

ISSN: 1130-2887

DOI: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2014664768>

CAMBIOS NORMATIVOS Y EQUIDAD DE GÉNERO. DE LAS CUOTAS A LA PARIDAD EN AMÉRICA LATINA: LOS CASOS DE BOLIVIA Y ECUADOR

*Normative changes and gender equity. From electoral quotas
to parity in Latin America: the cases of Bolivia and Ecuador*

Nélide ARCHENTI

Universidad de Buenos Aires, Argentina

✉ narchenti@gmail.com

María Inés TULA

Universidad de Buenos Aires-CONICET, Argentina

✉ inestula@yahoo.com

BIBLID [1130-2887 (2014) 66, 47-68]

Fecha de recepción: 29 de marzo del 2013

Fecha de aceptación: 15 de enero del 2014

RESUMEN: Este trabajo está orientado a analizar el impacto de factores institucionales sobre la eficacia de la paridad política de género en países de América Latina. Compara los cambios normativos en políticas de género que se produjeron en reemplazo del sistema de cuotas y los resultados electorales luego de su aplicación en Bolivia y Ecuador, únicos países de la región que han aplicado la paridad en cargos nacionales. Estos datos ponen de manifiesto la persistencia de obstáculos para la efectividad de la paridad política de género derivados de los sistemas electorales y de las estrategias partidarias encauzadas por la racionalidad electoral.

Palabras clave: equidad de género, representación política, cuotas, paridad política, América Latina.

ABSTRACT: This study, aimed at analyzing the impact of institutional factors on the efficacy of gender parity policy in Latinamerica. It compares regulatory changes and electoral results in Bolivia and Ecuador, the only two countries in Latinamerica that have implemented parity on national elections. These data demonstrate the persistence of obstacles for gender political

parity effectiveness derived from electoral systems and from party aligned strategies channeled by electoral rationality.

Key words: gender equality, political representation, quotas, parity policy, Latin America.

I. INTRODUCCIÓN¹

Los procesos de democratización en América Latina iniciados en la década de 1980 incorporaron diversas demandas de inclusión política, entre ellas, las de las mujeres. Análogamente, los organismos internacionales promovieron acciones sobre la igualdad de oportunidades y trato entre los géneros que cristalizaron en diversas normativas en la región.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1979) impactó sobre las agendas gubernamentales y 66 países miembro, entre ellos 13 latinoamericanos, ratificaron el Protocolo Facultativo entre 2000 y 2011². Asimismo, las Recomendaciones y la Plataforma de Acción de las Conferencias Mundiales sobre la mujer en Nairobi (1985) y Beijing (1995) instalaron en la agenda pública y política la necesidad de elaborar medidas para garantizar la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones. Beijing marcó un hito en el compromiso de los gobiernos de incorporar la dimensión de género en las instituciones, políticas y procesos decisionales. Cinco años más tarde, se incluyó en los Objetivos del Milenio (ODM) (Objetivo n.º 3) la igualdad entre los géneros.

En la década de 1990 se sancionaron cuotas legales para mujeres en las listas de candidatos para cargos electivos. Su objetivo era promover un mayor acceso a las cámaras legislativas y disminuir la brecha intergéneros en la representación política. Estas acciones afirmativas, llamadas «leyes de cuotas», fueron consideradas en su inicio como una discriminación positiva que establecía un trato preferencial para las mujeres en el derecho, al garantizarles lugares en las boletas de votación. La incorporación de estas medidas originó profundos debates que dieron lugar a opuestas conceptualizaciones sobre sus impactos en la política. Por un lado, desarrollaron fuertes resistencias basadas en el ataque al universalismo del derecho y, por otro lado, fervientes apoyos fundados en la importancia de superar la cultura de la exclusión en los regímenes democráticos.

En el transcurso de estos debates, las ideas de discriminación positiva y de medidas preferenciales fueron reemplazadas por el concepto de igualdad de oportunidades. En un sentido estricto, estas acciones garantizan el derecho de las mujeres a ser representantes

1. Las autoras agradecen los comentarios y las sugerencias de dos evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, a una primera versión de este artículo. Esta investigación forma parte del proyecto UBACYT 20020100100128, financiado por la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

2. En http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtmsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en (Consultado el 17/3/2013).

en condiciones equivalentes de competitividad, cuando la composición del Legislativo aparece vulnerada en términos de género, es decir, se orientan a superar la desigualdad de oportunidades y las situaciones desventajosas en la competencia electoral y en la distribución de recursos y posiciones.

Las leyes de cuotas encauzan su objetivo hacia la defensa del derecho ciudadano a ser representante sin exclusiones de género cuando obligan a los partidos políticos a diseñar sus listas con candidatos de ambos sexos. América Latina es la región del mundo donde más países adoptaron este dispositivo. Entre 1991 y 2013, quince naciones latinoamericanas emplearon la estrategia de las cuotas³. Sin embargo, su efectividad y aplicabilidad ha sido heterogénea según las características propias de sus textos normativos combinados con las diversas condiciones sociales, políticas y culturales de cada país. Así, la cuota de mujeres expresada en porcentajes varía en las diferentes legislaciones sin ningún referente objetivo. Tampoco refleja una distribución real por género ni en la sociedad ni en los partidos. Resultó, en cada caso, en una proporción arbitraria acordada través de negociaciones dentro del horizonte de tolerancia política existente.

En trabajos anteriores (Archenti y Tula 2008; 2010) se han señalado tres mecanismos institucionales que deben ser considerados en conjunto para la evaluación del impacto de las cuotas: i) al interior de los partidos políticos donde se diseñan los procedimientos de selección de candidaturas (proceso interno); ii) en el sistema electoral, más favorable con magnitudes de distrito grandes y listas partidarias cerradas y bloqueadas, y iii) en el propio diseño de las leyes de cuotas que afecta su aplicabilidad (es decir, si éstas incluyen su reconocimiento como de orden público, si resultan obligatorias para todos los partidos políticos o sólo se limitan a exhortar su cumplimiento, si poseen algún mandato de posición y si tienen sanciones para quienes no las aplican). La combinación de estos tres dispositivos condiciona la aplicación efectiva de las cuotas al determinar contextos favorables o desfavorables en cada distrito electoral.

Si bien el impacto de estas acciones afirmativas ha sido heterogéneo, en términos cuantitativos han resultado herramientas exitosas en un corto período de tiempo cuando se implementaron como medidas vinculantes. Un claro indicador de su éxito, considerado como un cambio cualitativo de gran importancia, ha sido la incorporación de nuevas temáticas vinculadas a los derechos de las mujeres en las agendas parlamentaria y pública. Sin embargo, aun en aquellos países donde la implementación de las leyes de cuotas aumentó en forma significativa la participación de las mujeres en las cámaras legislativas, su aplicabilidad encontró barreras difíciles de superar tanto en los mecanismos institucionales relativos a los sistemas electorales como en las condiciones político-culturales de cada pueblo (Archenti y Tula 2008; Kook 2006; Norris y Lovenduski 1993).

3. Argentina (1991), México (1996), Paraguay (1996), Bolivia (1997), Brasil (1997), Costa Rica (1997), Ecuador (1997), Panamá (1997), Perú (1997), República Dominicana (1997), Venezuela (1998), Colombia (2000), Honduras (2000), Uruguay (2009) y El Salvador (2013).

