

FLACSO - Biblioteca

Nadando contra la corriente

Mujeres y cuotas políticas
en los Países Andinos

Magdalena León
Editora

ISBN 958-33-7339-7

✉ Magdalena León
Editora

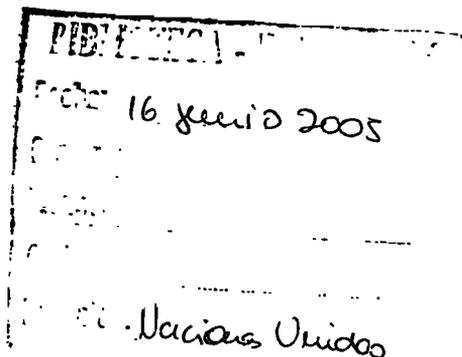
Gatos Gemelos Comunicaciones
Diseño y diagramación

Panamericana Formas e Impresos S.A.
Impresión

Portada, foto central
Marcela Ortiz

Tomada de:

Iniciativas presupuestales sensibles al género en LAC, UNIFEM.



UNIFEM

Amazonas 2889 y La Granja Edificio Naciones Unidas

Segundo Piso

Quito - Ecuador

unifem.ecuador@undp.org

UNFPA

Avenida 82 No. 10 - 62 Piso 3

Bogotá - Colombia

UNIVERSIDAD NACIONAL

Escuela de Estudios de Género

Carrera 50 No. 27-70 Unidad Camilo Torres Bloque B5 y 6

Bogotá - Colombia

escsgenero_bog@unal.edu.co

IEP

Instituto de Estudios Peruanos

Horacio Urteaga 694, Jesús María

Lima - Perú

postmaster@iep.org.pe

CIDEM

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer

C. Boquerón 598 A esquina C. Almirante Grau,

Edificio El Carmen 2 Mezanine, zona San Pedro

La Paz - Bolivia

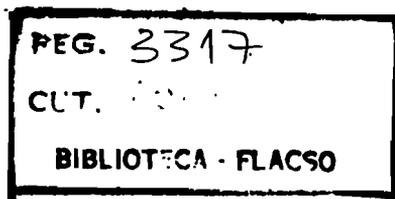
cidem@accelerate.com

FLACSO ECUADOR

Calle La Pradera y Diego de Almagro Esq.

Quito - Ecuador

flacso@flacso.org.ec



Prefacio	11
Presentación	15
Democracia e inclusión política: La región andina en perspectiva comparada Mala Htun	
La cuota sola no basta: El caso de Colombia Magdalena León y Jimena Holguín	41
Abriendo puertas: cuotas y participación política de mujeres en el Perú Lourdes Hurtado	91
¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso Boliviano Lisa Baldez y Patricia Brañez	141
La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contra-corriente en un horizonte esperanzador Silvia Vega	169
Las cuotas de mujeres en el área andina: Inferencias de una comparación María Emma Wills	207

La cuota electoral en Ecuador: Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador

Silvia Vega Ugalde

Introducción

El título escogido para este artículo pretende recoger el sentido de la lucha por la aplicación de la cuota electoral de las mujeres en Ecuador, desde 1997 hasta la fecha, caracterizado por grandes dificultades que se han interpuesto por parte de los organismos políticos y electorales para la plena aplicación de la ley, particularmente para su aspecto más sensible que constituye la obligatoriedad de ubicar a las candidatas bajo la modalidad de alternabilidad y secuencia en las listas pluripersonales. Junto con este esfuerzo de nadar contra la corriente dominante, masculina, que impregna el sistema político electoral ecuatoriano, divisamos un horizonte esperanzador marcado por las tendencias a la democratización de los espacios partidarios y privados que acarrearía la aplicación de esta medida de acción positiva, que han sido sacadas a la luz por algunas investigaciones recientes. El horizonte esperanzador se delinea también desde la reflexión sobre las potencialidades que tendría la incursión creciente de las mujeres en la arena política, si ésta se articula desde una posición crítica hacia los patrones dominantes de la política, haciendo valer la “diferencia” sexual como anclaje teórico político para interpelar los paradigmas de la ciudadanía universal construida al amparo del republicanismo occidental androcéntrico. Aprovechamos este artículo para insertarnos en una discusión necesaria para el movimiento de mujeres y para las mujeres políticas, sobre las intersecciones entre la representatividad de género y la representación general, que se pone a la orden del día al cuestionarnos sobre la cuota electoral desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa.¹

Ecuador es el primer país de la Región Andina que consagra una cuota electoral para las mujeres, a través de la llamada “Ley de Amparo Laboral” en enero de 1997. Su contenido se modifica en el año 2000 con una reforma a la ley orgánica de elecciones que establece su formulación vigente hasta hoy. A partir de entonces se aplica parcialmente, pues se cumple el porcentaje asignado pero no las condiciones de alternancia y secuencialidad que establece la ley.

1 Esta distinción entre representatividad de género y representación política aparece en el texto de Nérida Archenti que reflexiona sobre la aplicación de la cuota en Argentina. (2003).

En la primera parte del artículo describimos las vicisitudes de este proceso, refiriendo con algún detalle tanto las formulaciones expresas de la ley y sus reglamentaciones como los distintos recursos legales interpuestos por las organizaciones de mujeres para garantizar su cumplimiento. Para las ecuatorianas/os, esta síntesis supone conservar una memoria reciente del proceso, que nos recuerda los esfuerzos desplegados por las mujeres que hemos luchado por nuestros derechos políticos y las innumerables cortapisas halladas en este camino. Para lectores/as de otros países puede ser útil esta reseña para identificar el tipo de dificultades que encierra esta legislación particular y el andamiaje institucional que se ha puesto en juego en la disputa de interpretaciones que rodea la aplicación de la ley de cuotas.

No obstante que la aplicación de la cuota electoral no ha sido plena durante los siete años de su vigencia, los resultados electorales muestran interesantes perspectivas, no sólo por la evidencia de la creciente presencia de mujeres, sino porque los datos cuantitativos disponibles, que incluyen los procesos electorales del año 2000, 2002 y 2004, permiten plantear algunas hipótesis sobre la incidencia de los factores del sistema electoral en los efectos de la cuota, que en ciertos casos contradicen algunas aseveraciones realizadas en otros contextos latinoamericanos. Factores como el tamaño de las circunscripciones electorales, el método de asignación de escaños, el sistema de listas cerradas vs. la votación personalizada, entre otros, problematizados en la segunda parte del artículo.

En la tercera y última parte, nos centramos en las discusiones sobre los cambios cualitativos que se evidencian ya o podrían potenciarse a raíz de la incursión creciente de mujeres en la política pública posibilitada por la cuota electoral, que ha sido sin duda la palanca de este fenómeno, pues antes de su vigencia hubo algunas mujeres pioneras que se arriesgaron a intervenir en política, pero su presencia no alcanzó, ni de lejos, el nivel de generalización al que hoy asistimos.

Este artículo constituye una síntesis y un esfuerzo de sistematización de investigaciones propias y de otros/as autores/as² y se basa también en algunas entrevistas breves a líderes del movimiento de mujeres y en la revisión de un prolijo archivo documental facilitado por la Fundación Equidad y Desarrollo.

2 María Fernanda Cañete, Rafael Quintero, Elsa María Castro, Gioconda Herrera/ María Cristina Carrillo son las/os autores de las principales investigaciones consultadas. Instituciones como el Centro de Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME), la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas, la Fundación Equidad y Desarrollo y, recientemente, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), son las que han realizado un seguimiento sistemático del proceso político de las mujeres, de cuya perseverancia nos hemos beneficiado para este artículo.

Una tortuosa historia

La primera formulación de una cuota electoral para mujeres en el Ecuador se concibió en el marco de la Ley de Amparo Laboral³ junto con otras medidas tendientes a la equidad en el empleo, –no como medida referida a los derechos políticos– bajo el considerando de que el grado de preparación alcanzado por la mujer ecuatoriana, le capacita para participar en condiciones de igualdad con el hombre, en todas las actividades productivas. Así, se establecía la obligatoriedad de contratación de un porcentaje mínimo de trabajadoras mujeres en las empresas, según lo establezcan las comisiones sectoriales del Ministerio de Trabajo, se determinaba una cuota del 20% de candidaturas de mujeres en las listas pluripersonales de elecciones nacionales y seccionales y se incluía también la integración de las Cortes Superiores y del cuerpo de jueces, notarios, registradores y curiales con un mínimo del 20% de mujeres. La Ley de Amparo Laboral por tanto, planteó reformas al Código de Trabajo y a la Ley Orgánica de la Función Judicial, tanto como a la Ley de Elecciones.

Itinerario de la aplicación de la ley de cuotas electorales en Ecuador

Enero 1997: Ley de Amparo Laboral: 20% de participación electoral

Junio 1998: Constitución de la República: garantía de equidad en la participación política de las mujeres.

Febrero 2000: reforma a la Ley orgánica de elecciones: 30% como cuota mínima, con incremento del 5% en cada proceso electoral hasta llegar al 50%, forma alternada y secuencial de ubicación de candidaturas.

Marzo 2000: reglamentación de la Ley que incluye interpretación del Tribunal Supremo Electoral sobre alternancia y secuencialidad.

Demanda de inconstitucionalidad del art. 40 de la Ley de Elecciones y del Instructivo electoral, ante Tribunal Constitucional (TC) y Recurso Administrativo de Reposición ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE), por parte de Coordinadora Política de Mujeres y Diputada Anunziata Valdez.

Junio 2000: TSE deja sin efecto instructivo (luego de proceso electoral de mayo 2000).

3 Publicada en el Registro Oficial. N° 124 del 6 de febrero de 1997.

Julio 2000: TC contesta demanda indicando que un pronunciamiento sería inoficioso por cuanto el TSE suprimió el instructivo.

Agosto 2002: Nueva demanda de inconstitucionalidad de la Coordinadora Política de Mujeres y Diputada Anunziata Valdez, contra el art. 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones.

Noviembre del 2002: Pronunciamiento del Tribunal Constitucional favorable a la demanda de las mujeres. (Posterior a proceso electoral de octubre del 2002).

Julio 2004: Resolución del Tribunal Supremo Electoral disponiendo que la alternabilidad y secuencia de las candidaturas de hombres y mujeres, será definida por los partidos políticos.

Agosto 2004: impugnaciones de listas por parte del movimiento de mujeres por no respetar alternabilidad y secuencia y otras acciones legales y políticas.

No había elecciones en el horizonte inmediato cuando esta ley se aprobó, pero, con la caída del gobierno de Abdalá Bucaram en febrero de 1997, ocurrida poco después de aprobada la Ley, se abrió un panorama político nuevo que concluyó con el nombramiento de un gobierno interino y la convocatoria a Asamblea Constituyente. El movimiento de mujeres se organizó para incidir en ese espacio tanto con propuestas de reforma constitucional como a través de la elección de mujeres asambleístas. Varias integrantes de las organizaciones de mujeres decidieron estructurar listas exclusivas de mujeres en Guayaquil y Quito para candidatizarse como Asambleístas y otras intervinieron como candidatas de partidos políticos reconocidos. En las elecciones para la Asamblea se aplicó por primera vez la cuota del 20% (Vega: 1998).⁴

Entre las propuestas de reforma constitucional que levantó el movimiento de mujeres se incluyó las de derechos políticos, consiguiendo que la nueva Constitución sancionada en 1998 consagrara el derecho a la equidad en la participación política de hombres y mujeres:

“El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos” (Art. 102)

“Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes”. (Disposición constitucional transitoria décimo séptima)

4 Un análisis de este proceso se encuentra en Silvia Vega Ugalde: “Asamblea Nacional: Balance de la participación de las mujeres y reflexiones para el futuro” CPME-PNUID, Quito, 1998 (mimeo).

