativas departamentales, quedando consagrada de esta manera:

Art. 278. II. La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género.

La Constitución aprobada y actualmente vigente mantiene la idea de equivalencia y de igualdad de condiciones entre hombres y mujeres en la democracia (Art. 11) y tiene un lenguaje generizado y sensible a las demandas de las mujeres:

Art. 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

Para la composición de las dos cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la igualdad se explicitó así: «Art. 147. I. En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres». En el caso de la organización y elección de candidatos en partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que se presenten a elecciones, se expresó de este modo:

Art. 210. II. La elección interna de las dirigentas y los dirigentes y de las candidatas y los candidatos de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos será regulada y fiscalizada por el Órgano Electoral Plurinacional, que garantizará la igual participación de hombres y mujeres.

El tratamiento de la paridad en la Constitución difiere de la manera en que se consideraron otros temas, para los cuales los constituyentes llegaron, en su redacción, a detalles más profundos, con el fin de imponer un «candado constitucional» frente a cualquier posibilidad de mala interpretación o modificación en el desarrollo legislativo, además de responder simbólicamente a sus bases.<sup>146</sup> La propuesta de las organizaciones de mujeres a la Asamblea Constituyente, que incluía con precisión la paridad y la alternancia en todos los niveles, no recibió igual respaldo de los constituyentes, quienes admitieron fórmulas verbales más abiertas, pero que no limitaban los posibles avances en la legislación.<sup>147</sup> La explicitación de la paridad y la alternancia en la legislación fue, precisamente, el siguiente objetivo de las organizaciones de mujeres.

## 2.2 Desarrollo legislativo de los mandatos constitucionales. Régimen Electoral Transitorio y Régimen Electoral Permanente

La primera disposición transitoria que la Constitución le encargó al Congreso saliente fue la aprobación de una ley electoral transitoria —que se promulgó en abril del 2009— para regular las elecciones generales de diciembre del 2009, en las que se eligió al actual presidente y a la primera legislatura de la Asamblea Legislativa Plurinacional —la nueva denominación del poder legislativo—. La segunda disposición transitoria definió un conjunto de cinco leyes conocidas como estructurales —la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y

Descentralización—, que debían aprobarse durante los primeros 180 días de la legislatura inaugurada el 22 de enero del 2010.

Con esta agenda legislativa, el activismo continuó de diversas maneras, orientándose al seguimiento del desarrollo legislativo y a la elaboración de agendas de las mujeres para incorporarlas en el debate público. En el caso de los derechos políticos, esto se tradujo en campañas alrededor de las leyes «estructurales». La secretaria ejecutiva de la Coordinadora de la Mujer sintetiza las campañas en cuatro subestrategias:

- 1) *Construcción de alianzas*, abriendo la agenda específica de las mujeres a otras formas de exclusión y opresión.
- 2) *Construcción de agendas comunes*, a partir del reconocimiento de la identidad como mujeres desde su diversidad, y mediante el fortalecimiento organizativo y de liderazgos.
- 3) *Construcción de agendas para acciones de incidencia*, generando espacios de discusión relacionados con los nuevos marcos normativos vigentes en el país en los niveles nacional, departamental, municipal e indígena.
- 4) *Articulación con los espacios del poder* desde el enfoque de incidencia a partir de dos elementos: i) la construcción de alianzas con mujeres en espacios de decisión —en diferentes niveles—; ii) acciones concretas de incidencia que implican labores cruzadas de movilización, de exigibilidad, reunión con los miembros de las comisiones parlamentarias, seguimiento en plenarias, interpelación a las acciones de las organizaciones y sus representantes (mujeres y varones).<sup>148</sup>

En esa línea, la paridad fue alcanzada en la Ley del Régimen Electoral Transitorio —Ley 4021, del 14 de abril del 2009, aprobada por el último Congreso de la República— como consecuencia de una serie de movilizaciones y cabildos que no carecieron de inventiva. Por ejemplo, tras una ceremonia religiosa en la Catedral de La Paz, las mujeres activistas, uniformadas con camisetas que exigían la paridad, ante la pregunta de una transeúnte acerca del grupo religioso al que pertenecían, declararon ser de la congregación de las Hermanitas de la Paridad.<sup>149</sup> Al igual que en el momento de la Ley de Cuotas, las demandas de las mujeres no parecieron ser riesgosas para la nueva clase política.

La Ley del Régimen Electoral Transitorio explicita la paridad y la alternancia tal como la asumen las posteriores leyes electorales:<sup>150</sup> «Artículo 4. II. La participación ciudadana deberá ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres» y:

Artículo 9 (De la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres). I. Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, Asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseñada una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente

varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción.

Posteriormente, la aplicación de la paridad fue vigilada muy de cerca, con presencia mediática y con acciones callejeras como plantones y vigalias. La campaña «Listas para las listas» sirvió para animar las redes de activistas y promover la inscripción de mujeres en las listas de candidatos, y también como un ejercicio de ciudadanía y control social efectivo. Además, descubrió varias irregularidades en la inscripción de candidaturas para las elecciones generales del 2009. «Listas para los votos», la campaña subsecuente, animó la participación electoral y el ejercicio de la ciudadanía de las mujeres.

La paridad y la alternancia introducidas en la Ley del Régimen Electoral Transitorio (2009) se mantuvieron en las subsiguientes leyes 18 y 26, del Órgano Electoral y del Régimen Electoral (2010), leyes definitivas que forman parte del paquete de leyes estructurales aprobadas según las disposiciones transitorias de la Constitución. Estas leyes consolidan la paridad y establecen una caracterización de la democracia boliviana que la Constitución no hizo: *democracia intercultural*, el «modelo boliviano» de la democracia, que «se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: *directa y participativa, representativa y comunitaria*, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral» (Ley 26, Art. 7). La paridad y la alternancia están definidas explícitamente en los postulados electorales de la *democracia intercultural* y —con el término de *equivalencia*— en sus principios. Así lo exponen las leyes definitivas del Órgano Electoral:

Postulados electorales. Artículo 8. (Paridad y alternancia). Consiste en la aplicación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado; en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos mediante normas y procedimientos propios.

Y también las del Régimen Electoral:

Artículo 2. (Principios de la democracia intercultural). h) *Equivalencia*. La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Art. 2).

Por su parte, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional (2010) establece lo siguiente:

Art. 19. III. La Asamblea Legislativa Plurinacional, por voto de dos tercios de sus miembros presentes, realizará la preselección de veintiocho postulantes, de los cuales la mitad serán mujeres, y remitirá la nómina de precalificados al Órgano Electoral Plurinacional.

El cabildeo realizado por las organizaciones de mujeres logró introducir en la redacción de la Ley del Régimen Electoral un elemento de enorme potencialidad, ausente en la ley transitoria: la necesidad de que al menos la mitad de las candidaturas titulares en circunscripciones uninominales sean de mujeres —en la elección para la actual legislatura, la proporción de candidatas titulares para estas circunscripciones estuvo entre el 11% y el 30% del total de cada fuerza política—:

En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres (Ley 026, Art. 11.b).

Las próximas elecciones se realizarán con esta legislación, de manera que los porcentajes de participación femenina en la Cámara de Diputados podrán variar sustancialmente.

## 2.3 Balance de las leyes relacionadas con la paridad

Bolivia es uno de los países que más reformas electorales realizó desde la restauración de la democracia (1982). A partir de entonces, en elecciones generales, solamente una vez sucedió que se aplicaron las mismas reglas en procesos sucesivos. Las continuas reformas expresan tácitamente algo que se hizo palmario en la crisis de octubre del 2003: las reformas son deficitarias frente a la dinámica democrática de la sociedad, que exige mayor participación y control. El tema de las cuotas y la paridad no está al margen de este curso general.

Desde el principio, las cuotas revelaron insuficiencias por la forma de asignación de escaños y por la manera en que los partidos respondieron, arreglándose para cumplir con el texto de la ley y limitando simultáneamente los alcances de la participación de las mujeres. La discusión de la paridad fue consecuencia de la percepción de esos déficits, así como la discusión de las cuotas había sido abierta por la decepción frente a los resultados de la Ley de Participación Popular en las elecciones municipales. En general, la evaluación de los resultados de una reforma plantea nuevos desafíos, tal como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1  
Leyes bolivianas relacionadas con la paridad

Ley	Logros	Limitaciones	Desafíos asumidos frente a las limitaciones
Ley 1551, de Participación Popular (1994)	Redacción no sexista.	Disminución del número de concejales.	Cuota mínima obligatoria. Alternancia.
Ley 1779, Ley de Cuotas (1997)	Mayor proporción de mujeres en los cuerpos de representación.	Conflicto con el resto del sistema electoral, por las características del sistema mixto. Los porcentajes de mujeres representantes son reducidos. Los partidos incumplen.	Paridad y alternancia.
Código Electoral (Ley 2282) (2001)	Alternancia en municipalidades a partir de la segunda concejalía.	Se limita a las concejalías.	
Ley 2771, de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004)	Se impone la paridad a estas organizaciones.	La paridad no se aplica a los partidos.	Ampliar la validez a todas las organizaciones.
Ley 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006)	La cuota sube al 40%. Un tercio de los constituyentes son mujeres.	No se evaluó en función de su eficacia, sino como oportunidad en el proceso constituyente.	Paridad y alternancia en todos los cuerpos de representación.
Constitución Política del Estado (2009)	Equivalencia de género.	La redacción no es explícita para todos los niveles del Estado.	Paridad y alternancia en el desarrollo legislativo.
Ley 4021, del Régimen Electoral Transitorio (2009)	Paridad y alternancia.	No se aplica a las circunscripciones uninominales.	Paridad en todas las circunscripciones en las leyes electorales definitivas.
Ley 018, del Órgano Electoral (2010), Ley 026, del Régimen Electoral (2010)	Paridad y alternancia para todas las circunscripciones.	Se aplicará a partir de las elecciones generales del 2014.	

Fuente: Elaboración propia.

Una de las claves de este proceso podría entenderse como «reflexividad», que involucra la evaluación permanente de los logros en los cambios legales y en la acción de las organizaciones activistas. Resalta la persistencia de estas organizaciones y de diversos sujetos que contribuyeron paulatinamente a la paridad y la alternancia. La Tabla 2 incluye una descripción de los principales actores.

Tabla 2  
Actores clave para la consecución de las cuotas y la paridad en Bolivia

Tipos de actoras	Participación / roles
<b>Desde la sociedad civil</b>	
Foro Político de las Mujeres	Cabildeo, negociaciones, incidencia. Asesoramiento y capacitación a organizaciones de mujeres. Redacción de leyes.
Coordinadora de la Mujer	Cabildeo, negociaciones, incidencia, Asesoramiento y capacitación a organizaciones de mujeres. Redacción de leyes.
ONG que trabajan solo con mujeres con adscripción de género (de alcance local y nacional)	Acciones colectivas de presión, movilizaciones, acciones de incidencia. Asesoramiento y capacitación a organizaciones de mujeres.
ONG que trabajan por los derechos humanos (de alcance nacional)	Acciones colectivas de apoyo a la aprobación de las leyes de cuotas y paridad. Asesoramiento y capacitación a organizaciones de mujeres.
Activistas (académicas, de movimientos)	Cabildeo, asesoramiento en negociaciones.
Feministas (intelectuales, activistas)	Cabildeo, asesoramiento en negociaciones, activismo.
Organizaciones sociales matrices de mujeres (federaciones y confederaciones sindicales, campesinas, indígenas, de trabajadoras, entre otras)	Acciones colectivas de presión, movilizaciones, acciones de incidencia. Cabildeo, negociaciones, incidencia, Socialización de normativas y propuestas a organizaciones de base de mujeres.
Dirigentes de organizaciones sociales matrices de mujeres	Cabildeo, negociaciones, activismo.
<b>Desde el sistema político</b>	
Mujeres parlamentarias (diputadas y senadoras, miembros y presidentes de comisión)	Cabildeo, negociaciones, incidencia, asesoramiento a organizaciones. Redacción de leyes.
Asociación de Concejalas de Bolivia (ACOBOL)	Capacitación y asesoramiento a organizaciones intermedias y de base. Redacción de leyes. Cabildeo, negociaciones, incidencia.
Algunos parlamentarios varones (diputados, senadores, miembros y presidentes de comisión y de las cámaras legislativas).	Alianza estratégica para cabildeo, negociaciones. Redacción de leyes.

Fuente: Elaboración propia.

La tabla explicita quiénes estuvieron a favor de las propuestas de paridad y alternancia, pero no detalla las oposiciones que tuvieron que enfrentar, pues, en general, la oposición no fue abierta. De hecho, una de las *armas* de las promotoras de las leyes de cuotas y paridad fue la publicidad y «[t]ener a la prensa como aliada, darle la noticia para que la pueda utilizar [...] Los políticos que estaban en contra] No podían decir que no, porque la prensa les filmaba; salían [de cámaras] y decían [más privadamente] que “no estaban

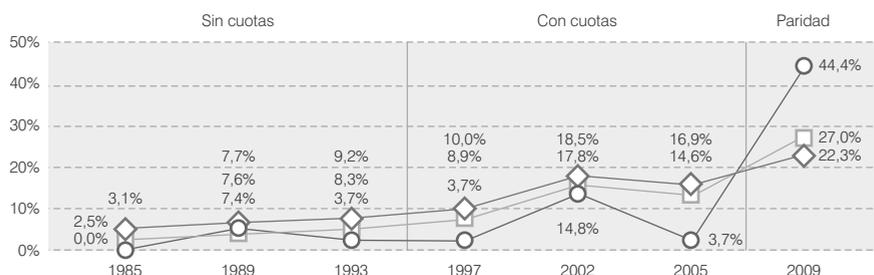
de acuerdo”». <sup>151</sup> Negar esta reivindicación abiertamente comportaba un deterioro de imagen para cualquier político. En ese escenario, la negociación con los políticos «era una suerte de impotencia, porque una se encontraba ya con una resistencia que, aunque no era explícita, era una resistencia efectiva. Te decían: “Sí”, pero después: “Ah, no, pero aquí no era”. El otro decía: “Aquí hay que ponerle una coma”». <sup>152</sup>

### 3. LA PARIDAD EN ACCIÓN

#### 3.1 Elecciones generales del 2009

Como se indicó, la inscripción de mujeres en las candidaturas para el Poder Legislativo estuvo afectada por la proscripción de las elecciones durante las dictaduras militares, por el carácter precario de las instituciones democráticas —que imponía un horizonte de perentoriedad en el que las demandas de género no resonaban— y por una arraigada cultura política de subordinación de las mujeres en función de la dicotomía público-privado. En el gráfico 1 se detallan las proporciones de parlamentarias titulares en las legislaturas a partir de 1985. Las curvas reflejan simultáneamente el avance de las cuotas —a partir de 1997— y la paridad —2009— y su dependencia de la dinámica política nacional.

Gráfico 1  
Proporción femenina en las cámaras legislativas, 1985-2009



	Número totales (varones y mujeres)	1985-1993	1997-2002	2005	2009
□ Congreso o asamblea		157	157	157	166
◇ Diputados	Uninominales Plurinominales Indígenas	130	68 62	70 60	70 53 7
○ Senadores		27	27	27	36

Fuente: CNE.  
Elaboración propia.

En efecto, el incremento en la elección de mujeres en el 2002 es la plasmación efectiva de las cuotas, pero la disminución en el 2005 está relacionada con la crisis política y la mayor importancia dada a otros problemas. La elección del 2005 implicaba la restauración institucional después del colapso del sistema de partidos y la crisis que suele epitomizarse en la Guerra del Gas. El notable incremento en el 2009 se acerca a los límites de lo que puede ofrecer el sistema electoral en la Cámara de Senadores y muestra la incompatibilidad de la paridad con este sistema en la Cámara de Diputados (tabla 3). Más allá, la pregunta sobre las vías que se deben avanzar para alcanzar la paridad plena parece relacionarse con la persistencia de los políticos en elegir a varones como primeros candidatos.

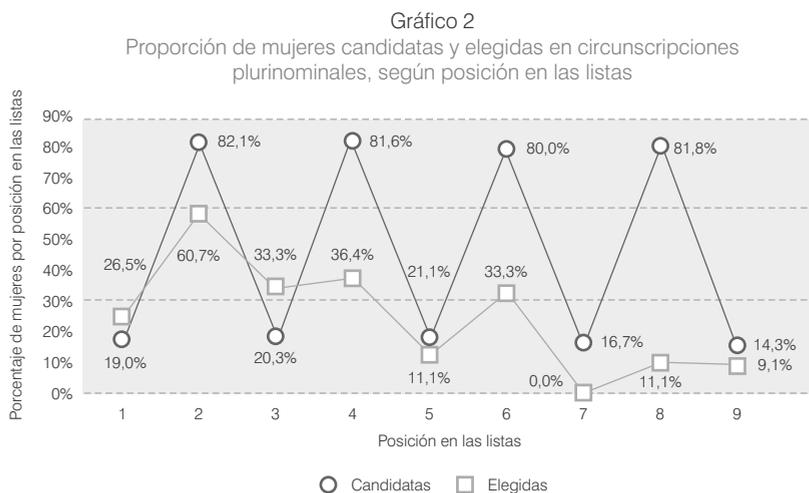
Tabla 3  
Sistemas electorales (elecciones generales, 1997-2009)

Elección	1997, 2002	2005	2009
Circunscripciones	1 nacional 9 departamentales 68 uninominales	1 nacional 9 departamentales 70 uninominales	1 nacional 9 departamentales 70 uninominales 7 especiales
Candidatura	Partidos políticos		Partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas
Forma de votar	2 votos (1 por lista, 1 por candidato uninominal).		2 votos (1 por lista, 1 por candidato en circunscripción uninominal o especial).
Fórmula electoral	<i>Diputados</i> (divisores naturales para circunscripciones plurinominales, mayoría simple para uninominales) <i>Senadores</i> (mayoría y minoría)		<i>Diputados</i> (divisores naturales, mayoría simple) <i>Senadores</i> (divisores naturales) <i>Presidente</i> (mayoría absoluta y segunda vuelta)
Barrera electoral	3% de los votos válidos en la circunscripción nacional.		
Composición del legislativo	130 diputados (68 de circunscripciones uninominales y el resto al igual que en procesos anteriores) y 27 senadores.	130 diputados (70 de circunscripciones uninominales) y 27 senadores.	130 diputados (70 de circunscripciones uninominales, 7 de circunscripciones especiales) y 36 senadores.
Cuota femenina	30% en diputados (circunscripciones plurinominales) y 25% en senadores.	<i>Partidos</i> : 30% en diputados (circunscripciones plurinominales) y 25% en senadores. <i>Agrupaciones y pueblos indígenas</i> : 50% en circunscripciones plurinominales en las dos cámaras.	50% en ambas cámaras (en circunscripciones plurinominales).

Fuente: elaboración propia.

El gráfico 2 compara las proporciones de mujeres candidatas en la composición de las listas partidarias y las proporciones de mujeres electas en diciembre del 2009. Se consideran solamente las circunscripciones plurinominales —en esa elección no hubo paridad en las elecciones uninominales— y los lugares en las listas de candidatura y en las listas de representantes electos. Se trata de listas para cada uno de los nueve departamentos, para elegir a todo el senado y a parte de la Cámara de Diputados; la otra parte de la Cámara de Diputados se elige en los departamentos, pero en circunscripciones uninominales. La vigencia de la alternancia permite esperar que, de existir un alto porcentaje de candidatas en el primer lugar de las listas partidarias, el porcentaje en el segundo lugar será bajo, nuevamente alto en el tercero y bajo en el cuarto. Esta alternancia es visible en las candidaturas, en tanto que los porcentajes, descendiendo de una posición a otra, son casi perfectamente complementarios: 19% de candidatas mujeres a primera diputación o senaduría (81% de varones); 82% de candidatas en la segunda posición, 20% en la tercera, 82% en la cuarta y así.

En cambio, la composición de las listas de asambleístas electos revela que a partir de la cuarta posición los porcentajes de mujeres son siempre menores que los que corresponden a las candidaturas. La composición de las candidaturas no se refleja en la composición de las cámaras. Existe una desviación que perjudica la presencia de las mujeres: la proporción de parlamentarias elegidas es mucho menor que la de candidatas a parlamentarias. Se trata de un problema en el que intervienen tres factores fundamentales de la política: la cultura política —aún patriarcal en los partidos políticos—, las estrategias de los políticos y el diseño institucional.



Fuente: CNE.  
 Elaboración propia.

Los resultados no dependen solamente del comportamiento de los electores ni de las preferencias de los políticos; también están determinados por el sistema electoral. Según se vio anteriormente, en Bolivia existe un sistema mixto, con circunscripciones plurinominales y uninominales para la Cámara de Diputados. Pese a la existencia de circunscripciones uninominales, la asignación de escaños es proporcional. Antes de asignar efectivamente las diputaciones, se define, según la fórmula d'Hondt, cuántas corresponderán a cada partido, considerando la votación por el presidente —que es la misma de la lista de circunscripción departamental plurinominal— y el total de diputaciones de cada departamento —incluyendo circunscripciones uninominales y plurinominales—. El cupo de cada partido comprende las diputaciones de circunscripción uninominal juntamente con las de circunscripción plurinominal, de manera que los candidatos ganadores de las circunscripciones uninominales son parte del cupo del partido. Se asignan, en primer lugar, los diputados «uninominales» —en el 2009 no se prescribió la paridad para estos casos—; los «plurinominales» —para los que hubo paridad y alternancia— *completan* o *rellenan* el cupo obtenido según la fórmula.<sup>153</sup>

Considerando las candidaturas en circunscripciones especiales, uninominales y plurinominales, los porcentajes de presencia femenina en puestos titulares en las listas de candidatura alcanzaron, en el 2009, menos del 30% en la Cámara de Diputados. En el Senado, conformado proporcionalmente según circunscripciones plurinominales departamentales, llegaron al 44,8%. El departamento con mayor proporción de candidatas mujeres fue Chuquisaca; en el otro extremo, el departamento con menor proporción fue Pando. En las circunscripciones uninominales y especiales para la Cámara Baja, la designación de candidaturas privilegió, evidentemente, a los varones. El contraste es notorio entre el 47,5% de mujeres en las circunscripciones plurinominales frente al 20,2% en las uninominales y al 9,4% en las especiales. Las diferencias dentro de cada departamento son enormes; como ejemplo, considérese el caso de Potosí, en el que la proporción de candidatas titulares para las circunscripciones plurinominales quintuplica la que corresponde a las circunscripciones uninominales.

Tabla 4

Bolivia. Porcentajes de candidatas titulares por departamento, elecciones generales del 2010

Departamento	Senado	Cámara de Diputados			
		Total	Uninominales	Especiales	Plurinominales
Pando	46,7	17,4	15,4		40,0
Beni	47,4	36,6	30,4		53,3
Santa Cruz	45,5	37,4	31,4		49,0
Tarija	45,0	18,8	10,7		37,5
Potosí	42,1	25,0	10,9		50,0
Oruro	43,5	20,0	12,9		38,9
Cochabamba	40,0	26,2	12,9	25,0	46,3
La Paz	48,0	32,8	22,6	33,3	49,2
Chuquisaca	45,0	35,8	25,8		50,0
Bolivia	44,8	29,8	20,2	9,4	47,5

Fuente: Órgano Electoral Plurinacional.  
Elaboración propia.

Si se consideran las fuerzas políticas enumeradas en la tabla 5, se observa que el MAS es el partido con menos proporción de candidatas en circunscripciones uninominales. En el caso de las circunscripciones especiales indígenas originarias campesinas, la definición de los candidatos masistas se hizo en acuerdo con las organizaciones indígenas y en función de las formas de elección propias de cada una.

Tabla 5

Bolivia. Porcentajes de candidatas titulares por fuerza política, elecciones generales del 2009

Fuerza política	Senado	Cámara de Diputados			
		Total	Uninominales	Especiales	Plurinominales
AS	42,3	28,4	17,2		46,3
BSD	36,4	34,8	27,8	100,0	50,0
Gente	44,4	28,8	18,8		47,4
MAS-IPSP	50,0	26,2	11,4		49,1
Muspa	44,0	35,3	30,0	14,3	48,7
PPB	50,0	25,0	12,3	14,3	42,3
Pulso	16,7	34,1	30,3		50,0
UN-CP	44,0	32,4	23,4		51,3
Total	44,8	29,8	20,2	9,4	47,5

Fuente: CNE.  
Elaboración propia.

En los resultados electorales, las proporciones de mujeres electas por fuerza política van del 0%, de AS, al 33,3%, de UN-CP. En general, no hay diferencias notables entre estos resultados y la confección de las candidaturas, para la cual los partidos cumplen con los mínimos requeridos. Es determinante el hecho de que no hubo un mínimo para las circunscripciones uninominales como sí lo habrá a partir de las próximas elecciones.

Tabla 6  
 Bolivia. Porcentajes de mujeres asambleístas titulares por fuerza política, elecciones generales del 2009

Departamento	Asamblea	Senado	Cámara de Diputados			
			Total	Uninominales	Especiales	Plurinominales
AS	0		0			0,0
MAS-IPSP	28,9	46,2	23,9	8,2	0	51,5
PPB	23,4	40,0	18,9	5,3	0	35,3
UN-CP	33,3		33,3			33,3
Total	27,1	44,4	22,3	7,1	0	45,3

Fuente: CNE.  
 Elaboración propia.

Asimismo, en el 2012 la presencia femenina en el legislativo es simbólicamente más evidente por el hecho de que las presidencias de ambas cámaras corresponden a mujeres. Esto no carece de antecedentes: Lydia Guéiler fue presidenta de la Cámara de Diputados en 1979 y Ana María Romero de Campero presidió la de Senadores en el 2010.

### 3.2 Elecciones departamentales del 2010

El mayor cambio en la estructura del Estado en la Constitución es el reconocimiento de cuatro escalas territoriales con gobierno autónomo: los departamentos —que corresponderían a los estados en los países federales—, las regiones —áreas dentro de los departamentos—, los municipios y las autonomías indígenas originarias campesinas —que pueden ser municipios, regiones o tierras comunitarias de origen—. La autonomía departamental es la conquista de un amplio movimiento iniciado en el departamento de Santa Cruz; entre los años 2006 y 2008, tuvo connotaciones de oposición frente al proceso liderado por el MAS.

Precisamente en los acuerdos entre el oficialismo y la oposición, que en octubre del 2008 modificaron el proyecto de Constitución de la Asamblea Constituyente, se cambiaron varios artículos referidos a las autonomías, y se recuperó la idea de la paridad y la alternancia. Las primeras elecciones de gobernadores y asambleas legislativas para los

nueve departamentos se realizaron en abril del 2010. Convocadas en una disposición transitoria de la Constitución, fueron reguladas por la Ley del Régimen Electoral Transitorio, Ley 4021, y por un reglamento específico emitido por la Corte Nacional Electoral, el Reglamento para las Elecciones Departamentales y Municipales del 4 de abril del 2010.

En este reglamento se explicitaba lo siguiente:

Las listas de candidatas y candidatos [...] deberán respetar el principio de igualdad y alternancia de género, de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa (Art. 6).

Siguiendo el enunciado constitucional, las candidaturas debían contemplar la paridad y la alternancia. Cuatro departamentos —Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando— tenían sistemas electorales particulares en función de sus propuestas de estatuto autonómico departamental. La composición de las asambleas es diferente en cada uno de esos estatutos. En Santa Cruz, por ejemplo, cada una de las 15 provincias elige a un asambleísta, y 8 asambleístas más son asignados a las provincias más pobladas y se eligen proporcionalmente; además, cada uno de los cinco pueblos indígenas del departamento elige a un asambleísta por normas y procedimientos propios. En el Beni, todas las provincias tienen tres asambleístas, y se asignan dos a la primera mayoría y uno al segundo lugar. En Pando, cada uno de los 15 municipios tiene a un asambleísta. En Tarija, cada provincia elige a un asambleísta —dos provincias tienen a un asambleísta adicional— y 15 son asignados por la población y se eligen por lista. En abril del 2010, también se eligió en estos departamentos a otras autoridades ejecutivas: los subgobernadores, en Beni; y los ejecutivos seccionales de desarrollo, representantes del gobernador en cada municipio, en Tarija.

Los cinco departamentos restantes compartieron un solo sistema electoral, con asambleístas elegidos uninominalmente en cada una de las provincias y un número similar de asambleístas elegidos proporcionalmente en el departamento. En todos los casos, hay asambleístas «por territorio» —sobre todo en circunscripciones uninominales— y asambleístas «por población» —en general, asignados proporcionalmente, aunque en muchos casos en circunscripciones de hecho uninominales, por el tamaño de la población—. La tabla 7 ofrece detalles del sistema electoral.