En general los partidos políticos, donde predomina históricamente la dirigencia masculina, no han sido aliados en la promoción de las carreras políticas de las mujeres ni han demostrado voluntad para compartir el poder. Por el contrario, han resistido la aplicación de la norma en forma reiterada y muchas veces han intentado eludirla a través de insólitos dispositivos. Estas acciones exhibieron en los partidos políticos una lectura de las cuotas de género en clave de amenaza (Archenti y Tula 2012; Krook 2006; Norris y Lovenduski 1993).

Cabe resaltar que durante todo este proceso de promoción de las mujeres en la toma de decisiones tuvieron un papel destacado las organizaciones de mujeres políticas. No sólo a través de las demandas de cambios en las legislaciones electorales para lograr lugares expectables en las listas sino también manteniendo posiciones de reclamo. Estas exigencias incluyeron los diversos litigios suscitados cuando los partidos políticos eludían su cumplimiento y la violencia ejercida para impedir una mayor participación de las mujeres. También, diversas organizaciones sociales de mujeres con su acción conjunta ejercieron una fuerte presión en la reivindicación de estos derechos impidiendo la indiferencia tanto del poder político como el judicial (Archenti y Tula 2008; IDEA/OEA/CIM 2013).

I.1. El debate paritario

La paridad política se expresa en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con un 50% de integrantes de cada sexo ordenados en forma secuencial y alternada. El principio de paridad fue incluido en las agendas de los organismos internacionales cuando la exclusión de las mujeres en los procesos de toma de decisiones fue considerada como un obstáculo para los programas de paz y desarrollo. Una estructura decisional compartida por mujeres y varones aparecía como más funcional para la creación de mercados integrados sin distorsiones y la implementación de políticas de ajuste en el contexto de la crisis (Bataille y Gaspard 2000).

El debate se instala en los países europeos y se materializa en la reforma de la Constitución francesa (2000) con la «ley para la paridad». Igual que en las polémicas originadas sobre el uso de las cuotas, el principio de paridad tuvo diferentes conceptualizaciones e interpretaciones. Algunas basadas en conceptos jurídico-filosóficos o en criterios de justicia y otras en argumentaciones más pragmáticas orientadas a las reglas del juego político (Millard 2008; Marques Pereira 2001).

Las *paritistes* consideraban que la paridad es la expresión de *l'égalité parfaite*, y que constituye una superación cualitativa con respecto a las cuotas, en la medida que no confronta con el universalismo republicano sino que lo reemplaza por un nuevo universal con dos géneros, uno masculino y otro femenino (Marques-Pereira 2001; Bataille y Gaspard 2000; Navarro 2000; Millard 2008). Estas estrategias argumentativas permitían salvar los escollos que presentaba a las acciones afirmativas el principio de universalidad republicano.

Sin embargo, esta propuesta fue duramente criticada desde las perspectivas multiculturalistas, en la medida que un universal dual excluye todas las otras diferencias (como raza, clase social, religión, sexualidad, discapacidad) que atraviesan a la humanidad y a la subrepresentación de las propias mujeres (Bird 2000). El universal binario excluiría la posibilidad de representación de otras diferencias.

Por su parte, las candidatas socialistas francesas no distinguían entre cuotas y paridad, consideraban a esta última como una representación proporcional del 50%. No obstante, se desarrollaron argumentos para diferenciar a la paridad de las cuotas sustentados, por un lado, en el artículo 4 de la CEDAW que establece que no se considerará discriminación la adopción de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres pero que, de ningún modo, entrañará el mantenimiento de normas desiguales porque estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad y, por otro lado, en las consideraciones del Consejo de Europa que reconocen a la paridad como una medida definitiva que garantiza la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito político.

En síntesis, mientras las cuotas son consideradas por algunas autoras como medidas correctivas transitorias; la paridad es entendida como una medida definitiva orientada a extender el derecho a la igualdad tanto de hombres como mujeres (Marques-Pereira 2001).

Recién en 2007 tuvo lugar este debate en el continente americano en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Ecuador, donde se firmó el Consenso de Quito y se avanzó en la necesidad de establecer la paridad entre los géneros. Con la firma de 34 países se consideró a la participación política y a la paridad de género en los procesos decisionales como tema estratégico para la región. Este documento fue ratificado tres años más tarde en la XI Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que tuvo lugar en Brasilia. Aquí se reafirmó el principio de paridad y la adopción de marcos legales igualitarios como condición fundamental para la democracia (Archenti 2011).

I.2. Después de las cuotas. La paridad como principio de igualdad en la participación

Cuatro países de América Latina adoptaron la paridad política para cargos públicos representativos nacionales: Ecuador (2000), Bolivia (2004), Costa Rica (2009) y Honduras (2000, dejada sin efecto en 2004 y retomada en 2012). Pero, hasta 2013, sólo Bolivia y Ecuador las han hecho efectivas en comicios generales. Tres naciones más se sumaron a este grupo con aplicación en ámbitos subnacionales: Argentina en 2000 y 2002, Venezuela en 2005 y 2008 y Nicaragua en 2012.

En 1996 Costa Rica estableció una cuota del 40%, convirtiéndose en el país latinoamericano con el porcentaje más alto de inclusión de mujeres en listas partidarias con cuotas legales. Pero su efectividad se vio eclipsada al no contener la norma un mandato de posición. Aprobó la paridad en 2009 reformando el Código Electoral (Ley 8765) y las interpretaciones que efectuó el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) entre 1999

y 2009 fueron determinantes para aumentar el acceso de las mujeres en los órganos de representación (Sobrado González 2011; Torres García 2013). El pasaje a la paridad fue muy celebrado y se logró gracias a un largo proceso de negociación llevado adelante entre tres actores: los partidos políticos, el TSE y el Poder Ejecutivo de la administración 2006-2010⁴.

La paridad se aplicó por primera vez en las elecciones municipales de diciembre de 2010 y en 2014 se utilizará para los comicios a nivel nacional. En el artículo 2 establece que «la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva al amparo de los principios de igualdad y no discriminación».

También afirma que la participación debe responder al principio de paridad, que implica que todas las delegaciones, las nóminas y demás órganos pares deban estar integrados por un 50% de ambos sexos, mientras que en los impares la diferencia entre hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Incluye entre sus requisitos la exigencia de la alternancia por sexo (mujer-hombre/hombre-mujer).

En Honduras, la incorporación de la paridad tuvo algunos tropezones. En 2000 se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto 34, LIOM) que incluía una cuota base del 30% y marcaba un aumento progresivo hasta lograr la equidad entre hombres y mujeres (artículo 8). Una reforma de 2004 dejó sin efecto este incremento y conservó el 30% como mínimo aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados titulares y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores. Aclaraba, además, que en aquellos departamentos donde la representación recayera en un solo diputado la ley no sería aplicable (artículo 105).

En 2012 se aprobó una modificación a la normativa electoral que reintrodujo el aumento escalonado, tal como se había previsto en 2000 (30%, luego 40% hasta llegar al 50% en los comicios nacionales de 2016). Esta ley incluye tanto los cargos internos partidarios como los cargos públicos representativos de elección popular y resalta que en los departamentos donde se elija un solo cargo se aplicará el siguiente principio de representación: si la titular es mujer, el suplente deberá ser hombre y/o viceversa.