La norma constitucional ecuatoriana se refiere no solamente a la equidad entre hombres y mujeres en la participación electoral sino en otras instancias del ámbito público. No obstante, esa disposición no ha sido complementada con leyes específicas y las organizaciones de mujeres no han promovido su aplicación en esos otros ámbitos. La lucha se ha centrado en el terreno electoral.

El siguiente hito por la cuota electoral de mujeres fue el impulso de la reforma a la Ley de Elecciones, precedida de un extenso trabajo de las organizaciones de mujeres que fueron convocadas por la Comisión Parlamentaria de la Mujer y el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) para discutir propuestas legislativas en sendas mesas de trabajo sobre diferentes temas.⁵ Una de ellas, referida a los derechos políticos, concibió el texto de la reforma electoral que fue propuesto en el marco de la discusión general de reformas a la ley electoral que se aprobó en febrero del 2000, estableciendo las disposiciones que se hallan vigentes en la actualidad:

“Las listas de candidaturas pluripersonales deberán presentarse con al menos el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural” (Art. 58 de la Ley Orgánica de Elecciones).

“Para los efectos determinados en el artículo anterior, se aplicará obligatoriamente la siguiente fórmula de representación en el proceso de inscripción de candidaturas.

En elecciones pluripersonales donde deban elegirse tres representantes se inscribirá, al menos, una candidata mujer como principal y una como suplente; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes; en donde se elijan de cuatro a seis representantes, por lo menos dos candidatas mujeres principales y suplentes respectivamente; en donde deban elegirse de siete a nueve dignidades, al menos tres candidatas mujeres como principales y tres como suplentes; en elecciones de diez a doce representantes, cuatro candidatas mujeres mínimo como principales y suplentes, respectivamente; y, así sucesivamente.

En elecciones donde deban elegirse dos representantes, uno de los candidatos preferentemente será mujer, de igual forma en el caso de los suplentes.

5 Este proceso contó con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) según información proporcionada por la ex diputada Anunziata Valdez.

Esta proporción se incrementará en el porcentaje señalado en el artículo anterior hasta llegar a la representación igualitaria”. (Art. 59, Ley Orgánica de Elecciones).

“El Tribunal Supremo Electoral y los tribunales provinciales electorales, negarán, de oficio o a petición de parte, la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales que no incluyan un mínimo de treinta por ciento (30%) de mujeres como candidatas principales y de treinta por ciento (30%) de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial, en las listas presentadas por las organizaciones políticas y candidatos independientes”. (Art. 61, Ley Orgánica de Elecciones).

Como se ve, la norma incluye tres aspectos importantes: un piso del 30%, el aumento progresivo de un 5% en cada proceso electoral hasta llegar a la igualdad y el carácter de alternancia y secuencialidad en la ubicación de las candidaturas femeninas, aspecto este último que ha sido objeto de las más diversas interpretaciones, dando lugar a sucesivas acciones de algunas organizaciones de mujeres para hacer respetar el sentido de equidad que se buscaba con la mencionada ley.

Para las elecciones de mayo del 2000, el movimiento de mujeres y particularmente la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas⁶, impulsó una campaña activa por los derechos políticos de las mujeres, que incluyó la conformación de comités de vigilancia electoral en varias provincias para constatar la aplicación de la cuota y para impugnar listas que no la hubieran respetado. La campaña incluyó también la sensibilización y cabildeo con los partidos políticos para propiciar la inclusión de mujeres en sus listas, la producción de materiales comunicacionales de promoción del voto por mujeres, la capacitación de algunas candidatas en aspectos básicos de la campaña electoral y la difusión de un dossier con extractos de leyes favorables a la participación ciudadana y a las mujeres y con algunas propuestas de la agenda del movimiento de mujeres de las que se esperaba sean portavoces las candidatas. (Castro, s/f: 26-36). Organizaciones de mujeres de Imbabura, la Red de Mujeres de Loja, el Movimiento de Mujeres de El Oro, entre otras organizaciones también impulsaron acciones de veeduría, de capacitación a candidatas, de cabildeo con partidos políticos y de presencia pública en apoyo a la participación política de las mujeres en otras ciudades del país.

6 La Coordinadora Política de Mujeres es una de las organizaciones nacionales del movimiento de mujeres ecuatoriano.

Trampas y cortapisas: el tira y hala de la Ley

El Ecuador está dividido en 22 provincias, 219 cantones y 1162 parroquias urbanas y rurales (Quintero, 2004:2). El Prefecto/a Provincial es la autoridad de nivel provincial elegida por voto popular mientras que el Gobernador/a es designado por el Ejecutivo también como autoridad provincial. El Consejo Provincial constituido por diferente número de consejeros/as provinciales de acuerdo a la población provincial, es el órgano colectivo de gobierno provincial.

A nivel cantonal, se eligen alcaldes como autoridades locales, tanto en las ciudades capitales de provincia como en otros municipios. Los concejos cantonales son los entes colectivos de gobierno municipal, formados también por diferente número de concejales/as, según el tamaño de la población. Finalmente, en el nivel territorial más pequeño, las parroquias, se eligen las juntas parroquiales en el ámbito rural, conformadas por 5 miembros, independientemente del tamaño de la población parroquial.

Las autoridades provinciales, municipales y parroquiales se eligen cada cuatro años en periodos alternados a los de las autoridades nacionales (Presidente, Vicepresidente y Diputados) que también se eligen cada cuatro años. Concejales/as municipales y Consejeros/as provinciales duran cuatro años en funciones pero se renuevan por mayorías y minorías cada dos años, por lo que estas elecciones coinciden una vez con la de autoridades nacionales y otra vez con la de autoridades seccionales.

En las elecciones de mayo del 2000 en las que se eligieron Alcaldes, Prefectos, Concejales Municipales, Consejeros Provinciales y miembros de Juntas Parroquiales, fue la primera vez en la que se aplicó la cuota electoral de mujeres, luego de la reforma a la Ley de Elecciones. Su aplicación, sin embargo, fue parcial, ya que fue tamizada por un reglamento y un instructivo expedido por el Tribunal Supremo Electoral en el que interpretaba los conceptos de alternancia y secuencialidad, estableciendo modalidades de ubicación de las mujeres en las listas que perjudicaban su posibilidad de ser electas.⁷

El Reglamento de la Ley de Elecciones estipulaba:

7 Pese a que rige en el Ecuador el sistema de elección personalizada, por el cual, las/os electores pueden escoger candidatos/as ubicados en cualquier puesto de cualquier lista, no obstante predomina la costumbre de votar por plancha, y en ese caso la ubicación en los primeros puestos efectivamente favorece las posibilidades de elección.

“Las candidaturas pluripersonales deberán presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre los principales y el 30% entre los suplentes.

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”. (Art. 40, Reglamento a la Ley de Elecciones⁸).

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) está conformado por siete vocales designados por el Congreso Nacional en representación de los partidos políticos con mayor votación nacional; no ha existido hasta el presente ninguna mujer como vocal de ese organismo. Mediante el instructivo dictado por el TSE se establecían ejemplos para concretar el reglamento, planteando como modalidades legalmente aceptables una lista conformada por cuatro hombres y cuatro mujeres, o por tres hombres y tres mujeres y no intercalando hombres y mujeres de uno en uno, como las organizaciones de mujeres interpretaban la secuencialidad garantizada en la ley.

Este instructivo fue objetado por la Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunziata Valdez, que presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional y un recurso administrativo de Reposición ante el Tribunal Supremo Electoral. Frente a estas acciones, el organismo electoral dejó insubsistente el instructivo, pero en fecha posterior a los plazos de impugnación establecidos, por lo que, en la práctica estuvo vigente para el proceso electoral del 2000. Entre las razones que el propio Tribunal reconoció para dejar insubsistente el instructivo señaló “que debió ser dictado, motivado por la urgencia de establecer normas para el efecto de este proceso”. La demanda de inconstitucionalidad del instructivo fue contestada también en fecha posterior a las elecciones, indicando que “si bien es evidente que en el instructivo objeto de la presente demanda, no se respeta la participación alternada y secuencial de las mujeres, no es menos cierto que, habiendo sido derogado el mismo, un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional se tornaría inoficioso”.⁹

8 Resolución Tribunal Supremo Electoral No. 1. RO/ Sup 39, de 20 de Marzo del 2000.

9 Resolución N. 133-2000-TP del Tribunal Constitucional, 19 de julio de 2000.

Posteriormente, en enero del 2002, la Comisión de la Mujer, el Niño, la Juventud y la Familia del Congreso Nacional, el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), la Dirección Nacional de la Mujer de la Defensoría del Pueblo y la Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas habían dirigido al Tribunal Supremo Electoral una petición para que deje sin efecto el art. 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, por oponerse a la Ley de Elecciones. El TSE no dio respuesta a este pedido y más bien dictó un nuevo instructivo para el proceso electoral de octubre del 2002, en el que no se decía nada respecto de la aplicación de los principios de alternabilidad y secuencialidad, lo que también, por omisión, inducía a confusión.¹⁰

En abril del 2002, hubo el intento por parte del Congreso Nacional de modificar la Ley de Elecciones, afectando los artículos referidos a la equidad de género. La entonces Diputada Anunziata Valdez se opuso a que dichas reformas sean tratadas y este intento provocó una importante movilización de alrededor de 1000 mujeres al Congreso para oponerse a lo que en la práctica habría significado la derogatoria de la ley de cuotas garantizada en la reforma electoral del año 2000.¹¹ La diputada inició el trámite de un juicio político al Presidente del Tribunal Supremo Electoral, en septiembre del 2002, apoyada por 31 diputados y diputadas, que no se lo continuó porque se logró un convenio entre el Tribunal Supremo Electoral, la Comisión Parlamentaria de la Mujer y el Consejo Nacional de las Mujeres para que cualquier cambio referido a la cuota electoral se lo discuta y consensúe entre las tres instituciones, lo que no se cumplió posteriormente.

Previo al nuevo proceso electoral de octubre del 2002, en el que se elegiría Presidente, Vicepresidente, Diputados y minorías de Concejos Municipales y Consejos Provinciales, la Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunziata Valdez presentaron una nueva demanda de inconstitucionalidad, esta vez sobre el art. 40 del Reglamento de la Ley de Elecciones. El punto central de esta demanda objetaba la definición de alternabilidad y secuencia establecida en el reglamento y proponía otra derivada del “sentido natural y obvio” de las palabras definidas por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española:

Alternar: “variar las acciones diciendo o haciendo ya unas cosas, ya otras y repitiéndolas sucesivamente. Hacer o decir algo por turno. Sucederse unas cosas a otras repetidamente. Acción o derecho que tiene cualquier persona o comunidad para ejecutar algunas cosas o gozar de ellas alternando con otras”.

10 El art. 13 del Instructivo señalaba: “Igualdad de género. En las elecciones pluripersonales las listas deberán contener al menos el 35% de candidatas mujeres entre los principales y 35% entre los suplentes, de conformidad con lo establecido en la Ley.”

11 Información proporcionada por la ex diputada Anunziata Valdez.

Secuencia: “pertenciente o relativo a la secuencia; continuidad, sucesión ordenada, serie o sucesión de cosas que guardan entre sí cierta relación; ordenación específica de cada una de las unidades; conjunto de cantidades u operaciones ordenadas de tal modo que cada una determina la siguiente”.