Tabla 7  
Elecciones departamentales, 2010  
Elementos del sistema electoral

Cargo	Circunscripciones			Fórmula
	Departamento	Provincia	Municipio	
Gobernador o gobernadora	Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija, Beni, Pando (circunscripciones únicas departamentales)			Mayoría simple
	Santa Cruz (circunscripción única departamental)			Mayoría absoluta con segunda vuelta
Asambleístas por territorio		Provincias de Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Santa Cruz (circunscripciones uninominales)	Municipios de Pando (circunscripciones uninominales)	Mayoría simple
			Municipios de Tarija; dos municipios (circunscripciones uninominales) por provincia o un municipio, en Cercado y Burdett O'Connor (binominales)	Mayoría simple y divisores naturales
		Provincias de Beni (circunscripciones plurinominales)		Dos por mayoría y uno por minoría
Asambleístas por población	Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí (circunscripciones plurinominales)	Provincias de Tarija (circunscripciones plurinominales y uninominales en función del tamaño de la población)		Divisores naturales (según se establece en el Artículo 38 de la Ley N.º 4021)
		Provincias de Santa Cruz (circunscripciones plurinominales y uninominales en función del tamaño de la población)		Divisores naturales (Artículo 38 de la Ley 4021)

→  
CONTINÚA

La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina  
Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica

Cargo	Departamento	Circunscripciones			Fórmula
		Provincia	Municipio		
Subgobernadores*		Provincias del Beni (circunscripciones uninominales)			Mayoría simple
Corregidores*			Municipios del Beni (circunscripciones uninominales)		Mayoría simple
Ejecutivos seccionales de desarrollo*			Municipios de Tarija (circunscripciones uninominales), a excepción de los municipios de la provincia Gran Chaco		Mayoría simple

\* No se eligen en todos los departamentos; son autoridades ejecutivas que no forman parte de las asambleas. Adicionalmente, se elige a un número variado —entre 1 y 5— de asambleístas especiales indígenas —en ocho de los nueve departamentos, excluyendo a Potosí— o campesinos —en el Beni— según normas y procedimientos propios.

Fuente: CNE.  
Elaboración propia.

Los resultados de las elecciones departamentales están lejos de la paridad. La proporción de asambleístas mujeres llega al 27,5%, considerando conjuntamente asambleístas por territorio y por población. Si se toma en cuenta solamente a los asambleístas titulares por territorio, la proporción de mujeres es de apenas 17,4%.

Tabla 8  
Tabla 8. Participación femenina en las asambleas departamentales, 2010-2015

Departamento	Asambleístas por territorio						Asambleístas por población					
	Titulares			Suplentes			Titulares			Suplentes		
	Mujeres	Total	% de mujeres	Mujeres	Total	% de mujeres	Mujeres	Total	% de mujeres	Mujeres	Total	% de mujeres
Chuquisaca	0	9	0	8	9	88,9	4	9	44,4	5	9	55,6
La Paz	3	19	15,8	15	18	83,3	9	20	45,0	11	20	55,0
Cochabamba	0	16	0	15	15	100,0	7	16	43,8	9	16	56,3
Oruro	0	15	0,0	14	14	100,0	5	14	35,7	8	15	53,3
Potosí	1	15	6,7	12	12	100,0	6	16	37,5	9	14	64,3
Tarija	6	11	54,5	4	11	36,4	7	15	46,7	8	13	61,5
Santa Cruz	2	15	13,3	13	15	86,7	3	8	37,5	5	8	62,5
Beni	10	23	43,5	13	23	56,5	0	0	0	0	0	0
Pando	2	15	13,3	12	14	85,7	0	0	0	0	0	0
Total	24	138	17,4	106	131	80,9	41	98	41,8	55	95	57,9

Fuente: Coordinadora de la Mujer.

La explicación del escaso porcentaje de assembleístas mujeres está en el sistema mixto, con una diferencia en relación con la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional. Por prescripción constitucional (Art. 287), la asignación de escaños en las asambleas departamentales es por listas separadas y no busca la proporcionalidad. El uso de la fórmula d'Hondt corresponde solamente a los assembleístas por población y no al total de assembleístas departamentales —en la Asamblea Plurinacional, corresponde al total de diputados, y la asignación privilegia a los «uninominales» y se «rellena» con los «plurinominales»—. Así, sin paridad ni alternancia en las circunscripciones uninominales —solamente existe la prescripción de que a un titular varón le corresponde una suplente mujer—, se impuso la tendencia de los políticos a privilegiar a los candidatos varones. Por el otro lado, en la elección «por población» fueron favorecidas algunas candidatas inscritas en segundos lugares, que habrían sido excluidas si se hubiera aplicado la misma forma de asignación que en la Cámara de Diputados.

### 3.3 Elecciones municipales del 2010

Las primeras elecciones municipales después de la participación popular se realizaron en 1995. La primera aplicación de las cuotas, en 1999. Esta elección mostró los límites de los partidos y del sistema de partidos, que fueron incapaces de absorber la demanda de mayor participación de las mujeres. Despreocupados anteriormente por afiliar y formar a mujeres militantes, para esas elecciones sus listas de candidatura no cumplieron, en todos los casos, con la cuota del 30% establecida por la ley. Se denunciaron casos de candidatos varones presentados con nombres «feminizados» —Carla por Carlos o Victoria por Víctor—, con tal de superar la exigencia de proporción femenina. Algunos de esos candidatos fueron reconocidos como concejales arguyendo que habían sido «víctimas involuntarias» de «errores de transcripción». La Corte Electoral, que inicialmente habilitó a los candidatos «travestis», revisó esa decisión y así sentó jurisprudencia en relación con el principio de preclusión de las fases del proceso electoral (Cf. Lazarte 2005). La investigación instaurada por la Corte reveló que la alteración de nombres se había producido en 900 casos.

La primera experiencia de elecciones municipales en el marco de la nueva Constitución y de la Ley del Régimen Electoral Transitorio se produjo en abril del 2010, simultáneamente con las elecciones departamentales y regionales. Todos los municipios son circunscripciones plurinominales en las que se elige a un número variado de concejales —entre 5 y 11—, en lista separada de la candidatura por alcaldesa o alcalde, y según la fórmula d'Hondt. En las listas de candidatura de esta elección hubo paridad

y alternancia. La proporción del total de concejales titulares y suplentes es igualitaria para varones y mujeres —la cantidad de concejales es ligeramente superior—, pero la proporción de concejales titulares varones es de 57%, mientras que la proporción de concejales suplentes es de 58% —tal como se observa en la tabla 9—. Si se consideran solamente los municipios con el máximo número de concejales, la proporción es más cercana al 50% de mujeres candidatas titulares.

Tabla 9  
Proporciones de participación por género en candidaturas (%), 2010

Concejales	Titular	Suplente	Total
Varones	57	42	50
Mujeres	43	58	50
Total	100	100	100

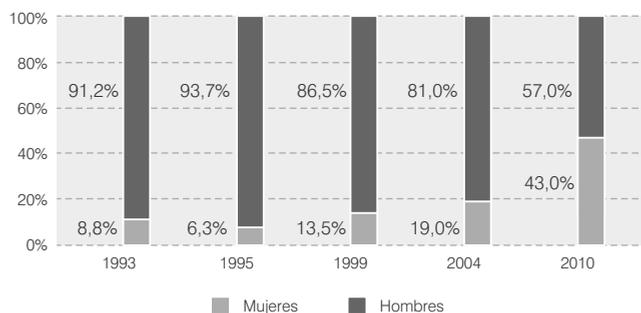
Fuente: Órgano Electoral Plurinacional.  
Elaboración propia.

Si se analizan las cifras de concejales electas, se observa que en todos los municipios con 11 concejales —las 9 capitales departamentales y El Alto—, se eligió a 5 mujeres y 6 varones —con excepción de la ciudad de Oruro, donde las concejales son 6—. Las diferencias se dieron sobre todo porque la mayoría de las listas fueron encabezadas por varones. Si tomamos en cuenta solamente a los partidos que obtuvieron una única concejalía, en 4 de los 6 casos en municipios grandes esa única concejalía fue ocupada por un varón.

Dejando de tomar en cuenta solamente a los municipios grandes, y siguiendo con las agrupaciones, partidos o pueblos indígenas que lograron acceder a los concejos con una sola concejalía —examinamos 8 de los 9 departamentos, excluyendo a Oruro—, se dieron 301 casos —322 si se incluye Oruro—. Solamente en 45 de esos 301 casos la concejalía fue asignada a una mujer (15%). En los municipios de esos mismos 8 departamentos, las mujeres son primeras concejalas de bancada en 11,5% de los casos. El resto de las bancadas están encabezadas por varones.

A pesar de que estos avances parecen mínimos, la comparación con las anteriores elecciones revela cuán efectivos son en términos de presencia femenina en los concejos. Esto se observa claramente en el gráfico 3.

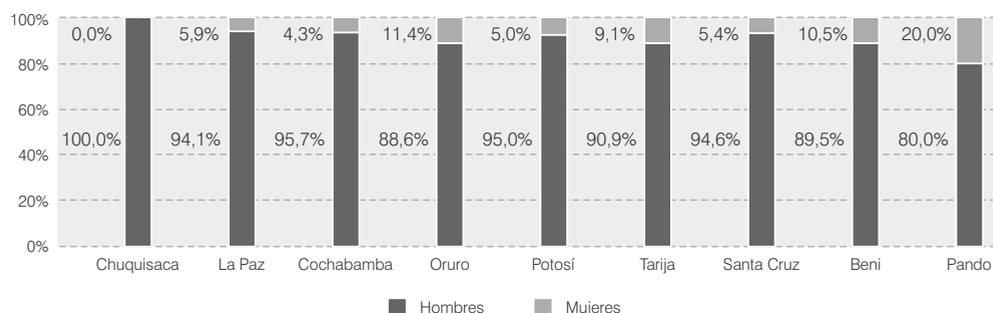
Gráfico 3  
Bolivia. Porcentajes de concejales elegidos por género, 1993-2010



Fuente: ACOBOL 2010.  
Elaboración propia.

La proporción de alcaldesas es, sin embargo, pequeña en relación con el total. Esto no se debe solamente a la preferencia de los partidos, agrupaciones y pueblos indígenas por los varones o a su percepción de que la ciudadanía confiará más en un varón —aunque, generalmente, se supone que las mujeres son más eficaces en el manejo económico y en la lucha contra la corrupción—, sino a otras desigualdades que repercuten en este ámbito. Ya que no hay financiamiento público de las campañas electorales, los candidatos deben «poner de su bolsillo», y los varones suelen disponer de más recursos económicos que las mujeres.

Gráfico 4  
Elecciones municipales del 2010. Porcentajes de alcaldesas y alcaldes por departamento



Fuente: ACOBOL 2010.  
Elaboración propia.

Por otra parte, en los municipios rurales se observan prácticas políticas destinadas a desvirtuar la representación de las mujeres. Las estrategias de los partidos para cumplir la norma evitando la presencia de las mujeres en los concejos incluyeron la *ubicación de las*

*candidatas* como suplentes o como titulares en los últimos puestos de las listas, la *alteración de los nombres de candidatos* varones como si fueran nombres de mujer y la *presentación de candidatas que después renunciarían* a las concejalías (Cf. Thede 2011). Como se señaló, la presentación de nombres alterados se produjo sobre todo en las elecciones de 1999. Ese mismo año, se denunció una práctica que continuó presentándose en las elecciones posteriores: algunas candidatas fueron obligadas a firmar cartas de renuncia sin fechar *antes de la elección*. Las cartas serían presentadas «oportunamente» y los suplentes varones asumirían las concejalías. Al margen de la carta de renuncia, se recurrió también a las amenazas personales y familiares, y a diversas formas de chantaje.

Se produjeron casos notables, como el de la alcaldesa electa del municipio de Chimoré, quien, en el 2004, fue obligada a renunciar por decisión de las organizaciones sociales. Chimoré es uno de los municipios de la zona de producción de coca en los que el partido del presidente Evo Morales tiene mayor arraigo, y la confección de las listas de candidatos se suele hacer de acuerdo con procedimientos propios de las organizaciones sindicales campesinas.<sup>154</sup> Otros casos obedecieron al hecho de que en las organizaciones campesinas se decide presentar los nombres de candidatas como titulares y los de sus esposos como suplentes, en el supuesto de que las concejalías corresponderían *realmente* a los varones, *injustamente* relegados por la norma de la paridad (Cf. Suárez y Sánchez 2007: 61 y Thede 2011).

Estas situaciones revelan algunas inconsistencias de los cambios políticos que se están produciendo en las últimas décadas. La primacía de la decisión de las bases puede sustentar una decisión en contra de la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, tal como sucedió en Chimoré. Además, persisten valores y pautas de comportamiento patriarcales que no posibilitan una participación política plena y autónoma de las mujeres. En algunas comunidades campesinas indígenas, la mujer va al lado de su esposo y no individualmente. En el fondo, la revalorización de la participación de las mujeres en las culturas indígenas puede ser compatible con la invisibilización de sus intereses específicos.

### 3.4 Ministerios, judicatura y tribunales electorales

Más allá de la paridad en el legislativo, la actual Constitución Política del Estado abre a la participación femenina cargos en otros poderes del Estado. Los anteriores tres poderes del Estado son ahora cuatro órganos de poder, pues a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial se agregó el Órgano Electoral. Existen previsiones que apuntan a la paridad en

los cuatro poderes. En el caso del Órgano Ejecutivo, la Constitución establece que entre las atribuciones de la presidenta o presidente del Estado está «Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial» (Art 172.22). En la conformación del Órgano Electoral, elegido por el legislativo, se declara:

El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por siete (7) vocales, de los cuales al menos dos (2) serán de origen indígena originario campesino. Del total de miembros del Tribunal Supremo Electoral al menos tres (3) serán mujeres (Ley 018, del Órgano Electoral, Art. 12).

Desde la promulgación de la actual Constitución Política del Estado, no hubo, por parte de los movimientos de mujeres, una demanda de paridad en los ministerios del poder ejecutivo tan vigorosa como en el caso de los cuerpos legislativos, a pesar de que está establecido que la composición del gabinete debe contemplar la equidad de género.<sup>155</sup> Los gabinetes ministeriales de los dos primeros años de vigencia de la nueva Constitución —2010 y 2011— incorporaron la paridad —10 ministras sobre un total de 20—. <sup>156</sup> Pero la paridad fue rota durante el conflicto del gobierno con los indígenas que cuestionaban la construcción de una carretera que atravesaría el corazón de un parque natural, pues la entonces ministra de Defensa renunció como reacción frente a la violenta represión policial de una marcha indígena, y en su lugar fue designado un varón. En el 2012, el presidente Morales designó a un gabinete con 7 ministras de 20 (35%).

Una ministra califica el incremento de la presencia femenina en el Ejecutivo de manera ampliamente favorable:

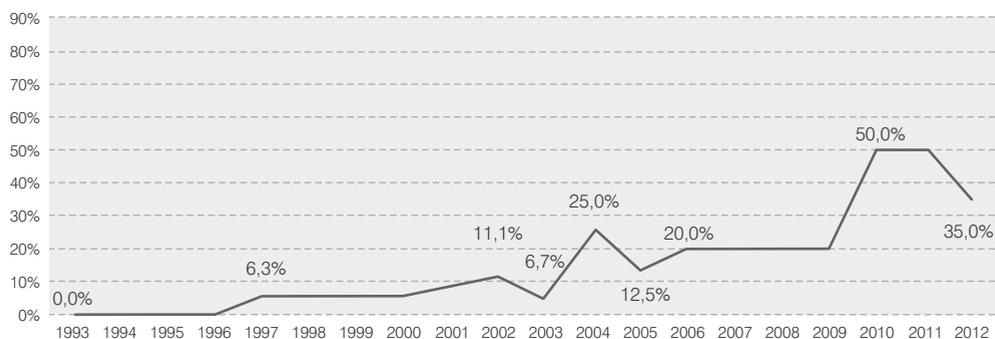
Es la primera vez que hay un 50%-50% en el gabinete. Antes no había ministras mujeres. Ahora, si bien somos siete ministras en esta etapa, tengo que decir que es además una participación efectiva. Las opiniones de las ministras, ya sea por nuestras carteras o ya sea por la coyuntura nacional, las opiniones que emitimos son tomadas en cuenta por el presidente.<sup>157</sup>

Sin embargo, la alta proporción de mujeres en el gabinete no se refleja necesariamente en políticas con enfoque de género. La actuación de las ministras se enmarca en la gestión de gobierno, en las orientaciones partidarias y también en su propia experiencia:

Yo no responsabilizo a las mujeres que están en cargos ministeriales con una fuerte base de apoyo [...] Está Nilda Copa, que viene de organizaciones de mujeres de la Federación de mujeres Bartolina Sisa; Elizabeth Salguero, que viene del movimiento de mujeres; Teresa Morales, que tiene un importante vínculo con las organizaciones de mujeres desde el proceso de la Asamblea Constituyente [...]. Entonces, no depende de quién, sino depende de la línea política que se marca en general [...] Incluso la ministra de Defensa tenía planes de incorporar la visión de género en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas.<sup>158</sup>

El gráfico 5 muestra la proporción de mujeres en los gabinetes ministeriales de las últimas dos décadas. Se observa un significativo incremento desde la aplicación de la nueva Constitución; el presidente Evo Morales comenzó su segundo mandato con la posesión del primer gabinete paritario desde la fundación de la República en 1825. Un elemento que merece destacarse, además de tratarse de un gabinete con igual número de mujeres y de hombres, es la presencia de tres mujeres líderes indígenas, con trayectoria de lucha y participación en las reivindicaciones de las mujeres, y dirigentes reconocidas de organizaciones importantes en el «proceso de cambio» conducido por el presidente Morales. El significado de esta medida no tiene que ver solamente con las exclusiones impuestas a las mujeres en la política, sino también con su condición indígena u originaria.

Gráfico 5  
Mujeres en el gabinete ministerial (1993-2012)



Fuente: Coordinadora de la Mujer.  
Elaboración propia.

El 16 de octubre del 2011, se eligió por primera vez y por votación popular a los magistrados de los tribunales nacionales y miembros del Consejo de la Magistratura. Por la Ley del Régimen electoral, la composición de las listas de candidatos debía ser paritaria. Fue definida por la Asamblea Legislativa Plurinacional en un controvertido proceso de preselección —el MAS cuenta con dos tercios de las bancas en las dos cámaras y no hubo oportunidad para que las bancadas debatieran ampliamente—. Entre los preseleccionados hubo igual número de candidatas que de candidatos en los cuatro tribunales: 59 en cada caso, lo que hace un total de 118. El único tribunal en el que la papeleta electoral consignó listas separadas para candidatas mujeres y varones fue el Tribunal Agroambiental, decisión que adoptó el Tribunal Electoral como resultado de la movilización y presión de los movimientos de mujeres. Se prohibió la realización de propaganda electoral para impedir que los candidatos se vean comprometidos con los posibles financiadores de sus campañas.

A pesar de la prohibición, las organizaciones de mujeres que promovieron la paridad realizaron la campaña «Vota mujer», que recibió una nota de llamada de atención por parte del Tribunal Supremo Electoral. Una de las organizadoras detalla así esta iniciativa:

Hemos promovido nuestra campaña «Vota mujer» [...] casi nos meten a la cárcel, con amenaza de juicio penal. [...] nosotras hemos seguido a pesar de las amenazas, porque dijimos: «Que nos demuestren que es anticonstitucional». Hemos hecho movilizaciones en todo el país porque la campaña no era solo nuestra, sino que habíamos articulado con la organización que trabajamos. Hubo manifestaciones en las cuatro departamentales [...] Al final no nos han sancionado; nos mandaron una notita muy discreta [...] diciendo que estábamos, probablemente, vulnerando algunas normas y nos han hecho una lista de las normas que estábamos vulnerando. Nosotras hemos respondido que ya habíamos ingresado a una segunda fase [...] y que ya no tenían por qué llamarnos la atención.<sup>159</sup>

Los resultados de esta elección fueron los siguientes:

Tabla 10  
Composición de los tribunales elegidos en octubre del 2011

Tribunal	Mujeres	Hombres	% de mujeres
Tribunal Constitucional Plurinacional	4	3	57,1
Tribunal Agroambiental	3	4	42,9
Consejo de la Magistratura	2	3	40,0
Tribunal Supremo de Justicia	3	6	33,3
Total Órgano Judicial	12	16	42,9

Fuente: OEP  
Elaboración propia.

## 4. APRENDIZAJES DEL PROCESO

El caso boliviano debe pensarse más en función de aprendizajes que de lecciones aprendidas, porque es un proceso que continúa y no se divide con facilidad en unidades discretas. En esa línea, se examinarán los aprendizajes desde el punto de vista de las promotoras del ejercicio pleno de los derechos políticos por parte de las mujeres, distinguiendo tres facetas: el interior de los movimientos y organizaciones, la relación con otros sujetos y la relación con el proceso como tal.

Una constatación básica en los movimientos de mujeres es que es indispensable involucrarse en la política institucional, al margen de cualesquier prejuicios o concepciones sobre la política o posicionamientos políticos o ideológicos respecto a ella. También está la necesidad de entrar en acuerdos entre organizaciones de mujeres postergando proyectos o visiones particulares, más allá de cualquier debate sobre lo que sería la representación «sustantiva» de las mujeres o sobre la definición de lo que son «realmente» los «asuntos femeninos» o los «temas propios de las mujeres». No se trata de un *pacto de género* estable sino de una serie de articulaciones más contingentes: «Nosotras no le llamamos pacto de género, le llamamos un *espacio de articulación*, un *espacio de alianza*, donde nosotras tomamos decisiones conjuntas respecto a nuestras estrategias y acciones conjuntas».<sup>160</sup>

Desde el movimiento de mujeres, la implementación de la estrategia supone un proceso de tejidos permanentes. «Nosotras siempre usamos la imagen de la red. En una red, siempre hay puntos que se rompen y hay que volver a tejer, pues los logros que obtengamos es una posibilidad en la red y que incluye también a las mujeres en espacios de decisión».<sup>161</sup> Lo interesante es que en la acción de las mujeres se observa mucha determinación y mesura, asumiendo que el actual «proceso de cambio» no está exento de tensiones, pero que es una coyuntura de oportunidades de construcción institucional y para buscar la instauración de normas que contribuyan a mejorar las relaciones de poder entre géneros.

En relación con otros sujetos sociopolíticos, hoy es común la certeza de que no se puede lograr cambios de manera independiente y sin contar con el respaldo de los actores estratégicos de la sociedad civil y el Estado. Esto difiere de las prácticas de otras organizaciones y movimientos bolivianos, que establecen relaciones de apoyo recíproco a partir de su disposición de recursos de poder que pueden movilizar en protestas. Otra diferencia es que las organizaciones de mujeres no suelen optar por realizar protestas disruptivas.

Para las organizaciones de mujeres —mujeres políticas, activistas de ONG, dirigentes sociales—, su *incidencia* en la política institucional supone la toma de poder y el ejercicio de la autonomía de las mujeres. Combina básicamente dos formas de participación política, el cabildeo y la protesta pacífica, con la preparación de potenciales candidatas mediante procesos sostenidos de capacitación. Usualmente, va a contramano de la dinámica de la negociación político-partidaria en Bolivia, que suele privilegiar los intereses coyunturales. Así, en el contexto de las reformas institucionales de la década de 1990 y el momento actual, la acumulación de derechos políticos se presenta como una «guerra de posiciones» relacionada con el convencimiento de los actores políticos

estratégicos y no solamente con las medidas compulsivas para incrementar el ejercicio del poder por parte de las mujeres.

La relación con los políticos cambió en el período porque el sistema de partidos colapsó con la revuelta del 2003. Si durante la «democracia pactada» era clara la distinción entre «clase política» y dirigencia social, durante el período posterior —por la posibilidad de participar en política mediante agrupaciones y pueblos indígenas, y por los cambios en la representación conquistados por los movimientos sociales— las fronteras se habían difuminado. En la década de 1990, las reformas políticas solían acordarse entre cúpulas partidarias que compartían los presupuestos básicos del neoliberalismo y la democracia «pactada». Esas cúpulas eran los interlocutores que había que buscar, a los que había que convencer y con los que finalmente había que negociar. Después del 2003, el sistema de partidos se desintegró en la práctica y la distancia ideológica recuperó importancia. Las organizaciones de mujeres se adaptaron a este nuevo escenario y buscaron profundizar los logros de la Ley de Cuotas en el contexto de oportunidad abierto por el proceso de cambio mediante nuevas coaliciones coyunturales y nuevas portavoces, y frente a nuevos interlocutores.

Durante todo el período desde la Ley de Cuotas hasta la adopción de la paridad, se afirmó la constatación de que los políticos pueden manifestar públicamente su apoyo a las propuestas de ampliar el ejercicio femenino de los derechos políticos y, simultáneamente, incumplir desembozados cualquier compromiso asumido. El proceso demostró que los políticos pueden oponerse palmariamente a estas propuestas o apoyarlas efectivamente; en forma menos abierta, pueden negar su pertinencia en nombre de una igualdad ideal de todos los seres humanos —la discriminación positiva atentaría injustamente contra esa igualdad— o «contribuir» a la redacción de las leyes de cuotas o paridad apuntando a limitar sus efectos igualitarios.

El proceso también demostró que los partidos políticos pueden llegar a extremos con el fin de cubrir la exigencia de la cuota sin cumplirla efectivamente —el caso de los candidatos «travestis» es el más notorio—. Entre la adopción de las cuotas y la inclusión de la paridad en las leyes electorales, el cumplimiento en general se limitó a la mínima exigencia y acudió menos a la afiliación o formación de mujeres que a la «pesca» electoralista de candidatas.

En relación con el proceso, desde las organizaciones promotoras de los derechos políticos de las mujeres se asume que no tiene fin, que exige alerta permanente y continua predisposición de movilizarse, de reactivar los acuerdos entre grupos de mujeres y de

buscar aliados en otros sectores. La visión es que cualquier avance, por más mínimo que sea, es beneficioso, y que un objetivo hacedero y acotado puede ser una bandera movilizadora suficiente para articular alianzas.

Hasta el momento, hubo una interpretación certera de las aperturas del sistema político y de las oportunidades que eso comportaba, no solamente durante la vigencia de la democracia pactada sino en el complejo proceso de cambio actual. La estrategia desplegada en el proceso constituyente, diversificando escenarios e interlocutores, tuvo éxitos desiguales pero logró avances que abrieron la posibilidad de imponer la paridad y la alternancia.

## 5. BALANCE GENERAL: LOGROS, INTERACCIONES Y EFECTOS SECUNDARIOS

### 5.1 Logros

La política no es ya la misma en Bolivia. Una protesta iniciada por mujeres inició la restauración de la democracia; una presidenta estuvo en los momentos más difíciles de la transición. Desde entonces, la conquista de los derechos políticos de las mujeres acompañó otros cambios institucionales. El avance es incontrovertible, tanto en términos de números como en términos de reivindicaciones y propuestas. Hace tres décadas, las organizaciones de mujeres luchaban por la democracia y no debatían cuáles podían ser las demandas propias de las mujeres; hoy se incluyen cada vez más temas relacionados con las condiciones específicas de las mujeres, y la agenda pública tematiza la problemática y se sensibiliza con esas condiciones, aunque no hay un acuerdo explícito sobre los contenidos de las políticas públicas que deberían implementarse para transformarlas.

Entre los cambios sobresalen la instauración de la democracia intercultural y los cuatro niveles autonómicos. La revalorización de las culturas indígenas llevó incluso a reivindicar orígenes étnicos, como sucedió en la elección de miembros del Órgano Judicial, ya que entre los criterios de elegibilidad para algunos estaba la pertenencia a un grupo indígena originario campesino. El empoderamiento se acompañó con el «empollamiento», a propósito de la pollera como vestimenta andina tradicional. La Asamblea Constituyente fue presidida por una dirigente campesina; otras campesinas son ministras en el órgano ejecutivo.

Hay cada vez más mujeres en la política y cada vez más mujeres preparándose para la política. Esto se debe a una confluencia de factores: la apertura del sistema político y la oportunidad brindada por las transformaciones institucionales, la valorización de las visiones indígenas de la paridad, la existencia de organizaciones que perciben el proceso como una guerra de posiciones que no concluye en un episodio. No es una concesión de los políticos o de los promotores del actual *proceso de cambio*. De hecho, se hace también *a pesar* de algunos aspectos del proceso de cambio. Tampoco depende solamente de las organizaciones feministas; las mismas organizaciones sociales que manifiestan su rechazo del feminismo abrieron mayores opciones de protagonismo a las mujeres.