El informe preliminar presentado por la Misión de Observación de la Organización de los Estados Americanos sobre las elecciones de noviembre de 2012 advirtió sobre la necesidad de incorporar medidas de alternancia para garantizar que las mujeres sean ubicadas en puestos salidores y se incluyan sanciones por incumplimiento (OEA 2012).

En Argentina, tres provincias reemplazaron sus leyes de cuotas por normas paritarias entre 2000 y 2002. Así, Córdoba, Santiago del Estero y Río Negro son los tres únicos distritos subnacionales de un total de 24 que establecen listas alternas y secuenciales para la elección de legisladores provinciales. El impacto cuantitativo en

4. Según Reporte Informativo (2012) se sancionó con 45 votos a favor de 49 diputados presentes (sobre un total de 57 que conforman la Asamblea Legislativa).

las legislaturas ha sido heterogéneo, menos favorable en Córdoba y Río Negro debido al uso de sistemas electorales segmentados. Por el contrario, en Santiago del Estero la elección de diputados provinciales efectuada en un único distrito grande con lista cerrada y bloqueada (elige 40 legisladores cada cuatro años) proporcionó resultados positivos, reafirmados por el éxito del partido oficialista que ocupa más de la mitad de las bancas.

Venezuela representa un caso particular. En 1997, la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) consagró en el artículo 144 una cuota del 30% para mujeres en las listas de elección popular nacional, estadual, municipal y parroquial. No era aplicable para los cargos uninominales y tenía como sanción la no oficialización de las listas que no cumplieran con estos requisitos. Se aplicó una sola vez en 1998 y, dos años después, el Consejo Nacional Electoral (CNE) de la República Bolivariana de Venezuela consideró a este artículo inconstitucional por violatorio del artículo 21 de la Constitución de 1999. En él se sostiene que todas las personas son iguales ante la ley y no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social (apartado 1) (García Prince 2012; Madriz Sotillo 2012). El CNE fundamentó anular las cuotas de género porque creaban una ventaja inadmisibles para las mujeres frente a los hombres cuando el artículo 21 de la Constitución garantiza también en el apartado 2 medidas de acción positiva tendientes a generar condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva ante la ley.

Años más tarde, el CNE emitió resoluciones especiales para las elecciones a los cuerpos deliberantes en 2005 y elecciones locales en 2008 (candidaturas para Consejos Legislativos Regionales, Concejales Metropolitanos de Caracas y Concejales al Distrito del Alto Apure) que obligaban a los partidos a presentar candidaturas paritarias alternas. Para los casos en que no fuera posible, las postulaciones debían tener como mínimo el 40% y como máximo el 60% para cada sexo. No tuvo importantes resultados y la alternancia fue entendida para los cargos «suplentes».

El último de los países en aprobar la paridad para cargos municipales fue Nicaragua. El 8 de marzo de 2012 la Asamblea Legislativa sancionó una reforma a los artículos 19 y 34 de la Ley de Municipios (Ley 40). Según el informe del Consejo Supremo Electoral, sobre los resultados de los comicios del 4 de noviembre de 2012 fueron elegidos 91 alcaldes frente a 62 alcaldesas y 3.030 concejales frente a 3.035 concejales hombres⁵.

El impulso a la promoción de la participación política femenina también tuvo efectos en el interior del Frente Sandinista de Liberación Nacional (partido liderado por Daniel Ortega). En las elecciones nacionales de noviembre de 2011 este partido obtuvo más del 60% de los votos y, en consecuencia, este resultado se tradujo en los cargos parlamentarios. Actualmente, las mujeres ocupan el 40,2% de las bancas, casi 24 puntos más que en el período 2007-2011 (18,5%).

5. En el periódico *Nuevo Diario*. Reforma 50-50 aprobada por 90 diputados. <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/244337> y el periódico *Nuevo Diario*. CSE declara inadmisibles recursos del PLI y PLC. <http://www.elnuevodiario.com.ni/politica/270004>, consultados el 15 de enero de 2014.

II. LA PARIDAD POLÍTICA APLICADA A CARGOS NACIONALES. LAS EXPERIENCIAS
DE ECUADOR Y BOLIVIA

Si bien las leyes de paridad permiten superar muchas dificultades que presentan las leyes de cuotas, también enfrentan barreras semejantes. La paridad neutraliza algunos efectos negativos de la legislación sobre cuotas como i) la ausencia o imprecisiones en el mandato de posición y ii) el carácter aleatorio del porcentaje mínimo de mujeres. Pero, al igual que las cuotas, la inclusión paritaria se ve limitada en el acceso a la representación cuando los sistemas electorales presentan listas abiertas o desbloqueadas y/o magnitudes de distrito pequeñas. También cuando las normativas no contemplan la paridad junto con un mandato de posición que incluya los principios de alternancia y secuencialidad (uno a uno, más conocido como sistema de cremallera).

II.1. Ecuador y los esfuerzos por garantizar la paridad en la oferta electoral

En 1997 Ecuador aprobó la Ley de Amparo Laboral de la Mujer que estipulaba la inclusión de porcentajes mínimos de trabajadoras en el sector público y privado e introducía un mínimo del 20% para las candidatas en listas plurinominales nacionales y provinciales junto con las Cortes Superiores de Justicia, juzgados, notarios y registradores.

Las cuotas de género se aplicaron una única vez en las elecciones para la Asamblea Nacional (1998) y su observancia fue efectiva en solo tres provincias (Guayas, Pichincha y Manabí). De un total de 68 asambleístas, solamente 7 mujeres fueron elegidas en esa oportunidad (Agora Política 2012).

El 5 de junio de 1998 la Constitución reformada introdujo varias propuestas trabajadas por las mujeres organizadas del país y por el Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU). Se incorporó de manera expresa la igualdad de oportunidades (artículo 34); la participación equitativa de género en los procesos de elección popular, las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, la administración de justicia, los organismos de control y los partidos (artículo 102); y una disposición transitoria (la decimoséptima) que reconocía a las mujeres la participación del 20% en las listas plurinominales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes.

En febrero de 2000 la reforma de la Ley Orgánica de Elecciones (Ley n.º 2000-1) introdujo un sistema que permitía aumentar progresivamente, de a 5% en cada elección, el piso mínimo porcentual de mujeres (30%) en las listas plurinominales hasta llegar al 50%. Así, en 2002 fue del 35%, en 2004 del 40% y en 2007 se llegó al 50%. También se incluyeron los principios de «alternancia y secuencialidad» entre sexos para la conformación de las listas plurinominales y como sanción, la no oficialización de éstas por parte del organismo electoral competente. Si bien la cuota de género a nivel electoral había quedado consolidada en el marco jurídico, diferentes interpretaciones efectuadas por el Tribunal Supremo Electoral debilitaron el impacto favorable de estas medidas en los comicios siguientes.