El Tribunal Constitucional se pronunció favorablemente a la demanda de las mujeres, el 12 de noviembre del 2002, es decir en fecha posterior al proceso electoral en el que la ley de cuotas se aplicó a medias.¹²

En el texto de esa Resolución en la que se declara “la inconstitucionalidad por el fondo del art. 40 del Reglamento a la Ley General de Elecciones”, el Tribunal Constitucional argumenta su decisión en los siguientes considerandos:

“Que el artículo impugnado realiza una definición de lo que es la alternabilidad y la secuencia, definiciones cuyo contenido no garantizan 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;

“Que 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, ya explicado anteriormente”.¹³

Los partidos políticos: últimos dirimentes

Incapaces de aceptar la derrota jurídica, los miembros del Tribunal Supremo Electoral se inventaron otra salida para el proceso electoral de octubre del 2004¹⁴, esta vez fuera del terreno legal. Ahora su “gran jugada” fue remitir la interpretación de la Ley a la discrecionalidad de los partidos políticos, o mejor dicho de los líderes hombres de esos partidos.

12 Resolución N. 028-2002-TC, 4 de noviembre del 2002.

13 Agradezco a Jennifer Camacho de la Fundación Equidad y Desarrollo, el haberme facilitado copia de la resolución del Tribunal Constitucional y a Loly Valladares el proporcionarme información sobre esta fase del proceso.

14 En este proceso se eligió a Alcaldes, Prefectos y mayorías de Concejos Municipales y Consejos Provinciales.

En junio de 2004, la Fundación Equidad y Desarrollo había solicitado al TSE conformar una comisión conjunta con las organizaciones de mujeres para redactar un nuevo artículo 40 del Reglamento a la Ley de Elecciones, que sustituyera al que fue declarado inconstitucional por el Tribunal Constitucional. La Fundación incluso adjuntó una propuesta inicial de redacción para garantizar la alternabilidad y la secuencia.¹⁵

Veinte y siete diputadas y diputados se adhirieron al pedido de la Fundación Equidad y Desarrollo a través de una carta dirigida al máximo organismo electoral, así como la Comisión Permanente por los Derechos Políticos de las Mujeres, que se constituyó el 15 de junio por iniciativa de la misma Fundación e impulsó las acciones referidas al cumplimiento de la ley de cuotas en el proceso electoral del 2004¹⁶.

Un intenso cabildeo de esta Comisión con los miembros de los partidos políticos representados en el TSE se produjo durante el mes de junio y mediados de julio del 2004, para persuadirlos de aprobar una resolución que posibilite la aplicación de la alternabilidad y la secuencia en la conformación de las listas electorales. Se consiguieron tres de los siete votos de los miembros del TSE para la fórmula propuesta por las mujeres, que fue refrendada por uno de los informes jurídicos del Tribunal. Uno de esos votos fue del mismo ex Presidente del Tribunal Electoral que en periodos anteriores había defendido el instructivo y reglamento lesivo a estos principios. Los votos favorables fueron del Partido Democracia Popular, Izquierda Democrática y del Movimiento Pachakutik, ubicados en el espectro político de centro izquierda. Los votos contrarios fueron del Partido Renovador Institucional Acción Nacional, del Partido Social Cristiano y del Partido Conservador, ubicados en la tendencia de centro derecha. Uno de los miembros, del Partido Roldosista Ecuatoriano, no concurrió a la sesión en la que se votó el tema, pero fue el proponente del informe jurídico que finalmente se aprobó, contrario a los planteamientos de las organizaciones de mujeres¹⁷.

La nueva maniobra del Tribunal Supremo Electoral se consumó en una resolución del 16 de julio del 2004, en la que, por un lado dice acatar la resolución de inconstitucionalidad del art. 40 del reglamento de la Ley de

15 Agradezco a Alexandra Andrade de la Fundación Equidad y Desarrollo por haberme facilitado una amplia documentación sobre el proceso legal seguido en el año 2004.

16 Esta Comisión está conformada por mujeres de partidos políticos, organizaciones de mujeres y por mujeres en ejercicio de funciones públicas. Su carácter es más institucional y menos social y se expresa especialmente en Quito. En otras ciudades del país han actuado las propias organizaciones de mujeres existentes en el ámbito local.

17 Frente al empate que se produjo en la votación, el Presidente del Tribunal Supremo Electoral, perteneciente al Partido Renovador Institucional Acción Nacional, dirimió con su voto la propuesta contraria a la ley.

Elecciones, suprimiendo dicho artículo y, por otro se establece un nuevo texto para el art. 41 del mencionado reglamento, del siguiente tenor:

“La alternabilidad y secuencia en la ubicación de puestos de mujeres y hombres. será definida por la organización política 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”.¹⁸

Al dejar la aplicación de la alternancia y secuencia al arbitrio de los partidos políticos, el Tribunal se lavó las manos y tácitamente se declaró incompetente para garantizar un derecho ciudadano de las mujeres legalmente fundamentado, trasladando esa obligación a sujetos políticos particulares.

Más allá de las connotaciones legales, la decisión del Tribunal Supremo Electoral, revela la consumación del pacto masculino para impedir la igualdad de participación política de hombres y mujeres. Primero intentaron manipular la ley a su favor, y cuando el mecanismo legal les resultó contrario, escogieron el atajo de la discrecionalidad de los partidos políticos –organismos masculinos por excelencia-.¹⁹

No obstante esta evidencia, las mujeres continuaron usando los mecanismos legales para reclamar su derecho. Cuando se inscribieron las listas de candidatos en octubre del 2004, la Comisión por los derechos políticos de las mujeres, en Quito, impugnó, a través de mujeres candidatas, un total de 66 listas de consejeros provinciales y concejales municipales de la provincia de Pichincha, que representaban el 77% de las listas inscritas. En otras provincias como Guayas, Loja, Imbabura, El Oro se instalaron veedurías de las organizaciones de mujeres para el cumplimiento de la ley –similares a las que se habían realizado en los procesos electorales anteriores– y se hicieron también las impugnaciones a un alto porcentaje de listas que incumplían o el porcentaje establecido o la secuencia y alternancia.²⁰

Como era de esperar, los Tribunales provinciales de esas provincias desecharon las impugnaciones, que habían sido planteadas con abundantes argumentos jurídicos y especialmente por el incumplimiento a la Resolución del Tribunal

18 RJE-PLE-TSE-1-16-7-2004

19 Ningún Partido Político legalmente inscrito en el Ecuador, tiene a una mujer como autoridad máxima.

20 En el año 2002, el TSE había rechazado las impugnaciones realizadas por las organizaciones de mujeres por no considerarlas “sujetos políticos”. Con esta experiencia, en el proceso de 2004, fueron mujeres candidatas cercanas al movimiento de mujeres quienes realizaron la impugnación, y como tales no pudieron ser rechazadas.

Constitucional. En el caso del Tribunal Electoral de Pichincha, su decisión la tomó bajo el razonamiento de que *“la interpretación y alcance que se pretende dar a las normas que señala en la impugnación, son forzosas y salen del contexto legal que enmarca la representación de las mujeres”*²¹, por lo que habría que entender que la resolución del Tribunal Constitucional es calificada por el Tribunal Electoral de Pichincha, en esos mismos términos.

Las candidatas en Quito apelaron de esa decisión al Tribunal Supremo Electoral, y también como era de esperar, éste se pronunció desechando el recurso de apelación y ratificando lo resuelto por el tribunal inferior.

La Comisión por los derechos políticos de las mujeres acordó presentar nuevas acciones legales en contra de los miembros del TSE que desconocieron los derechos políticos de las mujeres. Una de ellas fue la solicitud al Presidente de la Corte Suprema de Justicia de levantamiento de la inmunidad de los vocales del Tribunal Supremo Electoral, como condición previa para realizar un juicio penal en su contra, por los delitos de desacato a la resolución del Tribunal Constitucional y de prevaricato. Otra acción legal fue un recurso de queja ante el Tribunal Constitucional en contra del TSE, interpuesto por las dos candidatas que impugnaron las listas de candidaturas de Pichincha que incumplían la norma de alternabilidad y secuencia. Finalmente, se planteó al Tribunal Constitucional un pedido para que exija el acatamiento de su decisión al TSE. Ninguna de estas tres acciones legales ha merecido el trámite pertinente.

Con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se logró la presencia de una comisión internacional de apoyo técnico conformada por representantes de IDEA (Instituto de Investigaciones Electorales), Asociación Civil Transparencia de Perú y una experta de Costa Rica, que visitaron el Ecuador y se reunieron con autoridades electorales nacionales y provinciales entre el 23 y 27 de agosto del 2004. Esta comisión ha emitido su informe con importantes recomendaciones que incluyen la necesidad de un esclarecimiento jurídico de la interpretación de los términos de alternancia y secuencia, así como una serie de estrategias que ligen la cuota electoral de mujeres con temas globales como la democracia y ciudadanía, interesando en su defensa a un amplio espectro de actores sociales y políticos. El informe recomienda también varias líneas de acción para fortalecer la presencia política de las mujeres y las labores de veeduría ciudadana electoral con enfoque de género, incluyendo la necesidad de interesar a la misión de observadores de la OEA para futuros procesos electorales.

21 Providencia notificada a las candidatas impugnantes.

Situación actual de la aplicación de la ley de cuotas

Del relato de este proceso, queda claro que las organizaciones de mujeres que han estado impulsando la vigencia de la cuota electoral en el Ecuador, han agotado todos los mecanismos legales a su alcance, pero han constatado también el manejo caprichoso de la Constitución, leyes, reglamentos e instructivos por parte de los organismos electorales y políticos, llamados a hacerlas cumplir. Este comportamiento institucional y de los actores políticos expresa las debilidades del sistema democrático ecuatoriano, donde no se puede hablar de reglas del juego claras ni de permanencia y respeto a las normas acordadas, situación que se evidencia también en otros aspectos del devenir político y electoral. Este marco general está impregnado intrínsecamente por un marcado androcentrismo que aún impera en el accionar político ecuatoriano, a lo que se suma la debilidad que han experimentado las organizaciones de mujeres, -pese a sus notables esfuerzos y movilización de varios años- para legitimar contundentemente el tema de las cuotas electorales, no sólo como una reivindicación por derecho propio de las mujeres, sino como una exigencia de la democratización general del sistema político.

La diversificación de estrategias además de las de tipo legal parece ser una exigencia urgente que deberán asumir las organizaciones de mujeres y los organismos estatales responsables de los derechos de las mujeres para hacer respetar la vigencia de la cuota electoral en los procesos electorales venideros. Lamentablemente, esta posibilidad se ve limitada porque el interés en el tema reaparece en las vísperas de cada proceso electoral y no se han podido generar hasta el momento estrategias más sostenidas que permitan mayor eficacia en los momentos críticos.

Para el propio movimiento de mujeres no es actualmente un tema prioritario; en ciertos sectores se lo ve como una reivindicación exclusiva del sector de mujeres políticas y no como una confrontación contra el androcentrismo imperante en la sociedad y esto tiene que ver, en cierta medida, con el distanciamiento del movimiento respecto de las mujeres ubicadas en los aparatos institucionales de poder, distanciamiento que se explica como una reacción de una parte del movimiento de mujeres a un periodo -el anterior durante la década del 90- en el que se priorizó, quizás con demasiado énfasis, la vinculación con el Estado. Para el movimiento de mujeres hay otros temas que concitan la atención y el interés, mucho más vinculados al mejoramiento de las condiciones de la vida cotidiana.