La participación de las mujeres se ha convertido en sentido común en la política, algo que era impensable hace solo unas pocas décadas. Históricamente, fue escasa la presencia de mujeres en el poder legislativo, y casi nula en los poderes ejecutivo y judicial. La participación de las mujeres indígenas en la política institucional es reciente —en el parlamento, se produjo por primera vez en 1989—. Hoy es notable que hay muchas más mujeres, indígenas y no indígenas, en cargos de representación y autoridad tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales. A pesar de los avances en la participación y de que en algún momento se logró paridad en el gabinete ministerial, subsiste el desafío de mantener y ampliar la presencia de mujeres en la política. Este desafío radica, principalmente, en que esas mujeres en cargos de poder puedan dar a la política perspectivas y orientaciones de políticas públicas sensibles al género, de las que se ha carecido desde la fundación de la República. Se espera que estos avances cuantitativos contribuyan a una transformación cualitativa de la política boliviana.

Pero la «demanda» de cambios no es suficiente para explicar las transformaciones institucionales; debe considerarse también la «oferta» de alternativas de política —innovaciones que, aparentemente, son exitosas en otros países, «recetas» de organizaciones internacionales (Weyland 2008: 308-309)—. En todos los momentos hubo una convergencia de la dinámica organizativa de los grupos de mujeres, la disponibilidad institucional y la circulación de alternativas de política viables: por el lado de la «demanda», la *privación relativa* de las mujeres bolivianas frente a otras del continente; por el lado de la «oferta» de políticas, el conocimiento de experiencias de institucionalización de los avances en la dimensión político-institucional de la equidad de género.

La primera mitad de la década de 1990 constituyó un momento de oportunidades para el planteamiento de propuestas relacionadas con esta dimensión de la equidad. Confluyeron factores internos y externos, sociales, políticos e institucionales. La

disponibilidad institucional se expresó en la creación de la Subsecretaría de Asuntos de Género (1993); internacionalmente, bullía el debate que preparaba la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre las Mujeres, que se realizó en Beijing, en 1995, y se discutía la experiencia argentina de un cupo o cuota femenina en las listas de candidatura. Había un dinámico grupo de *actoras sociales* y políticas motivadas por estos debates, que se comprometieron con una estrategia para conseguir avances aún mínimos en la conquista de derechos políticos.

En los políticos, no existe conciencia de que la *descolonización* del Estado no puede prescindir de la *despatriarcalización*, o de que la versión más difundida de la desigualdad entre géneros también está signada por un origen colonial —aunque las culturas indígenas no necesariamente practican la equidad—. El caso del presidente Morales es el más notorio. A pesar de que promovió a una mujer como presidenta de la Asamblea Constituyente y de que nombró a varias ministras de Estado,<sup>162</sup> el contenido de varias de sus declaraciones públicas fue motivo de censura y protesta por parte de las organizaciones de mujeres. Por ejemplo, en el Día de la Mujer Boliviana en el 2011, al mostrar un afiche en el cual resaltaba su fotografía sobre la de un grupo de mujeres, dijo lo siguiente: «Miren [...]; Evo Morales encima de tantas mujeres. ¿Cómo es eso? Bueno, si ustedes me dan oportunidad [...] ningún problema» (*El Nuevo Día*, 13.10.11). Al referirse a los avances de las mujeres en la política, declaró: «Las mujeres me deben mucho; ¿cómo me pagarán? No lo sé» (*Los Tiempos* 14.01.2011, cit. en Ramírez 2011).

Al margen de las críticas que se puedan hacer de la vida personal del presidente o de la cultura sindical sexista prevaleciente en Bolivia,<sup>163</sup> estas declaraciones no son mal recibidas por los políticos. En muchos casos, sobre todo en el nivel municipal, las normas de paridad y alternancia son vistas como un obstáculo *formal* impuesto por las leyes y no una necesidad *del contenido* de las nuevas instituciones. Son entendidas como escollos superables *formalmente*: poniendo en la lista a mujeres que obedecerán los dictados de las jefaturas partidarias o que renunciarán para que los varones asuman las concejalías.

Asimismo, el hecho de hablar de los derechos de las mujeres o de la paridad como un avance de género no esconde que hay desigualdades *entre mujeres* y que estas desigualdades tienen que ver con la conformación de grupos con intereses diferentes o incompatibles inclusive. Las principales organizaciones actoras del actual momento histórico son preexistentes a la discusión de la paridad y no identifican necesariamente la paridad como una demanda de género. Estas organizaciones reivindican simultáneamente su condición de género y su identidad indígena originaria campesina. Las más importantes son la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia

Bartolina Sisa —CNMCIIOB-BS, las llamadas Bartolinas—, de la zona andina, y la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB), de las tierras bajas.

El acceso a las candidaturas es diferente para las mujeres que para los varones. Sobre todo en el área rural, para los varones existe una carrera que incluye cargos de prestigio en la organización sindical campesina, en los Comités de Vigilancia municipales y en la estructura municipal —como concejales o como agentes cantonales—. En el caso de las mujeres, las posibilidades de fortalecimiento del liderazgo se limitan a la experiencia dirigencial en la organización sindical de mujeres y, en menor medida, al trabajo con iglesias evangélicas (Thede 2011: 89; cf. Suárez y Sánchez 2007).

En las zonas del altiplano boliviano en las que prevalece el *ayllu*, la participación de las mujeres se hace en función de la complementariedad de género —por actividades públicas realizadas de manera conjunta con sus esposos, pero no individualmente— (Thede 2011: 89). En las zonas indígenas del oriente del país, los casos son diferentes, en tanto que no son habituales la organización paralela de las mujeres ni el principio de complementariedad. Allí, la trayectoria de las dirigentes se da dentro de las organizaciones «mixtas» (Thede 2011: 90). De acuerdo con estudios recientes, en muchos casos la candidatura de las mujeres está desvinculada de las demandas de las mujeres. Los partidos, incluido el MAS-IPSP, designan en cargos importantes a «mujeres biológicas», pero no con liderazgo en temas específicos de las mujeres; por otro lado, prefieren a candidatas que, probablemente, seguirán las directrices partidarias, más que candidatas con experiencia reconocida de liderazgo (Thede 2011: 90).

Esta reflexión es importante porque el partido con más concejales municipales es el MAS-IPSP. Hay que señalar, además, que las candidaturas del MAS para las cámaras de diputados y senadores, así como para los concejos municipales, se atienen a un principio de no reelección, que puede ser favorable para evitar crear oligarquías, pero puede perjudicar la consolidación de las experiencias de mujeres dirigentes que sobresalen por su capacidad de liderazgo y que tendrían posibilidades de seguir avanzando en niveles superiores de representación política.

En relación con el mayor ingreso de las Bartolinas en la política, «[p]ocas dirigentes llegan a mantener una voz autónoma: la mayoría terminan apoyando las posiciones del partido a cambio de obtener mayores recursos para sus comunidades» (Thede 2011: 88). Por el lado de la relación entre organizaciones, la creación de la CNAMIB, en el 2007, permitió un contrapeso con las Bartolinas y una mayor inclusión en sus propias organizaciones de tierras bajas (Rousseau 2011: 149). Adicionalmente, hay que decir que la relación de las

dirigentes campesinas con las reivindicaciones feministas no es de plena identidad, tal como ellas mismas señalan:

Primero, nosotras no somos feministas. Porque nos damos cuenta que *las feministas son las que tienen plata, ONGs, y nosotras somos de base*. Pero nos reunimos con ellas, la Coordinadora de la Mujer y otras. Hay relacionamiento, talleres. Para mí lo importante es que todas somos mujeres, y cada una tiene su forma de ver las cosas (entrevista con Leonilda Zurita, Rousseau 2011: 157; cursivas en el original).

Hay también dirigentes más críticas: «Hemos tratado de desarrollar propuestas conjuntamente, pero... No quiero decir que toditas son así, hay *algunas que sí nos ayudan*» (entrevista con Felipa Merino, Rousseau 2011: 158; cursivas en el original). Ambas posiciones revelan que, en algunos momentos, la distancia social es atenuada por la identidad de género, pero en otros momentos puede expresar posiciones irreconciliables. En la zona de producción de coca, de la cual surgieron varias dirigentes que llegaron a ministerios y senadurías, surgió esta declaración: «Nosotras no somos organizaciones feministas, para pelear contra los hombres, nosotras somos organizaciones que vamos a pelear junto al marido, al esposo. Pero cada tres meses sagrado, tenemos nuestro ampliado de pura mujeres y ahí es donde planificamos, evaluamos y todo» (entrevista con dirigente cocalera, Zabalaga 2004: 13).

## 5.2 Interacciones y efectos secundarios

Es necesario adoptar una visión amplia del cambio actual en Bolivia. La paridad no es el único cambio en la política, y es posible que entre en conflicto con otros cambios. Directamente, el impacto de la cuota es atenuado por la distinción entre titulares y suplentes, por la ausencia de paridad y por la prioridad de las circunscripciones uninominales, que hasta ahora no estuvieron afectadas por la cuota. Indirectamente, se producen otras interacciones que influyen en el logro efectivo de la paridad.

Una de estas interacciones indirectas se produce en el MAS. Entre las prácticas partidarias más alabadas por los analistas está la no reelección de candidatos. En efecto, en las listas masistas de candidatura existe renovación y no se produce ninguna «apropiación» individual de cargos de representación. Pero, como ya se dijo, esto puede perjudicar el proceso de consolidación de liderazgos de las mujeres, haciendo que, en ocasiones, se alejen de la relación con el electorado, salgan de la política institucional o, en función de una dinámica partidaria que limita su autonomía, pasen a cumplir funciones en alguna institución pública sin posibilidad efectiva de contribuir a proyectos

relacionados con demandas o necesidades específicas de las mujeres. La suerte de las políticas es diversa. Dos ejemplos extremos son suficientes: una exconstituyente preside la Cámara de Diputados y otra, de acuerdo con una de las entrevistas realizadas para este trabajo, se encarga de servir refrigerios en un ministerio.

### 5.3 El acoso político más allá de la paridad

El 13 de marzo del 2012, el cuerpo yerto de Juana Quispe fue encontrado junto al río Orkojahuirra, cerca de la ciudad de La Paz. Juana Quispe había sido concejala del municipio de Ancoraimes, en la provincia Omasuyos, del mismo departamento de La Paz. Elegida en abril del 2010, había sido víctima de acoso político durante más de 20 meses; con amenazas, violencia física y arbitrariedades, dirigentes sociales y autoridades municipales le habían impedido ejercer su cargo. En enero del 2012, cuando el concejo municipal estaba sin quórum —precisamente por la suspensión de dos concejales involucrados en el acoso—, había vuelto a la concejalía. Al momento de su violenta muerte, tenía juicios inconclusos contra algunas autoridades municipales.

Dos meses después de la muerte de Juana Quispe, el 28 de mayo del 2012 —más de 10 años después de haberse planteado la propuesta de ley contra el acoso político—, se promulgó la Ley 243, Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. La inclusión del acoso político en los tipos penales es, al mismo tiempo, una pieza del proceso de *gender mainstreaming* —traducido ineficazmente como «transversalización de género»— en la política y una constatación de que la ampliación de oportunidades en el ingreso a los cargos electivos no era suficiente para garantizar la vigencia de los derechos políticos de las mujeres.

La Ley contra el Acoso y la Violencia Política tiene por fines eliminar el acoso y la violencia política contra las mujeres, garantizar el ejercicio de los derechos políticos y desarrollar políticas para erradicar el acoso y la violencia política (Art. 3). Define el acoso y la violencia política de la siguiente manera:

Artículo 7°.- (Definiciones) [...] Se entiende por acoso político al acto o conjunto de actos de presión, persecución, hostigamiento o amenazas, cometidos por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública o en contra de sus familias, con el propósito de acortar, suspender, impedir o restringir las funciones inherentes a su cargo, para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus

derechos. Violencia Política.- Se entiende por violencia política a las acciones, conductas y/o agresiones físicas, psicológicas, sexuales cometidas por una persona o grupo de personas, directamente o a través de terceros, en contra de las mujeres candidatas, electas, designadas o en ejercicio de la función político-pública, o en contra de su familia, para acortar, suspender, impedir o restringir el ejercicio de su cargo o para inducirla u obligarla a que realice, en contra de su voluntad, una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones o en el ejercicio de sus derechos.

Los nuevos tipos penales establecidos por esta ley señalan penas de entre dos y cinco años de prisión —para el acoso político contra las mujeres— y tres y ocho años —para la violencia política contra las mujeres—.

Desde la primera aparición «masiva» de las mujeres en cargos electivos, sobre todo en las municipalidades —la primera elección municipal con cuotas fue la de 1999—, el acoso se fue ramificando en innumerables fallas subterráneas que resquebrajaban el ejercicio de los derechos políticos: violencia física y psicológica, acusaciones, amenazas contra las mujeres políticas y sus familias constituían las muestras más perspicuas de este fenómeno. Juana Quispe denunció valientemente, y en varias ocasiones, que era víctima de presiones, invectivas y actos de violencia. Tomó las acciones legales necesarias, contribuyó a la discusión de la temática del acoso político, pero no llegó a conocer la aprobación y la promulgación de la ley.

Si bien la sociedad y el Estado están cambiando y el impacto de la Constitución, de las leyes de cuotas y la paridad es notorio en el número de mujeres en la política, los cambios no son homogéneos o necesariamente coherentes. Pueden surgir desajustes entre las reformas legales, la cultura política y las estrategias de los sujetos políticos. Los «costos» del mantenimiento del orden social en esta situación de cambio pueden cargarse en ciertos grupos sociales. En este caso, son las mujeres políticas y sus familias las que asumen las consecuencias de estos desajustes.

Asuntos aparentemente irrelevantes como el «sentido común del humor» en la política pueden afectar a los sujetos que asumen estos costos. La recepción de las bromas «políticamente incorrectas» por parte de los políticos puede ser un índice de lo que es posible hacer en determinados contextos. En el caso de las cuotas, las burlas festejadas de algunos políticos se referían a si las mujeres se sentirían satisfechas con «25, 30 o más», aludiendo al porcentaje de la cuota. En el caso de la paridad, a si debería extenderse a todos los órganos del Estado —la nomenclatura constitucional actual no se refiere a poderes del Estado sino a «órganos de poder»—. El que sería candidato presidencial del MNR en 1997 preguntaba a quién había que embarazar;<sup>164</sup> el presidente

Morales pregunta cómo le pagarán las mujeres los avances que se están produciendo durante su gobierno.

El acoso político es la expresión específica más infamante de la resistencia frente a los cambios y del control social en el sentido sociológico de esta expresión, que es diferente del que asumen las leyes bolivianas, más relacionado con la vigilancia de la gestión pública por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Pero los «costos» no son solo específicamente políticos. Las mujeres políticas no están exentas de las otras desigualdades sociales asociadas con el género o de las agresiones «normales» a las que están sometidas gran parte de las mujeres. La *calidad de vida privada* de algunas conocidas dirigentes es injustamente afectada por la violencia que sufren por parte de sus parejas. Una entrevista reveló, por ejemplo, las palizas que sufre una conocida líder social.

En este documento, se han examinado las rutas que tomó la discusión y la legislación sobre la paridad, sin debatir los posibles desajustes entre la presencia de mujeres en cargos electivos —la llamada «representación descriptiva» (cf. Pitkin 1985)— y la manera en que actúan las mujeres electas en relación con los asuntos específicos de las mujeres —«representación sustantiva»—. De hecho, se asume que no se puede dar por sentada la existencia de una lista automática de «asuntos específicos de las mujeres», preconstituída antes de la participación en elecciones (cf. Celis y Childs 2012). La definición de cuáles son esos asuntos también depende de la dinámica política y, sobre todo, de las luchas de las propias mujeres.

Más allá de que se puede afirmar que el hecho de que haya mujeres en cargos electivos no equivale a la actuación de esas mujeres en función de los argumentos esgrimidos en los debates previos a la toma de cargo o de lo que se espera desde los movimientos de mujeres, en Bolivia hasta hoy no fue posible dar por garantizado el carácter igualitario del acceso a los puestos de representación. Los contenidos de las discusiones en los cuerpos legislativos no dependen de la voluntad de las representantes. Todavía no se puede esperar que sus propuestas encuentren escenarios receptivos o neutros. En la política boliviana no existe *fair-play*; las mujeres todavía juegan «de visitantes». El acoso político fue durante años el mayor obstáculo para cualquier representación «sustantiva», tanto que la ley contra el acoso era parte indispensable de cualquier agenda «sustantiva».

En ese sentido, en Bolivia la política sigue siendo un terreno hostil para las mujeres. La problemática del acoso político fue el reverso inseparable de las normas que prescribían la paridad y pesaba, indudablemente, en cualquier evaluación *ex ante* que una mujer podía hacer sobre una eventual participación en la política. La existencia del acoso político implica el hecho de que las mujeres siempre están en situaciones vulnerables, aun

en el ejercicio del poder del Estado. Uno de los corolarios posibles de este tipo de comportamiento es el perjuicio de la gestión pública, en tanto que las decisiones tomadas por una mujer o sus propuestas son inviabilizadas sin razones técnicas solo por *razones de género*. Además, en varios casos, en la disputa política, para desvalorizar la gestión de un partido político contrario se puede usar el argumento de que una mujer está en puestos de decisión.<sup>165</sup>

Entre el 2000 y el 2005, una evaluación de ACOBOL cuantificó las formas de acoso: 1) presión para que renuncien a su cargo de concejales, a la política y a sus organizaciones políticas (30%); y 2) actos de violencia desagregados en violencia verbal y psicológica 12%, violencia física 5%, y violencia sexual 3% (Rojas 2009: 2).

Un estudio reciente reconoce que en los concejos municipales hay prácticas que van desde cambiar la hora de las sesiones sin avisar a las concejales hasta el secuestro, la violencia sexual, la destrucción de viviendas y la expulsión de las comunidades (Thede 2011). En los municipios pequeños, el acoso suele ligarse con la postura de las concejales de no esconder los actos de corrupción.

## 6. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y ESTRATEGIAS HACIA EL FUTURO PARA EL CASO BOLIVIANO

El hecho de que dos mujeres presidan las cámaras legislativas es altamente significativo y sus connotaciones con seguridad excederán las fronteras de Bolivia. Las primeras declaraciones de las nuevas presidentas rememoraron otros momentos de participación de las mujeres en la historia y su compromiso con el resto de las mujeres de Bolivia. Detrás de ese hecho, de por sí exitoso, está un proceso inacabado: las dos presidencias no deberían ser un punto de llegada sino un punto de paso sin retorno. En ese proceso confluyen tres de los más importantes elementos de la política: las estrategias de los actores políticos, la cultura política y las instituciones. La apuesta de las reformas que propugnan la paridad es institucionalizarla de manera que no dependa de las disputas coyunturales ni sea afectada por la inveterada cultura política patriarcal.

El movimiento de mujeres difiere de otros movimientos en Bolivia no solamente en que las transformaciones que demanda son menos coyunturales y más abarcadoras. Algo que debe destacarse es que *se trata del primer movimiento que se anticipó a las reformas neoliberales*. Durante la década de 1990, la iniciativa de los cambios políticos estuvo en el Estado y en

las cúpulas partidarias; los movimientos resistían los cambios que se encarnaban en políticas públicas ya asumidas: *resistían* la privatización, la reforma educativa o la reforma municipal. En el caso de las cuotas o la paridad, se trató de una propuesta que estaba fuera de las previsiones de los políticos y los gobernantes. Junto a la anticipación y la preparación constante, que permite utilizar las oportunidades abiertas en el sistema político, también deben destacarse las alianzas logradas por las organizaciones de mujeres. No es menos importante el hecho de que la alianza entre mujeres de orígenes sociales diferentes tuvo éxito, a pesar de sus visiones distintas sobre la política nacional y, probablemente, sobre lo que serían las reivindicaciones de género.

El «proceso de cambio» es proclive a la ampliación de derechos de los sectores y grupos antes excluidos. La nueva Constitución, y la redacción y el contenido de las nuevas leyes, constituyen avances frente a los períodos anteriores. Pero la aplicación de la nueva legislación choca con la dinámica de las organizaciones políticas, con una cultura política que no cambia aceleradamente y con la resistencia de las áreas conservadoras de la sociedad, expresada en modalidades de control social que pueden ser violentas. Una de las reacciones más notorias es el acoso político, que afecta el desempeño de las mujeres políticas y desincentiva su ingreso a la arena política institucional. De hecho, para muchas mujeres en cargos de autoridad y representación, la protección personal y familiar puede imponer su prioridad por encima de los problemas de la gestión pública.

Pese a las dificultades aún subsistentes, las alianzas entre mujeres, los acuerdos coyunturales con los políticos, la elaboración previa de normativa —anteproyectos completos redactados y fundamentados— y la preparación persistente frente a los posibles cambios en el medioambiente político son elementos destacables de la experiencia boliviana. Entre las recomendaciones que pueden plantearse en este estudio está la necesidad de dar seguimiento y evaluar la dinámica interna de los partidos y de las organizaciones políticas, considerando las relaciones entre varones y mujeres, la afiliación y formación de militantes de ambos sexos y la formulación de listas de candidaturas. También es pertinente examinar los «costos» de la política en las familias de las mujeres políticas. En recomendaciones de políticas, al menos deberían estudiarse las posibilidades de extender la paridad a las organizaciones de la sociedad civil. Es probable que haya mayores resistencias en este sector que en la formulación de leyes electorales.

Los desafíos actuales involucran también vigilar la observancia de las nuevas leyes en los procesos electorales, preparar a más mujeres para asumir cargos políticos y combatir las resistencias sociales encarnadas en el acoso político. Todavía no se realizaron elecciones con paridad y alternancia para todas las circunscripciones. Con seguridad, como en otras oportunidades, las organizaciones de mujeres reactivarán sus alianzas

para vigilar el cumplimiento de las leyes y promover la participación política. En esto es importante continuar con los procesos de formación dentro y fuera de los partidos. Por otro lado, es promisorio el hecho de que la presidenta de la Cámara de Diputados haya sido la encargada de reponer el proyecto de ley contra el acoso político, en acuerdo con las organizaciones promotoras de los derechos políticos de las mujeres.

Eso lleva a recordar que hay muchos más desafíos porque las relaciones injustas de género exceden la política, aunque también la política puede ayudar a encarar esos desafíos mediante leyes específicas y también, simbólicamente, por la presencia efectiva de más mujeres en cargos de decisión.

Parte de la responsabilidad está, precisamente, en esas mujeres. La mayor parte de las opiniones recogidas en las entrevistas realizadas para este trabajo coinciden en reconocer los avances en términos cuantitativos, y en señalar que los avances cualitativos en la gestión y en políticas públicas favorables a las mujeres todavía son un asunto pendiente.



## Notas a pie de página

- <sup>123</sup> Las reacciones iniciales de los dirigentes cobistas fueron veladamente negativas; arguyeron que la conformación del Comité Ejecutivo está en función de la «vida orgánica» —la participación en protestas y movilizaciones— de las organizaciones.
- <sup>124</sup> La Ley Electoral de 1965-1966 —decretos 7137, del 30 de abril de 1965, y 7490, del 28 de enero de 1966—; la Ley Electoral, Ley 1966, modificada en 1979; la Ley Electoral 531 A, del 8 de abril de 1980; y la Ley Electoral 1246, del 5 de julio de 1991, establecen que las condiciones de elegibilidad para varones y mujeres difieren solamente en la obligación del servicio militar.
- <sup>125</sup> El primer golpe de Estado después de la revolución de 1952 se produjo en noviembre de 1964. Al margen de una elección sin participación de los principales líderes políticos que se produjo en 1966, en la que ganó el militar que había encabezado el golpe de 1964, no hubo gobierno elegido hasta 1982.
- <sup>126</sup> Aunque no siempre se plantean demandas «de género», la historia de la participación femenina en las luchas sociales en Bolivia es frondosa e importante, desde las revueltas anticoloniales —con ejemplos como los de Bartolina Sisa y Gregoria Apaza—, la lucha por la independencia —los casos de Juana Azurduy y de las heroínas de Cochabamba son los más conocidos—, la dinámica de las organizaciones femeninas de izquierda y sobre todo anarquistas de las primeras décadas del siglo XX, las Barzolas de la Revolución Nacional, hasta las amas de casa mineras y, más contemporáneamente, las mujeres cocaleras y las campesinas conocidas como Bartolinas (Lavaud 2003, Camacho 1999, Rivera y Lehm 1988, Dibbits *et al.* 1989, Rodríguez 2011). De hecho, es común que las mujeres estén en la primera línea de las protestas callejeras, porque se supone que la Policía actuará con menos violencia y porque ellas representarían más genuinamente cualquier demanda social (Spedding y Arnold 2005).
- <sup>127</sup> Entrevista con Érika Brockmann.
- <sup>128</sup> Entrevista con Érika Brockmann.
- <sup>129</sup> El Foro de Mujeres Políticas fue formado en 1996 con auspicio de la SAG, por la Coordinadora de la Mujer (CM), Plataforma de la Mujer y Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia. Posteriormente se convertiría en el Foro Político de la Mujer (Novillo 2011: 23-24).
- <sup>130</sup> Entrevista con Érika Brockmann.
- <sup>131</sup> Entrevista con Lourdes Zabala.
- <sup>132</sup> Entrevistas con Diana Urioste y Érika Brockmann.
- <sup>133</sup> Entrevista con Cecilia Estrada.
- <sup>134</sup> Entrevistas con Érika Brockmann y Lourdes Montero.
- <sup>135</sup> Entrevista con Cecilia Estrada.
- <sup>136</sup> La Ley de Partidos Políticos, Ley 1983, del 25 de junio de 1999, prescribe la cuota del 30% no solamente para las candidaturas sino también para los cargos directivos de los partidos (Art. 19. IV).
- <sup>137</sup> Las diputaciones de circunscripción uninominal eran 68 de un total de 130; para las elecciones del 2005 aumentaron a 70.
- <sup>138</sup> Por ejemplo, si de acuerdo con su votación por presidente un partido había obtenido proporcionalmente cinco diputaciones en un departamento y tres de sus candidatos a diputaciones en circunscripción

uninominal habían ganado, le correspondían dos diputaciones de circunscripción plurinominal y solamente a esas dos se aplicaba la cuota.

<sup>139</sup> Se conoce como «democracia pactada» o «presidencialismo parlamentarizado» al régimen vigente entre 1985 y el 2002. La Constitución establecía que si ningún candidato a la presidencia ganaba las elecciones por mayoría absoluta, la legislatura entrante elegiría al Presidente entre los candidatos con mayor votación. Esto incentivaba la formación de coaliciones entre los partidos con presencia en el Congreso, a través de pactos en los que se distribuían cargos en el Ejecutivo y se respaldaban las iniciativas oficialistas en el Legislativo.

<sup>140</sup> En la primera elección con agrupaciones y pueblos indígenas —la elección municipal del 2004—, el MAS-IPSP subió del 3,3% de los votos válidos, en 1999, al 18,5%. El MNR disminuyó del 20,4% al 6,7; el MIR, del 16,0% al 7,1; ADN, del 14,6% al 2,5%.

Los sindicatos cocaleros de la zona tropical del departamento de Cochabamba, que constituían la base del instrumento político que adoptó la sigla del MAS, practicaban la paridad años antes, de manera que en ampliados y asambleas siempre se exigía la presencia de una mujer y un varón por cada sindicato o central de sindicatos. De hecho, a esas alturas ya existían federaciones cocaleras de mujeres, paralelas a las federaciones «de hombres», y la estructura de las organizaciones ya había superado el confinamiento de los problemas de las mujeres a la secretaría de vinculación femenina existente en otras organizaciones sindicales.

<sup>141</sup> Desde 1997, la mitad de los diputados de cada uno de los nueve departamentos se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad son elegidos plurinominalmente, según listas departamentales. Esas circunscripciones uninominales —que hoy representan un total de 70 en todo el país— fueron usadas como circunscripciones *territoriales* trinominales en la elección de constituyentes.

<sup>142</sup> Creada en 1984, la Coordinadora de la Mujer es una red nacional de organizaciones civiles sin fines de lucro dedicadas a la defensa y promoción de los derechos de las mujeres en todo el país. Actualmente, está integrada por 26 organizaciones de 8 de los 9 departamentos de Bolivia.

<sup>143</sup> Entrevista con Katia Uriona.

<sup>144</sup> Entrevista con Raquel Romero.