Uno de sus principales obstáculos fue su reglamentación y un instructivo que establecía que: 1) las candidaturas plurinominales debían presentarse con, al menos, el 30% de mujeres entre los cargos titulares y el 30% entre los suplentes, 2) la alternancia y secuencia debía seguir el orden par o impar en la presentación de las listas y debía efectuarse en forma sucesiva entre hombres y mujeres, 3) la secuencia dependía de las combinaciones que podían realizarse saltando los lugares de inscripción. Al tratarse de representaciones de 3 a 5 dignidades, saltando 1 o 2 puestos; de 6 dignidades en adelante, entre 2 y 3 puestos y así sucesivamente (artículo 40, Reglamento General a la Ley de Elecciones de Ecuador).

En efecto, la aplicación no era entendida como la inclusión de un binomio hombre-mujer o mujer-hombre sino que la alternancia y secuencialidad podía efectuarse por grupos de género, es decir, secuencias de dos o tres hombres alternaban grupos de dos o tres mujeres hasta completar la lista plurinomial. Después de varias idas y vueltas, con un trámite de juicio político al presidente del Tribunal que no prosperó, en octubre de 2004 se emitió un nuevo reglamento. En esta ocasión tampoco hubo una decisión expresa de avanzar hacia la paridad en las listas plurinominales. Se sostuvo que la interpretación última sobre los principios de alternancia y secuencialidad recaía en los partidos, los cuales podían decidir cómo ubicar a sus propios candidatos cuando éstos fueran aceptados por todos sus integrantes (Cañete 2003; Vega Ugalde 2005).

En 2006 Rafael Correa fue elegido presidente y reelegido en 2009 y 2013. Durante el período entre el 30 de noviembre de 2007 y el 24 de julio de 2008, se llevó a cabo una reforma constitucional. Aquí se reafirmó la voluntad de mantener la paridad para la elección de cargos públicos representativos y de asegurarla en los cargos de decisión internos político-partidarios (artículos 65 y 108). También la decisión de considerar la paridad como un binomio (hombre-mujer/mujer-hombre) y la alternancia entre sexos para las listas plurinominales (artículo 116).

Por último, entre las leyes más relevantes aprobadas en la Asamblea Nacional (2009) está la «Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia», que no solo regula la aplicación de la paridad de género, sino que establece restricciones para ser candidatos/as, cuando han ejercido violencia de género o incumplido con las obligaciones alimentarias. Asimismo dispone que cuando haya empate entre candidatos de distinto sexo por el último escaño a cubrir éste debe asignarse a una mujer. Promueve, además, la representación paritaria en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, así como en los partidos y movimientos políticos.

II.2. Las mujeres y los números

La Asamblea Nacional es unicameral. Según el artículo 118 de la Constitución corresponden: i) 15 asambleístas por circunscripción nacional, ii) 2 por cada provincia con 1 más por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 140.000 (denominados

diputados provinciales) y iii) la ley determinará la elección de asambleístas de regiones de distritos metropolitanos y de la circunscripción exterior. Su mandato dura cuatro años y la renovación es total.

En 1994 y 1997 se llevaron a cabo modificaciones al régimen electoral que quebraron el monopolio de la representación de los partidos: se adoptó el sistema de candidaturas independientes o candidaturas no partidarias y se reemplazó la lista cerrada y bloqueada por otra abierta para la elección de diputados nacionales.

El sistema de listas abiertas, vigente desde 1998, es denominado por la legislación sistema personalizado de listas y entre listas. Los electores pueden seleccionar o preferir a sus candidatos entre distintas boletas partidarias (voto de entre listas o individual), o bien, elegir a todos y cada uno de los postulantes de una sola boleta (voto en plancha o voto por lista)⁶. La cantidad de preferencias que puede utilizar cada elector se limita al número de bancas que se renuevan en cada uno de los distritos electorales.

El principio de representación utilizado desde 1986 es el proporcional, habiéndose modificado en varias oportunidades la fórmula distributiva. Desde que se introdujo la paridad política se celebraron dos comicios legislativos (en simultaneidad con la elección presidencial) donde se usaron fórmulas electorales distintas. En las elecciones del 26 de abril de 2009 se utilizó para el reparto de bancas el método Hare y, cuatro años más tarde, el 17 de febrero de 2013 rigió el método Webster (o Saint Laguë) para los asambleístas nacionales y el D'Hondt para los diputados provinciales y distritos.

Otra modificación efectuada para los comicios de 2013 fue la división de las provincias y distritos metropolitanos más poblados y, por ende, de mayor magnitud electoral (Guayas, Manabí, Pichincha y Distrito Metropolitano de Quito) en varias circunscripciones o distritos electorales de baja magnitud. Con la nueva distribución Guayas quedó dividida en 4 distritos que eligen 5 escaños cada uno, Quito al igual que Manabí fraccionadas en dos circunscripciones (una con 4 y otra con 5) y Pichincha con 3.

La asignación de escaños tiene dos etapas. Primero se contabilizan los votos totales obtenidos por los partidos políticos (los votos en plancha + los recibidos individualmente) con el fin de establecer la cantidad de bancas que les corresponden a cada uno, segundo se distribuyen las curules entre los candidatos que hayan recibido mayor cantidad de votos individualmente en estricto orden de mayor a menor. Vale decir que los escaños legislativos se asignan sumando todos los sufragios como votos individuales (sin importar el orden que los candidatos ocupan en sus listas)⁷.

6. Usualmente la literatura sobre sistemas electorales ha denominado a este formato de lista abierto, pero también se lo conoce como sistema de listas libres o *panachage*. Léase D. NOHLEN (1994) y J. NICOLAU (2006).

7. En Cartilla Aplicaciones Prácticas del Código de la Democracia (2012).

TABLA I
ECUADOR. PROPORCIÓN DE PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES
EN EL CONGRESO NACIONAL UNICAMERAL (1998-2004) (%)

	AÑOS						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
%	17,4	17,4	14,6	14,6	–	16	16

Fuente: CEPAL.

TABLA II
ECUADOR. PROPORCIÓN DE PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES
EN EL LEGISLATIVO UNICAMERAL (2005-2012) (%)

	AÑOS							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
%	16	25	25	25	32,3	32,3	32,3	32,3

Nota: A la fecha de entrega de esta investigación, los resultados generales de las elecciones de 2013 aún no estaban disponibles en la página web del Consejo Nacional Electoral (29-03-2013).

Fuente: CEPAL.

Se observa en las Tablas I y II que el aumento porcentual del acceso femenino al Parlamento entre 2000 y 2008 coincide con el incremento escalonado establecido por la ley de cuotas de género. En 2009 la incorporación del principio de paridad política junto con la alternancia y secuencialidad condujeron a un incremento general de +7,3% de legisladoras obteniendo el 32,3% de las bancas. Después de Costa Rica (38,6%) y Argentina (37,4%), Ecuador pasó a ser el tercer país con mayor porcentaje de legisladoras dentro del grupo de naciones que cuentan con leyes de cuotas de género y/o paridad para cargos nacionales (Inter-Parliamentary Union 2012).

La Tabla III presenta los datos desagregados por género para los comicios de 2009 y parcialmente los resultados de 2013. La brecha más alta en el acceso a la representación en 2009 se da en las diputaciones provinciales. En este rubro la diferencia entre los géneros es de 38 puntos, mientras que para las diputaciones de la circunscripción nacional es del 20%.