Más allá de lo que sigamos haciendo o no las organizaciones de mujeres en torno a la cuota electoral, hoy es un hecho visible la mayor presencia de

mujeres en el mundo político. El porcentaje de participación no ha podido ser eludido por los partidos y el crecimiento de este porcentaje en cada proceso electoral, que prevé la legislación ecuatoriana, ha provocado un amortiguamiento del efecto negativo de la no observancia de la alternabilidad y secuencia en la ubicación de candidaturas. En los dos siguientes capítulos intentamos dimensionar este hecho a través de los resultados electorales, para luego entrar en el análisis de los significados más trascendentes y de largo plazo.

La aplicación de la cuota en cifras

Igual que en otros países latinoamericanos donde se ha aplicado la cuota electoral de las mujeres, es significativo el incremento de la presencia femenina en organismos políticos como el Parlamento Nacional, los concejos municipales y los consejos provinciales.

CUADRO 1: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE MUJERES COMO DIPUTADAS EN EL CONGRESO NACIONAL, 1978-2002

Año	Número de mujeres	Total de mujeres	% de diputados	mujeres
1978-79	0		69	0
1984	3		71	4,22
1988	5		71	7,04
1990	5		72	6,97
1992	4		77	5,19
1994	7		72	9,72
1996	5		82	6,09
1998	16		121	13,22
2002	17		100	17,00

Fuente y elaboración: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. *Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador*. FLACSO, 2004, p. 26.

Desde el año 1998 –en que se aplicó una cuota del 20%– el porcentaje de mujeres se duplicó en el Parlamento. En el período siguiente, a partir del 2002 –en que la cuota electoral fue del 35%– el porcentaje de mujeres asciende a 17%, superior al porcentaje global de representatividad de las mujeres parlamentarias en América Latina y El Caribe, que llega al 14% (Guzmán: 2003,23).

También el incremento se evidencia en los poderes locales, en las concejalías municipales y consejerías provinciales:

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES COMO CONCEJALAS MUNICIPALES Y CONCEJERAS PROVINCIALES. TOTAL NACIONAL (1988-2004)

Año	Número de Mujeres	Concejales municipales		Consejeras Provinciales		
		Total de Concejales	% Mujeres	Número de Consejeros	Total de Consejeros	% Mujeres
1988	69	1076	6.41	0	151	0
1996	67	817	8.20	5	79	6.32
2000	266	887	30.00	16	89	18.00
2002	148	677	22.00	11	67	16.41
2004	285	919	31.00	29	91	31.87

Fuente y elaboración: 1998-2002: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador. FLACSO, 2004.

Procesos electorales con cuota: problematizando los resultados cuantitativos

Como explicamos antes, la cuota electoral de mujeres se aprobó en 1997, por lo que, su primera aplicación se dio para la elección de miembros de la Asamblea Constituyente. En ese entonces, con una cuota del 20% se postularon 191 mujeres sobre 908 candidatos, o sea el 21% (Vega, 1998: 29) y fueron electas 7 mujeres entre 70 escaños, es decir el 10%.

La introducción de la cuota electoral, tal como rige actualmente en la Ley Orgánica de Elecciones reformada en febrero del año 2000, se aplicó a partir del proceso electoral de ese año.

Un primer aspecto que llama la atención es que, desde el año 2000, se han superado las cuotas de candidaturas establecidas. En el 2000, hubo 36.4% de candidatas a consejeras, 42.4% de candidatas a concejalas y 37.9% candidatas a miembros de las Juntas Parroquiales, cuando la cuota vigente era del 30% (Quintero, 2002:92) 22. En el 2002, hubo 42.47% de candidatas principales a diputadas provinciales, 40.82% de candidatas a consejeras y 39.54% de candidatas a concejalas, cuando la cuota era del 35% (TSE-CIDE; 2002, 10). En el 2004, se postularon 47.6% de candidatas a concejalas, 44% a consejeras y 43.24% a juntas parroquiales, cuando la cuota vigente era del 40%. (F. Equidad y Desarrollo).

Este hecho puede explicarse, porque si bien está establecida una cuota, ésta se calcula de distinta manera de acuerdo al número de dignidades a elegirse. Así por ejemplo, en el proceso electoral del 2004, en aquellas circunscripciones pequeñas donde se elegían 3 dignidades debía haber al menos una mujer candidata, es decir el porcentaje llegaba a menos del 40%, que fue la cuota vigente para ese proceso, igual que en donde el número de candidatos a elegir era 6 debían ser al menos 2 mujeres (33%) o si eran 8 o 9 debía elegirse al menos 3 (38% y 33% respectivamente). En cambio donde se elegían 4 o 5, el porcentaje fue superior o igual al 40%, porque se debían elegir al menos 2 mujeres (50% y 40% respectivamente).

También podría pensarse, por otra parte, que hay voluntad de las mujeres por participar y hay capacidad de los partidos por captar candidatas mujeres, aún por encima de la cuota establecida, lo que quita evidencia a la dificultad que dicen enfrentar los partidos para cumplir con la cuota electoral femenina.

CUADRO 3: MUJERES POSTULADAS COMO CANDIDATAS. TOTAL NACIONAL (2000-2004)

Procesos electorales	Cuota vigente	Concejales Municipales	Consejeras Provinciales	Diputadas
2000	30%	42.40%	36.40%	No se eligió
2002	35%	39.54%	40.82%	42.47%
2004	40%	47.60%	44.00%	No se eligió

Fuente: Rafael Quintero (2000), TSE (2002), F. Equidad y Desarrollo (2004). Elaboración: Autora

Analizando los resultados de las elecciones, se tiene que en el 2000, fueron electas un 18% de consejeras, un 30% de concejales y un 24.5% de miembros de juntas parroquiales²³. Estos resultados indican que un 7.3% de candidatas a consejeras, un 12.5% de candidatas a concejales y un 19.8% de candidatas a juntas parroquiales, recibieron la preferencia del electorado.

En las elecciones del 2002, fueron electas un 16.33% de consejeras, un 22% de concejales y un 23.26% de diputadas, en los casos en que se aplicó la cuota electoral, es decir, menos mujeres que en el 2000 a las dignidades seccionales.²⁴ Hubo provincias donde se elegían solamente dos puestos y no se aplicó la cuota. En esos casos, se eligieron 16.67% de mujeres consejeras, 23.53% de concejales y ninguna diputada. Salvo el caso de las diputaciones,

23 Por primera vez en el Ecuador, se eligieron en el año 2000 con votación universal a los miembros de 786 Juntas Parroquiales rurales. Fueron electas 963 mujeres sobre 3.930 miembros.

24 En las elecciones del 2000 no se eligieron diputadas, pues se elige esta dignidad cada cuatro años.

se observa un porcentaje levemente mayor de mujeres electas a dignidades seccionales en estas provincias donde no estuvo vigente la cuota, porque es obvio que la cuota no actúa sola, sino en conjunción con otros factores de incidencia en los procesos electorales.²⁵ En el proceso de 2004, se eligieron un 31% de mujeres concejales y un 31.8% de mujeres consejeras provinciales.²⁶

La baja de mujeres electas en el proceso electoral intermedio del año 2002, en ambas dignidades seccionales, podría explicarse porque en él se eligieron minorías de concejales y consejeros, por lo que hubo menos escaños a repartir. “La experiencia reciente demuestra que un mayor número de escaños por distrito favorece, sin lugar a dudas, la representación femenina. En este sentido, cuánto más grande sea la magnitud del distrito, mayor proporcionalidad se obtendrá y, por tanto, mayores serán las probabilidades de que un partido consiga un número mayor de escaños en una circunscripción. Con circunscripciones pequeñas se reduce drásticamente la efectividad del sistema de cuotas” (Bou, 2003:5). También podría explicarse porque en la elección del año 2000 hubo un menor porcentaje de mujeres candidatas ubicadas en los tres primeros puestos de listas, como se refleja en el Cuadro 4, lo que podría haber incidido en una menor oportunidad de resultar electas.

En el año 2004, que comparativamente es el mismo tipo de proceso electoral del año 2000, el porcentaje de concejales electas es igual al del año 2000 (30%), pero crece significativamente el porcentaje de consejeras provinciales electas, que llega al 31.87% frente al 18% del año 2000. En el 2004, varió el sistema de asignación de escaños, bajo el denominado método “Imperiali”²⁷ que favoreció a los partidos políticos más votados, lo que podría haber beneficiado a la elección de un mayor número de mujeres, puesto que, en un sistema proporcional, la asignación de escaños es más distribuida entre listas y, generalmente son electos los candidatos que se ubican en los puestos principales de éstas. Dado que las mujeres generalmente no ocupan esos puestos principales, tienen menos opción de ser elegidas bajo el método de proporcionalidad.²⁸

25 En América Latina, Nicaragua, que no tiene vigente una cuota electoral para mujeres, ocupa el tercer lugar en número de diputadas (20.7%), después de Costa Rica y Argentina.

26 Hasta la fecha de cierre de este artículo el TSE no publicaba aún los resultados electorales de Juntas Parroquiales.

27 En los procesos electorales anteriores estuvo vigente el sistema de Hont, que establecía divisores amplios que posibilitan un reparto de escaños con mayor proporcionalidad entre listas. El método Imperiali, en cambio, establece divisores más pequeños, lo que redundó en una asignación de escaños que favorece a las listas más votadas, en perjuicio de la proporcionalidad de la representación.

28 Esta hipótesis debe ser confirmada con un análisis más pormenorizado de los resultados electorales, haciendo el ejercicio de calcular el reparto de escaños con los dos métodos.

María Fernanda Cañete ha demostrado que la ubicación de las mujeres en los tres primeros puestos de las listas resulta definitiva para garantizar su posibilidad de elección, ya que la mayor parte de mujeres electas desde 1998 han provenido de esas ubicaciones. Esto muestra la preeminencia del voto en plancha que rige en el Ecuador.

CUADRO 4: RELACIÓN DE MUJERES ELECTAS CON SU UBICACIÓN EN LAS LISTAS, 1998-2002.

Proceso	Cuota	% de mujeres candidatas ubicadas en los tres primeros puestos de listas	% de mujeres candidatas ubicadas en los tres primeros puestos de listas
1998	20%	64.79%	75.35%
2000	30%	53.61%	85.14%
2002	35%	75.29%	93.99%

Fuente: Cañete, MF: junio 2004: 5 (Mimeo). Elaboración: Autora

Los datos del cuadro nos muestran que la ubicación de mujeres candidatas en los tres primeros puestos de las listas ha sido superior al 50% en todos los procesos electorales, incluso en el de 1998 cuando no estaba vigente la norma de la alternabilidad y la secuencia. El cuadro revela con elocuencia la efectividad de la elección en relación con esa mejor ubicación, pues, más de las tres cuartas partes de las mujeres electas provienen de ese tramo de la lista, llegando casi a la totalidad en el proceso electoral del 2002.

Comparando a los hombres y mujeres postulados como candidatos y electos en los comicios del año 2004 se observa que, salvo el caso de las Prefecturas, en todas las demás dignidades existe una mayor proporción de hombres electos en relación con el porcentaje de postulados. Habría que indagar si este resultado se explica por una mayor preferencia electoral por los hombres o deviene directamente de su mejor ubicación en las listas. Parece ser este último aspecto el determinante, puesto que el voto personalizado es todavía minoritario en el comportamiento electoral ecuatoriano y, como veremos más adelante, se ha expresado más bien en un sentido favorable a las mujeres.