<sup>145</sup> En el proyecto de Constitución, la equivalencia no tiene que ver solamente con la democracia representativa sino con las *otras* democracias: directa, participativa y comunitaria. En nombre de un concepto más amplio, se eliminó la especificidad de la paridad y la alternancia.

<sup>146</sup> En los asuntos agrarios, por ejemplo, que tenían más respaldo «orgánico» por la presencia de numerosos asambleístas indígenas, originarios y campesinos, la redacción es más detallada. Igualmente, en relación con los derechos laborales de las mujeres se logró una redacción más precisa que en el tema de la paridad. Si bien no hubo una propuesta oficialista definida previamente para todas las comisiones de la Asamblea, en estos temas hubo una línea más clara en el MAS-IPSP que en los temas relacionados con los derechos de las mujeres.

<sup>147</sup> Debe considerarse que la Asamblea no se llevó a cabo en condiciones normales. Además de la conflictividad derivada de la polarización, durante varios meses no pudo haber sesiones debido a las protestas de organizaciones de la ciudad de Sucre, donde se llevaban a cabo las deliberaciones, por obtener la capitalidad plena y ser sede de los poderes ejecutivo y legislativo. La redacción final del proyecto fue apresurada y varios temas se negociaron en el camino y pueden haber sido afectados por la prisa. Se debe recordar que las dos etapas de aprobación del texto —«en grande» y «en detalle»— y del proyecto de Constitución se realizaron en dos ciudades diferentes, y en medio de tensión y protestas sociales.

<sup>148</sup> Entrevista con Katia Uriona.

<sup>149</sup> Entrevista con Mónica Novillo. Cf. Novillo 2011.

<sup>150</sup> Se trata de las leyes 018, del Órgano Electoral (Art. 23.); 025, del Órgano Judicial Plurinacional (Art. 20, 25); 026, del Régimen Electoral (Art. 2); y 027, del Tribunal Constitucional Plurinacional (Art. 19).

<sup>151</sup> Entrevista con Diana Urioste.

<sup>152</sup> Entrevista con Lourdes Zabala.

<sup>153</sup> La Ley 1779 lo expresa así: «Del total de escaños que corresponda a un partido político, agrupación ciudadana, pueblo indígena o alianza, se restará los obtenidos en circunscripciones uninominales. Los escaños restantes serán adjudicados a la lista de candidatos plurinominales, hasta alcanzar el número proporcional que corresponda. d. Si el número de diputados elegidos en circunscripciones uninominales fuera mayor al que le corresponda proporcionalmente, la diferencia será cubierta restando escaños plurinominales a los partidos políticos, alianzas o agrupación ciudadana que tengan los cocientes más bajos en la distribución por divisores en estricto orden ascendente» (Art. 38).

<sup>154</sup> Algunos dirigentes declararon que las organizaciones habían elegido a un candidato varón, que la cúpula del partido había impuesto la candidatura de una mujer en contra de las determinaciones sindicales y que las organizaciones no habían hecho nada más que corregir el problema.

<sup>155</sup> Por ejemplo, pudo haberse demandado la declaratoria de inconstitucionalidad del decreto de designación de cargos ministeriales ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.

<sup>156</sup> Después de Chile, Bolivia se constituye en el segundo país latinoamericano en adoptar un gobierno con igual número de mujeres y de hombres. En el 2006, la presidenta chilena Michelle Bachelet inauguró su gobierno con el nombramiento de un gabinete paritario.

<sup>157</sup> Entrevista con Nardi Suño.

<sup>158</sup> Entrevista con Mónica Novillo.

<sup>159</sup> Entrevista con Mónica Novillo.

<sup>160</sup> Entrevista con Katia Uriona; cursivas añadidas.

<sup>161</sup> Entrevista con Katia Uriona.

<sup>162</sup> Aunque la Constitución Política del Estado prescribe la igualdad de género en la composición del gabinete ministerial (Art. 172.22), el Decreto de Organización del Poder Ejecutivo (DS N.º 29984, del 7 de febrero del 2009), emitido el mismo día de la promulgación de la Constitución Política del Estado, carece de referencias de la paridad, la igualdad o la equivalencia de género en sus principios, valores y en los artículos sobre la designación de ministros. Después, el presidente Morales designó a mujeres en la mitad de las carteras de su gabinete. El gabinete posesionado en enero de 2012 cuenta con un tercio de ministras.

<sup>163</sup> Cf. Canessa (2008).

<sup>164</sup> Lourdes Zabala cuenta que, antes de la aprobación de la Ley de Cuotas, un grupo de mujeres políticas realizaron visitas a jefes de partidos políticos. Cuando fueron a conversar con Juan Carlos Durán, quien ganaría la elección primaria para la candidatura presidencial del Movimiento Nacionalista Revolucionario, le dijeron: «Venimos a hacerte una propuesta indecente»; él preguntó: «¿A quién tengo que embarazar?». La respuesta de Zabala fue: «A la democracia».

<sup>165</sup> Entrevista con María Isabel Caero.



## Bibliografía

ASOCIACIÓN DE CONCEJALAS DE BOLIVIA

2010 *Experiencia de alcaldesas y concejalas de Bolivia. Nuestra contribución a los municipios.* La Paz: ACOBOL.

CAMACHO, Natalia

1999 «La marcha como táctica de concertación». En R. Laserna, E. Córdova y N. Camacho. *Empujando la concertación. Marchas campesinas, opinión pública y coca.* La Paz: PIEB y CERES, pp. 1-63.

CANESSA, Andrew

2008 «Sex And The Citizen. Barbies and Beauty Queens in the Age of Evo Morales». *Journal of Latin American Cultural Studies*, Vol. 17, N.º 1, 41-64.

CELIS, Karen y Sarah CHILDS

2012 «The Substantive Representation of Women. What to Do with Conservative Claims?». *Political Studies*, Vol. 60, N.º 1, 213-225.

DIBBITS, Ineke; Ruth VOLGGER, Elizabeth PEREDO *et al.*

1989 *Polleras libertarias. Federación Obrera Femenina (1927-1965).* La Paz: Tahipamu-Hisbol.

FUNDACIÓN COLECTIVO CABILDEO

2010 «El acoso y violencia política en razón de género». Disponible en <<http://colectivocabildeo.org/site/colcab/attachments/article/148/Documento.pdf>>.

LAVAUD, Jean Pierre

2003 *La dictadura minada.* La Paz: Plural.

LAZARTE, Jorge

2005 *Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro.* La Paz: FES.

NOVILLO, Mónica

2011 *Paso a paso. Así lo hicimos. Avances y desafíos en la participación política de las mujeres.*  
La Paz: Coordinadora de la Mujer, IDEA Internacional.

PITKIN, Hannah

1985 *El concepto de representación.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

RAMÍREZ, Alejandra

2011 «(Re)construcción de ciudadanía de las mujeres migrantes en ámbitos urbanos». *Decursos* N.º 24, 125-158.

RIVERA, Silvia y Zulema LEHM

1988 *Los artesanos libertarios y la ética del trabajo.* La Paz: THOA.

RODRÍGUEZ, Huáscar

2011 «Las cholos. Entre viejos estereotipos y nuevas identidades», *Decursos*, N.º 23, 141-172.

ROJAS, María Eugenia

2009 «El acoso y la violencia política en razón de género afectan el trabajo político y la gestión pública de las mujeres». *Vox Localis* N.º 29. Disponible <<http://www.voxlocalis.net/revistas/num29/doc/nota%20ACOBOL.pdf>>.

ROUSSEAU, Stephanie

2011 «Disputando la indigenidad. Las organizaciones de mujeres indígenas campesinas bolivianas en el escenario postconstituyente». *Decursos* N.º 24. Cochabamba, CESU, pp. 139-162.

SPEDDING, Alison y Denise ARNOLD

2005 *Mujeres en los movimientos sociales en Bolivia, 2000-2003.* La Paz: ILCA-Mamahuaco.

SUÁREZ, Elsa y Ridher SÁNCHEZ

2007 *Mujeres en el municipio. Participación política de concejalas de Cochabamba.* La Paz: PIEB-CESU-DICyT-UMSS.

THEDE, Nancy

2011 «Agencia política e inclusión democrática en el municipio. De las dinámicas de la participación popular a las autonomías». *Decursos* N.º 22. Cochabamba: CESU, pp. 79-108.

WEYLAND, Kurt

2008 «Towards a New Theory of Institutional Change», *World Politics*, N.º 60, pp. 281-314.

ZABALAGA, Carmen

2004 «La organización de las mujeres del Chapare: el camino recorrido, sus luchas y liderazgos». Cochabamba: COCAMTROP.

## LISTA DE ENTREVISTADAS

Érika Brockmann, exparlamentaria y fundadora del Foro Político de Mujeres y de la Coordinadora de la Mujer.

María Isabel Caero, presidenta del Concejo Municipal de Cochabamba.

Cecilia Estrada, directora del Instituto de Formación Femenina Integral (IFFI).

Ivonne Farah, exsubsecretaria de Asuntos de Género y directora del CIDES.

Roxana Liendo, exviceministra de Desarrollo Rural y Agropecuario.

Lourdes Montero, coordinadora de Proyectos de Oxfam, feminista.

Mónica Novillo, responsable de incidencia de la Coordinadora de la Mujer, Bolivia.

María Eugenia Rojas, directora ejecutiva de la Asociación de Concejalas de Bolivia, (ACOBOL).

Raquel Romero, directora del Colectivo Cabildeo.

Katia Uriona, secretaria ejecutiva de la Coordinadora de la Mujer, Bolivia.

Diana Urioste, directora de Conexión Fondo de Emancipación.

María Lourdes Zabala, docente universitaria, exparlamentaria (18 de diciembre del 2011).

## PRINCIPALES ABREVIACIONES

ACOBOL	Asociación de Concejalas de Bolivia
ADN	Acción Democrática Nacional
AS	Alianza Social
BSD	Bolivia Social Democrática
CM	Coordinadora de la Mujer
CNE	Corte Nacional Electoral
CNAMIB	Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia
CNMCIQB	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa

COB	Central Obrera Boliviana
GENTE	Agrupación Ciudadana Gente
MAS-IPSP	Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionario
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MUSPA	Movimiento de Unión Social Patriótico
PPB	Partido Popular Boliviano
PULSO	Pueblos por la Libertad y Soberanía
SAG	Subsecretaría de Asuntos de Género
UN-CP	Unión Nacionalista-Consenso Popular

Anexo  
Composición de las Asambleas Departamentales

Departamento	Asambleístas				Total
	Territorio	Población	Especiales indígenas	Especiales campesinos	
Chuquisaca	10	9	2 (pueblo guaraní)		21
La Paz	20	20	5 (pueblos afroboliviano, mosetén, leco, tacana, kallawaya y araona)		45
Cochabamba	16	16	2 (yuki, yuracaré)		34
Oruro	16	16	1 (chipaya, murato)		33
Potosí	16	16			32
Tarija	12	15	3 (guaraní, weenhayek, tapiete)		30
Santa Cruz	15	8	5 (chiquitano, guaraní, guarayo, ayoreo, mojeño)		28
Beni	24		2 (tacana, pacahuara, itonama, joaquiniano, maropa, guarasugwe, mojeño, sironó, baure, tsimane, movima, cayubaba, moré, cavineño, chacobo, canichana, mosetén, yuracaré)	2	28
Pando	15		1 (yaminagua, pacahuara, esse ejja, machineri y tacana)		16



## Capítulo 4

# Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica

Isabel Torres García

## INTRODUCCIÓN: APUNTANDO AL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA

Los debates contemporáneos acerca de la democracia centran su atención en la capacidad o incapacidad del sistema político para gestionar y representar los intereses y necesidades de la población considerando su diversidad, así como para neutralizar las expresiones históricas estructurales de desigualdad y discriminación hacia amplios sectores o poblaciones.

Si bien teóricos como Marshall o Sartori han incluido hace tiempo a la igualdad como un componente fundamental de la definición de ciudadanía, siendo su idea y existencia parte esencial de la democracia, lo cierto es que su implementación ha demostrado ser difícil de alcanzar. Cada vez más se habla de la persistencia de un «déficit democrático», considerando la ausencia o subrepresentación de sectores o poblaciones históricamente excluidas —como los pueblos indígenas o la población afrodescendiente— y muy especialmente las mujeres, quienes forman parte de todos los colectivos sociales y representan a la mitad de la humanidad.

El respeto por los derechos humanos y por los principios fundamentales de igualdad y no discriminación constituyen la base para el desarrollo de una sociedad democrática y la vigencia de un Estado de Derecho. Las obligaciones del Estado —de respeto, garantía, protección y promoción— implican, necesariamente, la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho interno, y por ende, el garantizar las condiciones para que los postulados constitucionales de igualdad se reflejen en la acción estatal, y en el sistema legal y jurídico nacional. El mayor desafío estriba en el paso de la igualdad formal (de iure) a la igualdad sustantiva (de facto), a fin de lograr un impacto efectivo en las condiciones de desigualdad y discriminación que afectan a la mitad de la población, las mujeres.

### 1. CONTEXTO

Costa Rica cuenta con una larga tradición democrática y de respeto por los *derechos humanos*, en la cual se enmarcan las acciones tendientes a garantizar los principios de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, tal como consigna la Constitución Política (1949) y los diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado.<sup>166</sup> La Constitución establece que los tratados internacionales,

una vez ratificados, se incorporan al ordenamiento interno con autoridad superior a las leyes. Sin embargo, la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Resolución 2313-1995) les adjudica a los tratados de derechos humanos un rango similar al constitucional, y en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre este. Los derechos políticos son parte de los derechos humanos fundamentales y, por tanto, de las obligaciones del Estado.

Instrumentos relativos a derechos políticos ratificados por Costa Rica <sup>167</sup>

Sistema Universal	Sistema Interamericano
Pacto de Derechos Civiles y Políticos.	Convención Americana de Derechos Humanos.
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles a la Mujer.
	Convención Interamericana sobre los Derechos Políticos de la Mujer.
	Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La Sala Constitucional, en diversas sentencias, ha desarrollado jurisprudencia respecto a los derechos humanos de las mujeres, y la aplicación de los principios de igualdad y de no discriminación. Ha destacado la necesidad de establecer la distinción entre una situación de simple desigualdad y otra de discriminación; esta última tiene consecuencias de mayor gravedad, «puesto que responde a una condición sistemática del *estatus quo*» socialmente aceptado, y tiene profundas repercusiones en el ejercicio de los derechos y en la dignidad del ser humano. Ha expresado, además, que si las mujeres no pueden competir con los hombres en igualdad de oportunidades, condiciones y responsabilidades, se están afectando los valores más profundos de una democracia (Sentencia 0716, 1998).

Institucionalidad para la igualdad

Desde el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1996) hasta alcanzar la actual Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 y su Plan de Acción 2008-2012, impulsada por el Instituto Nacional de las Mujeres.

De las oficinas ministeriales y sectoriales de la mujer en 1994 a las actuales Unidades de Género en las instituciones autónomas (14 en total) y al desarrollo, desde 1996, de las Oficinas Municipales de la Mujer como parte de la estructura del gobierno local (poco más de 60 oficinas en un total de 81 municipalidades).

Para efectos de *contexto*, corresponde señalar que Costa Rica cuenta con destacados avances legislativos y jurídicos para la igualdad, así como diferentes desarrollos a través del tiempo de políticas públicas —nacionales, sectoriales e inclusive municipales— y de mecanismos para la igualdad en la institucionalidad pública. Sin embargo, la persistencia de patrones socioculturales y estereotipos que forman parte de la cultura social e institucional evidencia la brecha existente entre la igualdad jurídica y la igualdad real. Igualmente, continúa vigente el desafío de que las políticas de Estado para la igualdad sean obligaciones del conjunto de las instituciones públicas y poderes del Estado, que cuenten con el presupuesto necesario, sean sostenibles y se acompañen por mecanismos permanentes e institucionalizados de monitoreo y evaluación (García Prince 2011).

La inclusión de la paridad y la alternancia en el sistema electoral fueron precedidas por el mecanismo de acción afirmativa (cuota) establecido en el Código Electoral de 1996. Hay que señalar que el Código Electoral, desde 1952 al 2009, ha sido objeto de varias reformas mediante las que se han realizado *modificaciones y ajustes al diseño electoral*. La reforma de 1996 abarca la mayor parte del Código y modifica aspectos sustantivos sobre los organismos electorales, el registro civil, las juntas electorales, la propaganda y la fiscalización; la convocatoria, votación, escrutinio y elección; las sanciones; el financiamiento estatal y los partidos políticos. En materia de derechos políticos de las mujeres, estas reformas consignan en el sistema electoral la cuota de al menos el 40% de mujeres en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular.

Las reformas del 2009 que constituyen el Código Electoral vigente —Ley N.º 8765, *La Gaceta* N.º 17, 3 de setiembre del 2009— fueron integrales y abarcaron el régimen electoral, las funciones y organización del Tribunal Supremo de Elecciones, la gestión electoral, el financiamiento estatal a los partidos políticos, la propaganda electoral, el voto en el extranjero y la participación política de las mujeres, entre las principales. Sobre la última, se establecen los principios de la participación política igualitaria, el concepto de paridad y alternancia, la inversión de la contribución estatal en la capacitación paritaria, y las respectivas sanciones si las disposiciones no son cumplidas. Se da el salto cualitativo de la cuota electoral al establecer la *paridad* —50% de mujeres y 50% de hombres— en las estructuras partidarias y en las papeletas para los puestos de elección popular, así como el mecanismo de *alternancia* por sexo —mujer-hombre u hombre-mujer— en las nóminas de elección. El largo camino legislativo que llevó a la aprobación de estas disposiciones se explica ampliamente en el cuarto apartado de este estudio; en este momento, se hace una referencia introductoria.

El proceso de reforma integral al Código se inicia en el año 2001, con la presentación a la Asamblea Legislativa de un proyecto elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones,

y cuya formulación contó con los aportes de una comisión de personas notables y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

#### Antecedente paritario

Ley de Democratización de las Instancias de Decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (Ley N.º 8322, 2002): establece la paridad —50% de mujeres y de hombres— en todos los órganos de representación y de decisión de la Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras.

No es sino hasta el año 2006, por la intervención de diputadas de diferentes partidos políticos, del Instituto Nacional de las Mujeres y de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, que se aborda el tema de los derechos políticos de las mujeres en la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa; contribuye, también, la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres creada en el 2004, de la que se hablará más adelante. Las sesiones parlamentarias de la Comisión Especial durante las cuales se abordaron los temas vinculados con la participación política de las mujeres albergaron importantes debates con las argumentaciones a favor y en contra, como se explica en el cuarto apartado del estudio. Durante todo el proceso de discusión legislativa de la reforma integral al Código Electoral, se contó con la presencia y constante asesoría técnica del Tribunal Supremo de Elecciones.

Es recién en julio del 2009 que se inicia, en el plenario de la Asamblea Legislativa, la discusión de las reformas al Código Electoral; se sesiona en forma extraordinaria para lograr su aprobación, de manera que pudieran regir para los comicios electorales de febrero del 2010. Como fue indicado, el Código entró en vigencia el 3 de setiembre del 2009.

Elemento obligatorio en el análisis son los esfuerzos por el pleno ejercicio de los derechos políticos<sup>168</sup> de las costarricenses por parte del *movimiento de mujeres*<sup>169</sup> y feminista de la sociedad civil, que tiene como referente la ampliación del concepto de democracia y de ciudadanía para la inclusión de las mujeres en condiciones de igualdad y de no discriminación. Un antecedente para el tema objeto de análisis lo constituye, a partir de 1998, la relevante movilización de las mujeres en el marco del amplio debate nacional en torno a la negociación, incidencia y difusión de la entonces iniciativa de ley para la igualdad real de las mujeres. Esta ley —aprobada en 1990 como Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer— es un precedente jurídico del mecanismo de acción afirmativa, como se verá más adelante.

El establecimiento de la cuota electoral forma parte de la historia de luchas y conquistas del movimiento de mujeres; si bien las reformas al Código de 1996 no fueron objeto de movilización social, son resultado de la confluencia de los esfuerzos históricos, de la institucionalidad y de algunas mujeres de partidos políticos. A fines de la década de los noventa, se constituye la Agenda Política de Mujeres Costarricenses (1996), autodefinida como un grupo abierto, de expresión colectiva y cuyo objetivo es aportar a la construcción de una sociedad más igualitaria, democrática y pluralista. La Agenda, en conjunto con el Foro Autónomo de Mujeres (1997) y otras expresiones organizadas del movimiento,<sup>170</sup> dedicó gran parte de sus esfuerzos a promover la participación y representación de las mujeres, así como al seguimiento de la cuota electoral.

#### El movimiento de mujeres en la década del 2000

El período está marcado por la articulación para la incidencia, las alianzas temporales o el trabajo conjunto con mujeres de partidos políticos o de instituciones públicas en función de objetivos comunes por los derechos humanos de las mujeres, así como por un relacionamiento de mayor complejidad con el Estado.

En el Instituto Nacional de las Mujeres se incorporan profesionalmente mujeres feministas o del movimiento; también, como parte de la demanda y consecución de espacios, se cuenta con una representación como «organización social» en la Junta Directiva y se participa en el Foro de las Mujeres, órgano consultivo de esa institución.

Se mantiene la presencia activa y propositiva en procesos de aprobación y formulación de leyes nacionales, que conlleva alianzas y colaboraciones con comisiones parlamentarias, instituciones públicas o redes.

Se participa en espacios constituidos para la formulación o seguimiento de políticas públicas, como la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017.

Posteriormente, mediante la formación de la Plataforma de Mujeres 12 Puntos en el 2002 —año de realización de las elecciones nacionales—, se plantearon temas de compromiso para el desarrollo nacional y en materia de derechos humanos de las mujeres, que fueron suscritos por los candidatos presidenciales de diversos partidos políticos. Uno de los puntos se refería a la participación igualitaria de las mujeres en los puestos de designación, como una estrategia complementaria a la cuota.

En el 2004, el Instituto Nacional de las Mujeres convoca a un grupo diverso de organizaciones de mujeres de la sociedad civil, entidades académicas y partidos políticos, creándose así la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres.<sup>171</sup> Esta se conforma con el fin de contar con un espacio de interlocución, reflexión e incidencia en la materia.

Dicha Comisión se plantea, como una de sus acciones, la recopilación de las demandas del movimiento de mujeres en su diversidad, a fin de retomar la agenda de «pendientes» sobre los derechos políticos en seis ámbitos: derecho a participar en organizaciones sociales y diversas instancias de participación política, social y económica; derecho a participar en la formulación y ejecución de políticas públicas y leyes, y en la toma de decisiones; derecho a ser elegidas; derecho a contar con recursos económicos para la formación y participación política; derecho a exigir cuentas y a la rendición de cuentas; y fortalecimiento de las instituciones públicas que brindan servicios a las mujeres. En estos se demanda la representación paritaria en los puestos de elección popular y de designación. La agenda se presenta y es suscrita, en noviembre del 2005,<sup>172</sup> por las y los candidatos presidenciales de distintos partidos, en el marco de la contienda electoral del año 2006.

En el proceso de discusión y generación de acuerdos vinculados con la inclusión de la paridad y la alternancia en las últimas reformas al Código Electoral se contó con la presencia de mujeres que, en el seno de la Comisión Interinstitucional, contribuyeron a la generación de propuestas en la materia, que fueron sometidas, en el 2007 y el 2009, a la consideración de la comisión parlamentaria responsable de la discusión sobre la reforma integral del Código Electoral.

Además del ya indicado aporte del movimiento de mujeres, en la experiencia costarricense la *institucionalidad* ha sido muy importante en la garantía de los derechos políticos y la ciudadanía de las mujeres: el Tribunal Supremo de Elecciones, por sus atribuciones y competencias en materia electoral; el Instituto Nacional de las Mujeres, como ente rector y con una labor constante de monitoreo e intervención para la generación de jurisprudencia electoral; y la Defensoría de la Mujer<sup>173</sup> de la Defensoría de los Habitantes, mediante su «magistratura de influencia» para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres. La paridad y la alternancia en la actual legislación electoral recibieron también un especial impulso propiciado por *diputadas* de diferentes partidos políticos en la Asamblea Legislativa —a las que, posteriormente, se suman diputados—, asesoras parlamentarias y mujeres de diversos partidos.

En ese sentido, puede afirmarse que en el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, así como de sus derechos políticos y ciudadanía en igualdad y no discriminación, confluye un acumulado histórico de luchas de las mujeres, de evolución y desarrollo del marco jurídico, y de las políticas públicas e institucionalidad para la igualdad. En ese *acumulado histórico* están las demandas y contribuciones de las mujeres, organizaciones de mujeres y feministas que se han abocado a la promoción de un modelo

alternativo de democracia, incluyente e igualitario, que propone una noción de ciudadanía altamente inclusiva y contra todo tipo de discriminación o desigualdad.

## 2. ASPECTOS GENERALES: MARCO LEGAL, INSTITUCIONALIDAD Y SISTEMA ELECTORAL

La estructura jurídica de un país es fundamental para el diseño de una democracia, ya que ordena y organiza los procesos de toma de decisiones. Dentro de esta estructura, el sistema electoral es uno de los componentes de la democracia representativa que ejerce una influencia significativa en el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular, a esos espacios de poder y de toma de decisiones mediante los cuales la clase política representa y acoge las demandas de la sociedad.

### Ubicación y división territorial

Costa Rica se encuentra en Centroamérica. Cuenta con una extensión de 51 100 km<sup>2</sup> comprendidos entre el mar Caribe, el océano Pacífico y las repúblicas de Nicaragua y de Panamá. La división territorial administrativa es de siete provincias: San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Guanacaste, Puntarenas y Limón; estas se dividen en 81 cantones —sedes del gobierno municipal—, los que, a su vez, se dividen en distritos (473).

Un sistema electoral no es neutro respecto a la construcción de género, a esas características atribuidas a mujeres y hombres, definidas socialmente y moldeadas por factores culturales, que originan desigualdad y discriminación. Bardají (2011) destaca que la selección de un determinado sistema electoral se convierte en una de las decisiones institucionales más importantes para cualquier democracia, ya que este determina el equilibrio de poderes de los sistemas de gobierno, norma el acceso al poder político y, además, establece cómo se refleja la decisión del electorado en el mapa político nacional.

En Costa Rica, la Constitución Política (1949) define al gobierno como responsable, representativo, participativo y alternativo, con separación e independencia de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En la Constitución se consagra el principio de igualdad para mujeres y hombres, así como el derecho al sufragio y demás derechos políticos de las mujeres.<sup>174</sup> Entiende por ciudadanía el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a las y los nacionales mayores de 18 años; y establece el sufragio como

función cívica primordial y obligatoria, sin existir sanciones por incumplimiento, ejercido en votación directa y secreta.

La reelección presidencial fue prohibida mediante la reforma constitucional de 1969, si bien, en el año 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 2003-2771) estableció que la reelección es permitida para un segundo mandato ocho años después del período en que se ejerció la presidencia.

La presidencia y dos vicepresidencias de la República, así como las 57 diputaciones que componen la Asamblea Legislativa, son electas por sufragio popular, mediante elecciones generales cada cuatro años.

El Código Municipal —Ley N.º 7794, 1998— aplicado en las elecciones municipales de diciembre del 2002 establece que todos los cargos —alcaldías, intendencias, sindicaturas, concejos de distrito y concejos municipales de distrito<sup>175</sup>—, en propiedad y en suplencia, que suman en total cerca de 5 mil, son de elección popular por períodos de cuatro años. Antes de ello, las regidurías —503 en propiedad y sus respectivas suplencias— eran el único cargo de elección popular desde 1844.<sup>176</sup>

La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, órgano constitucional que tiene rango e independencia propios de los poderes del Estado —Constitución Política, art. 9 y 99—. La Dirección General del Registro Civil está adscrita al Tribunal, y se cuenta con un documento de identidad único para todos los efectos civiles y electorales.

Entre las funciones constitucionales y las atribuciones conferidas en el Código Electoral al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se encuentra la de interpretación, en forma exclusiva y obligatoria, de las disposiciones constitucionales y legales «referentes a la materia electoral», las cuales no son objeto de recurso, salvo la acción por prevaricato.<sup>177</sup> El amparo electoral es definido como un derecho humano fundamental en sí mismo y mecanismo procesal para la tutela de los derechos político-electorales. Más claramente: si bien la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es la que conocerá siempre sobre acciones de inconstitucionalidad —aunque sean en materia electoral—, el TSE es un tribunal especializado, con jurisdicción electoral, uniinstancial y con atribuciones exclusivas de interpretación de la norma electoral; también puede, en casos concretos, desaplicar normas partidarias estatutarias cuando determine que son inconstitucionales. Como se verá más adelante, esto ha tenido particular relevancia en materia de los derechos políticos de las mujeres.