TABLA III: ELECCIONES ASAMBLEA NACIONAL 2009 Y 2013.
BANCAS GANADAS SEGÚN SEXO

Asamblea Nacional. Diputados electos por	TOTAL BANCAS 2009	MUJERES		HOMBRES		TOTAL BANCAS 2013	MUJERES		HOMBRES	
		N	%	N	%		N	%	N	%
Circunscripción Nacional	15	6	40	9	60	15	7	46,7	8	53,3
Provincias	103	32	31	71	69	116	s/d	s/d	s/d	s/d
Distritos Metropolitanos y circunscripción exterior	6	2	33	4	67	6	s/d	s/d	s/d	s/d
Total	124	40	32	84	68	137	s/d	s/d	s/d	s/d

Nota: 1) Las circunscripciones especiales del exterior corresponden a 6 asambleístas: 2 por Europa, Oceanía y Asia, 2 por Canadá y Estados Unidos y 2 por Latinoamérica, el Caribe y África.

Nota: 2) A la fecha de entrega de esta investigación, los resultados generales (provinciales y circunscripciones especiales) de las elecciones de 2013 aún no estaban disponibles en la página web del Consejo Nacional Electoral (29-03-2013).

Fuente: Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Dado que Ecuador elige a sus diputados en listas abiertas, la posibilidad de alterar el orden de los candidatos en las boletas oficializadas limita las garantías constitucionales de alternancia y secuencialidad orientadas a resguardar el impacto positivo del principio de paridad.

Las listas abiertas suponen un recuento individual de los votos para determinar la cantidad de escaños que ganará cada partido político; aun cuando los ciudadanos decidan sufragar por la lista partidaria. Con este diseño electoral, la paridad política sólo es factible en la presentación y oficialización de listas.

En 2009, el 70% de los ciudadanos optó por una lista partidaria, cuatro años después los partidos políticos hicieron campaña para que se sufragara otra vez en plancha⁸. Rafael Correa, candidato nuevamente a la presidencia en 2013, llamó a votar por toda su lista completa y otras agrupaciones se sumaron a esta estrategia⁹. El análisis de los resultados electorales de los diputados electos en circunscripción nacional muestra que mayoritariamente se votó por lista. De las 11 agrupaciones políticas que se presentaron, 7 obtuvieron representación lo que señala, además, una alta fragmentación en su sistema partidario.

8. Fausto Camacho, exmiembro del Consejo Nacional Electoral. En Cartilla Aplicaciones Prácticas del Código de la Democracia (2012: 8).

9. «Vota todo 3: en plancha ñaño», «Vota todo 21», «Vota todo, todito 35», «Votemos en Plancha, lista 6-PSC», «Necesito tu voto en plancha, tu voto por todos los candidatos de la lista 23». Los partidos políticos buscaron así persuadir a sus electores para que voten por la lista partidaria. Léase: <http://www.hoy.com.ec/> del 6 de enero de 2013 y <http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota.aspx?idart=4087985&idcat=19408&tipo=2> del 30 de enero de 2013.

Con 15 bancas en juego para esta categoría de diputaciones nacionales, Alianza PAIS (el partido de Correa) obtuvo 8 cargos, el Movimiento Creando Oportunidades (CREO) 2 y el resto 1 escaño cada uno. Tal como indica la Tabla IV, los pocos casos de alteraciones en el orden de las listas presentadas no afectaron el ingreso a la Asamblea Legislativa de los diputados por su número de origen. Incluso no se observan grandes diferencias porcentuales entre ellos.

Se incorporaron 7 diputadas (sobre un total de 15 escaños). Cuatro por Alianza PAIS y tres correspondientes a diferentes partidos cuyas listas fueron encabezadas por mujeres: Social Cristiano, Movimiento Popular Democrático-Pachakutik y Movimiento CREO.

TABLA IV: ELECCIONES ASAMBLEA NACIONAL 2013.
DIPUTADOS ELECTOS POR CIRCUNSCRIPCIÓN NACIONAL.
CONFIGURACIÓN DE GÉNERO Y PORCENTAJE INDIVIDUAL DE VOTOS
SEGÚN ORDEN DE LISTA (MD = 15)

ORDEN DE LISTA	ALIANZA PAIS		CREO		MOVIM. POPULAR DEMOC. PACHAKUTIK		PARTIDO SOCIAL CRISTIANO		SUMA		PARTIDO SOCIEDAD PATRIÓTICA		PARTIDO ROLDOSISTA ECUATORIANO	
	CG	%	CG	%	CG	%	CG	%	CG	%	CG	%	CG	%
1	M	7,61	M	8,32	M	11,92	M	10,81	H	9,60	H	11,83	H	12,61
2	H	7,02	H	7,10	H	7,73	H	9,21	M	7,64	M	7,23	M	10,83
3	M	6,81	M	7,04	M	8,19	M	6,86	H	7,30	H	7,79	H	9,68
4	H	6,66	H	6,82	H	6,70	H	6,44	M	7,12	M	6,60	M	6,29
5	M	6,65	M	6,86	M	6,75	M	6,41	H	6,60	H	6,47	H	5,94
6	H	6,66	H	6,72	H	6,16	H	6,33	M	6,56	M	6,33	M	5,82
7	M	6,59	M	6,59	M	6,16	M	6,21	H	6,45	H	6,23	H	5,70
8	H	6,77	H	6,54	H	6,03	H	6,17	M	6,89	M	6,21	M	5,94

Nota: Se toma como base la máxima cantidad de bancas obtenida por un partido (8). Las celdas sombreadas corresponden a los diputados electos por su partido con su porcentaje individual de votos.

Siglas: MD: Magnitud de Distrito, CG: Configuración de Género.

Fuente: Elaboración propia sobre los datos brindados por el Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

El nuevo redistritamiento también representa una limitación a las candidaturas femeninas para las diputaciones provinciales. Según el informe presentado por el Movimiento de Mujeres, el 85% de las listas para asambleístas provinciales fueron encabezadas por hombres en los comicios de 2013. Mientras que en las nuevas circunscripciones, de Guayas, Manabí y Pichincha, se correspondió con el 79% de casos¹⁰.

10. En http://expreso.ec/expreso/plantillas/nota_print.aspx?idart=4109963&tipo=2, 6 de febrero de 2013.

Con la nueva estrategia de los partidos al promover el voto por plancha y no por candidato (un modo de evitar la formación de personalismos al interior de las agrupaciones) el problema para el acceso de las mujeres a la representación se agudiza en las circunscripciones pequeñas dado que, en un país políticamente fragmentado como Ecuador, las posibilidades reales de ingreso se limitan a los primeros lugares de la boleta partidaria.

II.3. Bolivia, el principio de paridad y la lucha por frenar la violencia política

En 2004, Bolivia incluyó el sistema de paridad para todos los cargos de representación popular con la aprobación de la «Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas» (2771/04). Establecía un piso «no menor al 50% para las mujeres» e introducía «la debida alternancia» para el ordenamiento de las candidaturas en las listas partidarias. Esta norma constituyó la base para posteriores legislaciones del país que mantuvieron la paridad y fueron fortaleciéndola con mayores precisiones sobre la base de las experiencias adquiridas.