En el Ecuador, la mayoría de votos se consignan por listas cerradas, pero no deja de haber un pequeño margen de votos que obedecen a la selección individual, y que, al menos en el último proceso electoral, evidenció una preferencia del electorado femenino por candidatas mujeres que pudieron sortear la ubicación en las listas y colocarse como electas por encima de sus colegas hombres.

CUADRO 5: PROPORCIÓN DE HOMBRES Y MUJERES ELECTOS/AS EN RELACIÓN CON EL PORCENTAJE DE CANDIDATURAS. ELECCIONES 2004

Sexo	Prefectos				Alcaldes				Concejales				Consejeros			
	Cand	%	Elect	%	Cand	%	Elect	%	Cand	%	Elect	%	Cand	%	Elect	%
Hombres	118	90.7	18	81.8	1124	89.1	206	94	3250	52.4	634	68.9	395	55.9	62	68.1
Mujeres	12	9.23	4	18.8	137	10.8	13	5.9	2952	47.6	285	31.1	311	44	29	31.8
Total	130	100	22	100	1261	100	219	100	6202	100	919*	100	706	100	91	100

Fuente: Fundación Equidad y Desarrollo. Elaboración: Autora

*Existe un desfase en la fuente consultada respecto al resultado de concejales electos que deben ser 893. Sin embargo, dada la notable brecha entre hombres y mujeres electos para esa dignidad, el desfase no altera la tendencia que muestra el cuadro.

En efecto, en el proceso de 2004, una candidata ubicada en el último puesto de su lista, se ubicó quinta y ganó un escaño como concejala de Quito.²⁹ Otra candidata, de otra lista, ubicada tercera, llegó como primera y también ganó un escaño en el Concejo Municipal de Quito.³⁰ En las consejerías provinciales, una candidata ubicada tercera en su lista, llegó primera y ganó un escaño en el Consejo provincial de Pichincha³¹; otra candidata ubicada segunda en su lista de consejera del Guayas, se ubicó con la más alta votación de la provincia³².

En todos estos casos, existió entre un 2 y 3% de votos de mujeres que exceden a los votos válidos femeninos de las respectivas circunscripciones, por lo que es evidente una mayor preferencia de mujeres por mujeres, haciendo uso del sistema electoral personalizado, de listas abiertas.

Este hecho, pone en entredicho una afirmación de algunos autores/as citados por Bou, en el sentido de que “las listas abiertas y desbloqueadas, acentúan el protagonismo de determinados líderes ya consolidados y presentes en la arena política, en detrimento de las mujeres recién llegadas. Por el contrario, las listas cerradas y bloqueadas, siempre y cuando existan disposiciones que aseguren una distribución coherente por razón de género, favorece la inclusión de las mujeres” (Bou: 2003, 4).

En los casos referidos del proceso electoral del 2004, dos de las candidatas electas en forma preferencial eran mujeres conocidas: una por haber sido ya concejala y otra por ser presentadora de televisión. Las otras dos mujeres, en cambio, eran desconocidas en la arena política, por tratarse de su primera participación electoral, y sin embargo obtuvieron triunfos, por encima de

29 Patricia Ruiz, de la Izquierda Democrática.

30 Luz Elena Coloma, de la alianza Movimiento Quito en Acción-Partido Socialista-Frente Amplio.

31 Ximena Toro, de la alianza Movimiento Quito en Acción-Partido Socialista-Frente Amplio.

32 Soledad Diab, del Partido Social Cristiano.

sus colegas hombres, en algunos casos más conocidos que ellas. Esto nos hace pensar, que el voto preferencial de mujeres por mujeres, si bien no alcanza índices mayoritarios,³³ se expresó como reacción al desacato de los partidos de la alternabilidad y secuencialidad de hombres y mujeres, que fue inobservada por el Tribunal Supremo Electoral al entregar a los partidos la potestad de interpretación de esta norma.³⁴

De hecho, la lucha por la aplicación de la alternancia y secuencialidad, trascendió en los medios de comunicación colectiva, en los meses previos al proceso electoral. Según el reporte de cobertura informativa del equipo de comunicación de la Comisión por los Derechos Políticos de las Mujeres, en julio y agosto del 2004, hubo 80 minutos dedicados por los canales de televisión a difundir las posiciones de las mujeres, sea mediante entrevistas y reportajes; 123 minutos, dedicados por las radiodifusoras y 15 páginas de periódicos en Quito y Guayaquil. Según información de mujeres de otras ciudades del país, los medios de comunicación dieron una amplia cobertura a sus acciones de veeduría e impugnación de listas. La tónica de la comunicación difundida fue más bien positiva, es decir se dio espacio para la expresión de la posición de las organizaciones de mujeres, aunque los medios de comunicación no tomaran posición abiertamente, salvo el caso de algunos/as periodistas prestigiosos. Sin embargo, el tema de la cuota electoral de las mujeres, fue el menos tratado por los medios de comunicación en comparación con la polémica surgida en torno al método de distribución de escaños y la aplicación de la ley de gasto electoral, dos aspectos que cruzaron las discusiones durante el reciente proceso electoral.

El contraste en las elecciones unipersonales

La postulación de mujeres a las funciones de Alcaldías y Prefecturas contrasta notablemente con la participación en listas pluripersonales. En forma “espontánea” sin mediar la cuota electoral, el incremento de participación femenina en candidaturas unipersonales locales y provinciales es de 3% y 1% respectivamente, lo que haría necesarios 52 años para lograr la igualdad entre hombres y mujeres que se postulen a alcaldes y 164 años para lograrla en la postulación de prefectos, al ritmo de crecimiento observado en este cuatrienio.

33 El 2 o 3% de diferencia de la votación femenina preferencial en las jurisdicciones mencionadas representaba alrededor de 3000 votos.

34 Ya antes, en el proceso electoral del año 2002, se constató también que, en todos los casos de binomios presidenciales que incorporaron presencia de mujeres, obtuvieron una mayor proporción de electorado femenino. Por ejemplo, el binomio de Ivonne Juez y Cesar Frixone, obtuvo el 66% de votos de mujeres frente al 34% de votos de varones; el binomio de León Roldós y Dolores Padilla obtuvo el 56% de votos de mujeres frente al 44% de votos de hombres, entre otros casos. (FLACSO, 2004: 46).

CUADRO 6: MUJERES POSTULADAS Y ELECTAS A ALCALDESAS Y PREFECTAS. 2000-2004

Dignidades	Elecciones 2000						Elecciones 2004					
	Candidatas			Electas			Candidatas			Electas		
	Mujer	Total	%	Mujer	Total	%	Mujer	Total	%	Mujer	Total	%
Alcaldes	80	1000	8%	6	215	2.8%	136	1261	11%	13	219	6%
Prefectos	8	102	8%	0	22	0	11	126	9%	4	22	18%

Fuente: Rafael Quintero (2000), TSE (2004). Elaboración: Autora

El incremento de mujeres electas para las dignidades locales y provinciales aumenta significativamente en términos relativos entre las dos elecciones: se duplica el número de alcaldesas y se cuadruplica el de prefectas. Sin embargo, en términos absolutos, la presencia de mujeres continúa siendo muy pequeña en las dignidades unipersonales.

CUADRO 7: CONTRASTE DE PARTICIPACIÓN FEMENINA EN DIGNIDADES PLURIPERSONALES Y UNIPERSONALES CON Y SIN LA CUOTA ELECTORAL (2000-2004)

Elecciones	Mujeres Candidatas				Mujeres Electas			
	% Mujer Alcaldesas	% Mujer Concejalas	% Mujer Prefectas	% Mujer Consejeras	% Mujer Alcaldesas	% Mujer Concejalas	% Mujer Prefectas	% Mujer Consejeras
2000	8	42.40	8	36.40	2.8	30	0	18.00
2004	11	47.60	9	44.00	6	31	18	31.87

Fuente: Rafael Quintero (2000), TSE (2004). Elaboración: Autora

La cuota electoral más allá del número

Nos interesa reflexionar aquí, por una parte sobre la cuota electoral de las mujeres en el contexto del sistema político democrático ecuatoriano, tanto desde el punto de vista de cómo éste influye en la vigencia de la cuota como en relación a los potenciales cambios que ella puede generar en las prácticas y culturas democráticas. Nos interesa señalar, por otra parte, algunas líneas de análisis sobre la incidencia y transformación del sistema de género que puede asociarse a la incursión generalizada de las mujeres en la política pública.³⁵

35 Me baso para este acápite en los hallazgos de investigaciones realizadas por CEIDIME y FLACSCO.

La cuota electoral en el sistema político ecuatoriano

Gioconda Herrera, tomando los estudios realizados sobre el sistema político ecuatoriano, menciona algunas de sus características fundamentales: “su fragmentación, su carácter regional, la débil institucionalidad; prácticas clientelares y corporativas presentes en la gran mayoría de los partidos; la auto reproducción de las elites políticas y la desconfianza ciudadana” (FLACSO, 2004: 8).

La fragmentación hace alusión a la diversidad de los numerosos partidos existentes en el Ecuador, algunos de ellos con efímeros periodos de existencia y otros más estables, que impide la consolidación de alianzas y bloques políticos más sólidos y duraderos. A esta fragmentación se une el carácter regional de los partidos políticos, unos con mayor peso en la costa y otros en la sierra y prácticamente ninguno con representatividad nacional. La incidencia de este hecho sobre la participación política de las mujeres es que potencia la presencia de mujeres pertenecientes a los partidos más votados con un peso regional centrado en la costa y con un signo ideológico ubicado en el centro y la derecha. Es decir, la presencia política de mujeres se inscribe en el panorama político existente y no puede por sí misma alterarlo en lo más mínimo.

Ciertamente, el cuadro muestra la presencia de mujeres en un relativamente largo periodo de tiempo (20 años), en el que ha variado la proporcionalidad de representación regional de diputados y en el que han variado también los matices ideológicos de los partidos políticos; especialmente los que hemos ubicado en el centro político, han tenido, a lo largo de este periodo, un comportamiento más apegado a la derecha o a la izquierda, conforme los vaivenes políticos coyunturales.

Si este mismo cuadro lo repetimos exclusivamente para el actual periodo parlamentario, tendríamos la presencia de mujeres diputadas de sólo las dos regiones más pobladas del país, con un leve predominio de la costa, pertenecientes a siete de los nueve partidos con representación parlamentaria actual, principalmente del centro político.

Los partidos de mayor influencia electoral en la costa (PSC y PRE) no contemplan en sus estatutos ningún criterio específico de promoción de la participación de las mujeres (FLACSO, 2004: 31). Es más, militantes del Partido Social Cristiano consideran que “no necesitan medidas especiales porque sus mujeres están participando en igualdad de condiciones”³⁶. Por efecto de la obligatoriedad introducida por la cuota electoral de mujeres, han tenido que incluirlas y hoy representan el mayor porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional.

36 Información proporcionada por Gioconda Herrera.

CUADRO 8: DIPUTADAS POR PARTIDOS, REGIONES Y SIGNO IDEOLÓGICO. 1984-2004.