Las magistraturas —tres en propiedad y seis en suplencia— que conforman el Tribunal Supremo de Elecciones son nombradas mediante votación de no menos de dos tercios del total de quienes integran la Corte Suprema de Justicia —en otros países de la región, esas magistraturas son elegidas por representación partidaria o por el Parlamento—. El nombramiento se realiza por períodos de seis años y es escalonado; es decir, debe renovarse una magistratura en propiedad y dos suplencias cada dos años, sin perjuicio de que puedan ser reelectas, previa rendición de cuentas y también por mayoría calificada. El Tribunal amplía su composición de tres a cinco magistraturas en propiedad, desde un año antes y hasta seis meses después de las elecciones generales para la presidencia y vicepresidencias de la República y diputaciones a la Asamblea Legislativa; y seis meses antes y hasta tres meses después para el caso de las elecciones municipales. En la actualidad, se cuenta con una magistrada en propiedad —quien es, a su vez, vicepresidente del Tribunal— y dos magistradas en suplencia.

Se reseñan a continuación las características principales del sistema electoral costarricense, a fin de introducir al posterior análisis de los mecanismos desarrollados para promover el incremento de la participación y representación política de las mujeres.

#### Sistema electoral de Costa Rica: principales características

##### Tipos de sistema electoral y circunscripciones

El Poder Ejecutivo lo ejerce una presidencia y dos vicepresidencias, elegidas mediante el sistema de *representación por mayoría relativa y en circunscripciones uninominales* —donde solo se elige una candidatura y quien obtiene más votos gana el puesto—. Se necesita obtener al menos un 40% de los votos válidos emitidos en primera vuelta; de no alcanzarse esta mayoría, se realiza una segunda elección popular (doble ronda).

El Parlamento es unicameral y se elige mediante el sistema de *elección proporcional y en circunscripciones plurinominales* —distribuye escaños en magnitudes mayores de uno—. La Asamblea Legislativa se compone de 57 diputaciones nacionales, elegidas por provincias —7 en total—. <sup>178</sup>

La elección de las autoridades de los gobiernos locales combina el sistema de representación por mayoría y circunscripción uninominal en el caso de alcaldía, sindicaturas e intendencias; y el sistema de representación proporcional y circunscripción plurinomial para los puestos de regiduría, concejos de distrito y concejos municipales de distrito. Las 7 provincias se dividen en 81 cantones —que corresponden a igual número de municipalidades— y estos, en 473 distritos.

##### Formas de candidatura

Se utilizan listas cerradas y bloqueadas; es decir, se vota por partidos y en la papeleta para adjudicación de escaños se sigue el orden en que se colocan las candidaturas de cada partido, que no puede ser modificado.

#### Fórmula electoral

La fórmula electoral permite convertir votos en escaños; es *mayoritaria* en las *circunscripciones uninominales* y *proporcional* en las *circunscripciones plurinominales*. Costa Rica utiliza la *fórmula Hare modificada*, consistente en dividir la votación total entre las plazas por llenar en la respectiva circunscripción, siguiendo la regla decisoria de cociente —total de votos válidos emitidos entre el número de plazas por llenar— y subcociente —total de votos emitidos que, sin llegar a la cifra de cociente, alcanza o supera el 50% de este—; el último es el que constituye la barrera efectiva para acceder a la distribución de plazas.

#### Financiamiento estatal a los partidos políticos

El sistema de financiamiento es mixto —público y privado—. En cuanto al estatal, constitucionalmente se establece el monto —0,19% del producto interno bruto— y los gastos a los que debe contribuir: de los *procesos electorales*, las necesidades de *capacitación*, y la *organización política en período electoral y no electoral*. Los partidos tienen la obligación de fijar en sus estatutos los porcentajes que destinarán para cada uno de esos tres rubros; el Código Electoral desarrolla las regulaciones en la materia.

El Código Electoral vigente (2009) establece, por primera vez, la contribución estatal a los procesos electorales municipales (0,03 del producto interno bruto).

La *barrera electoral* para el acceso a los recursos estatales es de al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos —según corresponda— a escala nacional, provincial o cantonal.

Fuente: Torres García (2010a).

La actual paridad electoral en Costa Rica, y su implementación, tiene su antecedente en las experiencias y lecciones aprendidas resultantes de la puesta en práctica de la cuota electoral, cuyo proceso se reseña en el siguiente apartado.

### 3. EL PRIMER PASO: LA ACCIÓN AFIRMATIVA

Es indiscutible que la condición ciudadana mediante el sufragio les permitió a las mujeres el ingreso nominal al mundo de la vida pública, al espacio de lo político. Sin embargo, alcanzar el reconocimiento jurídico y social del derecho a elegir no significó el mismo efecto en el derecho a acceder y a participar en la dirección de los asuntos públicos (Bolaños Barquero 2006, y Torres García 2001 y 2010a).

Tomando en cuenta la asimetría originada en prácticas de desigualdad y discriminación hacia las mujeres, se adoptan medidas especiales temporales tendientes a corregir las

condiciones persistentes de desigualdad y discriminación de hecho mientras estas se mantengan y hasta que se alcance la igualdad de oportunidades y de resultados con respecto a los hombres. De ello tratan las políticas de diferenciación para la igualdad o medidas de acción afirmativa —también conocidas como discriminación positiva o inversa—, siendo las cuotas electorales un mecanismo de aplicación (Bareiro, López, Soto y Soto 2004; Archenti y Tula (editoras) 2008; Llanos y Sample 2008; Soto 2009; Lubertino 2009; y CIDH 2011). El salto cualitativo de la cuota a la paridad ocupa, en la actualidad, un lugar predominante en los debates sobre el enriquecimiento de la democracia. Tanto la cuota como la paridad son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación.

El primer intento por establecer un mecanismo de cuota se origina durante la discusión del proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer en el año 1988, que propicia un amplio debate social y la «participación conjunta de mujeres de todos los sectores (gubernamental, no gubernamental, de la academia, mujeres de base) alrededor de una agenda común».<sup>179</sup> El texto finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa y plasmado en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (Ley N.º 7142, 1990), en sus artículos 5 y 6 constituye un precedente jurídico que debe ser reconocido. No obstante, la norma era de carácter programático y no establecía obligaciones o sanciones específicas para garantizar su cumplimiento.

#### Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer

Artículo 5. Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales.

Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficinas mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas.

Artículo 6. Del treinta por ciento (30%) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y la participación política de la mujer.

Posteriormente, el primer Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1996-1998) contempla un objetivo dirigido a promover la participación social y política de las mujeres e incrementar su presencia en los ámbitos de toma de decisiones. En ese marco se desarrollan las acciones propiciadas por el Programa

de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres del entonces Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.<sup>180</sup>

Es recién en las reformas del Código Electoral de 1996 (Ley N.º 7653, 1996) que se consigna en el sistema electoral la cuota de *al menos el 40% de mujeres* en la estructura partidaria y en los puestos de elección popular. Expresamente, se señalaba que las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales de los partidos políticos deberían estar conformadas al menos por 40% de mujeres; y los estatutos de los partidos deberían contener el mecanismo que asegurara dicho porcentaje, tanto en la estructura partidaria como en las papeletas de elección popular.

Sin embargo, estas reformas no contemplaron ninguna disposición con respecto al orden de la aplicación de la cuota en las listas de candidaturas ni en las estructuras internas de los partidos. A solicitud del entonces Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia, el Tribunal Supremo de Elecciones se pronuncia indicando que el Registro Civil no aceptaría la inscripción de ninguna papeleta para los puestos de elección popular que no estuviera conformada por un mínimo de 40% de mujeres, pero que no era obligatoria una ubicación determinada (Actas N.º 11088 y 11112, 1997).

Las elecciones nacionales de 1998 demostraron la aplicación ineficaz de la cuota por parte de los partidos políticos, pues la ausencia de una indicación expresa de ubicación en puestos elegibles hizo que se colocara a las mujeres en las suplencias o en posiciones con pocas o nulas posibilidades de elección, y se aplicara la cuota en la sumatoria de todas las mujeres propuestas, sin considerar las papeletas por separado, y cada municipio y provincia también por separado. Esta experiencia motiva una solicitud del Instituto Nacional de las Mujeres<sup>181</sup> de revisar lo acordado por el Tribunal respecto a la aplicación de la cuota.

El Tribunal revoca su pronunciamiento anterior y emite la Resolución 1863 (1999), que estipula la ubicación del 40% en *puestos elegibles* —o mandato de posición— y en la designación de las y los delegados en cada asamblea distrital, cantonal y provincial de un partido político —y no en forma global—; y la indicación concreta de *sanciones*: el Registro Civil no inscribiría las nóminas de candidaturas que no se ajustaran a esos parámetros, ni acreditaría las reformas estatutarias ni las actas de las asambleas partidarias, si determinaba que no se cumplía con lo establecido. Ello se complementa con la Resolución 2837 (1999), que si bien expresa con claridad que son los propios partidos los obligados legalmente a diseñar los mecanismos internos para dar cumplimiento al 40% en puestos elegibles, establece como criterios de fiscalización los siguientes:

- *El método o criterio histórico*: «El promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y dentro de ellos, debe ser considerada la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas».
- *Puesto elegible*: Aquel que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electa, lo cual debe ser considerado individualmente en la conformación de papeletas de cada provincia.
- *Alternancia*: «El sistema de listas alternas en la conformación de las papeletas: [...] es un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina».
- *Mínimo*: El 40% es un mínimo que puede incrementarse a favor de esa representación, pero no disminuirse.

Posteriormente, el Tribunal Supremo de Elecciones emite diferentes resoluciones que establecen y precisan los criterios de aplicación del sistema de cuota, muchas de ellas en respuesta a consultas de los propios partidos políticos.<sup>182</sup> Puede afirmarse que en la garantía de los derechos políticos de las mujeres ha tenido un papel central la actuación positiva de la institucionalidad, y muy especialmente del Tribunal, mediante las diferentes resoluciones que establecieron la precisión de los criterios de aplicación de la cuota considerando que la norma electoral no los contempló.

A partir de 1953 —primeras elecciones bajo la Constitución Política de 1949—, el país ha llevado a cabo 13 procesos electorales, el último de los cuales fue en febrero del 2010. La cuota se ha implementado en los procesos electorales de 1998, 2002, 2006 y 2010.

#### Población total y padrón electoral

La población total de Costa Rica asciende a 4 563 539 habitantes, de los cuales 2 249 246 son mujeres (49,28%) y 2 314 293, hombres (50,71%), según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010).

La integración del padrón electoral nacional refleja proporciones parecidas: un total de 2 822 491 personas electoras, de las que son mujeres 1 413 080 (50,06%) y hombres 1 409 411 (49,93%), según registros del Tribunal Supremo de Elecciones (febrero del 2010).

Si bien las mujeres constituyen la mitad de la población, pasaron muchos años para que ellas fueran incorporadas por los partidos políticos en la fórmula presidencial sujeta a elección popular y es recién en 1986 que se elige a la primera mujer vicepresidenta de la República (período 1986-1990). A partir de la aplicación en las elecciones nacionales de 1998 del mecanismo de acción afirmativa, se propicia la incorporación de mujeres en la

fórmula, al menos para una de las dos vicepresidencias. En las elecciones nacionales de febrero del 2010, se elige a la primera presidenta de la República, Laura Chinchilla, quien toma posesión el 8 de mayo del 2010.

Las cifras muestran el evidente incremento de las mujeres en las diputaciones a la Asamblea Legislativa, particularmente a partir de la aplicación efectiva de la cuota en el proceso electoral del 2002: en 1953, alcanzaron un 7% del total, cifra que se mantiene con altibajos hasta 1986; la aplicación ineficaz de la cuota electoral en las elecciones de 1998 solo propicia un ascenso al 19,3%; en el 2002, llega al 35,0%, y alcanza el 38,6% en el 2006 y el 2010.

Cuadro 1  
Mujeres diputadas en la Asamblea Legislativa

Periodo	Total de diputaciones	Diputados	
		Absolutos	Porcentaje
1953-1958	45	3	6,7
1958-1962	45	2	4,4
1962-1966	57	1	1,8
1966-1970	57	3	5,3
1970-1974	57	4	7,0
1974-1978	57	4	7,0
1978-1982	57	5	8,8
1982-1986	57	4	7,0
1986-1990	57	7	12,3
1990-1994	57	7	12,3
1994-1998	57	9	15,8
1998-2002	57	11	19,3
2002-2006	57	20	35,0
2006-2010	57	22 <sup>183</sup>	38,6
2010-2014	57	22	38,6

Fuente: INAMU, Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2010, sobre la base de declaratorias de elecciones TSE. En: Torres García (2010a).

Lo mismo puede observarse en el ámbito de los gobiernos locales. En el caso de las regidurías, en las elecciones de 1953 resultaron electas 3 mujeres, cifra que sube lentamente hasta alcanzar 71 (14,2%) mujeres de 500 puestos en 1998. Nuevamente, la implementación eficaz del mecanismo de cuota electoral marca la diferencia, si bien es evidente que las mujeres ocupan más cargos en suplencia.

Cuadro 2  
Mujeres en los gobiernos locales: regidurías  
Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010

Cargos	Total de puestos	2002 Mujeres electas (%)	2006 Mujeres electas (%)	2010 Mujeres electas (%)
Regidurías propiedad	503	46,3	40,8	38,6
Regidurías suplencia	503	53,9	46,1	47,1

Fuente: INAMU. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2010, sobre la base de declaratorias de elecciones TSE. En Torres García (2010a).

Tal como se reseña en las características del sistema electoral, los puestos de alcaldías, sindicaturas e intendencias —y sus suplencias— son elegidos por mayoría y en circunscripción uninominal; las integraciones de los concejos de distrito y concejos municipales de distrito —así como las regidurías—, en propiedad y en suplencia, son electas por representación proporcional y en circunscripción plurinominal. El siguiente cuadro permite analizar los resultados de la participación de las mujeres en los mencionados puestos de los gobiernos locales, en las elecciones municipales realizadas en el 2002 y el 2006 aplicando la cuota electoral.

Cuadro 3  
Mujeres en los gobiernos locales: todos los puestos  
Elecciones municipales 2002 y 2006

Cargos	Total de puestos	Elecciones municipales 2002 Mujeres (%)	Elecciones municipales 2006 Mujeres (%)
Alcaldías	81	8,6	11,1
Alcaldías suplentes	162	53,0	51,9
Intendencias	8	25,0	25,0
Sindicaturas propiedad	469	28,2	28,1
Sindicaturas suplencia	469	71,3	74,0
Concejos de distrito propiedad	1848	45,6	46,6
Concejos de distrito suplencia	1848	51,9	51,3
Concejo municipal de distrito propiedad	32	40,6	40,6
Concejo municipal de distrito suplencia	32	62,5	50,0

Fuente: INAMU. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, 2010, sobre la base de declaratorias de elecciones TSE. En Torres García (2010a).

Se muestra un leve descenso de la representación femenina entre una elección y otra, pero, sobre todo, que el cumplimiento o la superación de la cuota electoral se produce mayoritariamente en los cargos en suplencia; obviamente, ello marca una diferencia en

cuanto al acceso a la toma de decisiones por parte de las mujeres. Igualmente, se constata que en el puesto uninominal y de mayor concentración de poder, la alcaldía, la representación de las mujeres es mínima: en las elecciones municipales del 2002, de los 81 puestos en propiedad para alcalde resultaron electas 7 mujeres (8,6%), número que sube ligeramente en las elecciones del 2006 a 9 (11,1%); en contraste, las mujeres superan el 50% en las suplencias de ese puesto. Los datos evidencian que incluso con la cuota electoral, no se logran superar los obstáculos estructurales y subjetivos que excluyen a las mujeres de los cargos de representación por mayoría y en circunscripciones uninominales, particularmente a nivel municipal.

Por otra parte, es importante relevar las modificaciones estatutarias que implicó para los partidos políticos la inclusión del mecanismo de cuota en el sistema electoral y las correspondientes disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones para su aplicación. Si bien tradicionalmente los partidos contemplaban estatutariamente a los frentes o secretarías o movimientos sectoriales representativos —de las mujeres, juventud, trabajadores, sindicalistas y cooperativistas—, con la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990, art. 5) se propicia el inicio de un proceso de reformas tendiente a garantizar una representación más igualitaria de las mujeres, principalmente a partir de 1992. No obstante, es recién en los años 1997 y 1999 (INAMU 2009b y Torres García 2001), en cumplimiento de las disposiciones del Código Electoral de 1996 y las resoluciones posteriores del Tribunal, que se efectúan las reformas dirigidas a la aplicación de la cuota de al menos un 40% de mujeres en la estructura partidaria y en las papeletas de elección popular.<sup>185</sup>

El proceso antes señalado se profundiza en el año 2006, momento en el que se realiza la renovación de las estructuras de los partidos políticos, atendiendo a lo expresado por el Tribunal Supremo de Elecciones (Resolución 1543-E-2001) respecto a los nombramientos vitalicios como violatorios del principio democrático, situación que si no se corregía, impediría participar en las elecciones nacionales de ese año. Esta renovación implicó la aplicación efectiva de la cuota del 40% en las estructuras internas de las asambleas distritales, cantonales, provinciales y nacionales. El Tribunal solo aceptó el registro de aquellas agrupaciones políticas que hubieran cumplido con esa disposición.

Un último aspecto por analizar se relaciona con la *contribución estatal*; esta, como fue señalado, se otorga en apoyo a los gastos de los partidos políticos en *procesos electorales* y a las necesidades de *organización y capacitación política*, en período electoral y no electoral. A fin de promover que esos recursos financieros también fueran utilizados para la capacitación de las mujeres, el Código Electoral de 1996 contemplaba el establecimiento estatutario, por parte de los partidos, del porcentaje y forma para hacer efectiva la

disposición general contenida en la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (1990, art. 6). Sin embargo, sobre el financiamiento anticipado de la contribución estatal, la Sala Constitucional (Resolución 980-91) declaró la inconstitucionalidad de esta disposición por violación en el trámite, por lo que el articulado quedó carente de contenido —lo que, en doctrina del Derecho, se conoce como derogación tácita refleja o por vaciamiento— (Zamora 2009 y 2010).

Si bien el Instituto Nacional de las Mujeres realizó una consulta tendiente a que los partidos políticos hicieran efectiva la utilización de un porcentaje del aporte estatal para la capacitación de las mujeres, el Tribunal Supremo de Elecciones respondió refiriéndose al vaciamiento de la norma y que, al no considerar el Código Electoral de 1996 disposiciones específicas en la materia, el Tribunal no podía «sustituir al legislador por la vía de la interpretación» (Resolución 1863, 1999). Estos vacíos procuran ser subsanados en la reforma al Código Electoral del 2009 y al respecto se hace referencia más adelante.

## 4. EL SALTO CUALITATIVO: LA PARIDAD

Mediante las reformas al Código Electoral del 2009 (Ley N.º 8765, 2009), actualmente en vigencia, se da el salto cualitativo de la cuota a la inclusión paritaria en el sistema electoral. Este Código incorporó una perspectiva de igualdad y no discriminación en todo su articulado y no solo en una sección específica de este, al igual que una redacción de género inclusiva, en reconocimiento de que la humanidad se compone de hombres y de mujeres.

El Código Electoral explicitó con claridad los principios de la participación política igualitaria, el concepto de paridad y alternancia, la inversión de la contribución estatal en la capacitación paritaria y las sanciones respectivas si las disposiciones no son cumplidas, como puede apreciarse a continuación.

La paridad: Código Electoral 2009

Principio de «participación política por género»

La participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva, al amparo de los principios de igualdad y no discriminación (art. 2).

#### Principio de paridad y regla de la alternancia para su realización práctica

La participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina (art. 2).

#### Sanciones ante incumplimiento

La no inscripción (o renovación) de los partidos políticos y los estatutos, así como de las nóminas de elección popular y a cargos en órganos de dirección y representación política, que no cumplan con la participación paritaria y alterna (art. 52, 60, 61 y 148).

#### Encabezamientos de las listas

El primer lugar de cada una de las nóminas de elección popular por provincia, cantón y distrito será definido por el partido político (art. 148).

Fuente: Torres García (2010a).

El Código legisló, con nuevos criterios, la contribución estatal en apoyo a los gastos de los partidos políticos en los procesos electorales —incluyendo por primera vez el municipal—, y las necesidades de organización y capacitación política en período electoral y no electoral. A fin de subsanar los vacíos de la anterior legislación electoral respecto a la utilización de un porcentaje del aporte estatal para la capacitación de las mujeres, se estableció que los partidos políticos quedan obligados a que el rubro de capacitación sea utilizado de manera paritaria, y el mecanismo de control al respecto. Las disposiciones en la materia se consignan seguidamente.

#### Código Electoral 2009: el financiamiento estatal y la capacitación paritaria

##### Capacitación paritaria

De lo que el partido político disponga para capacitación, deberá establecerse en forma permanente y paritaria tanto a hombres como a mujeres, con el objetivo de capacitar, formar y promover el conocimiento de los derechos humanos, la ideología, la igualdad de géneros, incentivar los liderazgos, la participación política, el empoderamiento, la postulación y el ejercicio de puestos de decisión, entre otros (art. 52).

Mecanismo de control y sanción

Los partidos políticos deberán mostrar, en sus liquidaciones al Tribunal Supremo de Elecciones, que «los gastos que realicen en el rubro de capacitación durante el período no electoral están siendo destinados, en sus montos y actividades, a la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad»; y para tal fin, «deberán acompañar la liquidación respectiva con una certificación emitida por un contador público autorizado, en la que se especifique el cumplimiento de esta norma. Si la certificación no se aportara, el TSE entenderá que el respectivo partido político no cumplió y no autorizará el pago de monto alguno en ese rubro» (art. 103).

La disposición rige a partir de las liquidaciones trimestrales que los partidos presenten posteriormente al proceso electoral realizado en febrero del 2010. Cabe señalar que el financiamiento estatal para las elecciones municipales solo se refiere a los gastos originados por la participación en el proceso electoral «a partir de la convocatoria y hasta 45 días naturales después de celebrada la elección» (art. 101), por lo que al no tratarse de los rubros de organización ni de capacitación, no se aplican las disposiciones de utilización de manera paritaria.<sup>187</sup>

Fuente: Torres García (2010a).

El *proceso de reformas al Código Electoral* —que finaliza con su aprobación en setiembre del 2009— se inicia en el año 2001, cuando el Tribunal Supremo de Elecciones presenta a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma integral a la legislación electoral (expediente legislativo N.º 14.269), cuya formulación contó con los aportes de una comisión de personas notables y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Existían también en corriente legislativa alrededor de seis diferentes proyectos de reformas, y en el año 2002, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos,<sup>188</sup> creada para el tratamiento de la materia, decidió tomar como base de discusión el proyecto del Tribunal e irle adicionando aspectos que se consideraran relevantes de los otros proyectos.

El proyecto presentado por el Tribunal, tomando en consideración los aprendizajes adquiridos mediante la implementación de la cuota legislada a partir del Código Electoral de 1996, planteaba un articulado específico que mantenía el mínimo de un 40% de mujeres en las estructuras partidarias y en las delegaciones a sus asambleas, pero las nóminas de elección popular debían integrarse en forma alternativa —hombres y mujeres— y el sexo que las encabezara se resolvería por suerte. Si bien no utilizaba el término *paridad*, apuntaba a «distas trenzadas» y a procurar un resultado paritario.<sup>189</sup> Como se recordará, ya el Tribunal había establecido la alternancia como un criterio de fiscalización de la cuota electoral (Resolución 2837, 1999).

Sin embargo, las discusiones iniciales en el seno de la Comisión Especial no abordaron temas relativos a la participación política de las mujeres; estos se incluyen en la agenda

en el año 2006, momento en el que diputadas de diferentes partidos políticos de la Comisión Permanente de la Condición de la Mujer presentan mociones al respecto, planteando la paridad y alternancia.<sup>190</sup> Posteriormente, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos solicita el criterio del Tribunal, el cual propone un texto sustitutivo (Acta N.º 41-2007) en el que plantea que las nóminas de elección popular deberán estar conformadas por un 50% de mujeres, tanto en su globalidad como en los puestos elegibles —y en el caso de número impares, el partido político decidiría el sexo, discrecionalmente—. Cabe señalar que sobre este tema, durante todo el proceso de discusión parlamentaria de la reforma integral al Código Electoral se contó con la presencia y constante asesoría técnica del Tribunal Supremo de Elecciones.

Más adelante, varias diputadas y diputados de diferentes partidos presentan, ante la Comisión Especial, una moción de audiencias a entidades especializadas para escuchar sus criterios y recomendaciones sobre la participación política de las mujeres; igual solicitud es realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres. Las audiencias se efectúan en junio del 2007 y comparecen el Instituto Nacional de las Mujeres, la Defensoría la Mujer de la Defensoría de los Habitantes y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.<sup>191</sup>

En ese marco, acompañadas por un intenso proceso de cabildeo, se presentan mociones por parte de diputadas y diputados de diferentes partidos políticos, así como de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, y el Instituto Nacional de las Mujeres en conjunto con la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres. Entre las principales propuestas, se plantearon la paridad y la alternancia, el acceso a la capacitación de las mujeres por medio del financiamiento estatal y la consideración de un lenguaje inclusivo en todo el articulado del proyecto de Código Electoral.

La discusión y aprobación inicial de mociones al respecto por parte de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos se realiza en julio del 2007;<sup>192</sup> en setiembre del mismo año, ante una consulta de la Comisión al Tribunal Supremo de Elecciones, este se pronuncia positivamente (acuerdo de sesión ordinaria N.º 81-2007) indicando que esas mociones «constituyen un avance formidable en materia de igualdad de género».

Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos:  
síntesis de las argumentaciones relacionadas con la paridad y la alternancia

A favor:	<ul style="list-style-type: none"><li>● Las reformas a la legislación electoral, incluyendo la paridad, son parte del desarrollo legislativo hacia la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, considerando la diversa legislación aprobada en otras materias y el antecedente de la cuota electoral para las mujeres.</li><li>● La alternancia es un medio para asegurar la posición de las mujeres en la paridad.</li></ul>
Los cuestionamientos:	<ul style="list-style-type: none"><li>● No tendría que haber ninguna ley que obligara al respecto o creara un «privilegio», tomando en cuenta que las mujeres tienen un lugar en la sociedad costarricense y su participación tendría que darse de manera «natural» en razón de los liderazgos.</li><li>● Razonamientos que señalaban que «se ponía a los partidos políticos en un problema», al haber situaciones en que el partido estaba imposibilitado de cumplir la norma por «no encontrar mujeres dispuestas» a participar formalmente en la política.</li><li>● Calificación de la alternancia como «una camisa de fuerza» a los partidos políticos y de «excluyente de una u otra forma», pues si el encabezamiento era de mujeres, los hombres quedaban excluidos (y viceversa).</li></ul>
Los nudos:	<ul style="list-style-type: none"><li>● La relación paridad/alternancia fue un aspecto de la discusión para el caso de las delegaciones, nóminas u órganos impares, que finalmente se resolvió estableciendo que la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podría ser superior a uno.</li><li>● El encabezamiento de las listas y la posibilidad de determinar algún mecanismo para garantizárselo a las mujeres fue ampliamente debatido y, finalmente, desechado. Las principales argumentaciones se refirieron a que ello violentaba la libertad y autonomía partidaria, correspondiendo al partido político la definición de si es hombre o mujer quien encabece las nóminas.</li></ul>

El dictamen final del articulado sobre la participación igualitaria de las mujeres se efectúa por la Comisión Especial en julio del 2008.<sup>193</sup> En julio del 2009 se da inicio, en el plenario de la Asamblea Legislativa, a la discusión de las reformas al Código Electoral; se sesiona en forma extraordinaria para su aprobación, de manera que pudiera regir para los comicios electorales de febrero del 2010. El Código entra en vigencia el 3 de setiembre del 2009 (Ley N.º 8765, *La Gaceta* N.º 171).

Según se desprende de la documentación consultada, los *argumentos que pesaron para la inclusión de la participación igualitaria y paritaria* de las mujeres se basaron en las obligaciones de derechos humanos contraídas por el Estado costarricense en los distintos instrumentos internacionales ratificados ya mencionados —tanto universales como específicos para la promoción y protección de los derechos de las mujeres—, en los compromisos adquiridos en distintas cumbres y conferencias de la Organización de

las Naciones Unidas y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como en la garantía de los postulados constitucionales de igualdad.