Dos años después, la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente reforzó la instrumentación de la paridad con el armado de las listas territoriales y departamentales bajo el sistema de «binomio y alternancia». El artículo 5 de esta ley consideró que «la Asamblea Constituyente estaría conformada por 255 miembros, todos ellos iguales en derechos, jerarquías y obligaciones». Los artículos 15 y 16 determinaron que de tres candidatos a constituyentes por cada circunscripción territorial, los dos primeros debían ser «hombre-mujer» o «mujer-hombre» y en las circunscripciones departamentales donde se presentaran cinco candidatos, mínimamente dos debían ser mujeres, respetando la alternancia.

Respecto de la elección de los constituyentes, 210 debían ser elegidos en 70 circunscripciones trinominales con un sistema de reparto 2-1 (el partido ganador ocupa dos asientos y el que le sigue en votos 1) y 45 constituyentes electos en 9 circunscripciones pentanominales con la siguiente distribución 2-1-1-1. En caso que la tercera y/o cuarta fuerza no obtuviera un porcentaje igual o mayor al 5% de los votos válidos, los constituyentes restantes se repartirían entre las dos primeras de acuerdo al residuo mayor obtenido¹¹.

Los resultados de las elecciones del 2 de julio de 2006 fueron contundentes si se las compara con el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados para esa fecha. De 255 constituyentes electos, 169 fueron hombres y 86 mujeres. Se obtuvo el 34% de representación femenina¹². El sistema paritario había logrado mejores resultados que

11. Artículo 14 de la ley especial de Convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente.

12. Por las circunscripciones departamentales (plurinominales pentanominales) resultaron elegidos 34 hombres y 11 mujeres, mientras que en las circunscripciones territoriales (trinominales) los hombres ganaron 135 bancas y las mujeres, 75. En F. GAMBOA ROCABADO (2009).

las cuotas del 30%, cuyos porcentajes en la Cámara de Diputados habían oscilado del 19,2 en 2004 al 16,9 en 2006¹³.

La oportunidad que abrió la aplicación de esta ley no solo proporcionó un incremento cuantitativo, sino que también tuvo un impacto cualitativo. En efecto, la Constitución política del Estado Plurinacional de Bolivia promulgada por el presidente Evo Morales en febrero de 2009 destacó la participación de las mujeres y, además, una vieja deuda del Estado boliviano para con los pueblos indígenas originarios campesinos y su reconocimiento. Se crearon siete circunscripciones especiales uninominales para que los miembros de estos pueblos tuvieran representación en la Cámara de Diputados.

Respecto de la promoción de las mujeres en política, varios artículos que conforman la nueva constitución hacen referencia a la «equivalencia de condiciones» e «igual participación entre hombres y mujeres» (artículos 8, 11, 26 y 147) fortaleciendo así las garantías de las normas anteriores sancionadas. Sin embargo, los términos «paridad» y «alternancia» sólo aparecen mencionados explícitamente una sola vez cuando desarrolla la autonomía de los gobiernos departamentales y su forma de elección (artículo 278).

Por otro lado, la Ley 4021/09 o Ley del Régimen Electoral Transitorio (LRET) reiteró en el artículo 9 la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para todos los cargos representativos (senadores, diputados titulares y suplentes, asambleístas departamentales, consejeros departamentales, concejales municipales y autoridades en los municipios). Y puso el acento en el sistema de alternancia entre candidatos/as titulares y suplentes tanto para cargos plurinominales como uninominales. Si el primer titular era hombre, debía seguir una titular mujer, una suplente mujer y luego un suplente varón (o viceversa). En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresaba entre titulares y suplentes de cada circunscripción¹⁴.

La nueva Asamblea Legislativa Plurinacional se inauguró asumiendo el mandato constitucional de aprobar, en un plazo máximo de 180 días, cinco leyes fundamentales¹⁵. La ley 26 del Régimen Electoral sancionada en 2010 fue una de ellas. Mucho más específica que las anteriores, esta norma considera a la igualdad y equivalencia como principios de observancia obligatoria que rigen el ejercicio de la democracia intercultural (artículo 2). El artículo 11 refuerza por un lado la equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres y, por el otro, obliga a las autoridades a garantizar y cumplir con la equidad de género y la igualdad de oportunidades según los criterios de alternancia y paridad.

13. La ley 1779 o Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral establecía un mínimo del 30% de representación de mujeres en las listas, luego en 1999 se incorporó la alternancia. Sin embargo, la ausencia de sanción frente al incumplimiento perjudicó la efectividad de la norma (L. BALDEZ y P. BRAÑEZ CORTÉS 2005).

14. Esta ley regulaba el proceso electoral del 6 de diciembre de 2009 y del 4 de abril de 2010; además de los referendos autonómicos y la elección de asambleístas departamentales.

15. Ley 18 del Órgano Electoral Plurinacional (16 de junio de 2010); Ley 25 del Órgano Judicial (24 de junio de 2010); Ley 26 del Régimen Electoral (30 de junio de 2010); Ley 27 del Tribunal Constitucional Plurinacional (6 de julio de 2010), y Ley Marco 31 de Autonomías y Descentralización «Andrés Ibáñez» (19 de julio de 2010).

A fin de que las candidaturas uninominales no sean mayoritariamente representadas por hombres, esta norma exige cumplir con al menos el 50% de titulares mujeres. Las listas provenientes de pueblos indígenas originarios campesinos deben respetar iguales criterios. Mientras que para los cargos plurinominales se establece una preferencia hacia las mujeres cuando el número de escaños resulta impar.

Otra incorporación relevante es el reconocimiento del acoso político como delito electoral (artículo 238 inciso p), luego reconocido como delito penal en la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (Ley 243/2012). Reitera que el Estado garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos de las mujeres, generando las condiciones, oportunidades y medios que contribuyan a la participación equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, aplicando la paridad y alternancia en la representación política en todas las entidades territoriales autónomas (artículo 6, d).

Cabe señalar que la ley recogió como actos de acoso y violencia política algunas de las maniobras adoptadas por los partidos políticos para evitar el cumplimiento de las cuotas/paridad, tales como: i) el hecho de proporcionar datos falsos o información incompleta de la identidad o sexo de quienes integran la lista; ii) divulgar o revelar información personal y privada de las candidatas electas, designadas con el objetivo de menoscabar su dignidad y obtener contra su voluntad la renuncia y/o licencia al cargo que ejercen o postulan.

II.4. El impacto cuantitativo de la paridad

La Asamblea Legislativa Plurinacional es bicameral: los diputados son 130 (igual número que la anterior constitución) y los senadores 36 (antes eran 27). Setenta diputados se eligen por mayoría simple de votos en circunscripciones uninominales más las siete circunscripciones especiales indígena originario campesinas y, otra parte (53), por representación proporcional (D'Hont), distribuidos en nueve circunscripciones plurinominales variables¹⁶.