PARTIDOS COSTA POLITICOS	SIERRA		AMAZONIA			GALAPAGOS			TOTAL			TOTAL		
	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	PARTIDOS	IDEOLO
SOCIAL														
CRISTIANO	7			3									10	DERECHA
CONSERVADOR														
ECUATORIANO				2									2	
DEMOCRACIA														
POPULAR	3				4						1		8	CENTRO
ROLDOSISTA														
ECUATORIANO	6				1								7	
IZQUIERDA														
DEMOCRATICA	2			3			1					6		
SOCIEDAD														
PATRIOTICA					1									1
RENOVADOR														
INSTITUCIONAL	2											2		
RADICAL														
ALFARISTA	1							1						2
SOCIALISTA														
ECUATORIANO						2							2	IZQUIERDA
POPULAR														
DEMOCRATICO	1				1							2		
PACHAKUTIK						1								1
TOTAL	7	14	1	5	9	4	0	2	0	0	1	0	43	
TOTAL														
POR														
REGIONES		22			18			2			1		43	

Fuente: Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. Las Mujeres en los Partidos Políticos en el Ecuador: FLACSO, 2004 (corregido), 2004, pp. 27-28. Elaboración: autora

Los partidos con mayor influencia electoral en la sierra, contemplan algunas referencias a la promoción de la equidad de género³⁷ y en algunos de ellos, sus militantes mujeres están promoviendo acciones de empoderamiento, pese a que, en términos numéricos tienen una presencia algo menor en la representación electoral. Es por eso que hablamos de la incidencia de la cuota más allá del número.

37 La Izquierda Democrática, introdujo en 1997 un artículo estatutario que plantea el objetivo de la participación "equivalente y alternada" en las elecciones internas y externas. El Movimiento Plurinacional Pachakutik establece una cuota del 40% de mujeres para la conformación de su Congreso Nacional. La Democracia Popular reformó sus estatutos en el 2003, estableciendo la garantía de "participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos electivos". (FLACSO, 2004:49-50).

CUADRO 9: DIPUTADAS POR PARTIDOS, REGIONES Y SIGNO IDEOLÓGICO (2002-2006)

PARTIDOS POLÍTICOS	COSTA			SIERRA			TOTAL	TOTAL
	DER	CEN	IZQ	DER	CEN	IZQ	PARTIDOS	IDEOLOGIA
SOCIAL								DERECHA
CRISTIANO	4			1			5	5
DEMOCRACIA								CENTRO
POPULAR		1			1		1	11
ROLDOSISTA								
ECUATORIANO		3			1		4	
IZQUIERDA								
DEMOCRATICA					3		3	
SOCIEDAD								
PATRIOTICA					1		1	
RENOVADOR								
INSTITUCIONAL		2					2	
SOCIALISTA								IZQUIERDA
ECUATORIANO						1	1	1
TOTAL	4	5	0	1	6	1	17	17
TOTAL								
POR								
REGIONES	9			8			17	

Fuente: FLACSO, 2004: 28. Elaboración: autora

Tomando como base al partido Democracia Popular, María Fernanda Cañete sostiene la hipótesis de que “la aplicación de la cuota electoral está incidiendo, particularmente en determinados partidos, en la constitución de una dinámica que tiende a modificar la situación interna de sus militantes femeninas (sic), tanto con respecto a su propio rol como al de sus agrupaciones. Las mujeres han debido asumir e insertarse con mayor intensidad en la dinámica del poder debido a la competencia en la cual ahora se encuentran para convertirse en elegibles, lo cual pasa por tener mayor participación en las funciones de su organización y ocupar puestos internos considerados claves” (Cañete, 2004 (1): 3-4)

En efecto, Cañete identifica un cambio en la autoimagen de las militantes partidistas que hoy, por efecto de la cuota, están concientes de su posibilidad de terciar como candidatas, cuestión que hasta hace pocos años, estaba fuera de sus horizontes. Ello ha provocado, según la autora, un cambio actitudinal de las mujeres dentro de los partidos, que se plasma en su interés por entrar al juego político, disputando espacios de dirección, asumiendo la responsabilidad de estar informadas y de formarse políticamente e involucrarse

en las reuniones partidarias. De hecho, en la Democracia Popular, cuatro de sus siete máximos dirigentes nacionales son mujeres³⁸ y han desarrollado estrategias como la captación de la Secretaría de Capacitación o la realización de Congresos de mujeres previos a la reunión de asambleas generales del partido, para potenciar una participación más cualificada y con conciencia de género en los espacios mixtos.

La pregunta que cabe es si esta experiencia de un partido político es generalizable y podría expresar una tendencia que se estuviera incubando a nivel general, o por lo menos de varios otros partidos. Podría ser que la crisis del Partido Democracia Popular tras el derrocamiento del Presidente Mahuad, afiliado suyo, en el año 2000, creó un vacío que posibilitó una mayor presencia de las mujeres.

Según la misma autora, en otro artículo, muestra que la tendencia general, hoy vigente, es la incorporación inorgánica de candidatas para cumplir con la norma de la cuota electoral. Los partidos proponen a último momento, a mujeres populares o conocidas (reinas de belleza, presentadoras de televisión, artistas o mujeres que han logrado representatividad pública fuera del partido), de igual forma que lo hacen con algunos hombres (deportistas famosos o periodistas conocidos). Generalmente vinculan a mujeres parientes o amigas de los líderes principales y reposa en ellos la decisión de su ubicación, con criterios poco explícitos. (Cañete, 2004 (2)).

Aquellas mujeres –y hombres– se mantienen por lo general, al margen de la vida partidaria, que, por otra parte, se activa casi exclusivamente en los periodos electorales, evitando “la puesta en marcha de estrategias para potenciar políticamente a las militantes de los partidos” (62) y más bien, en muchos casos, generan resistencias de éstas que se sienten desplazadas por candidatas consideradas por ellas como “advenedizas”.³⁹

Este proceder de los partidos se inscribe en las características del sistema político que se mencionaron antes; se trata de estructuras con poca institucionalización donde “los procesos de intercambio y de negociación política tienden a ocurrir fuera de las instituciones propias del sistema político” y

38 Es de anotar que, algunas de ellas han sido miembros activos de la Coordinadora Política de Mujeres, organización del movimiento de mujeres comprometida con el impulso de sus derechos políticos.

39 “Entre las militantes parece estarse propiciando la tendencia a unirse con la finalidad de bloquear el paso de mujeres que, sin pertenecer a su agrupación ni haber trabajado por ella, pretenden incursionar directamente como candidatas al amparo de uno o varios dirigentes....Entre las militantes empieza a predominar la lógica de la defensa de su derecho a ser postuladas como reconocimiento de sus aportes y capacidades” (Cañete, 2004 (1): 11-12).

donde “las prácticas clientelares y corporativas, hacen que los sectores ciudadanos accedan al estado no a través del juego de la representación política sino a través de canales corporativos que privilegian a los que tienen poder” (FLACSO, 2004: 10). En ese escenario, las mujeres –como otros grupos excluidos– tienen la desventaja de estar fuera de los circuitos de toma de decisiones, por lo que su incorporación como candidatas, en ciertos casos, suele estar al margen de consideraciones de calidad de las/os postulantes. Priman criterios como la popularidad, la capacidad de aporte financiero a las campañas más que la preparación e idoneidad ética de las personas. De allí que, es totalmente deleznable la “crítica” que algunos sectores políticos hacen a la utilidad de la cuota electoral señalando que se potencia la presencia de mujeres que no realizan ningún aporte a la política, o que, en el peor de los casos, se inscriben en las corruptelas y vicios de la política tradicional. Este hecho, –igual para los hombres como para las mujeres– no es atribuible a la cuota, sino a las debilidades del sistema político ecuatoriano; por lo que, “ser hombre o ser mujer no hace al buen político/a, al patriota servidor/a público, y se hace mal en cuestionar la cuota electoral a cuenta de pedirle lo que no puede dar” (Vega, 2004 (2): 17).

Podríamos señalar que la tendencia de la cuota electoral de mujeres sí parecería potenciar una democratización de los partidos políticos en aquellos casos en que exista de parte de las mujeres candidatas una adscripción más orgánica a los partidos que las postulan y un trabajo de articulación interna entre las mujeres militantes y las mujeres electas. El tipo de acciones que ellas llevarían adelante apuntan a modernizar las estructuras partidarias, institucionalizando ciertas prácticas democráticas en la capacitación y formación de cuadros políticos, en los procedimientos de designación de dirigencias y candidaturas⁴⁰, entre otros aspectos, que no sólo beneficiarían a las mujeres en particular, sino a otros grupos excluidos de la acción política pública. Existe la percepción de que se está produciendo “un cambio de brújula de los núcleos y frentes femeninos, de una actitud más apegada a lo social, lo festivo y lo cultural, se pasa a reflexionar sobre la participación, sobre las líneas del partido. Hay un paso de la rifa a los derechos” (FLACSO, 2004: 55).

Depende, por otra parte, de la voluntad de los partidos políticos de asumir los retos de su democratización, administrando la obligación de la cuota impuesta desde fuera a favor de cambios internos que mucha falta les hace. Quizás uno

40 Un aspecto que resaltan las mujeres militantes de la Democracia Popular como favorable para la inclusión de mujeres “probadas” en candidaturas partidarias es la descentralización en la designación de candidaturas que ha promovido su partido a raíz de una reforma interna, pues es más fácil negociar con las dirigencias provinciales, que, por lo general, son más accesibles que la dirigencia nacional, a la promoción de nuevas figuras (FLACSO, 2004: 47).

de los mecanismos que aceleraría este proceso sería la inclusión de una reforma legal en la ley de partidos que los obligue al establecimiento de una cuota interna de mujeres en los puestos de dirección partidaria. Por otra parte, el movimiento de mujeres podría también jugar un papel importante si se plantea ejercer una influencia social externa para la selección de mujeres que se ajusten a un perfil deseable de una “nueva política”. En algunas provincias donde se ha intentado esto por la vía de ofrecer a los partidos capacitación política para sus militantes mujeres, la experiencia de las organizaciones de mujeres ha sido un tanto desalentadora pues a la hora de escoger las candidatas, generalmente los partidos han postulado a otras mujeres, dejando de lado a aquellas más formadas y que han trabado lazos de relación con el movimiento de mujeres. Como ya mencionamos antes, priman los criterios de popularidad de las candidatas, y aunque “pueden asumir durante la campaña el discurso de género, cuando ganan un espacio, lo archivan y olvidan, volviéndose muy difícil mantener una relación consistente entre movimiento y mujeres políticas electas”.⁴¹

Entre la representatividad y la representación política

Experiencias como la indicada han creado en el seno del movimiento un cierto escepticismo sobre la utilidad de la cuota electoral de mujeres, cuestionando el hecho de que las que resultan electas “no representan los intereses de las mujeres” cuando es común la expectativa de que las diputadas, concejalas o consejeras se comprometan con la agenda del movimiento de mujeres. Sin embargo, actores diferentes a las mujeres organizadas, aspiran poder votar por mujeres esperando que ellas respondan a intereses más generales que las de su propio género. Este dilema entre representación general y representatividad de género es el que buscamos problematizar en este acápite.

Veamos primero, desde un acercamiento más empírico, ¿cuáles son las áreas de intervención de las mujeres que incursionan en política, para inferir de ello el tipo de intereses que defienden en sus iniciativas?