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a Costa Rica (2003)

58. El Comité observa que las disposiciones del Código Electoral, que establece cuotas mínimas del 40% de participación de las mujeres, no han sido plenamente acatadas por los partidos políticos.

59. El Comité recomienda que el Estado redoble sus esfuerzos y fortalezca las medidas legislativas o de procedimientos que sean necesarios para [...] asegurar la participación de las mujeres, tanto en las estructuras de los partidos como en los puestos de elección popular, entre otras, mediante la alternancia de mujeres y hombres en las listas de candidatos que presenten los partidos políticos en los procesos electorales.

Se llamó la atención sobre el desafío para las mujeres de alcanzar una igualdad sustantiva (de facto) en todas las esferas, particularmente en su participación y representación política, en concordancia con los planteamientos de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017. Esta prioriza la acción en seis objetivos estratégicos, uno de los cuales es el fortalecimiento de la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria en todos los espacios de toma de decisiones del Estado, instituciones e instancias municipales.<sup>194</sup>

Asimismo, se utilizaron como referentes teóricos distintas investigaciones y artículos especializados de diversas autoras, muy especialmente de Bérenguère Marques-Pereira,<sup>195</sup> quien teoriza sobre la paridad como una medida definitiva destinada a asegurar que los hombres y las mujeres compartan el poder político. También se utilizó el texto de la legislación paritaria de Francia (1999) tendiente a favorecer la igualdad de acceso a las mujeres y los hombres en los puestos de elección popular y por designación, así como la referencia a la experiencia de Bolivia (2006) en la incorporación del principio de paridad y alternancia en las listas de candidaturas en el marco de la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Como se ha visto en el recuadro que sintetiza las argumentaciones a favor y en contra de la paridad y la alternancia en el seno de la discusión de la Comisión Especial parlamentaria, su aplicación en los encabezamientos de las papeletas de elección popular fue objeto de amplia discusión. Entidades como el Instituto Nacional de las Mujeres —y en conjunto con la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres<sup>196</sup>— y la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, por ejemplo, sostenían la necesidad de contemplar algún tipo de acción afirmativa —que se denominó como «paridad o alternancia horizontal» o «secuencialidad»— que obligara a los partidos políticos a designar a candidatas en un

determinado porcentaje de circunscripciones uninominales o de primeros lugares en las listas mencionadas.

Ese planteamiento —y la moción correspondiente— no fue aprobado por una mayoría de diputadas y diputados ni contó con el acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones, y se descartó tanto en la Comisión Especial como en el plenario legislativo. El razonamiento para ello fue fundamentado de la siguiente manera (TSE, Acuerdo de sesión ordinaria N.º 81-2007):<sup>197</sup>

- Se quebranta el principio de autonomía de la circunscripción electoral que rige para todas las elecciones en el sistema costarricense. El Tribunal señala que los sistemas electorales se aplican sobre circunscripciones determinadas, cada una de las cuales es autónoma con respecto a la otra. Todas las elecciones a cargos públicos —con excepción de la presidencial, que es de circunscripción única— se definen en niveles subnacionales, con múltiples circunscripciones. Cada provincia, cantón y distrito constituye una circunscripción electoral independiente a los efectos de elegir a sus respectivos representantes; «por tal razón, resulta improcedente obligar a las asambleas sub-nacionales de los partidos a que sus nóminas sean encabezadas por determinado género, según el utilizado en otras circunscripciones».
- Se violenta el principio democrático que debe imperar en los partidos políticos al momento de definir las candidaturas, el cual debe garantizar que la autoridad fluya desde las bases —ascendiendo de las asambleas distritales a las cantonales y provinciales, hasta llegar al plano nacional— hacia la asamblea nacional —autoridad máxima del partido— y no a la inversa; por tanto, la asamblea nacional no podría invadir las competencias de las otras asambleas para imponer el encabezamiento de uno u otro sexo.

Si bien la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa retoma el planteamiento de la «paridad o alternancia horizontal» en una consulta realizada ante el Tribunal Supremo de Elecciones, este expresa, en la Resolución 3671-E8-2010, su desacuerdo con esa propuesta y dice que no le corresponde señalar «a las agrupaciones políticas cuáles son los mecanismos para los encabezamientos de las nóminas de candidaturas, dado que esa disposición fue un aspecto que el legislador decidió no incorporar en el Código Electoral». En respuesta a una consulta posterior del Instituto Nacional de las Mujeres, el Tribunal reitera, en su Resolución 4303-E8-2010, los contenidos de sus resoluciones anteriores en la materia.

## 4.1 Elecciones municipales del 2010

Antes de las reformas de 1998 al Código Municipal, las elecciones nacionales —presidencia y vicepresidencias de la República, diputaciones a la Asamblea Legislativa— y municipales se realizaban juntas en el mes de febrero; mediante las reformas, las elecciones municipales de todos los cargos —con excepción de las regidurías— se separaron parcialmente de las nacionales, fijándose para 10 meses después, en diciembre; la cuota electoral se aplicó en las elecciones municipales del 2002 y el 2006.

En las elecciones nacionales de febrero del 2010, se aplicó la cuota del 40% de mujeres para la elección de diputaciones a la Asamblea Nacional y de Regidurías a las Municipalidades.

El Código Municipal (Ley N.º 7794, 1998), aplicado a partir de las elecciones municipales de diciembre del 2002, establece que todos los cargos en propiedad y en suplencia —alcaldías, intendencias, sindicaturas, concejos de distrito y concejos municipales de distrito—, que suman en total cerca de 5 mil, son de elección popular por períodos de cuatro años; antes de ello, las regidurías "(503 en propiedad y sus respectivas suplencias) eran el único cargo de elección popular desde 1844."

La *paridad* y la *alternancia* se implementaron por primera vez en las elecciones municipales del 5 de diciembre del 2010 para alcaldías, sindicaturas, intendencias e integrantes de los concejos de distrito y concejos municipales de distrito —en propiedad y en suplencia—. En estas elecciones, en virtud de una reforma al Código Municipal (Ley N.º 8611, 2007) y del nuevo Código Electoral, las dos alcaldías suplentes se eliminan y pasan a constituirse en vicealcaldías primera y segunda —solo la primera tiene funciones administrativas y operativas permanentes en la corporación municipal y recibe remuneración salarial—, y se determina para la intendencia una suplencia mediante una viceintendencia.

La aplicación diferenciada para los dos procesos electorales del año en mención se origina en el hecho de que a la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral (2009), la mayoría de los partidos políticos ya habían concluido su proceso de renovación de estructuras internas y de selección de candidaturas considerando la cuota del 40% de mujeres. En razón de los plazos electorales y de no ser procedente una aplicación retroactiva de la nueva legislación, se establece, mediante disposición transitoria en el Código (Transitorio II) y resolución del Tribunal (3399-E8-2009), que la paridad y la alternancia empiezan a regir en las elecciones municipales de diciembre del 2010 y, de ahí en adelante, para todos los procesos electorales.<sup>198</sup>

Por su relación con el objeto de estudio, es pertinente mencionar muy brevemente la modificación, en el año 2008 (Ley N.º 8679, noviembre del 2008), del Código Municipal (1998). Estas reformas se sustentan en la promoción de una nueva visión del quehacer municipal, que responda a los compromisos asumidos por el Estado costarricense en materia de igualdad y no discriminación.

El Código Municipal vigente pretende el impulso de políticas públicas que se orienten a mejorar la calidad de vida de la población contemplando la diversidad de necesidades, intereses y aportes de hombres y mujeres. También se propone el fortalecimiento del papel de las municipalidades en la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres y de la eliminación de cualquier forma de discriminación, así como el posicionamiento de los gobiernos locales como gestores de un desarrollo humano integral, participativo e igualitario.

Las reformas incorporan en varios de los articulados un lenguaje género-inclusivo; la estimulación de una política pública local «para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, a favor de la igualdad y equidad de género» (art. 4); y la obligación de integrar las comisiones permanentes municipales atendiendo una representación proporcional por sexo (art. 49). Se establece, además, que los programas y prioridades por implementar deben considerar las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres, así como la inclusión en el presupuesto municipal de los gastos correspondientes «siguiendo el principio de igualdad y equidad entre los géneros» (art. 94). Respecto a los procesos de capacitación impulsados por las municipalidades, se consigna la obligación de «propiciar la participación igualitaria y equitativa de mujeres y hombres» e «incluir temas nacionales de interés comunitario con enfoque de género» (art. 142).

La combinación de una legislación tendiente a reforzar la igualdad y no discriminación en la gestión local con la mejora de la representatividad en el sistema democrático genera condiciones que favorecen los derechos humanos de las mujeres en general y, particularmente, sus derechos políticos (Aguilar y Torres García 2010).

## 4.2 Interpretación para la aplicación efectiva

La preparación por los partidos políticos de las condiciones para aplicar los principios de paridad y alternancia en el proceso electoral municipal motivó una serie de consultas al Tribunal Supremo de Elecciones, principalmente relacionadas con los puestos uninominales y el encabezamiento en las nóminas.

En su Resolución 3671-E8-2010, el Tribunal se pronunció respecto de cómo aplicar los principios de paridad y de alternancia en el caso de los cargos unipersonales: presidencia y vicepresidencias de la república; alcaldía y vicealcaldías primera y segunda; intendencias y viceintendencias distritales, así como en la integración de sindicaturas en propiedad y suplencia. En síntesis, se plantea:

- *Papeleta presidencial:* El cargo de presidente es único, por lo que la candidatura puede corresponder a una persona de cualquier sexo; en el caso de las vicepresidencias (dos), el encabezamiento también quedará librado a la decisión partidaria, siendo permitido «que la candidatura al primer puesto lo ocupe cualquier sexo, incluso podría ser del mismo que del que se postule para la presidencia; sin embargo, la candidatura a la segunda vicepresidencia debe ser ocupada necesariamente por el sexo opuesto al del primer vicepresidente».
- *Papeleta de alcalde:* Para la alcaldía se aplica la misma disposición que para la Presidencia de la República; respecto a la nómina de candidaturas a los dos puestos de vicealcaldías, la lista «puede ser encabezada por cualquier persona, pero el cargo a primer vicecalde debe ser ocupado por el sexo opuesto. En cuanto a la candidatura a segundo vicecalde, puede corresponder a una persona de cualquier sexo, incluso del mismo que sea el propio candidato a primer vicecalde».
- *Papeleta de síndico:* Al ser dos puestos —en propiedad y en suplencia—, la nómina debe integrarse en forma alterna, pero puede ser encabezada por una persona de cualquier sexo y la suplencia debe ocuparla otra persona del sexo opuesto.
- *Papeleta de intendente:* Para los puestos de intendente y viceintendente, «la integración de la nómina deberá conformarse de manera alterna, siendo potestativo de los partidos políticos escoger el mecanismo que utilizarán para definir el sexo que la encabezará»; si bien la nómina puede ser encabezada por una persona de cualquier sexo, la viceintendencia debe ocuparla otra persona del sexo opuesto.

El Tribunal reitera en dicha resolución<sup>199</sup> que los partidos políticos, «conforme a su potestad de autorregulación», son los que deben adecuar la normativa interna —estatutos y reglamentos— para establecer los mecanismos que consideren convenientes a fin de cumplir con la paridad y la alternancia, sin que corresponda al Tribunal «definir ni validar un modelo para ello».

Pocos meses antes de la celebración de las elecciones municipales, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia acogió una acción de inconstitucionalidad presentada en contra de la alternancia por parte de un ciudadano (expediente N.º 10-06667-0007-CO). La acción de inconstitucionalidad se sustentaba en dos planteamientos. En primer lugar, expresaba que la alternancia actuaba en menoscabo del electorado, así como de los candidatos con mejor preparación, pues «limita la posibilidad que las personas más idóneas y capaces, sin distinción de género», ocupen los primeros lugares de las nóminas,

vulnerando el principio de igualdad y el derecho a ser elegido libremente, tutelados por la Constitución Política. En segundo lugar, señalaba que la alternancia, al impedir que esas personas ocupen las posiciones con mayor probabilidad de elección, vulneraba el derecho político de la ciudadanía a tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, como lo disponen los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica, que, en su criterio, admiten reglamentación o restricción por razones de edad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal, y «no por razones de género».

Al respecto, la Sala Constitucional resuelve, en su parte dispositiva, el 17 de febrero del 2012 (sentencia N.º 1966-12), que declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad planteada; al momento de finalizar este estudio, se encuentra pendiente la redacción y publicación de la sentencia completa con los razonamientos constitucionales y jurídicos de la decisión.

Considerando su utilidad en el ámbito conceptual e interpretativo sobre el *principio de paridad y la regla de la alternancia para su realización práctica*, se profundiza seguidamente en el razonamiento al respecto por parte del Tribunal Supremo de Elecciones en su Oficio TSE-2138-2010 (28 de julio del 2010) a la Sala Constitucional.

- En virtud de la desigualdad y la discriminación existente entre hombres y mujeres en todos los ámbitos —incluido el político—, así como de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado costarricense en materia de derechos humanos, es que se establece la cuota electoral como acción afirmativa en las reformas al Código Electoral de 1996 y se evoluciona del mecanismo de cuota al principio de paridad con la promulgación, en el 2009, del Código Electoral vigente.
- Para asegurar la realización práctica del principio de paridad es que se agrega la regla de alternancia, por lo que «Al transitar del sistema de cuota femenina al principio de paridad [...] la regla de la alternancia —que es lo que el accionante injustificadamente cuestiona— resulta el natural mandato de posición sustitutivo que el legislador costarricense ha adoptado».
- «La alternancia no provoca lesión alguna al citado principio (de igualdad), debido a que no discrimina, limita o impide, de ninguna manera, a las personas —sean hombres o mujeres— “más capacitadas” postularse o resultar electos en cargos de elección popular, por el hecho de que se deban colocar de manera alterna en la papeleta. La tesis del accionante supone equivocadamente que las personas “más capacitadas” sólo tienen la posibilidad de resultar electas si se colocan de manera consecutiva y que siempre serán del mismo sexo».
- «La alternancia no propicia beneficios o mejores condiciones para hombres o mujeres en específico, ni es un instrumento discriminador que perjudique a otros hombres o

mujeres; por el contrario, reestablece el debido equilibrio que debe existir en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de elegir para todos los ciudadanos».

- La obligación de escoger a las personas más capacitadas como candidatas a los puestos de elección popular es una responsabilidad de los partidos políticos y la «[...] regla de la alternancia no impide alcanzar ese propósito, sino que se limita a fijar un marco dentro del cual debe diseñarse el procedimiento de selección de candidatos para lograrlo», por lo que su eliminación «[...] dejaría nuevamente al arbitrio de los partidos políticos la posibilidad de poner a las mujeres en lugares de las listas que no tienen mayor opción de resultar electos. El sistema de paridad sin un soporte o mecanismo que permita su aplicación efectiva, haría ineficaz la apuesta legislativa por la igualdad política».
- La aplicación de la paridad, sin el complemento de la alternancia, «provocaría un retroceso de más de una década en los avances que se han logrado para que la mujer pueda participar en la actividad política en condiciones de igualdad real».

Por último, es importante destacar que, en el marco de la campaña electoral para las elecciones nacionales de febrero del 2010, se sienta un especial precedente en materia de derechos políticos. Se trata de la presentación, por parte de tres ciudadanos, de un recurso de amparo electoral ante el Tribunal Supremo de Elecciones, debido a que el obispo católico de la provincia de Cartago utiliza una homilía dominical para efectuar un *llamado directo a la ciudadanía a no votar* por las candidaturas «que niegan a Dios y definden principios que van contra la vida, contra el matrimonio y contra la familia» y por tanto están en contra de lo que su *fe religiosa* y creencias dictan. Ello en clara reacción a las iniciativas de ley en corriente legislativa para el reconocimiento de la unión civil de parejas del mismo sexo —que implicaría, entre otros, derechos patrimoniales y la protección a otros tipos de familia— y por un Estado laico, mediante la reforma del artículo 75 de la Constitución Política, que consigna que la religión del Estado es «católica, apostólica y romana».

Sobre el tema, tanto la Constitución Política como el Código Electoral contemplan articulados que específicamente establecen que:

«No se podrá hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas» (Constitución Política, art. 28).

«Es prohibida toda forma de propaganda en la cual, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, a que se adhieran o se separen de partidos o candidaturas determinadas» (Código Electoral, art. 136).

El Tribunal, mediante su Resolución 3281-E1-2010, expresa que hechos de este tipo producen «una lesión refleja a derechos fundamentales de naturaleza político electoral» y

llama la atención a la Conferencia Episcopal de Costa Rica «para que instruya a los Obispos que la conforman, de mantenerse dentro de los lineamientos que esta resolución señala, frente a procesos electorales futuros» (Román Jacobo 2011).

### 4.3 Implementación e impacto en los resultados

Este estudio constituye una primera aproximación a la paridad/alternancia desde el análisis de la única experiencia de aplicación: las elecciones municipales de diciembre del 2010. Posiblemente, se requerirán dos procesos electorales más, de carácter nacional, para contar con mayores elementos que permitan la profundización del ejercicio analítico y la valoración del impacto. No obstante, esta primera experiencia permite efectuar algunos planteamientos y llamar la atención sobre posibles tendencias y desafíos.

Si se compara la *presencia de las mujeres* en los puestos de los gobiernos locales como resultado de los distintos *procesos electorales municipales*, se hace evidente la tendencia general a un leve descenso de la representación femenina entre una elección y otra. Se observa que las mujeres tienen mejores condiciones para su participación en los órganos representativos de deliberación política, como los concejos, electos por representación proporcional y en circunscripción plurinominal. Las mayores dificultades se presentan en el acceso a los puestos de mayor concentración de poder —como la alcaldía, intendencia y sindicatura—, de representación por mayoría y en circunscripción uninominal.

Cuadro 4  
Mujeres en los gobiernos locales: todos los puestos  
Elecciones municipales 2002, 2006 y 2010

Cargos	Total de puestos	Elecciones municipales 2002 Cuota Mujeres (%)	Elecciones municipales 2006 Cuota Mujeres (%)	Elecciones municipales 2010 Paridad Mujeres (%)
Alcaldías	81	8,6	11,1	12,3
Alcaldías suplentes	162	53,0	51,9	--
Vicealcaldía primera*	81	--	--	87,0
Vicealcaldía segunda*	79	--	--	17,7
Intendencias	8	25,0	25,0	25,0
Viceintendencias*	8	--	--	75,0
Sindicaturas propiedad	469	28,2	28,1	27,2
Sindicaturas suplencia	469	71,3	74,0	72,9
Concejos de distrito propiedad	1848	45,6	46,7	48,2

→  
CONTINÚA

Cargos	Total de puestos	Elecciones municipales 2002 Cuota Mujeres (%)	Elecciones municipales 2006 Cuota Mujeres (%)	Elecciones municipales 2010 Paridad Mujeres (%)
Concejos de distrito suplencia	1848	51,9	51,3	49,2
Concejo municipal de distrito propiedad	32	40,6	40,6	43,8
Concejo municipal de distrito suplencia	32	62,5	50,0	40,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de declaratorias de elecciones TSE (diciembre del 2010).  
\*En las elecciones municipales del 2010, las alcaldías suplentes pasan a constituirse en vicealcaldías primera y segunda, y se determina para la intendencia una suplencia en el puesto de viceintendencia.  
Nota: El sombreado oscuro indica los años de implementación de la paridad electoral.

Según señala un informe elaborado por el Instituto Nacional de las Mujeres, esta situación es un «indicativo de una cultura política que reproduce los roles de género tradicionales, los cuales ubican a las mujeres en una posición inferior en el plano del poder y del reconocimiento social» (INAMU 2011a).

La alta representación de mujeres en la vicealcaldía primera (87%) es producto de la postulación masculina para las alcaldías, considerando que la ya mencionada resolución del Tribunal (3671-E8-2010) establece que el cargo sea ocupado por una persona del sexo opuesto. No obstante, ese resultado adquiere especial importancia tomando en cuenta que ese puesto conlleva la sustitución del alcalde durante sus ausencias, así como funciones administrativas y operativas permanentes en la corporación municipal y recibe remuneración salarial por ello (reforma al Código Municipal, Ley N.º 8611 del 2007 y Código Electoral del 2009).

Al respecto, se han presentado las primeras *resistencias*. El Tribunal Supremo de Elecciones ha recibido amparos electorales interpuestos por varias vicealcaldes primeras, en razón de que algunos alcaldes no les están asignando funciones administrativas acordes con su puesto y no las consideran en la toma de decisiones (el Código Municipal no define las funciones del puesto). En uno de los casos ya resueltos por el Tribunal (Resolución 4023-E1-2011), este se pronuncia claramente indicando que se «ha debilitado indebidamente las condiciones en que se desempeña la primera vicealcaldesa y diluido su relevancia institucional [...] A pesar de que al alcalde municipal le corresponde, de manera discrecional, asignarle las funciones administrativas u operativas que desempeñará el vicealcalde primero, estas deben ser acordes con la jerarquía de este puesto dentro de la estructura municipal».

Es fundamental considerar el rol de los *partidos políticos*, ya que estos son «los porteros» de la política y determinan quiénes integrarán las listas electorales y la oferta electoral que tendrá la ciudadanía (Roza et al. 2010 y CEPAL 2011); no basta estar en la lista, el

lugar que se ocupa en ella es el que garantiza una real oportunidad de elección. En la experiencia de Costa Rica, tanto en la implementación de la cuota electoral como de la paridad/alternancia, se evidencia como una constante el problema de la *aplicación en los cargos unipersonales* —puestos uninominales—, o sea, aquellos electos bajo el sistema mayoritario; y que, en general, la tendencia de los partidos es la postulación de candidaturas masculinas en los primeros lugares de las nóminas, es decir, en los encabezamientos de las listas.

Analizando específicamente las cifras de inscripciones de candidaturas para las elecciones municipales del 2010, en las que se aplica la paridad/alternancia, es notorio que continúa la tendencia de *postular candidaturas masculinas en los encabezamientos de las listas*: por ejemplo, los hombres encabezaron los puestos de alcalde con 290 candidatos (85,5%). Esta situación es la que explica que, en los resultados electorales para el puesto municipal de mayor poder —la alcaldía—, las mujeres no hayan obtenido una representación sustantiva: de los 81 puestos en propiedad para alcalde, resultaron electas 10 mujeres (12,3%). La comparación con la misma autoridad elegida con el sistema de cuota electoral evidencia que no hay diferencias importantes en términos de representación femenina: 7 mujeres (8,6%) en el 2002 y 9 (11,1%) en el 2006. El cuadro a continuación presenta los datos de las candidaturas propuestas por cargo y sexo en las elecciones municipales del 2010.

Cuadro 5  
Candidaturas propuestas por cargo y sexo  
Elecciones municipales del 2010

Cargos	Total de puestos	Hombres (%)	Mujeres (%)
Alcaldías	81	85,5	14,5
Vicealcaldía primera*	81	14,5	85,5
Vicealcaldía segunda*	79	77,9	22,1
Intendencias	8	83,3	16,7
Viceintendencias*	8	16,1	83,9
Sindicaturas propiedad	469	67,6	32,4
Sindicaturas suplencia	469	32,2	67,8
Concejos de distrito propiedad	1848	50,4	49,5
Concejos de distrito suplencia	1848	50,0	50,0
Concejo municipal de distrito propiedad	32	53,3	46,7
Concejo municipal de distrito suplencia	32	51,9	48,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del TSE (diciembre del 2010).

\*En las elecciones municipales del 2010, las alcaldías suplentes pasan a constituirse en vicealcaldías primera y segunda, y se determina para la intendencia una suplencia en el puesto de viceintendencia.

Puede observarse que las postulaciones masculinas son mayoritarias, con las excepciones del caso propiciadas por el acatamiento, por parte de los partidos políticos, de la mencionada resolución del Tribunal (3671-E8-2010) sobre cómo aplicar los principios de paridad y de alternancia en el caso de los cargos unipersonales.

Es previsible, entonces, que la postulación masculina en el encabezamiento de las nóminas continúe en el *futuro proceso electoral* (2014) en las listas de puestos plurinominales —como las diputaciones—; es decir, en los cargos de elección popular por el sistema de representación. Dado que aquí se trata de varios cargos, el mecanismo de alternancia garantiza la presencia paritaria de mujeres y hombres, si bien en el caso de un partido político que solo alcance un escaño —en principio— podría quedar representado únicamente por un hombre, dada la tendencia señalada. Adicionalmente, tanto para las diputaciones como para las alcaldías, el número total por elegir es impar —57 para las primeras y 81 para las segundas—, por lo que no se lograría un 50% de representación y sí un porcentaje mayor o menor, según sea el nivel; es también por ello que cobra mayor relevancia el encabezamiento de las papeletas. Este es un desafío para los partidos políticos y también para el propio Tribunal Supremo de Elecciones, en su tarea de coadyuvar a los partidos en la definición de otros mecanismos para incrementar la representación femenina, un ámbito todavía pendiente.

La paridad/alternancia se colocará nuevamente en la agenda de los partidos políticos, considerando la obligación de las *estructuras partidarias* de cumplir con estos principios a partir del proceso de *renovación* de autoridades internas posterior a las elecciones nacionales del 2010 (Código Electoral, Transitorio II). Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones ha reiterado, en la Circular STSE-0031-2010 y en las Resoluciones 6165-E8-2010 y 784-E8-2011, las medidas y sanciones por tomar: «Los partidos políticos deberán concretar los cambios demandados por el nuevo Código Electoral, en punto al carácter paritario de sus órganos internos y a la previsión estatutaria y nombramiento de las fiscalías partidarias y de sus tribunales internos, en el marco de sus procesos de renovación interna que condicionan su participación en los procesos electorales de 2014 y 2016. En esa oportunidad, la Dirección General del Registro Civil denegará la inscripción de candidaturas de aquellos partidos que no hayan procedido de conformidad».

Los procesos de renovación interna partidaria que condicionan la participación en el proceso electoral del año 2014 se iniciarán a mediados del 2012, tomando en cuenta las fechas de vencimiento de la vigencia de las actuales estructuras partidarias. Aspectos de indagación futura serán el desarrollo de estos procesos, el tipo de consultas que se realicen al Tribunal y cómo se resuelvan, así como los resultados.

Si bien es muy pronto para valorar la inversión del *financiamiento estatal* en la *capacitación paritaria*, la información disponible permite un acercamiento preliminar. Antes de ello, se hace necesaria una breve reseña del contexto relacionado. Los partidos políticos se han concentrado en la elaboración de los informes financieros sobre los gastos incurridos durante el proceso electoral finalizado con las elecciones de febrero del 2010. El Tribunal Supremo de Elecciones ha recibido 40 liquidaciones en el 2011,<sup>200</sup> y las primeras revisiones evidencian gastos indebidos o injustificados que han impedido el reembolso de fuertes sumas de dinero y propiciado investigaciones a varios partidos sobre el cuestionado uso del manejo de los fondos estatales.<sup>201</sup>

En ese marco, y atendiendo a que pronto se iniciará el proceso de renovación de autoridades internas, posiblemente los gastos partidarios del 2011 se hayan concentrado en organización y sea para el 2012 que se desarrolle mayor capacitación, la cual debe ser paritaria. Sobre esta, el Tribunal ha recibido cinco liquidaciones de dos partidos políticos, y no ha aceptado una por incumplimiento, al no reportar la participación de 50% de hombres y 50% de mujeres. Ello ha motivado la consulta de un partido sobre cuál medio o modelo debe utilizarse en la convocatoria para garantizar el cumplimiento de la «paridad de género», así como sobre qué hacer cuando el resultado de una convocatoria no cumpla con dicha paridad en la asistencia.

La respuesta del Tribunal Supremo de Elecciones (Resolución 1677-E8-2012) amplía el criterio de la aplicación del articulado del Código Electoral correspondiente, resolviendo que «Para asegurar ese acceso igualitario a los programas y eventos de capacitación, los partidos deben considerar e invitar a la misma cantidad de hombres y mujeres, lo que habrá de ser certificado por el contador público autorizado con vista de los documentos utilizados para hacer la respectiva convocatoria. El gasto de capacitación será redimible si, habiéndose respetado escrupulosamente ese imperativo de convocatoria paritaria, finalmente se presentan al evento más personas de un sexo que del otro». Se contemplan dos excepciones: que se trate de actividades abiertas, a las que se invita a integrantes del partido de manera general y sin cupos preasignados; y que las capacitaciones, por su naturaleza y temática, sean dirigidas específicamente a las mujeres de la agrupación política.