El reparto de bancas en la Cámara de Diputados es de representación proporcional personalizado. Se efectúa tomando como base los votos plurinominales con un piso del 3% de los votos válidos a nivel nacional. Al total de bancas ganadas se adjudican primero las obtenidas en circunscripciones uninominales. Si quedaran bancas por cubrir, se incorporan proporcionalmente las de la lista plurinomial. Si el número de diputados elegidos en circunscripciones uninominales supera la proporción correspondiente se

16. Chuquisaca (11: 6 uninominales, 5 plurinominales), La Paz (29: 15 uninominales, 13 plurinominales, 1 especial), Cochabamba (19: 10 uninominales, 8 plurinominales, 1 especial), Oruro (9: 5 uninominales, 3 plurinominales, 1 especial), Potosí (14: 8 uninominales, 6 plurinominales), Tarija (9: 5 uninominales, 3 plurinominales, especial), Santa Cruz (25: 13 uninominales, 11 plurinominales, 1 especial), Beni (9: 5 uninominales, 3 plurinominales, 1 especial), Pando (5: 3 uninominales, 1 plurinomial, 1 especial).

restan escaños plurinominales a los partidos que hayan obtenido los cocientes más bajos de votación (artículo 59, Ley 26/10).

Los senadores se eligen de manera proporcional (fórmula D'Hondt) en nueve circunscripciones tetranominales (4 por departamento). Tanto los diputados plurinominales como los senadores van en una misma papeleta electoral junto con el presidente y vicepresidente.

Por su parte, las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se rigen por el principio de densidad poblacional en cada departamento. Sólo están constituidas en las áreas rurales, y en aquellos departamentos donde estos grupos conformen una minoría poblacional. Los mandatos duran 5 años y pueden ser reelegidos por una sola vez de manera continua.

TABLA V: BOLIVIA. PROPORCIÓN DE PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1993-2004 (EN %)

	AÑOS						
	1993	1997	2000	2001	2002	2003	2004
%	10	11,5	11,5	11,5	18,5	18,5	19,2

Fuente: CEPAL y Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer. Bolivia.

TABLA VI: BOLIVIA. PROPORCIÓN DE PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES
EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 2005-2012 (EN %)

	AÑOS					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
%	16,9	16,9	16,9	16,9	22,3	25,4

Fuente: CEPAL y Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer. Bolivia.

TABLA VII: BOLIVIA. PROPORCIÓN DE PUESTOS OCUPADOS POR MUJERES
EN LA CÁMARA DE SENADORES (EN %)

	AÑOS								
	1982	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009	2012
%	7,4	0	3,7	3,7	3,7	14,8	3,7	44,4	47,2

Nota: Hasta 2005, el total de senadores era de 27, en 2009 con la reforma constitucional pasó a 36 miembros.
Fuente: Observatorio de Género. Coordinadora de la Mujer. Bolivia. En: <http://www.coordinadoradelamujer.org.bo>.

Las Tablas V, VI y VII muestran la proporción de género en ambas cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional. El avance más importante corresponde al Senado, donde se llegó a la marca histórica del 47,2% (17 mujeres sobre un total de 36 bancas). En diputados, se mantiene desde 2009 una participación femenina que no baja del 22%. Bolivia ocupa el quinto lugar entre los países que poseen cuotas de género y/o paridad para la elección de sus representantes en la Cámara de Diputados. Con el 25,4% se sitúa por debajo de México, que posee el 26,2% y de los otros países que se mencionaron con anterioridad (Costa Rica, Argentina y Ecuador) (*Inter-Parliamentary Union* 2012).

El hecho de que la paridad no se vea reflejada en la composición de esta cámara puede explicarse por su sistema electoral. Similar al utilizado en Alemania, se lo considera proporcional porque para la asignación de bancas se toman los votos de las listas plurinominales departamentales, aunque luego se personaliza cuando éstas deben distribuirse. Y es en este punto donde las posibilidades de las mujeres de resultar electas quedan atadas a la suerte de aquellas que han encabezado y ganado una circunscripción uninominal. Las listas plurinominales paritarias al ser de baja y pequeña magnitud tienen un efecto negativo sobre la paridad ya que están condicionadas por: 1) el nivel de competencia interpartidario desarrollado en cada uno de los departamentos y 2) porque son consideradas para completar el número de bancas que ganó un partido político, y ambas condiciones producen un efecto reductor sobre las listas plurinominales.

Por otro lado, en las 7 bancas correspondientes a los pueblos indígenas originarios campesinos existe una tensión entre los avances normativos tendientes a promover la participación política femenina y los que buscan el reconocimiento de la tradición cultural de los pueblos originarios.

No obstante estos obstáculos, Bolivia avanzó con el empoderamiento de las mujeres al interior de las cámaras con la designación de Gabriela Montañó y Rebeca Delgado como presidentas de la Cámara de Senadores y de Diputados respectivamente. Por primera vez en la historia de este país, dos mujeres presiden simultáneamente la Asamblea Legislativa Plurinacional.

III. CONCLUSIONES

Desde la década de 1980 se instaló el debate sobre estrategias y acciones para promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones. Abreva de dos fuentes principales, por un lado, las históricas reivindicaciones de las organizaciones de mujeres políticas y, por otro lado, el despliegue de recomendaciones de organismos internacionales dirigido a que los Estados implementen medidas orientadas a establecer escenarios políticos igualitarios. A partir de la década de 1990, los países latinoamericanos implementaron medidas legislativas destinadas a alcanzar niveles de equidad entre hombres y mujeres. Hasta la fecha, en el ámbito político, quince países de la región han sancionado leyes de cuotas y seis, normas de paridad.

Las cuotas han encontrado limitaciones en su aplicación, derivadas de los contextos legales, institucionales y culturales. Si bien algunas de estas trabas han sido superadas por el principio de paridad de género, este trabajo demuestra que aún persisten obstáculos a su efectividad. La aplicación de la paridad política (con alternancia y secuencialidad) neutraliza básicamente dos efectos negativos de las cuotas, por un lado, la ausencia de un mandato de posición en las listas y, por el otro, las estrategias minimalistas partidarias en la aplicación de las leyes de cuotas. Esta práctica habitual ha transformado en un máximo el porcentaje mínimo exigido por la legislación.

Sin embargo, también la paridad política presenta algunas limitaciones. Esta investigación presenta datos que confirman que es posible aplicar medidas de equidad de género en la oferta electoral (presencia de mujeres en las boletas partidarias) aunque estén condicionadas por el sistema electoral (por ejemplo, en el caso de cargos uninominales). No obstante, los datos presentados también demuestran que la equidad en la oferta electoral no se traduce necesariamente en los cargos parlamentarios.

Bolivia y Ecuador constituyen el primer antecedente en recepción constitucional de la paridad para bancas legislativas nacionales en América Latina. El análisis de los cambios normativos y los resultados electorales en ambos países, bajo la vigencia del principio de paridad, reafirma los efectos desfavorables producidos por determinadas estructuras institucionales, como los partidos políticos y los sistemas electorales, en la efectividad de las listas paritarias.

En Bolivia, la aplicación de las cuotas de género (1997) a las listas parlamentarias plurinominales constituyó un avance legal hacia la inclusión de las mujeres con un progresivo impacto cuantitativo. Precisamente, el salto más importante se dio entre 1997 y 2012. Las legislaciones dictadas durante este período han ido fortaleciendo los diversos mecanismos institucionales para lograr la paridad política no solo en las listas partidarias, sino también en la representación. Sin duda el estatus constitucional a la «equivalencia de géneros» e «igual participación» fue el impulso para organizar las leyes electorales que siguieron en la conformación del Estado plurinacional. A ello debe sumarse la ley de acoso y violencia política que cierra un capítulo de engaños y trampas efectuados por los partidos políticos para cumplir «sólo» formalmente con lo que estipulan las normas. Ya que, previamente a la sanción de esta ley, no había consecuencias para los partidos políticos que obligaban a las mujeres electas a renunciar o pedir licencia a favor de los hombres.