Parece existir en las propias mujeres y en los políticos varones la idea de que las áreas que obligatoriamente se deben asignar a las mujeres electas son las sociales y aquellas vinculadas “a los niños y la familia”, áreas de las que ellos se auto-excluyen por considerarlas de menor importancia. Estudios realizados en otros países muestran patrones diferentes de actividad política de mujeres parlamentarias.⁴² En Perú, Eliana Villar encontró que las diputadas que ejercieron sus

41 Opinión expresada por Nivea Vélez, dirigente de la Red de Mujeres de Loja.

42 Son todavía escasos los estudios sobre el accionar político de las mujeres en los espacios locales.

funciones entre 1980 y 1990 -antes de la vigencia de la cuota electoral- participaron en comisiones e impulsaron proyectos de ley en “temas que se ajustan a los roles tradicionales de las mujeres, aquellos ligados a la familia, la esfera reproductiva y los servicios a la comunidad; no así a las comisiones destinadas a las esferas productivas. También es interesante constatar su presencia en aquellas ligadas a la moral pública, lo que parece confirmar la convicción de otros estudios sobre la preocupación de las mujeres por la ética. Finalmente, se ha evidenciado una creciente preocupación de las mujeres por las comisiones ligadas a cuestiones ecológicas, conservación del medio ambiente. A través de ellas se consolida la preocupación de las mujeres por la vida, mediante el cuidado del entorno” (Villar, 1994: 97).

En cambio, en Argentina, según el estudio de Nérida Archenti, “las diputadas electas no orientaron principalmente su actividad legislativa a proyectos vinculados a la defensa de intereses femeninos, legislaron en relación a todos los aspectos de la vida nacional. Durante el periodo 1993-1997, el número de firmas de legisladoras en proyectos con contenido de género es sustancialmente menor que en proyectos no referidos específicamente a mujeres, y hubo algunas diputadas que no auspiciaron ninguna iniciativa relacionada con mujeres. No obstante, “entre 1993 y 1997, primer periodo legislativo con vigencia de la cuota, las diputadas presentaron 323 proyectos con contenidos de género referidos a diversos temas” (Archenti, 2003: 8-9).

En el caso ecuatoriano, según la información proporcionada por el estudio de FLACSO, las pocas diputadas que actuaron en los años en que no estuvo vigente la cuota electoral, tuvieron participación en las comisiones de presupuesto y de lo económico, en la de lo civil y penal, en la de lo laboral y social y en la de gestión pública y seccional que tuvo un importante rol en la aprobación del marco legal de la descentralización. En el primer periodo de vigencia de la cuota, la presencia de mujeres se ubicó en las comisiones de gestión pública, en la de descentralización, de asuntos internacionales y defensa nacional, en la de la mujer, el niño, la juventud y la familia, en la de salud y medio ambiente, en la de educación, cultura y deportes, en la de asuntos indígenas y en la de desarrollo urbano. En el último periodo, han participado en las comisiones de asuntos amazónicos y desarrollo fronterizo, en la de asuntos constitucionales, asuntos internacionales y defensa nacional, en la de lo civil y penal, de lo laboral y social, en la de derechos humanos, desarrollo urbano y vivienda, descentralización, educación, cultura y deporte, fiscalización, gestión pública y seguridad y en la de la mujer, el niño y la familia.⁴³

43 No existe en el Ecuador un estudio que de cuenta de las iniciativas legislativas de las mujeres diputadas.

Interpretando esta información, podría decirse que, en la etapa precuota, se impuso el perfil profesional personal de las pocas diputadas en comisiones de importancia macro económico y social. Con la inserción más numerosa de mujeres, se diversifica su participación en comisiones mayoritariamente referidas a temas sociales, en el primer periodo (1998-2002) y se evidencia un mayor equilibrio de temas en el segundo periodo (2002-2006), a tono con la ampliación del número de diputadas. Es probable que, la primera oleada de mujeres que llegaron al ejercicio de la diputación por efecto de la cuota electoral, se hayan visto impelidas moralmente a asumir en primer lugar las reivindicaciones de las mujeres y las de carácter social con prioridad a otras y que, a la vez, hayan sido orilladas a esos temas por sus colegas varones.

De estos tres ejemplos reseñados podría establecerse una conclusión provisional referida a que los campos de acción política de las mujeres diputadas varían por dos factores principales: la experiencia personal y el número de participantes en una instancia política. De no mediar estos factores se impone la asignación de funciones tradicionales, que constituyen una extensión de los roles domésticos y de temas vinculados a su socialización femenina. Cuando hay mujeres individualmente destacadas en un campo profesional consiguen su ubicación en comisiones afines a ese perfil, incluso en aquellas consideradas “importantes” por los políticos varones⁴⁴; cuando son numerosas las mujeres que ejercen una función política, por fuerza se diversifica su presencia en varios temas. Cuando no ocurre ni lo uno ni lo otro, la presencia de mujeres tiende a ligarse con prioridad a los temas considerados tradicionalmente como de interés femenino.

Desde un acercamiento más teórico, la disyuntiva que plantea la representación y la representatividad de género nos remite a las nociones de ciudadanía liberal y al cuestionamiento que puede hacerse a ella desde nociones de diferencia e identidad.

En el pensamiento republicano, se supone que “al participar en la discusión pública y en las decisiones colectivas, los ciudadanos trascienden sus vidas autointeresadas particulares...para adoptar un punto de vista general....La ciudadanía es una expresión de la universalidad de la vida humana; es un dominio de racionalidad y libertad como algo opuesto al dominio de las necesidades, deseos e intereses particulares” (Young: 1996:102). “Este ideal de ciudadanía universal conlleva al menos dos significados:... a) la universa-

44 En el caso ecuatoriano, las diputadas que ejercieron en el periodo previo a la vigencia de la cuota fueron dos economistas prestigiosas: Cecilia Calderón y Teresa Minuche y mujeres con trayectorias políticas consolidadas: Floripa Mejía, Elsa Bucaram, María Eugenia Lima, Susana González, Monserrate Butiñá y Aracelly Moreno.

lidad definida como general en oposición a lo particular, es decir, lo que los ciudadanos/as tienen en común como antítesis de aquello en que difieren; y b) la universalidad en el sentido de leyes y reglas que enuncian lo mismo para todas las personas y que se aplican a todas de idéntica forma, o lo que es lo mismo, leyes y reglas ciegas a las diferencias individuales” (99).

La incursión de las mujeres en el espacio político, reclamando la vigencia de uno de sus derechos: el ser elegidas y representar a otras ciudadanas y ciudadanos, podría contravenir este sentido histórico, si se afirma la necesidad de un ejercicio de la igualdad política que no se traduzca en la exclusión de la diversidad y las diferencias y que permita construir un escenario democrático que amplíe los horizontes de sentido de la identidad y posibilite el ejercicio político de diversos conglomerados sociales. Podría suponer también otra interpelación a la noción liberal de ciudadanía, que se basa en el individuo como unidad central de la vida democrática defendiendo un individualismo abstracto si las mujeres, a través de su organización como movimiento social y su proyección como actoras políticas, ejercieran su ciudadanía reconceptualizándola como ejercicio colectivo, basado en las identidades –cambiantes y múltiples– de género.

Esta incursión crítica de las mujeres en la arena política no ha madurado todavía en el Ecuador, tanto porque no se la ha problematizado teóricamente entre las mujeres políticas y entre las organizaciones del movimiento de mujeres, como por las propias condiciones del sistema político que constituye el escenario de acción.

Según Felipe Burbano, la lógica de la representación política liberal, basada en un distanciamiento de los elegidos respecto de sus electores, en aras de superar el particularismo y constituir una “voluntad colectiva”, un “interés general”, no se aplica a sistemas políticos como el ecuatoriano, en el que, a su juicio, “la política no encarna ni crea valores colectivos...sino que se convierte en la defensa de los intereses particulares de una variedad de grupos...; las mujeres entran en un escenario de disputa de elites y en esa disputa, su lealtad se juega más con un partido y un caudillismo político que con su propia condición de género... Lucha de intereses, lucha de clases, lucha regional, lucha de partidos, lucha de liderazgos personales. Las mujeres no pueden escapar a este juego; quedan atrapadas en él”. (Burbano de Lara: 2004:92).

Este destino, aparentemente trágico, debería tener una alternativa que no condene a todos los hombres y mujeres que incursionan en política a reproducir los mecanismos perversos de una representación en el fondo antidemocrática. Archenti señala que “es en el encuentro entre la voluntad representativa y el reconocimiento del vínculo de representación donde se dan las condiciones para

la constitución de un sistema de representación que se caracterice por su pluralismo y por la coexistencia y el entrecruzamiento de intereses diversos” (Archenti, 2003: 13). O sea que, lo deseable sería que las mujeres políticas no abandonen su voluntad representativa de los intereses de las mujeres y reconozcan en ella el vínculo de su representación general, combinándola con las distintas fuentes de identidad que las constituyen como sujetos políticos. No hay que olvidar sin embargo que “la representatividad es una construcción social” (5) y supone la interlocución desde dentro y fuera del sistema político formal, entre las mujeres políticas y el movimiento o grupos organizados de mujeres.

El movimiento de mujeres ecuatoriano tiene la evidencia de que la articulación entre la presión social agitacional y la alianza con legisladoras/es sensibles a los temas de género, constituye una fórmula exitosa para posicionar los derechos de las mujeres y lograr su reconocimiento político. Leyes como la de violencia contra la mujer (1995), maternidad gratuita (1998) y de cuotas electorales (2000) fueron fruto de esa alianza y se hicieron posibles por el proceso de construcción social de representatividad de género, que en su momento fue asumido por las legisladoras en funciones.⁴⁵ Lamentablemente hoy, cuando el número de parlamentarias ha crecido, ha sido difícil sostener este proceso, tanto por el reflujo que se observa en el movimiento social de mujeres, como por el distanciamiento conciente que una parte de organizaciones han interpuesto con el estado, para marcar contrastes con la estrategia predominante en la década del noventa.

Para Burbano, el problema para salir del entrapamiento de la representación “es cómo volver a conectar esta presencia de las mujeres en la política de la representación con una agenda feminista; cómo acompañar la conquista y redefinición de los espacios ciudadanos, públicos, con una política de la diferencia que siga deconstruyendo las formas hegemónicas de la política que condenan a las mujeres a mayor pobreza, desempleo y violencia....Este es el gran reto de la política contemporánea: no abandonar las particularidades, sino tratar de satisfacer esa diversidad de intereses desde formas más convenientes para todos” (93-94).

El potencial democratizador de la cuota electoral de mujeres no estaría entonces solamente ni principalmente en la apertura de puertas para el ejercicio práctico de la “igualdad” política, sino en la posibilidad que esta igual participación crea para la exteriorización de las características de diferencia sexual y social de las ciudadanas y ciudadanos y el potencial crítico de esta perspectiva diferente respecto de la política hegemónica.

45 Ruth Moreno, Mónica Cevallos y Anunziata Valdez, respectivamente.

En una época de vibrante eclosión de identidades, es un imperativo redefinir las nociones de ciudadanía, como lo pretende el feminismo, para dar cabida a esa multiplicidad social que interpela las nociones universales construidas desde un paradigma único de politicidad de los hombres blancos y occidentales. La cuota electoral de mujeres, ideada desde el paradigma de la “igualdad de oportunidades”, podría paradójicamente contribuir a redefinir el concepto liberal de ciudadanía, si junto con el “acceso” al espacio masculino de la política, las mujeres políticas asumieran su representatividad de género intersectándola con otras fuentes de representación. Será más difícil que lo hagan solas; se requiere espacios para la retroalimentación feminista de la práctica política y la presencia vigorosa de un movimiento social de mujeres que sostenga socialmente la agenda feminista.

Cambios en el sistema de género

La participación política de las mujeres no se da, ni mucho menos, en un lecho de rosas. Está plagada de dificultades, temores y tensiones que, en gran medida provienen de la lenta modificación –mucho más lenta que la incursión en la política– de los sistemas de género prevalecientes en nuestra cultura,⁴⁶ que son bien caracterizados por Jutta Marx.