Tomando en cuenta que la definición de capacitación incluye todas las actividades que permiten a los partidos realizar la «formación política, técnica o ideológico-programática de las personas», diversos sectores —organizaciones de mujeres de la sociedad civil, mujeres de partidos políticos, institucionalidad pública y academia<sup>202</sup>— han opinado que la interpretación del Tribunal es restrictiva, puesto que deja bajo la responsabilidad de los partidos políticos aspectos que también son parte de la capacitación

paritaria, como la integración de un enfoque de derechos humanos e igualdad en los contenidos de la formación política.

La experiencia de implementación de la paridad y la alternancia ha suscitado otras preguntas por parte de dichos sectores: si implica que no haya más del 50% de mujeres, ¿no se constituye en un techo?; y ¿cómo se garantiza la representación de la diversidad étnica o racial en la paridad/alternancia dentro del mismo sexo? Con respecto a la primera: la legislación no plantea ninguna limitación para una representación mayor al 50%, ya sea de hombres o de mujeres; será la práctica política la que determine si ese porcentaje se convierte en un techo.

La segunda pregunta es todavía una materia pendiente, que forma parte de las preocupaciones expresadas recientemente al Estado de Costa Rica por el Comité de Naciones Unidas<sup>203</sup> que supervisa la puesta en práctica de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Como puede observarse en el siguiente recuadro, si bien el Comité felicita al país por el avance en la garantía de los derechos políticos de las mujeres en igualdad y no discriminación, también recomienda ámbitos de acción para su fortalecimiento.

Observaciones finales a Costa Rica del Comité para la Eliminación  
de la Discriminación contra la Mujer (2011)

Participación en la vida política y pública

24. El Comité observa con satisfacción la modificación del Código Electoral (2009), que cambió el sistema de cuotas para la participación de la mujer en la vida política a un sistema basado en la paridad entre los géneros (50% de mujeres y 50% de hombres). Sin embargo, preocupa al Comité que la enmienda solo se aplique a los cargos elegidos con arreglo al sistema de representación proporcional (puestos en la Asamblea Nacional) y no a los elegidos con arreglo al sistema de mayoría (cargos ejecutivos), utilizado para la mayor parte de los puestos importantes con facultades decisorias.

El Comité también observa con preocupación que no se han adoptado medidas especiales de carácter temporal con el fin de garantizar la participación en la vida política y pública de los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres de ascendencia africana.

25. El Comité recomienda al Estado parte que:

- a) Considere la posibilidad de volver a modificar el Código Electoral con el fin de asegurar la aplicación de la paridad entre los géneros en los cargos elegidos con arreglo al sistema de representación mayoritaria, en consonancia con la resolución núm. 3671-E8-2010 del Tribunal Supremo de Elecciones;
- b) Aplique, cuando sea necesario, medidas especiales de carácter temporal, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 (2004) del Comité, con el fin de acelerar la participación plena e igualitaria de las mujeres en la vida pública y política, en particular con respecto a los grupos desfavorecidos de mujeres, como las mujeres con discapacidad, las mujeres indígenas y las mujeres de ascendencia africana.

Finalmente, no puede obviarse en este estudio el impacto que tendría en la paridad/alternancia la posibilidad de una modificación del Código Electoral para instituir el *voto preferente* —lista cerrada y desbloqueada—, sobre el que hay cuatro propuestas presentadas a la Asamblea Legislativa. En este sistema se vota por partido político, pero el electorado tiene la oportunidad de alterar el orden de las candidaturas en una misma boleta partidaria votando por la persona que prefiera; quienes acumulen el mayor número de votos preferentes serán quienes, de manera decreciente, resulten elegidos o elegidas. Al respecto:

- El voto preferencial podría favorecer a las mujeres con un liderazgo comunitario fuerte y reconocido, si bien los diversos estudios citados señalan que la práctica política evidencia que ellas se encuentran en desventaja al no contar con las mismas oportunidades de los hombres para promocionarse —menos recursos económicos, menos apoyo partidario— y competir en igualdad de condiciones por el cargo político. Se advierte, además, que las listas cerradas y desbloqueadas pueden acrecentar la lucha interna en los partidos e incrementar el costo de las precampañas —que implica mayores obstáculos para las candidatas, por lo ya indicado—.
- La ventaja de este sistema es que la relación entre el electorado y la persona candidata es más cercana, siendo el electorado el que determina quién será la o el representante del partido. Su desventaja estriba en que, al alterarse el orden original de la lista, la aplicación de la paridad/alternancia pierde su eficacia o se anula, a no ser que se establezca específicamente un criterio de alternancia o que en los dos primeros lugares se coloque al hombre y a la mujer —o viceversa— que alcancen el mayor número de votos preferentes. Sobre el tema, mediante acuerdo de sesión ordinaria (085-2011), el Tribunal ha resuelto que: «[...] no objeta el voto preferente, siempre y cuando se le adicione algún mecanismo que lo concilie con el principio de paridad y de género, como sería por ejemplo, la regla de que el elector, al momento de escoger preferentemente dos miembros de la nómina partidaria, deberá hacerlo por uno de cada sexo, en cuyo defecto, su voto se imputará a la lista como un todo, respetando el orden trenzado de ésta».

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Durante mucho tiempo, las diversidades tomadas como relevantes en los sistemas electorales para repartir el poder fueron la ideológica —o de asociaciones políticas— y la territorial. Es decir, que el electorado elige en o por determinados territorios, entre candidatos y candidatas de diferente signo político. En sí, la diversidad que marca la idea misma de pluralismo —aquella que tan dificultosamente se logra en América Latina y el

Caribe— es la diversidad ideológica o de asociaciones políticas (Bareiro y Torres García 2010). Siguiendo el razonamiento de Bareiro y Torres García, puesto que la diferencia sexual no fue considerada en el sistema electoral es que se produce la sobrerrepresentación masculina y la subrepresentación femenina; es, justamente, la propuesta de mecanismos para incluir a la mitad no masculina de la población lo que ha permitido la implementación de una acción afirmativa como la cuota electoral.

En la actualidad, la paridad está convirtiendo esa diferencia en un elemento más del sistema electoral y de la idea misma de democracia; a la par del territorio, está pasando a ser un elemento estructural de la representación política democrática. En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señala que la paridad constituye un «factor determinante» de la democracia, y cada vez más se considera a la igualdad de género como un indicador clave del bienestar y de la calidad de esa democracia (CEPAL 2010 y 2007, y Articulación Feminista Marcosur 2010).

La paridad se constituye en un acelerador de la igualdad de facto. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, la paridad es una medida definitiva que busca compartir el poder político entre mujeres y hombres. Tal como señala Marques-Pereira, por este medio se reconoce el «mismo valor de dignidad y de derechos de las dos caras de lo humano» (Marques-Pereira 2001 y 2005, Bareiro y Torres García 2009, Torres García 2010a). Tanto la cuota electoral como ahora la paridad son producto de la búsqueda de mecanismos para superar los déficits democráticos en la representación. La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y, por tanto, de su legitimidad y eficacia, sintetiza Ríos Tovar (editora 2008). Demostrando la práctica social y política que se naturaliza la desigualdad y la discriminación hacia las mujeres, la disminución de la brecha entre la igualdad jurídica y la igualdad de hecho constituye el gran desafío.

El caso costarricense, como evidencia este estudio, presenta particularidades que pueden tener explicación en la madurez de su sistema político democrático. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Percepción sobre el Estado de los Derechos de las Mujeres (2008), el discurso sobre la igualdad y los derechos humanos se asienta en la historia costarricense y ello propicia su apropiación por la población.

En el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, así como de sus derechos políticos y ciudadanía en igualdad y no discriminación, confluye un acumulado histórico de luchas de las mujeres, de evolución y desarrollo del marco jurídico y de las políticas públicas e institucionalidad para la igualdad. Es innegable que ha habido un

paulatino cambio cultural hacia la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres; sin embargo, como apunta el Instituto Nacional de las Mujeres:<sup>204</sup> «[...] los avances obtenidos en la dimensión subjetiva de la ciudadanía, expresada en la constitución de las mujeres como sujetas políticas, no encuentran aún el grado de correspondencia con la existencia real de derechos, es decir, en la dimensión objetiva. Esto revela algunos déficits que la sociedad costarricense tiene con los derechos humanos de las mujeres, no obstante el reconocimiento de los logros alcanzados».

No cabe duda de que una mayor participación y representación de las mujeres genera un efecto simbólico en el imaginario social y en el comportamiento del voto de la población, propiciando además nuevos referentes simbólicos para el liderazgo de otras mujeres y para la renovación del liderazgo masculino, contribuyendo a la modernización y recambio del sistema de representación política.

Como fue indicado, este estudio constituye una primera aproximación a la paridad/alternancia desde el análisis de la única experiencia de aplicación. La profundización del ejercicio analítico y la valoración del impacto futuro requerirán, posiblemente, dos procesos electorales más de carácter nacional. No obstante, la investigación y el análisis desarrollado a lo largo del documento han ido llamando la atención sobre logros, posibles tendencias y desafíos que pueden recapitularse en las siguientes *conclusiones generales*.

- En la experiencia costarricense, ha sido fundamental el papel de la *institucionalidad* en la garantía de los derechos políticos y la ciudadanía de las mujeres: el Tribunal Supremo de Elecciones, por sus atribuciones y competencias en materia electoral; el Instituto Nacional de las Mujeres —y con anterioridad el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia—, como ente rector y con una labor constante de monitoreo e intervención para la generación de jurisprudencia electoral; y la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, mediante su «magistratura de influencia» para la promoción y defensa de los derechos de las mujeres.
- Todos estos esfuerzos son reflejo, a su vez, del *acumulado histórico* de las demandas y contribuciones de las organizaciones de mujeres y feministas, así como de sus aportes específicos en pro de la paridad entre mujeres y hombres como derecho democrático. El *movimiento de mujeres* en Costa Rica se ha abocado a la promoción de un modelo alternativo de democracia, incluyente e igualitario, que propone una noción de ciudadanía altamente inclusiva y contra todo tipo de discriminación o desigualdad. Al respecto, Escalante (2001) señala que se trata de una participación activa de las mujeres, no entendida como una simple proporción o porcentaje de una cantidad global, sino con influencia y liderazgo en la corriente principal de la toma de decisiones.
- Como se ha visto, también fue especialmente importante la intervención y el impulso propiciado por *diputadas* de diferentes partidos políticos en la Asamblea Legislativa —a las

que, posteriormente, se suman diputados—, *asesoras* parlamentarias y *mujeres de diversos partidos*. Ello es demostrativo de cómo, desde diferentes ámbitos y con diversas estrategias de intervención, confluyen esfuerzos para alcanzar objetivos comunes.

Lecciones aprendidas en la aplicación de la cuota electoral

Las disposiciones deben estar incorporadas en la legislación electoral.

La aplicación requiere contemplar los mecanismos adecuados al sistema electoral y sanciones efectivas.

La legislación debe ser precisa en la definición y aplicación, a fin de que el cumplimiento sea eficaz y se establezca para los puestos elegibles (mandato de posición con alternancia, para los puestos en propiedad y en suplencia).

- La *justicia electoral* ha sido un factor clave en la interpretación de los vacíos de la ley y en la definición de mecanismos de cumplimiento efectivo y de medidas que se deben tomar ante el incumplimiento. Según afirma Sobrado<sup>205</sup> respecto a esa labor del Tribunal: «El juez electoral dio efectividad a una normativa que, sin esa voluntad jurisdiccional, habría devenido en mera retórica jurídica. De eso se trata el compromiso del juez electoral en democracia. De propiciar con sus fallos la inclusión política de esos sectores de la sociedad que, portando cédula, se diluyen sin voz propia en el debate público, con una ciudadanía de baja intensidad».
- El estudio evidencia que las mujeres tienen mejores condiciones para su representación y participación en los órganos representativos de deliberación política a nivel nacional —Asamblea Legislativa— o local —como los concejos municipales—, donde el tipo de representación es proporcional y se utilizan mecanismos de circunscripción plurinominal, y listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, en los gobiernos locales se observa, como tendencia general, que el cumplimiento o superación —de la cuota electoral y ahora de la paridad/alternancia— se da sobre todo en los cargos en suplencia.
- Las mayores *dificultades* se presentan en el acceso, por parte de las mujeres, a los puestos de mayor concentración de poder: a nivel nacional, la presidencia y vicepresidencias de la República; y a nivel local, la alcaldía —tipo de representación por mayoría y en circunscripciones uninominales—. Si bien es cierto que en este momento es una mujer la presidenta de la República, lo cual constituye un hito histórico y una manifestación de cambios en la cultura política y en la decisión del voto de la población, eso no significa que estén resueltos todos los problemas de desigualdad y de discriminación de las mujeres costarricenses en la política y en la sociedad.
- En la garantía de la presencia de las mujeres, ha sido fundamental su posición en las listas, y las sanciones efectivas y eficaces ante el incumplimiento de las disposiciones del Código Electoral; se ha demostrado que la sola voluntad política de los partidos es insuficiente para incluir a las mujeres en la representación. La aplicación de la paridad y la alternancia en los puestos uninominales y en los encabezamientos de las papeletas de elección popular se ubican en el centro de la discusión.

- Los *partidos políticos* tienen el desafío de asumir con plena responsabilidad las obligaciones de igualdad y no discriminación, así como la implementación eficaz de la paridad/alternancia, en concordancia con los principios constitucionales y electorales de democracia e igualdad. Siendo el costarricense un sistema de partidos políticos, el avance en la efectiva participación política de las mujeres debe conllevar la acción decidida de estos.
- Se ha dicho ya que el Código Electoral y las mencionadas resoluciones del Tribunal son claras en establecer que el primer lugar de cada una de las nóminas de elección —por provincia, cantón y distrito— será definido por el partido político de conformidad con su potestad de autorregulación. Ello hace necesaria la revisión y reforma integral de los estatutos y, sobre todo, un proceso de democratización interna que implica el paso del poder, concentrado en las élites o cúpulas partidarias, hacia formas de ejercicio del poder más horizontales, democráticas e inclusivas. El próximo proceso de renovación de estructuras internas partidarias, de conformidad con la paridad/alternancia, constituye una oportunidad de interiorización y apropiación en beneficio de la cultura política y partidaria costarricense.

Tomando en consideración los anteriores señalamientos, se plantean algunas *recomendaciones puntuales* para incrementar la eficacia y efectividad de la paridad y la alternancia en Costa Rica:

- *El Tribunal Supremo de Elecciones* puede explotar al máximo sus atribuciones constitucionales de interpretación en materia electoral para aclarar o ampliar aún más el tema de la paridad/alternancia en lo que respecta a la integración de listas de elección popular, así como en lo referido a la aplicación en los órganos de dirección y en las estructuras partidarias. Si bien el Código Electoral dispone que las asambleas partidarias o nóminas de candidaturas que no cumplan con la paridad/alternancia no podrán inscribirse, la fiscalización es fundamental y debe continuar. El Tribunal también puede coadyuvar a los partidos en la definición de otros mecanismos para incrementar la representación femenina. El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED),<sup>206</sup> adscrito al Tribunal y creado mediante el Código Electoral del 2009, constituye una gran oportunidad para el desarrollo de una cultura política más igualitaria y, por ende, más democrática; parte de sus funciones consiste en la formulación de programas de capacitación electoral y formación en democracia dirigidos a la ciudadanía en general, a los partidos políticos y personas electas, así como a los agentes electorales. La labor del IFED de asistencia a los partidos puede ir más allá de la capacitación directa brindando asesoría técnica general o facilitando herramientas para los procesos partidarios internos de capacitación/formación con un enfoque de derechos humanos, derechos políticos y paridad/alternancia, etcétera.
- *Partidos políticos*. Una revisión y reforma de estatutos, a fin de fortalecer o incluir los principios de igualdad y no discriminación e incorporar un lenguaje género inclusivo, son buenas prácticas que pueden impulsar los partidos políticos. El momento es propicio,

considerando que la paridad/alternancia debe reflejarse en los estatutos y también implementarse en la renovación de las estructuras partidarias internas.

Se trata también de llevar el discurso a la práctica mediante acciones concretas. En ello, la formación en derechos humanos y en los temas ya señalados constituye un importante elemento para la interiorización y apropiación de la cultura política y partidaria. Se requiere un trabajo más sostenido de capacitación/formación para la adquisición o fortalecimiento de conocimientos y de destrezas políticas, que no excluya a las mujeres y que también potencie su liderazgo; cuanto mayor sea el porcentaje del financiamiento estatal que designe el partido político a la capacitación, mayores serán sus posibilidades.

La capacitación paritaria implica ir más allá de la mitad de participantes del mismo sexo. Se relaciona también con la calidad de la formación política y de la integración en sus contenidos de un enfoque de derechos humanos e igualdad y no discriminación, que es obligación de los partidos políticos. Ello no excluye posibilidades que pueden considerarse por la institucionalidad electoral y su instituto de formación, como explorar la reglamentación de la capacitación paritaria o fortalecer la labor de asesoría o de carácter técnico-propositivo y la facilitación de herramientas técnicas a los partidos.

- *Mujeres de partidos políticos.* Todos los aspectos antes señalados requieren la atención y seguimiento por parte de las mujeres de los partidos políticos, para un ejercicio de incidencia y de presión que, indudablemente, propiciará un ámbito interno más favorable a su participación y en beneficio de la modernización democrática partidaria.

A diferencia de varios países de la región, en Costa Rica no se ha desarrollado, como práctica sostenida, la construcción de redes —o plataformas conjuntas— entre mujeres parlamentarias y/o militantes de distintos partidos políticos. Si bien en diferentes momentos se han establecido diversas alianzas, estas han sido sobre todo de carácter coyuntural y no se han prolongado en el tiempo. Concertaciones de este tipo no solo contribuyen a impulsar iniciativas o medidas en pro de los derechos humanos de las mujeres, sino que también permiten construir alianzas estratégicas e intercambiar buenas prácticas partidarias.

Una experiencia relativamente reciente y que puede aportar en el anterior sentido es la Asociación Red de Mujeres Municipalistas (2008), espacio organizativo que aglutina a mujeres de distintos partidos políticos a fin de fortalecer su participación política a nivel local y su acceso a puestos de decisión.

- *Seguimiento, monitoreo y evaluación.* Se ha señalado ya el papel fundamental de la *institucionalidad*, que puede fortalecer sus acciones en el seguimiento, monitoreo y evaluación del goce y ejercicio de los derechos políticos y ciudadanía de las mujeres, según los distintos ámbitos de competencia —del Instituto Nacional de las Mujeres, de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes u otras entidades—.

El balance de implementación del Plan de Acción 2008-2012 de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 evidencia un cumplimiento del 84,6% de las acciones planteadas en el objetivo estratégico relativo a la participación política de las mujeres y el logro de una democracia paritaria. En él se indica la necesidad de fortalecer en el futuro, para todos los objetivos, aspectos relacionados con el diseño de las acciones,

con el frágil apoyo de las autoridades y las personas que toman decisiones, así como con la gestión y coordinación interna. El afinamiento de estos aspectos en el próximo plan y el fortalecimiento del seguimiento como un mecanismo regular, que proporcione información oportuna y periódica, sin duda contribuirá a la potenciación del conjunto de políticas públicas promotoras de la igualdad.

En estrecha relación con lo anterior, se encuentra el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y especialmente, de las recomendaciones últimas (2011) del Comité CEDAW sobre Participación Política y Pública. El Comité ha solicitado al Estado que proporcione información por escrito sobre las medidas adoptadas para aplicar sus recomendaciones, y ha dado un plazo de dos años que se cumple en julio del 2013.<sup>207</sup> En ese sentido, las *organizaciones y el movimiento de mujeres* de la sociedad civil pueden incluir el tema en sus informes alternativos.

Una posibilidad de monitoreo ciudadano —con el impulso y la participación de *organizaciones y el movimiento de mujeres, la academia y las entidades de la sociedad civil*— puede ser la creación de un observatorio en materia de derechos políticos y ciudadanía de las mujeres. Este podría incluir el desarrollo de *mecanismos de monitoreo a los partidos políticos*, mediante el diseño y la aplicación de indicadores de monitoreo y seguimiento en materia de igualdad y no discriminación; implementación de la paridad/alternancia; integración del enfoque de derechos humanos, e igualdad en los contenidos de la capacitación/formación política; buenas y malas prácticas (u otros relacionados).

- Un último elemento para tomar en cuenta, y que debe ser objeto de atención, es la erradicación de prácticas de *acoso y violencia política hacia las mujeres* que aspiran u ocupan puestos de elección popular. La problemática es desconocida, ignorada o no reconocida. Algunos estudios preliminares en la materia (Escalante y Méndez 2009a y 2009b; Torres García 2010b) evidencian que esta situación requiere mayor investigación y documentación; visibilidad, reconocimiento y posicionamiento en la agenda pública; construcción conceptual y del marco normativo, con la correspondiente tipificación y sanción; y mecanismos de denuncia y protección.

Si bien este estudio se ha centrado en el sistema electoral y la paridad/alternancia en los puestos de elección popular, la paridad debe llegar a los puestos por designación —cargos ministeriales y viceministeriales, presidencias ejecutivas de instituciones autónomas, juntas directivas de instituciones autónomas o semiautónomas—. La aspiración de alcanzar la paridad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones y en los mecanismos de participación y representación social, política y económica son elementos que profundizan y consolidan la democracia.

La cuota electoral, primero, y ahora la paridad, no garantizan por sí mismas la calidad de la representación. Este es un desafío de la democracia contemporánea y de los propios partidos políticos; reconstruir su imagen y credibilidad implica realizar

transformaciones en las prácticas tradicionales del quehacer político, el fortalecimiento de las bases democráticas y la representación efectiva de las necesidades e intereses de las poblaciones en su pluralidad y diversidad.

La igualdad y la no discriminación forman parte de los desafíos para los hombres y las mujeres, para la sociedad en su conjunto, para la transformación de las relaciones en los ámbitos público y privado, que permitan que los derechos humanos sean parte de la vida cotidiana de todos los seres humanos.

- <sup>166</sup> El desarrollo de parte de los contenidos del presente documento se basa en ideas planteadas con anterioridad en diversas publicaciones, y muy especialmente en Torres García (2010a), disponible en <<http://www.un-instraw.org/es/political-participation/general/costa-rica-participacion-y-representacion-politica-de-las-mujeres.html>>.
- <sup>167</sup> Además, en el Sistema Universal: recomendaciones generales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer N.º 23 sobre vida política y pública, N.º 25 sobre medidas especiales de carácter temporal y N.º 28 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación; Observación general del Comité de Derechos Humanos N.º 28 sobre la igualdad de derechos de mujeres y hombres en el marco del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. En el Sistema Interamericano: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1999); Organización de los Estados Americanos (OEA), *Carta Democrática Interamericana*, 2001.
- <sup>168</sup> Los esfuerzos por el reconocimiento y el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las costarricenses se remontan a las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX. Recién en 1949 se reconoce su derecho a elegir y ser electas, mediante la Constitución Política aprobada el 20 de junio de ese año. El 30 de julio de 1950, 348 mujeres de las comunidades de La Tigra y La Fortuna emitieron su derecho al voto por primera vez en la historia del país, durante un plebiscito —la población optaba por separarse del cantón de San Ramón para pertenecer al de San Carlos—. En las elecciones de 1953, las mujeres votan a nivel nacional y se elige a las primeras tres mujeres diputadas.
- <sup>169</sup> La génesis del movimiento de mujeres en Costa Rica se ubica en la década de 1980. Al respecto, diversas investigadoras coinciden en que si bien es cierto que antes de esa época existieron importantes organizaciones de mujeres, así como mujeres que protagonizaron luchas y movilizaciones de diversa índole —entre ellas, por el sufragio femenino—, la mayoría de estos esfuerzos e iniciativas no lograron permanencia y continuidad. Véanse Camacho y Flores (1997), Escalante (2001) y Torres García (autora)-Molestina y González (colaboradoras) (2011).
- <sup>170</sup> Muchas de ellas forman, en el 2005, el Partido Nueva Liga Feminista, e inscriben, para las elecciones nacionales del 2006, candidaturas a diputaciones en la provincia de San José —capital del país— y a regidurías para el cantón de Tarrazú, donde no se alcanzó ninguna representación. Constituye la primera expresión política partidaria feminista y sus integrantes destacan el aprendizaje adquirido y lo valiosa que resultó esta experiencia para el movimiento de mujeres <<http://www.nuevaligafeminista.org/>>.
- <sup>171</sup> Integrada inicialmente por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, asesoras de la Comisión Permanente de la Condición de la Mujer de la Asamblea Legislativa, asesoras de género de los partidos Liberación Nacional y Acción Ciudadana, Comisión Permanente de la Mujer de la Asamblea de Trabajadoras y Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Instituto Interamericano de Derechos Humanos —que se retira un año después—, Fundación Arias para la Paz y el Desarrollo Humano, Agenda Política de Mujeres, Consejo de los 12 Puntos, Foro Autónomo de Mujeres, Centro de Investigación y Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica. El INAMU se desempeñó como Secretaría Técnica de la Comisión Interinstitucional.