Si bien el incremento de la proporción de mujeres en la Cámara de Diputados ha sido significativo, el hecho de que el 59% de las bancas –incluidas las circunscripciones especiales– sean uninominales constituye un obstáculo para la eficacia de la paridad, dado que los partidos políticos suelen postular generalmente a los hombres para los puestos titulares y a las mujeres para los cargos suplentes. Por otro lado, las circunscripciones plurinominales con lista cerrada y bloqueada tampoco resultan favorables ya que sólo dos de las nueve circunscripciones plurinominales son de tamaño grande (La Paz y Santa Cruz, que eligen 13 y 11 bancas respectivamente).

Por su parte, el sistema de partidos ecuatoriano se caracteriza por su alta fragmentación partidaria. En general un alto número de partidos tiende a ser poco favorable

para el acceso de las mujeres en los sistemas proporcionales si las magnitudes de distritos son mayormente de tamaño mediano y pequeño como ocurre en este país. Aún más, la legislación electoral admite la lista abierta y ello implica la posibilidad de alterar el orden paritario exigido a los partidos. Si bien en los dos últimos comicios hubo una tendencia –fomentada por las propias agrupaciones políticas– de votar por plancha y no por candidatos individualmente, el mantenimiento de la configuración de las listas paritarias resulta condicionado por el accionar de los partidos políticos durante las campañas electorales favoreciendo o limitando la efectividad del principio paritario según se promueva votar por lista o se haga uso de la libertad que otorga la legislación para votar a candidatos individualmente.

Como lo demuestran los casos de Bolivia y Ecuador, estos países no solo han adoptado medidas paritarias electorales, sino que han ido reforzando la equidad de género a través de leyes complementarias como, por ejemplo, el reconocimiento de los hechos de violencia política y la aplicación de políticas públicas para evitarlos.

Sin embargo, junto con estos avances normativos, las reformas electorales efectuadas en la década de 1990 con el objeto de dar respuesta a las crisis políticas centradas en los partidos y que buscaron personalizar el voto resultan incompatibles con las medidas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades en política. Los alcances y limitaciones en el diseño de las cuotas de género y la paridad política no pueden ser evaluados en forma aislada sino que deben ser considerados en un contexto de armonización de la legislación electoral con políticas públicas de género y diversidad cultural. Solo así la promoción de las mujeres en política encontrará su mayor nivel de eficacia.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ÁGORA POLÍTICA. *Equidad Política. Mujeres en el Ejercicio del Poder*. International IDEA y NIMD, 2012, vol. 3 (6): 80.
- ARCHENTI, Nélica. *La paridad política en América Latina y el Caribe*. Serie Mujer y Desarrollo, n.º 108. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (eds.). *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés (eds.). Igualdad de género en las listas partidarias. En ANSALDI, Waldo; FUNES, Patricia y VILLAVICENCIO, Susana (comps.). *Bicentenario, otros relatos*. Buenos Aires: Editores del Puerto, 2010: 253-274.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés. Ciudadanía y representación. A 20 años de la Ley de Cuotas de Género. *Revista Sociedad*, 2011, 29/30: 15-30.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés. Candidate selection as a political barrier for gender quotas. The Argentine example at subnational level. En CROCKER, Adriana. *Gender Quota Laws in Latin America: Policy Innovation, Regional Diffusion, and the End of a Wave?* Nueva York: Peter Lang Publishing, 2012: 18-35.

- BALDEZ, Lisa y BRAÑEZ CORTÉS, Patricia. ¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso boliviano. En LEÓN, Magdalena (ed.). *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito: Flacso Ecuador, 2005.
- BATAILLE, Philippe y GASPARD, Françoise. *Cómo las mujeres cambian la política*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 2000.
- BIRD, Karen. Gender Parity and the Political Representation of Women in France. *XVIII World Congress of the International Political Science Association*. Quebec. 2000.
- CAÑETE, María Fernanda. *Reflexiones sobre mujer y política*. Memorias del Seminario Nacional. Los cambios políticos en Ecuador, perspectivas y retos para la mujer. Quito: Ediciones Abya Yala, 2003.
- GAMBOA ROCABADO, Franco. *Dilemas y Conflictos sobre la Constitución de Bolivia. Historia Política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- GARCÍA PRINCE, Evangelina. *La participación política de las mujeres en Venezuela: situación actual y estrategias para su ampliación*. Seminario La participación política de las mujeres en Venezuela, Desafíos y Propuestas, 2012 CEPAL.
- IDEA, OEA, CIM. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima, 2013.
- Inter-Parliamentary Union (IPU). Women in National Parliaments, 2012. En <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- KROOK, Mona Lena. *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- MADRIZ SOTILLO, Jhannett M. Visibilización de la mujer en la República Bolivariana de Venezuela. *Revista Derecho Electoral*, 2012 (13): 318-335. Versión electrónica: http://www.tse.go.cr/revista/art/13/jhannet_madriz.pdf.
- MARQUES-PEREIRA, Bérengère. Cupos o paridad: ¿actuar como ciudadanas? *Revista de Ciencia Política*, 2001, vol. XXI (2): 101-121.
- MILLARD, Eric. La paridad en Francia. *Anuario de Derechos Humanos*. Nueva época, 2008, vol. 9: 431-460.
- NAVARRO, Marysa. Desafíos: desde este lado del mundo. En BATAILLE, Philippe y GASPARD, Françoise. *Cómo las mujeres cambian la política*. Buenos Aires: Ediciones de la Flor, 2000: 15-28.
- NICOLAU, Jairo. Voto personalizado e reforma eleitoral no Brasil. En SOARES, Gláucio y RENNÓ, Lúcio (eds.). *Reforma Política: Lições da História Recente*. Río de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2006: 23-33.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 1994.
- NORRIS, Pippa y LOVENDUSKI, Joni (eds.). *Gender and Party Politics*. Londres: Sage, 1993.
- OEA. Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral. Comunicado de Prensa, 12 de diciembre de 2012. Disponible en: http://www.oas.org/es/sap/deco/moe/honduras2012/docs/CP_dec12.pdf.
- REPORTE POLÍTICO. Centroamérica. Konrad Adenauer Stiftung-Incep, 2012, año XLII (5): 3-31.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis. *El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009)*. Conferencia Inaugural, II. Encuentro de Magistradas de la Justicia Electoral de Iberoamérica. Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones, 27 de septiembre de 2011.

- TORRES GARCÍA, Isabel. Promoviendo la igualdad. Cuotas y paridad en América Latina. *Revista Derecho Electoral*, 2012 (14): 27-41.
- TORRES GARCÍA, Isabel. Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica. En IDEA, OEA, CIM. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima: Instituto Nacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2013: 181-235.
- VEGA UGALDE, Silvia. La cuota electoral en Ecuador. Nadando a contracorriente en un horizonte esperanzador. En LEÓN, Magdalena (ed.). *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*. Quito: Flacso Ecuador, 2005: 169-206.
- ZAMORA CHAVARRÍA, María Eugenia. El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. *Revista Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 2010, 9: 1-26.