La incursión de las mujeres en política se da, según esta autora, dentro de los patrones establecidos por la hegemonía masculina; la predominancia masculina se traduce “en la vigencia de un código de conducta que a las mujeres les resulta parcialmente desconocido, que se opone a la vez en gran medida a sus propias escalas de valores y a las expectativas de roles sociales que les corresponden...Dicho código genera en muchas de ellas contradicciones y rechazo....El lenguaje y los horarios de la política y los mecanismos de la competencia se contraponen a las necesidades del contexto familiar que les fue encomendado a las mujeres; las cualidades tradicionales necesarias para participar en el juego del poder –agresividad, impulso de dominación, lograr imponer una postura–están excluidas en la socialización femenina y son aceptadas sólo para varones”. (Marx: 126)

Los hombres políticos actúan de manera hostil a través de actitudes como no escucharlas, no valorar sus aportes, ridiculizarlas y, al no haberse transformado o redistribuido las obligaciones domésticas, las mujeres políticas están some-

46 Por sistema de género nos referimos a “los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómico-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general, al relacionamiento entre las personas” (De Barbieri: 1992: 114).

tidas a la presión de adecuarse a los códigos vigentes para ser aceptadas, y al mismo tiempo no dejar de ser “femeninas” y cumplir los roles que se esperan de ellas. La tensión entre el mundo doméstico y el público supone una sobrecarga de trabajo para las mujeres, y un traslape entre uno y otro que genera sentimientos de extrañamiento con ambos espacios y sentimientos de culpa o insatisfacción por no cumplir bien sus roles preasignados culturalmente.

Los estudios sobre la participación política de las mujeres ecuatorianas, confirman esta realidad, a través de las percepciones y testimonios de las propias mujeres protagonistas, que señalan como obstáculos: el poco tiempo disponible para el quehacer político al continuar de responsables principales de sus hogares, el poco apoyo de sus familias, la imposibilidad de dejar de trabajar durante los periodos de campaña, la falta de dinero para afrontar campañas electorales, su falta de experiencia para desenvolverse en espacios políticos y el temor de ser objeto de insultos y maltratos (Cañete, 2004 (2): 66). La deslegitimación social de la actividad política partidaria debido a las debilidades del sistema político ecuatoriano, adiciona otros elementos de recelo para incursionar en política, sumado a la sutil resistencia de los círculos masculinos a “ser invadidos” por mujeres ajenas a ellos (FLACSO, 2004: 49).

De todos estos obstáculos, que en algún grado pueden estar presentes en otros actores políticos, la oposición del mundo público y privado –y las desigualdades que de ello se derivan– es el que caracteriza significativamente la experiencia política de las mujeres. Ellas ven constreñida su participación política activa por sus ocupaciones domésticas y reproductivas que no las asumen los hombres. Desde las activas democracias griegas, los ciudadanos varones estaban liberados para la política gracias a la labor de las mujeres, los extranjeros y los esclavos. El espacio privado debía resolver los problemas emanados de “la necesidad” para hacer posible el ejercicio de “la libertad” en el espacio público.

En los orígenes de la modernidad occidental, los argumentos que se esgrimieron para defender el derecho al sufragio femenino, cuando sus opositores decían que ellas no combaten por el reino, fue que las mujeres como “madres” cumplían una actividad tan vital para la nación como la guerra. Mientras los hombres lograron su ciudadanía como soldados y trabajadores, las mujeres lo hicieron como madres, y por eso, desde sus orígenes, el pacto político que fundó la democracia, sancionó o legitimó la división sexual del trabajo (Phillips: 1996).

Para las mujeres “ambicionar una candidatura no siempre es una opción clara; prefieren adoptar posiciones y roles secundarios que les permitan entrar y salir de la vida del partido en las diferentes etapas de su vida sin causar mucho revuelo en la tradicional división sexual del trabajo que les coloca la responsa-

bilidad del cuidado de la familia” (FLACSO, 2004: 47). Eliana Villar documenta las estrategias que asuman las parlamentarias peruanas para compatibilizar sus “responsabilidades domésticas” con su actividad política: desde pagar servicio doméstico remunerado, hasta encargar a otras mujeres de la familia el apoyo para la administración de la casa, pasando, en más bien pocos casos, por la colaboración e involucramiento mayor de sus esposos en el ámbito privado.

¿Cuánto durará este dilema? es la pregunta que se impone cuando esta realidad ya no es de unas pocas mujeres sino de un creciente número de ellas que incursionan en la actividad pública por efecto de la cuota electoral. El efecto cuantitativo de generalización de una situación puede provocar cambios cualitativos en los sistemas de género? Villar sostiene que “salir al mundo público implica una negociación y redefinición de las responsabilidades domésticas y no hay salida que no tenga repercusiones sobre la estructura interna del hogar” (Villar, 1994: 90-91). El efecto demostrativo de carreras de mujeres políticas exitosas es otro factor coadyuvante para impulsar a más mujeres a asumir los retos que entraña la incursión política pública (Cañete, 2004 (2), 65) y a sortear las consecuencias que ella acarrea: “una aprende con el tiempo que si le insultan no me pasa nada a mi, ni les pasa nada a mis hijos”, es un testimonio revelador de esa nueva predisposición de las mujeres (FLACSO, 2004: 48).

De allí que sostenemos que la vigencia de la cuota electoral provocará modificaciones importantes no sólo en el sistema democrático ecuatoriano sino también, aunque a mediano plazo, en los patrones culturales de género. La situación planteada supone la claridad y la decisión de las mujeres para lograr modificar las actuales relaciones de poder de género en el mundo público y privado y la sabiduría y generosidad de los hombres para hacer menos difíciles estos cambios, que tienen un empuje histórico incontestable.

Bibliografía

Archenti, Nélica: *“Premisas y criterios para evaluar los alcances y limitaciones de la Ley de Cuotas en Argentina.”* En: *Estrategias políticas de género. Reformas institucionales, identidad y acción colectiva.* Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Agosto 2003. www.escenariosalternativos.org

Bermúdez Valdivia, Violeta: *“Mecanismos legales de promoción de la participación política de la mujer en la región andina.”* En: *Memorias de la Cumbre Parlamentaria Andina sobre la Mujer.* Guayaquil, Ecuador, julio 1998. Parlamento Andino, Congreso de la República del Ecuador, Coalición Política de Mujeres Andinas, Quito, noviembre 1998.

- Bou, Marc: "La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina." Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. Boletín DHIAL, 48, 25 noviembre 2003. (www.iig)
- Burbano de Lara, Felipe: "El impacto de la cuota en los imaginarios masculinos de la política." En: *Reflexiones sobre mujer y política*. Cedime, Unifem, F. Konrad Adenauer, Quito: Ed. Abya Yala, julio 2004.
- Camacho Granados, Rosalía, et.al.: *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el desarrollo de la mujer y la familia, 1996.
- Cañete, María Fernanda (1): "El impacto de la ley de cuotas en los partidos políticos: percepciones de las militantes, límites y cambios partidarios." Ponencia presentada en el Segundo Encuentro de LASA sobre estudios ecuatorianos. Quito, junio 2004.
- "Las vicisitudes de la aplicación de la cuota electoral en los partidos políticos." En: *Reflexiones sobre mujer y política*. Cedime, Unifem, F. Konrad Adenauer, Quito: Ed. Abya Yala, julio 2004.
- Castro, Elsa María: *Liderazgos Alternativos, lecturas de la campaña por los derechos políticos de las mujeres*. Quito: Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas, s/f.
- Congreso Nacional de la República del Ecuador: *Solicitud de Juicio Político al Dr. Carlos Aguinaga, Presidente del TSE, iniciativa de la Diputada Anunziata Valdez. N° de trámite 1-28149*. Septiembre 19 de 2002.
- Constitución Política de la República del Ecuador. Ecuador: Gaceta constitucional República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, junio 1998.
- De Barbieri, Teresita: "Sobre la categoría género. Una introducción teórico metodológica." En: *Ediciones de las Mujeres*, Santiago de Chile: N° 17, Isis Internacional, 1992.
- Fundación Equidad y Desarrollo: *Reporte comunicacional de la campaña por los derechos políticos de las mujeres*, Quito: julio-agosto, 2004.
- *Solicitud de varias mujeres de la Comisión por los derechos políticos de las mujeres al Presidente de la Corte Suprema de Justicia para el levantamiento de la inmunidad de los miembros del TSE. Agosto 11 de 2004*. Fundación Equidad y Desarrollo: Resultados electorales 2004. Mimeo.
- Guzmán, Virginia: "Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible." Santiago de Chile: CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, N° 48, 2003.
- Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo: "Las mujeres en los partidos políticos en el Ecuador." *Informe de investigación proyecto Asistencia recíproca para la promoción de la participación política de las mujeres*. FLACSO, septiembre 2004. (Mimeo)
- Ley de Amparo Laboral. Registro Oficial N. 124, Quito, febrero 6 de 1997.

Ley Orgánica de Elecciones, Quito, 2000.

Marx, Jutta: *"Mujeres, participación política y poder."* (Fotocopia, sin referencias).

Phillips, Anne: *¿Deben las feministas abandonar la democracia liberal? En: Perspectivas feministas en teoría política.* Barcelona: Piados, Estado y Sociedad, 1996.

Quintero López, Rafael: *Entre el hastío y la participación ciudadana. Partidos y elecciones en el Ecuador 2000-2002.* Quito, Ed. Abya Yala, 2002.

——— *"Las elecciones regionales de 22 consejos provinciales del 17 de octubre de 2004: elementos para un análisis."* Ponencia presentada en seminario de la Revista *Tendencia.* Quito, noviembre 2004. (Mimeo)

Tribunal Constitucional, Secretaría General. Resolución N. 133-2000-TP, 19 de julio de 2000.

Tribunal Constitucional, Secretaría General. Resolución N. 028-2002-TC, 4 de noviembre del 2002.

Tribunal Electoral de Pichincha: Notificación de la resolución sobre las impugnaciones de listas por parte de la candidata Margarita Carranco en el proceso electoral del 2004, 25 de agosto, 2004.

Tribunal Supremo Electoral: Resolución No. 1. RO/ Sup 39, de 20 de Marzo del 2000.

Tribunal Supremo Electoral-Centro de Información y Documentación Electoral. Resultados Electorales 2002. Quito, diciembre 2002.

Tribunal Supremo Electoral: Resolución RJE-PLE-TSE 1-16-7-2004, sobre aplicación de alternancia y secuencialidad de hombres y mujeres en las listas pluripersonales.

Tribunal Supremo Electoral: Resultados electorales 2004. www.tse.gov.ec

Vega Ugalde, Silvia: *"Asamblea Nacional: Balance de la participación de las mujeres y reflexiones para el futuro."* Coordinadora Política de Mujeres Ecuatorianas-PNUD, Quito, marzo de 1998. (Mimeo)

——— *"La cuota electoral de las mujeres: elementos para un balance."* En: *Reflexiones sobre mujer y política.* Cedime, Unifem, F. Konrad Adenauer, Quito: Ed. Abya Yala, julio 2004.

——— *"Sin las mujeres, la democracia no va!"* En: *Revista Renovación, N° 5,* Cuenca, noviembre-diciembre 2004.

Villar Marquez, Eliana: *Por mérito propio. Mujer y Política.* Lima: Ediciones Flora Tristán, 1994.

Young, Iris Marion: *Vida política y diferencia de grupo: una crítica al ideal de ciudadanía universal.* En: *Perspectivas feministas en teoría política.* Barcelona: Piados. Estado y Sociedad, 1996.