- <sup>172</sup> Foro Derechos Políticos de las Mujeres: un Desafío Democrático, 10 y 11 de noviembre del 2005. El documento compila las demandas del movimiento de mujeres en su diversidad, resultantes de varias iniciativas: Agenda Política de Mujeres Costarricenses (1996 y 1997), Plataforma de Mujeres 12 Puntos (2002), Agenda del Segundo Parlamento de las Mujeres (2002), Agenda de las Mujeres del Caribe Costarricense (2003), Agenda de las Mujeres del Pacífico Central (2003), I Foro de Mujeres Afrodescendientes de la Provincia de Limón (2003), Agenda de las Mujeres por una Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género (2004). Véase la memoria en INAMU. *Revista Olimpia* N.º 2, Costa Rica, diciembre del 2005.
- <sup>173</sup> La Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes —instancia creada en 1994, dos años después de la constitución de la entidad— ha tenido un papel fundamental en el posicionamiento público de los derechos de las mujeres y en su defensa; estuvo desde su inicio a cargo de feministas e integrantes del movimiento de mujeres.
- <sup>174</sup> Como fue indicado, los esfuerzos por el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles y políticos de las costarricenses se remontan a las últimas décadas del siglo XIX y primeras del siglo XX, y son reconocidos en la Constitución Política de 1949.
- <sup>175</sup> Se presenta sintéticamente la actual estructura del gobierno local: una alcaldía y dos alcaldías suplentes con funciones administrativas permanentes para la primera, y de sustitución en caso de ausencias temporales o definitivas, para las segundas. En virtud de las reformas del 2007 al Código Municipal y del 2009 al Código Electoral, a partir de las elecciones municipales del 2010 se eliminan las dos alcaldías suplentes y pasan a constituirse en vicealcaldías primera y segunda —solo la vicealcaldía primera tiene funciones administrativas y operativas permanentes en la corporación municipal y quien la ocupa recibe remuneración salarial—. El concejo municipal está integrado por las y los regidores propietarios y suplentes. La representación de los distritos ante la municipalidad recae en los concejos de distrito, integrados por cinco concejales y sus respectivas suplencias; de ellos, uno es síndico/a en propiedad y otro en suplencia —el síndico/a actúa como presidente del concejo de distrito, y le corresponde dar a conocer ante el concejo municipal los acuerdos tomados en el concejo de distrito. En aquellos distritos demasiado alejados del centro del cantón, como las islas o las zonas montañosas, se eligen concejos municipales de distrito, dirigidos por una intendencia; producto de las reformas ya indicadas, en las elecciones municipales de 2010 también se elige una viceintendencia.
- <sup>176</sup> Antes de las reformas al Código Municipal de 1998, las elecciones nacionales —presidencia y vicepresidencias de la República, diputaciones a la Asamblea Legislativa— y municipales se realizaban juntas. Mediante las reformas, las elecciones municipales de todos los cargos —con excepción de las regidurías— se separaron parcialmente de las nacionales, fijándose para 10 meses después —diciembre del 2002, 2006 y 2010—. Reformas posteriores al Código Municipal —Ley N.º 8611, 2007— y la interpretación al respecto del Tribunal Supremo de Elecciones fijan la realización de las elecciones municipales dos años después de las nacionales, para todos los cargos con las regidurías incluidas: en el 2014, se llevarán a cabo elecciones nacionales para presidencia, vicepresidencias de la República y diputaciones; y en el 2016, para todos los puestos municipales. Los cargos municipales electos en el 2010 serán por un período de casi seis años, como única vez en la historia del país y solo para efectos de la transición hacia la unificación de la elección de todos los cargos municipales. Véase Torres García (2010a).
- <sup>177</sup> Delito cometido por una persona funcionaria judicial o administrativa que dicte resoluciones contrarias a la ley o las funde en hechos falsos (Código Penal de Costa Rica, art. 350).
- <sup>178</sup> Diputaciones por provincia: San José 20, Alajuela 11, Cartago 7, Heredia 5, Guanacaste 4, Puntarenas 5 y Limón 5.
- <sup>179</sup> Hidalgo (2009); también Morales (2003). Si bien la iniciativa de ley es presentada por el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia —actualmente el Instituto Nacional de las Mujeres—,

- participa en su redacción el Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA) y, posteriormente, en conjunto con otras organizaciones del movimiento de mujeres de la sociedad civil, se propicia un amplio proceso de discusión y socialización.
- <sup>180</sup> El Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (1986) se transforma en la entidad rectora actual, el INAMU (Ley N.º 7801, 1998).
- <sup>181</sup> El INAMU sustituye al Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia en 1998 (Ley N.º 7801).
- <sup>182</sup> Resolución 3082-E-2005: reiteración del criterio o mecanismo de alternancia de género; Resolución 804-E-2000: cuota del 40% para puestos de regidurías y sindicaturas; Resolución 918-P-2000: ubicación de mujeres en la lista de candidaturas a diputaciones al existir un solo puesto elegible; Resolución 1544-E-2001: presencia femenina en la papeleta para presidencia y vicepresidencias de la República; Resolución 1543-E-2001: incorporación en estatutos de mecanismos para garantizar el 40% de la cuota femenina; y Resolución 2096-E-2005: la cuota mínima es un mecanismo de acción afirmativa a favor de las mujeres; disponible en [http <www.tse.go.cr>](http://www.tse.go.cr). También véase Zamora en Bareiro y Torres García (2009) y Bolaños (2006).
- <sup>183</sup> En las elecciones nacionales del 2006 resultaron electas 22 mujeres diputadas. Sin embargo, en junio y en setiembre del 2007 renunciaron dos de ellas; en el primer caso, la renunciante fue sustituida por su suplente hombre, y en el segundo, por su suplente mujer. A partir de esa fecha, la Asamblea Legislativa contó con 21 mujeres en total (36,8%).
- <sup>184</sup> La estructura del gobierno local durante ese período consistía en una alcaldía y dos alcaldías suplentes con funciones administrativas permanentes para la primera, y de sustitución en caso de ausencias temporales o definitivas, para las segundas. El concejo municipal se integra por las y los regidores propietarios y suplentes. La representación de los distritos ante la municipalidad recae en los concejos de distrito, integrados por cinco concejales y sus respectivas suplencias, de los cuales uno es síndico/a en propiedad y otro en suplencia —el síndico/a funciona como presidente del concejo de distrito y le corresponde dar a conocer ante el concejo municipal los acuerdos tomados en el concejo de distrito—. En aquellos distritos demasiado alejados del centro del cantón, como las islas o las zonas montañosas, se eligen concejos municipales de distrito, dirigidos por una intendencia.
- <sup>185</sup> El único partido que, desde su fundación, en el año 2000, plantea estatutariamente la paridad y la alternancia en sus órganos internos y en sus listas para puestos de elección popular es el Partido Acción Ciudadana. Muy posteriormente, en sus reformas estatutarias del 2009, el Partido Frente Amplio consigna que se procurará la «representación de la paridad de género» en sus órganos internos y en las candidaturas a diputaciones.
- <sup>186</sup> La capacitación incluye todas las actividades que permiten a los partidos realizar la formación política, técnica o ideológico-programática de las personas, así como la logística e insumos necesarios para llevarlas a cabo (art. 93).
- <sup>187</sup> Véase Zamora (2009).
- <sup>188</sup> La Comisión estuvo integrada desde el inicio por diputados y diputadas de las cuatro fracciones legislativas con mayor representación parlamentaria: Partido Liberación Nacional, Partido Acción Ciudadana, Partido Movimiento Libertario y Partido Unidad Social Cristiana.
- <sup>189</sup> Zamora en Bareiro y Torres García (2009).
- <sup>190</sup> Véase Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, acta N.º 19, sesión del 15 de noviembre del 2006; acta N.º 20, sesión del 16 de noviembre del 2006; acta N.º 21, sesión del 22 de noviembre del 2006, acta N.º 22, sesión del 23 de noviembre del 2006.
- <sup>191</sup> Véanse las presentaciones: presidenta ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres, Jeanette Carrillo, actas N.º 26 y 27, sesiones del 14 y 21 de junio del 2007, respectivamente; defensora de la mujer de la Defensoría de los Habitantes, Ligia Martín, acta N.º 27, sesión del 21 de junio del 2007; Instituto

- Interamericano de Derechos Humanos: oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres, Isabel Torres García, y director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Joseph Thompson, acta N.º 28, sesión del 12 de julio del 2007.
- <sup>192</sup> Véanse las Actas N.º 29 y 30, sesiones del 19 de julio del 2007. También INAMU. *Revista Olimpia*, N.º 7, julio del 2008 y *Revista Olimpia* N.º 6, diciembre del 2007.
- <sup>193</sup> Véase el Acta N.º 16212, sesión del 19 de julio del 2008. También Zamora en Bareiro y Torres García (2009).
- <sup>194</sup> Véase INAMU (2007 y 2011).
- <sup>195</sup> Tales como Marques-Pereira (2001 y 2005).
- <sup>196</sup> Véanse las mociones elaboradas por el Instituto Nacional de las Mujeres en coordinación con la Comisión Interinstitucional y Civil de Seguimiento e Incidencia sobre los Derechos Políticos de las Mujeres, planteadas en el Oficio PE-0700-2007.
- <sup>197</sup> Véase también Zamora en Bareiro y Torres García (2009), Hernández (2009) y Torres García (2010a).
- <sup>198</sup> Las reformas del 2007 al Código Municipal y la interpretación al respecto por parte del Tribunal Supremo de Elecciones fijan la realización de las elecciones municipales dos años después de las nacionales, para todos los cargos con las regidurías incluidas: en el 2014 se llevarán a cabo elecciones nacionales para presidencia, vicepresidencias de la República y diputaciones; y en el año 2016, para todos los puestos municipales. Los cargos municipales electos en el 2010 serán por un período de casi seis años, como única vez en la historia del país y solo para efectos de la transición hacia la unificación de la elección de todos los cargos municipales. Véanse Zamora (2009) y Torres García (2010a).
- <sup>199</sup> La Resolución 3671-E8-2010 fue objeto de un recurso de amparo electoral por parte de un ciudadano, el que se declara improcedente por el Tribunal en su respuesta 5133-E1-2010.
- <sup>200</sup> TSE, Departamento Financiamiento de Partidos Políticos. Información actualizada al trimestre octubre-diciembre del 2011.
- <sup>201</sup> Se trata de los partidos Movimiento Libertario y Liberación Nacional; las situaciones mencionadas han sido objeto de amplia cobertura mediática y discusión pública.
- <sup>202</sup> PNUD y TSE. Sistematización del conversatorio «Más allá de la paridad: de las normas a las prácticas», 22 de noviembre del 2010, Costa Rica.
- <sup>203</sup> ONU. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observaciones finales Costa Rica*. CEDAW/C/CRI/CO/5-6. 49.º período de sesiones, 11 al 29 de julio del 2011.
- <sup>204</sup> INAMU. *Primer estado de los derechos humanos de las mujeres en Costa Rica* (2011a). El informe también incluye los resultados de la mencionada encuesta, realizada por el Instituto Nacional de las Mujeres y la Escuela de Matemática de la Universidad de Costa Rica entre el 20 de setiembre y el 10 de octubre del 2008.
- <sup>205</sup> Véase Sobrado (2011 y 2010) y Villanueva (2009).
- <sup>206</sup> El IFED inicia sus funciones en junio del 2010. Sus primeros proyectos se dirigen a la capacitación de la ciudadanía y de actores políticos, de cara a las elecciones municipales del 5 de diciembre del 2010.
- <sup>207</sup> En julio del 2015, corresponde la presentación del informe periódico del Estado sobre el cumplimiento de la Convención.

# Bibliografía

AGUILAR, Vera e Isabel TORRES GARCÍA

2010 *Investigación exploratoria: políticas de desarrollo municipal con perspectiva de género*. ONU-Hábitat, PNUD, FOMUDE, MIDEPLAN, IFAM. Costa Rica. Inédito.

ALLAMAND ZAVALA, Andrés; Fernando Carrillo, Mark Payne y Daniel Zovatto

2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID e IDEA Internacional.

ARCHENTI, Nélica y María Inés TULA (editoras)

2008 *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.

ARTICULACIÓN FEMINISTA MARCOSUR

2010 *ISO Quito. Una herramienta para el seguimiento del Consenso*. Uruguay. Disponible en <[http://mujeresdelsur-afm.org.uy/isoquito\\_pub.pdf](http://mujeresdelsur-afm.org.uy/isoquito_pub.pdf)>.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

2008 «Foro De la Participación a la Representación Política de las Mujeres. ¿Cuánto hemos avanzado?» *Revista Parlamentaria*, volumen 16, N.º 3, Costa Rica.

1999 «La participación política de las mujeres en Costa Rica. Los nuevos temas para la agenda del siglo XXI». *Revista Parlamentaria*, volumen 7, N.º 1, Costa Rica.

BALLINGTON, Julie

2008 «Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los Parlamentos». *Reportes y documentos* N.º 54, Unión Interparlamentaria.

BALLINGTON, Julie y Myrian MÉNDEZ MONTALVO (editoras)

2002 *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: IDEA Internacional.

BARDAJÍ BLASCO, Gemma

2011 *La representación política en disputa. Marco conceptual para el análisis de los sistemas electorales con perspectiva de género*. Santo Domingo: ONU Mujeres.

BAREIRO, Line y Carmen ECHAURI

2009 *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres. Documento de trabajo.* Encuentro de mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. Madrid: AECID, PNUD y UNIFEM.

BAREIRO, Line e Isabel TORRES GARCÍA (editoras y coordinadoras académicas)

2010 *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe.* Canadá: International Development Research Centre (IDRC). Disponible en <[http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/43815/browse?type=title&submit\\_browse=Titles](http://idl-bnc.idrc.ca/dspace/handle/10625/43815/browse?type=title&submit_browse=Titles)>.

2009 *Igualdad para una democracia incluyente.* San José: IIDH. Disponible en <<http://www.iidh.ed.cr/comunidades/derechosmujer>>; ver Biblioteca digital/ Publicaciones IIDH.

BAREIRO, Line; Óscar LÓPEZ, Lilian SOTO y Clyde SOTO

2004 *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina.* Serie Mujer y Desarrollo N.º 54. Santiago de Chile: CEPAL.

BOLAÑOS BARQUERO, Arlette

2006 «Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica, 1996-2005». *Revista Digital de Derecho Electoral* N.º 1, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica, primer semestre. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos/01.htm>>.

CAMACHO, Lorena

2008 *Aportes feministas a la construcción de las ciudadanías de las mujeres y a la vida democrática a finales del siglo XX en Costa Rica.* Tesis de Maestría en Estudios de la Mujer. UCR-UNA.

CAMACHO, Lorena y Lorena FLORES

1997 «Un movimiento de mujeres en desarrollo: Costa Rica». En Sofía Montenegro (coordinadora). *Movimiento de mujeres en Centroamérica.* Managua: Programa regional La Corriente.

CAMACHO, Rosalía

1998 *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica.* San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

CAMACHO, Rosalía; Silvia LARA y Esther SERRANO

1996 *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para una discusión.* San José: Centro Mujer y Familia.

CENTRO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA MUJER Y LA FAMILIA

1998 *La apuesta estratégica. Informe de labores 1994-1998.* San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH)

2011 *El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas.* Washington: OEA.

1999 *Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación.* Washington: OEA.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2011 *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Informe anual 2011. El salto de la autonomía, de los márgenes al centro.* Santiago de Chile: CEPAL.

2010 *¿Qué Estado para qué igualdad? y su Consenso de Brasilia,* XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Brasil: CEPAL.

2007 *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe y su Consenso de Quito.* X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. Quito: CEPAL.

2004 *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe.* IX Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe. México: CEPAL.

ESCALANTE, Ana Cecilia

2001 «La contribución del movimiento de mujeres contemporáneo a la construcción de la democracia costarricense». En Jorge Rovira (editor). *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI.* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica. Disponible en <<http://iis.ucr.ac.cr/publicaciones/libros/textos/2/index.htm>>.

ESCALANTE, Ana Cecilia y Nineth MÉNDEZ

2009a *Sistematización de experiencias de acoso político que viven o han vivido las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local. Informe técnico.* Costa Rica: INAMU, CoopeSoliDar-UN INSTRAW y AECL.

2009b «Experiencias de acoso político hacia las mujeres que ocupan puestos de elección popular en el nivel local». *Revista Olimpia*, N.º 10, INAMU.

ESQUIVEL, Max y Hugo PICADO

- 2010 «Reformas en la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones». Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista Digital de Derecho Electoral*, N.º 9. Costa Rica. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos09.htm>>.

FACIO, Alda

- 2009 «El derecho a la igualdad de mujeres y hombres». En *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos humanos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano*. San José: IIDH.

GARCÍA PRINCE, Evangelina

- 2011 «Mainstriming de género y políticas de igualdad». En *Políticas que transforman. Una agenda de género para América Latina y el Caribe*. Nota para la Igualdad N.º 2. PNUD.
- 1997 *Derechos políticos y ciudadanía de las mujeres*. San José: Centro Mujer y Familia.

GUZMÁN, Virginia

- 2003 *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible*. Serie Mujer y Desarrollo N.º 48. Santiago de Chile: CEPAL.

HERNÁNDEZ, Haydeé

- 2009 «Aprobación del nuevo Código Electoral: por una real participación política de las mujeres en Costa Rica». *Revista Olimpia* N.º 10, INAMU.

HIDALGO, Ana

- 2009 «Impacto de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de Costa Rica». En *Legislación para la igualdad entre mujeres y hombres en América Latina*. San José: IIDH.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES (INAMU) DE COSTA RICA

- 2011-2005 *Revista Olimpia* N.º 14, 13, 12, 11, 10, 9, 7, 6 y 2.
- 2011a *Primer estado de los derechos humanos de las mujeres en Costa Rica*. Costa Rica. Disponible en <[http://www.inamu.go.cr/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=452&Itemid=765](http://www.inamu.go.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=452&Itemid=765)>.
- 2011b *Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género. Informe de balance de cumplimiento Plan de Acción 2008-2010*. Costa Rica.
- 2009a *Los derechos humanos políticos de las mujeres. Normativa, doctrina y jurisprudencia. Compendio 2006*, colección Legislación N.º 16. Costa Rica.

2009b *La participación política de las mujeres en Costa Rica*. Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local, INAMU. Costa Rica.

2007 *Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género*. Costa Rica.

LARA, Silvia

1996 *La participación política de las mujeres en Costa Rica. Apuntes para la discusión*. San José: Foro de la Mujer. PRIEG-UCR.

LLANOS, Beatriz y Kristen SAMPLE

2008 *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? Participación política de la mujer en América Latina*. Lima: IDEA Internacional.

LUBERTINO, María José

2009 «Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana». En Bareiro, Line y Torres García, Isabel (editoras y coordinadoras académicas) 2009.

MARQUES-PEREIRA, Bérenguère

2005 «La paridad, una nueva práctica de ciudadanía: entre la individuación y la identidad suscrita». *Estudios Sociológicos*. Setiembre-diciembre, Vol. XXIII, N.º 3, El Colegio de México.

2001 «Cupos o paridad. ¿Actuar como ciudadanas?». *Revista de Ciencia Política*. Volumen XXI, N.º 2. Disponible en <<http://www.uc.cl/icp/revista/pdf/rev212/ar4.pdf>>.

MORALES, Carla

2009 «Recopilación y análisis estadístico sobre el comportamiento del voto femenino en Costa Rica». En Isabel Torres García (coordinadora académica). *Derechos políticos de las mujeres: el voto femenino en México y Centroamérica*. San José: IIDH

2003 *Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer: un ejemplo de compromiso político y articulación social*. San José: IIDH. Disponible en <[http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD\\_819498281/Legislacionigualdad/costarica2003.pdf](http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_819498281/Legislacionigualdad/costarica2003.pdf)>.

MORENO, Elsa

1996 *Mujeres y política en Costa Rica*. San José: FLACSO.

MOUFFE, Chantal

1991 «Ciudadanía democrática y comunidad política». En Ernesto Laclau y Chantal Mouffe. *La democracia de fin de siglo*. Asunción: CDE.

PICADO LEÓN, Hugo

- 2008a «La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense». *Revista Digital de Derecho Electoral* N.º 5, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos05.htm>>.
- 2008b «Implicaciones jurídicas del sistema electoral». *Revista Digital de Derecho Electoral* N.º 6, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos06.htm>>.

PNUD y TSE

- 2010 *Sistematización del conversatorio «Más allá de la paridad: de las normas a las prácticas»*. Costa Rica.

RÍOS TOVAR, Marcela (editora)

- 2008 *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: IDEA Internacional y FLACSO.

ROMÁN JACOBO, Gustavo

- 2011 «Invocación de motivos religiosos en propaganda política. Análisis de la resolución N.º 3281-E-2010 del 3 de mayo de 2010». *Revista Digital de Derecho Electoral* N.º 11, primer semestre. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos11.htm>>.

ROZA, Vivian, Beatriz LLANOS y Gisela GARZÓN DE LA ROZA

- 2010 *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente*. Lima: IDEA Internacional y BID.

SOBRADO, Luis Antonio

- 2011 «El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)». Conferencia inaugural del II Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. Costa Rica, 27 de setiembre.
- 2010 «Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos». *Revista Digital de Derecho Electoral*, N.º 10, segundo semestre, Tribunal Supremo de Elecciones. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos10.htm>>.

SOTO, Clyde

- 2009 «Acciones positivas: formas de enfrentar la asimetría social» y Lubertino, María José. «Las leyes de cuotas en la experiencia latinoamericana». En Bareiro, Line y Torres García, Isabel (editoras y coordinadoras académicas) 2009.

TORRES GARCÍA, Isabel

- 2011a «El voto preferencial y la representación política de las mujeres». *Revista Olimpia* N.º 13, Costa Rica.
- 2011b «De la universalidad a la especificidad: los derechos humanos de las mujeres y sus desafíos». En Marcela Lagarde y Amelia Valcárcel. *Feminismo, género e igualdad*. Pensamiento Iberoamericano N.º 9. España. Disponible en <<http://www.pensamientoiberoamericano.org/b/sumarios/>>.
- 2010a *Costa Rica: sistema electoral, participación y representación política de las mujeres*. Santo Domingo: UN-INSTRAW. Disponible en <<http://www.un-instraw.org/es/political-participation/general/costa-rica-participacion-y-representacion-politica-de-las-mujeres.html>> y <[http://www.tse.go.cr/pdf/varios/sistema\\_electoral\\_CR.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/varios/sistema_electoral_CR.pdf)>. Se publicó un resumen ejecutivo en Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). *Revista Digital de Derecho Electoral*, N.º 11, primer semestre del 2011. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos11.htm>>.
- 2010b *Derechos políticos de las mujeres y acoso político como práctica de discriminación*. Costa Rica: ONU-Hábitat, PNUD, FOMUDE, MIDEPLAN, IFAM. Inédito. Disponible en <<http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/docs/PRODUCTOS%20FOMUDE%202006-2011/R4-Productos/P13%20Experiencias%20Piloto%20en%20G%C3%A9nero/08%20Derechos%20politicos%20de%20las%20mujeres%20y%20acoso%20pol%C3%ADtico.pdf>>.
- 2009a *Participación política y ciudadanía de las mujeres en Centroamérica*. El Salvador: COMMCA/SICA (inédito).
- 2009b «Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad». *Revista IIDH*. Volumen N.º 47 (enero-junio), IIDH, Costa Rica. Reproducido en *Revista Centroamericana Justicia Penal y Sociedad*, N.º 28-29, 2008, Guatemala (impreso en febrero del 2010) y en TSE. *Revista Digital de Derecho Electoral* N.º 10, segundo semestre del 2010. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos10.htm>>.
- 2001 *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres: ¿ficción o realidad. Un diagnóstico para Costa Rica*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

TORRES GARCÍA, Isabel; Marisol MOLESTINA, Ana Isabel GARCÍA y Aracelly DE LEÓN DE BERNAL

- 2010 *Género, integración y desarrollo. Documentos conceptuales*. San José: INAMU, COMMCA/SICA.

TORRES GARCÍA, Isabel (autora); Marisol MOLESTINA y Lorena GONZÁLEZ (colaboradoras)

2011 Centro de Estudios en Derechos (CEDE). Costa Rica. «Movimiento de mujeres y liderazgo». En *Desafíos al liderazgo de las mujeres en Centroamérica*. Managua: Centro de Derechos Constitucionales de Nicaragua. Disponible en <<http://sites.google.com/site/cedecr/cdc-libro-presentado>>.

TORRES GARCÍA, Isabel y Vera AGUILAR

2010 *Investigación exploratoria: políticas de desarrollo municipal con perspectiva de género*. Costa Rica: ONU-Hábitat, PNUD, FOMUDE, MIDEPLAN, IFAM. Inédito. Disponible en <<http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/docs/PRODUCTOS%20FOMUDE%202006-2011/R5-Productos/P5%20Investigaci%C3%B3n%20Políticas%20de%20Igualdad%20en%20las%20municipalidades.pdf>>.

VILLANUEVA, Rocío

2009 «La importancia de la justicia constitucional y electoral para la eficacia de las cuotas electorales. Las experiencias costarricense y argentina en comparación con las de otros países de la región». En Bareiro y Torres García (editoras y coordinadoras académicas) 2009.

ZAMORA, Eugenia

2010 «Participación política de la mujer». *Revista Digital de Derecho Electoral* N.º 9, primer semestre, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica. Disponible en <<http://www.tse.go.cr/revista/articulos09.htm>>.

2009 «No aplicación del principio de paridad en las próximas elecciones del 7 de febrero de 2010». *Revista Olimpia* N.º 10, INAMU, Costa Rica.

## PÁGINAS WEB

Asamblea Legislativa de Costa Rica: <<http://www.asamblea.go.cr>>.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE): <<http://www.tse.go.cr/>>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <<http://www.cepal.cl/>>.

Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica (INAMU): <<http://www.inamu.go.cr/>>.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA Internacional): <<http://www.quotaproject.org/>>.

Latinobarómetro: <<http://www.latinobarometro.org/>>.

## ENTREVISTAS E INFORMANTES CLAVE

Eugenia Zamora, magistrada vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).  
Hugo Picado, director general del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE.

Arlette Bolaños, asesora legal de Presidencia y coordinadora de información de Jurisprudencia y Normativa del TSE.

Haydeé Hernández, ex asesora parlamentaria y actual coordinadora de la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa.

Roxana Arroyo, feminista, integrante de la Agenda Política de Mujeres, coordinadora de la Fundación Justicia y Género.

Lorena Camacho de la O. Feminista, fundadora de la Colectiva Feminista Pancha Carrasco, Programa Centroamericano La Corriente, Agenda Política de Mujeres y Consejo de los Doce Puntos; fundadora y candidata del Partido Nueva Liga Feminista.

Ligia Martín, feminista, ex Defensora de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes.

## Notas sobre las autoras

### BEATRIZ LLANOS CABANILLAS

Abogada peruana y consultora en temas de Género y Democracia con énfasis en derechos políticos de las mujeres. Tiene un máster en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, y un diploma de Estudios Avanzados en Teoría Política, Teoría Democrática y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha coordinado y participado en diversas investigaciones, y realizado una serie de publicaciones para promover la igualdad de género en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en América Latina, de la mano de IDEA Internacional así como con ONU Mujeres, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Área Regional de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### MARLENE CHOQUE ALDANA

Socióloga boliviana y comunicadora social, consultora en temas de género, participación política, ciudadanía, jóvenes y nuevas tecnologías de la información (TIC). Se ha especializado en Estudios de la Mujer en el Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) de El Colegio de México. Es maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México y candidata a doctora en Sociología por El Colegio de México. Es también docente investigadora asociada al Posgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) de La Paz, está afiliada a Ciudadanía-Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública de Cochabamba, y es docente en universidades de Bolivia y México. Ha publicado en diferentes libros y revistas.

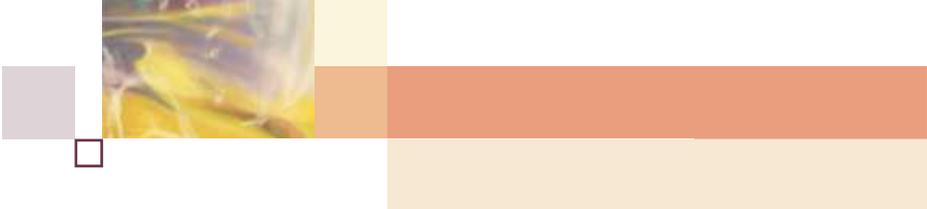
### SOLANDA GOYES QUELAL

Abogada ecuatoriana feminista y activista por los derechos humanos de las mujeres. Presidió Fundación Equidad y Desarrollo, organismo que promovió la exigibilidad de las cuotas y la paridad en el Ecuador, hasta lograr su efectivo cumplimiento. Ha sido

asesora parlamentaria y de la Asamblea Constituyente. Dirigió el área de Género y Democracia de *Ágora Democrática*, oficina en el Ecuador de *IDEA Internacional*, y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria. Fue coordinadora general del Instituto de Formación y Promoción Político Electoral del Ecuador. Actualmente, preside *Mujeres por la Equidad de Género y la Autonomía*, y milita en el Colectivo *Nosotr@s*. Ejerce su profesión de abogada.

### ISABEL TORRES GARCÍA

Socióloga nicaragüense, residente en Costa Rica, especialista en derechos humanos de las mujeres e igualdad de género. Es consultora independiente e integrante del Centro de Estudios en Derechos (CEDE). Tiene experiencia profesional en asesorías y consultorías para diversas agencias del Sistema de las Naciones Unidas y organismos internacionales —como PNUD, ONU Mujeres, IDEA Internacional, ONU Hábitat, UNFPA, UNICEF, OPS-OMS, FLACSO, IICA, Consejo de Ministras de la Mujer-Sistema de la Integración Centroamericana, entre otros— y ha sido oficial del Programa de Derechos Humanos de las Mujeres del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2002-2009). Autora, coautora, coordinadora académica y editora de artículos y publicaciones sobre derechos humanos de las mujeres y, especialmente, sobre derechos políticos.



Después de tres décadas del inicio de las transiciones en América Latina, la democracia en la región se viene consolidando. Sin embargo, están surgiendo nuevos debates sobre la calidad de la democracia, pues a pesar de los avances, persisten diversos déficits para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, entre los que destaca el de la subrepresentación de las mujeres en los espacios de decisión pública.

Los países han intentado enfrentar este problema básicamente a través de una estrategia: la adopción de acciones afirmativas, también llamadas cuotas o cupos. Estos mecanismos han tenido un impacto importante en el incremento de la oferta electoral de las mujeres; sin embargo, su aprobación y aplicación no ha resuelto definitivamente el problema de la subrepresentación de las mujeres.

En ese contexto, en algunos países latinoamericanos, el debate sobre una solución definitiva empezó a enmarcarse en un nuevo paradigma: el de la paridad entre hombres y mujeres en la representación política y los ámbitos de gobierno.

Entre el 2008 y el 2012, Ecuador, Costa Rica, Bolivia y Nicaragua adoptaron la paridad. En este libro se presentan estudios que documentan y analizan, de manera crítica y sistemática, los procesos que condujeron a la aplicación de la paridad en los tres primeros países, así como el impacto que ha tenido su aplicación. Asimismo, se incluye un estudio introductorio sobre el origen y el avance de esta medida en el mundo.

## IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que cuenta con 27 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y los procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de las capacidades, colaborando en el desarrollo de políticas públicas y apoyando las reformas democráticas. Las áreas de especialización de IDEA Internacional son: procesos electorales, partidos políticos, participación y representación, procesos constitucionales, y democracia y desarrollo, con ejes transversales de género e interculturalidad.

## OEA - CIM

Creada en 1928, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) es el primer foro intergubernamental generador de políticas hemisféricas para la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. La misión de la CIM es vincular la política pública nacional con el marco jurídico internacional de derechos humanos, a través del diálogo entre sectores estratégicos, para lograr la ciudadanía de las mujeres y eliminar la discriminación y la violencia de género.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
<http://www.idea.int>

Con el auspicio de:

