

Mujeres y poder local en Perú, Ecuador y Bolivia.

Esther del Campo y Evelyn Magdaleno Gutiérrez.

Cita:

Esther del Campo y Evelyn Magdaleno Gutiérrez (2007). *Mujeres y poder local en Perú, Ecuador y Bolivia*. XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/753>

XXVI Congreso Asociación Latinoamericana de Sociología

Título: Mujer y Poder Local en Perú, Ecuador y Bolivia

Autoras: Esther del Campo; Evelyn Magdaleno

Índice de Contenidos

1.- Introducción.....	3
2.- Perspectivas Teóricas de la Participación:.....	4
3.- Definiciones de Participación Política.....	5
4.- La Participación Política Institucionalizada.....	6
5.- Factores y Condicionantes de la Participación Política.....	6
6.- Procesos de Descentralización en los Países Andinos.....	7
7.- El Espacio Local.....	9
8.- Las Leyes de Cuotas.....	10
9.- Conclusiones.....	14
10.- Bibliografía.....	15

1.- Introducción

El ejercicio de la participación política de las mujeres y el desarrollo de los distintos movimientos que defienden los derechos de éstas, se enmarcan en un contexto generalizado de profundización de la pobreza y de desigualdad en el conjunto de la región latinoamericana durante las décadas de los años ochenta y noventa. Este período está caracterizado por dos elementos cruciales a nuestro juicio:

- 1) El incremento de la pobreza y la desigualdad: Las jóvenes democracias latinoamericanas no han sido capaces de resolver con éxito las demandas sociales y de bienestar de sus poblaciones, ni tampoco, son capaces de afrontar las recurrentes crisis económicas e institucionales.
- 2) La crisis en la credibilidad de los sistemas de representación y mediación política: Este fenómeno conlleva el desarrollo de ciudadanías de baja intensidad ya que “una ciudadanía efectiva no consiste sólo en votar sin coacción; es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado, y de los ciudadanos entre sí” (O'Donnell, 1997).

La frustración colectiva respecto de las capacidades de estas democracias para solucionar los problemas de los ciudadanos no implica que se busque otro sistema político sino que el malestar se dirige hacia los gobiernos que las administran. Este es el contexto crítico donde van a construir su agenda política los llamados segundos movimientos feministas en América Latina, y donde se va a dar un proceso de participación política de las mujeres.

La participación política de las mujeres se ha dado tanto en periodos democráticos como aquéllos que no lo han sido en América Latina. Por lo tanto, lo significativo del cambio a partir de los ochenta es que también en el ámbito local se ha vinculado la participación política con la idea de la democracia y de las posibilidades individuales o colectivas de contribuir a la consolidación de ésta. De esta forma, el logro de una igualdad efectiva entre mujeres y hombres para acceder a los distintos cargos de representación política, es una de las deudas de los sistemas políticos democráticos latinoamericanos.

La década del '90 significó una profundización de la desigualdad entre los sexos. Las mujeres de las clases populares fueron las más perjudicadas por este modelo ya que aumentaron las horas de trabajo fuera de la casa, en forma simultánea con sus responsabilidades familiares y sociales, debido al retiro del Estado de las áreas sociales.

En esta ponencia se describirán los procesos de participación política que han tenido las mujeres de Perú, Ecuador y Bolivia, en los espacios locales de representación, así como el

desarrollo de mecanismos institucionales que pretenden garantizar una cierta presencia de las mujeres en estos niveles subnacionales.

2.- Perspectivas Teóricas de la Participación:

En los estudios de finales de los años cincuenta y en los primeros años del sesenta, la participación tendió a considerarse desde una perspectiva unidimensional (especialmente, los estudios de Lane y Milbrath). La participación se planteaba así como una escala ordenada y jerarquizada de acciones; dependiendo del tipo de éstas, los individuos eran incluidos en un determinado nivel de la escala participativa. Se referían fundamentalmente a acciones vinculadas a la esfera electoral y a los mecanismos democráticos institucionalizados.

Inmediatamente surgirán críticos a esta visión. En primer lugar, se cuestionó la hipótesis de que todo el mundo tuviera los mismos criterios para intervenir en una actividad o no y, por otro, se rechazó la idea de que el grado de dificultad de una actividad pueda considerarse como el único factor determinante en el desencadenamiento de la acción. Así destacan los estudios de Verba y Nie sobre Estados Unidos y posteriormente el estudio comparativo de siete países llevado a cabo por Verba, Nie y Kim.

De acuerdo a estas nuevas propuestas, la participación es el mecanismo que permite canalizar la influencia que los individuos pueden ejercer en el sistema político y en sus dirigentes. La idea clave es que en el proceso por el cual un individuo se convierte en un activista político intervienen diferentes dimensiones que, además, se combinan en proporciones variables.

Estas dimensiones serían:

- 1) El tipo de influencia ejercida por la actividad, si se limita a informar sobre las preferencias de los ciudadanos o si, por el contrario, posee capacidad para presionar a favor de su cumplimiento;
- 2) El alcance de sus resultados, diferenciando entre si pretende un resultado colectivo, social o particular;
- 3) El nivel de conflicto que implica la actividad;
- 4) El grado de esfuerzo o iniciativa requerido por ésta y,
- 5) La medida en que el desarrollo de la actividad favorece o impide la cooperación para el desarrollo de ésta (Verba, Nie y Kim, 1978, p. 58).

A partir de esta multidimensionalidad, los autores definen cuatro conjuntos de actividades diversas:

- 1) El voto (que permite ejercer una presión generalizada sobre los líderes pero que comunica poca información sobre las preferencias individuales);
- 2) Las actividades de campaña electoral;
- 3) Las actividades comunitarias y que incluyen dos tipos: los contactos de individuos con el gobierno para resolver algún problema concreto y las actividades cooperativas que establecen grupos de individuos para tratar problemas concretos; y
- 4) Los contactos particulares con políticos (Verba, Nie y Kim, 1978, pp. 53-54).

3.- Definiciones de Participación Política

Pasquino la define como aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa o más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma selección con vistas a conservar o modificar la estructura (y por tanto los valores) del sistema de intereses dominante.

Según Rivero (1997:209), la participación política consiste básicamente en un tipo de actividad orientada a influir sobre el gobierno mediante el ejercicio de los derechos políticos. La articulación de esta influencia, continúa Rivero, puede tomar la forma central de la elección de los gobernantes o encarnarse en diversas actividades orientadas a influir en las decisiones políticas de los mismos: la discusión política cotidiana y el seguimiento de la vida política, la participación en campañas electorales, el voto, la presión sobre los representantes políticos, la militancia en grupos, asociaciones, ONGs y grupos de interés, la participación en manifestaciones legales, y por último la desobediencia civil y hasta la revuelta (estas últimas formas denominadas participación no convencional) (1997:228).

Los autores coinciden en afirmar que la participación política es siempre acción (Revilla, 301). Esto significa que se plasma siempre en actividades realizadas en la esfera política.

Existen dos formas elementales de participación: podemos participar de manera individual o colectiva. La participación individual será siempre en calidad de ciudadanos. Es decir, se puede participar por tener unos derechos y obligaciones inherentes a tal condición. Esta forma de participación queda prácticamente limitada al ejercicio del voto o a ser votado. La participación colectiva será a través de asociaciones, partidos, plataformas o cualquier otro tipo de organización.

No conviene olvidar tampoco que a pesar de la importancia de la acción individual, en la mayor parte de los casos se trata de una acción de carácter colectivo: se trata de una acción

que se lleva a cabo conjuntamente con otros individuos con los que se comparten unos intereses y/o una determinada visión de las cuestiones políticas.

La importancia de la participación política radica, más allá de la posibilidad del ingreso de los individuos en el escenario político, en la incorporación de los procesos de identificación colectiva en la producción del orden social y político y en la intervención de los intereses colectivos en el desarrollo de la democracia (Revilla, 1995:301).

La participación es un fenómeno que depende de muchas variables de distinto peso relativo, que se pueden reunir en varios grupos: el entorno social (educación, ocupación, ingresos, edad, raza, religión, sexo, vivienda), las variables psicológicas (sentimientos, responsabilidad, éxito, prestigio, reconocimiento) y el entorno político (sistema de partidos, campañas electorales, legislación, coyuntura, ideologías, conocimiento de los asuntos políticos).

4.- La Participación Política Institucionalizada

Hemos elegido la “participación política institucionalizada” en el nivel local porque supone una primera aproximación al tema de la participación política de las mujeres en los tres países de la región andina. Pero es necesario distinguir entre la participación política en ámbitos formales y los no formales. Esta dicotomía está en la base de la diferenciación entre formas convencionales y no convencionales de acción política, asociando las primeras a las formas “institucionalizadas” de la misma. Estas se entienden como aquellas actividades que se desarrollan a través de canales legales puestos a disposición de los ciudadanos para que intervengan en la formación del espacio público y en su funcionamiento.

5.- Factores y Condicionantes de la Participación Política

¿Qué lleva a algunas mujeres a participar en política mientras que otras –la mayoría- no lo hacen? La mayor parte de los estudios empíricos subrayan la existencia de una serie de variables sociales que correlacionan positivamente con el activismo político: el sexo, la clase social, la educación, la edad, la población urbana, la politización familiar, la organización,... Ahora bien la incidencia o repercusión de estos factores sobre la decisión de participar no debería interpretarse en términos de una simple causa-efecto.

Se trataría de superar las argumentaciones en torno a las características individuales y comenzar a hablar de los desiguales recursos políticos (en especial, el poder y la

información) que tienen a su disposición los distintos grupos sociales, en este caso las mujeres, para hacer llegar sus demandas y planteamientos al núcleo del sistema político. En el caso de la participación política desde una perspectiva de género, los estudios más tradicionales han insistido en ciertas características individuales de las mujeres (mayor emocionalidad, orientación particularista) que conllevarían una falta de interés en la vida política. Frente a estos estudios, estarían aquellos otros que Norris llama “la perspectiva radical”, que argumentan que las mujeres desarrollan sus actividades políticas en organizaciones y grupos alejados de la política tradicional, es decir, ajenas a los partidos políticos y los grupos de interés. El género, como otros factores sociales, condiciona los espacios disponibles para la participación política de determinados grupos sociales, y en nuestro caso, de las mujeres. No se trata sólo de participar sino de habilitar canales para ejercer el poder.

6.- Procesos de Descentralización en los Países Andinos

La descentralización en **Bolivia** comenzó con las elecciones municipales que se celebraron en 1987. Hubo que esperar hasta mediados de los noventa para que se dictara un amplio conjunto de leyes orientadas a la descentralización del país. En 1994, se aprobó la Ley de Participación Popular (LPP), instrumento de ejecución principal del proceso de descentralización boliviano. Este proceso, eminentemente municipal¹, dejó, sin embargo, incompleto el patrón de relaciones políticas y administrativas en el nivel intermedio². La Ley redefinía los límites de las municipalidades, para que abarcaran tanto áreas rurales como urbanas (lo que permitió ampliar la jurisdicción de las municipalidades a todo el territorio), reconociendo la personalidad jurídica de Comunidades y Pueblos indígenas³, Comunidades Campesinas y Juntas de Vecinos como organizaciones territoriales de base (OTBs). Sobre la base de participación de estas OTBs se establecieron Comités de

¹ El impulso de la Ley fue tan importante que a lo largo de la década de los años noventa, el número de municipios pasó de 24 a 316, sus recursos saltaron del 3 al 33% del presupuesto nacional y el 59% de los que ocuparon los cargos se definieron como indígenas.

² La reforma de la Constitución de 1993 ya había municipalizado una parte del presupuesto nacional, y había traído como consecuencia la desaparición de las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), con lo que se pretendía poner punto final a las reivindicaciones descentralizadoras regionales.

³ Dos años más tarde se promulgó la Ley de Reforma Educativa que ampliaba las formas de participación de estas comunidades –definiéndolas como tierras comunitarias de origen (TCO)-, y que junto a la LPP se han interpretado como espacios sustanciales para la construcción y expresión de identidades diferentes y la participación activa de minorías marginadas. Sin embargo, los acontecimientos que se han venido sucediendo desde octubre de 2003 parecen desvelar cómo determinadas formas de exclusión podrían estar implícitamente contenidas en esta propuesta de “reconocimiento” y reordenamiento territorial incorporada en dichas reformas. Aunque no es objetivo de este trabajo, para una discusión en este sentido, véase Regalsky (2004).

Vigilancia -comités de ciudadanos responsables por el control y seguimiento de la administración de los recursos y ejecución de los planes por los gobiernos municipales- con derecho a vetar y remover a las autoridades locales.

La ley transfirió a los gobiernos municipales toda la infraestructura física de educación, salud⁴, deportes, micro riego y caminos vecinales, para su administración, mantenimiento y renovación. La LPP se planteó también en un contexto discursivo de reconocimiento de lo indígena, de reforzamiento de la sociedad civil y del poder local.

En el caso de **Ecuador**, el reconocimiento de la heterogénea conformación territorial se produjo por primera vez en la Constitución ecuatoriana de 1979, vigente hasta 1998, que establecía un régimen seccional autónomo con 22 provincias y 215 cantones. Estas disposiciones constitucionales se completaron con una abundante legislación relacionada con la descentralización –como las leyes de Régimen Municipal, Desarrollo Seccional y de Reforma a las Leyes de Régimen Municipal- y la modernización y desconcentración administrativa –sin duda, en este ámbito, la norma jurídica más importante fue la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada (1993). Pero sería la Constitución de 1997, la que introduciría dos disposiciones especialmente importantes. En primer lugar, la definición del Estado ecuatoriano, como “descentralizado, pluricultural y multiétnico” (art. 1º). Y en segundo término, la disposición relativa al financiamiento de la descentralización (art. 149, inc. C.), que suponía la concesión del 15 % del presupuesto del gobierno central en beneficio de los consejos provinciales y municipios del país, siendo distribuido en base a planes de inversión tanto provinciales como municipales.

En **Perú**, la Constitución de 1993 vuelve a resolver el tema de la descentralización de nuevo como una forma de ejercicio de gobierno, es decir, como una forma de administrar los asuntos públicos, no tanto como una forma de Estado. El territorio se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos (en cuyas circunscripciones se ejerce el gobierno unitario de manera desconcentrada y descentralizada).

La Ley marco de Descentralización de 1995 refuerza la centralización, limitándose a crear otro régimen de transición que suponía la departamentalización de las regiones y la designación por el Ministerio de la Presidencia de 23 CTAR, con sedes en las capitales departamentales.

⁴ La Ley de Diálogo Nacional del año 2001 también transfirió los gastos corrientes (personal) de educación y salud, que estaban centralizados en la administración del gobierno nacional, derivándolos al presupuesto municipal sin que quede claro la forma de financiamiento de los mismos.

En este modelo, los gobiernos regionales prácticamente desaparecen, y el debilitamiento de los municipios –tanto a nivel de rentas como de competencias- es muy importante. La inversión social se realiza de forma clientelar a través de organismos dependientes del gobierno central –Ministerio de la Presidencia: Foncodes, Pronamach, Pronaa, Cofopri, y un largo etcétera. Por su parte, la red política de las prefecturas y los gobernadores designados, actúan como delegados del Ministerio del Interior⁵.

El triunfo electoral de Alejandro Toledo (por Perú Posible) en las elecciones presidenciales de 2001 introdujo también cambios en el proceso de descentralización. La Ley Orgánica de Bases de la Descentralización fue aprobada el 26 de junio del 2002 y contempla cuatro aspectos fundamentales: las competencias de los gobiernos regionales –intentando reordenar la transferencia de servicios y competencias-, las etapas del proceso –en cinco fases-, los recursos para su viabilidad –tema complejo porque no se prevé un incremento del gasto-, y se crea el Consejo Nacional de Descentralización como institución rectoral del proceso.

Las elecciones regionales y municipales se celebraron en noviembre de 2002 (por primera vez, se elegían autoridades regionales con voto universal y directo en 24 departamentos y una provincia constitucional; y autoridades municipales, en 194 provincias y 1634 distritos). El APRA consiguió una victoria en las elecciones regionales (aunque al no competir por Lima, su porcentaje se redujo al 16,5%). Los independientes obtuvieron el 23,9% de los votos, y Unidad Nacional de Lourdes Flores el 18,5% (Luis Castañeda había obtenido Lima con el 40,2% de los votos). En las elecciones municipales, triunfaron los independientes, aunque se produjo una gran dispersión del voto (menos del 30 %). El partido del gobierno, Perú Posible obtuvo el 12 %, mientras que Acción Popular de Valentín Paniagua el 4%.

7.- El Espacio Local

El espacio local permite responder a necesidades focalizadas de grupos y comunidades, es el lugar de desarrollo inmediato de la actividad económica y de la vida social, por tanto, es aquí donde se deben fortalecer las comunidades. Las municipalidades o municipios son la

⁵ En 1996 (según fuentes del Instituto de Estadísticas e Informática), en Lima vivía el 31 % de la población peruana, concentrando el 55 % del PIB, el 75 % del PIB industrial, el 80 % de la inversión privada, el 85 % de los establecimientos industriales y el 90 % de los servicios (comerciales, crediticios y financieros), el 85 % de la generación de impuestos, el 96 % de la recaudación fiscal y el 50 % de la capacidad de consumo de todo el Perú.

instancia de representación de la ciudadanía más próxima, este espacio se vincula a la cotidianeidad, al rápido acceso y a la visibilidad.

En los países de estudio, los niveles locales se componen de una alcaldía y de concejos municipales (cada país le puede entregar nombres distintos). El número de municipios varía en relación a la división política – administrativa que presenten y del número de habitantes que tenga; sus autoridades se eligen en elecciones democráticas y periódicas.

Los estudios de género han encontrado que los espacios locales y el hacer política comunitaria, facilitan la participación de las mujeres debido a la proximidad espacial y la mayor flexibilidad de tiempo (Randall, 1987). A partir de esta aseveración, podemos inducir y concluir, que los gobiernos locales responden de mejor forma a un patrón femenino, de reconocimiento casi universal. Esto significa que los estamentos municipales se asocian y vinculan, a la habitualidad, a la familia y al desarrollo de la vida doméstica, donde la mujer “supuestamente” presenta mayor capacidad. Sin embargo, y aun con este criterio, estos espacios no han facilitado el acceso de mujeres en sus cargos, ya que la mayoría siguen estando representados por hombres; es decir, plasmadas en el territorio la división y desigualdad entre los géneros. No obstante se sigue afirmando que el barrio, la comunidad vecinal, la localidad, representan los lugares de la vida social donde las mujeres se han históricamente desenvuelto y proyectado sus roles, habilidades y luchas (Massolo, 1996).

Se puede decir que en los gobiernos locales se encuentra una gran oportunidad para contribuir a la igualdad de géneros dada por su situación de cercanía y su rol facilitador de servicios; lo que amerita el desarrollo de liderazgos distintos, que se articulan con la ciudadanía y de esta manera contribuyen a un mejor desarrollo local. La situación de desigualdad femenina es una realidad multidimensional y espacial, es decir, se debe a un sin número de factores y se presentan en los más diversos espacios de la vida (laboral, económico, legal, entre otros), por ello, la incorporación de la mujer a los espacios públicos locales de decisión y representación, no garantiza la reducción de las inequidades de las relaciones de poder entre géneros, aunque si contribuyen a lograr mayores grados de democratización e igualdad.

8.- Las Leyes de Cuotas

No será sino hasta después de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing en 1995 cuando en la región se desaten las reformas legales que contemplan las *cuotas* para mujeres y que la gran mayoría de los países que han adoptado las cuotas lo hayan hecho entre 1996

y 1997, si bien es cierto que, bajo el objetivo final de alcanzar el acceso efectivo de la mujer a los niveles de toma de decisiones políticas en un 50 por ciento para el año 2005, cada país de referencia diseñó un andamiaje legal matizado en esta materia.

En **Bolivia**, las cuotas fueron legisladas por primera vez en el Código Electoral de 1997, consecuencia tanto de la influencia de las disposiciones de Beijing como de la importante presencia y activación de grupos de la sociedad civil (entre ellos, la Coordinadora de la Mujer y la Plataforma de la Mujer, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia, la entonces Subsecretaría de Asuntos de Género- después Viceministerio- y el Foro Político de Mujeres). La Ley establece un 30% de representación de mujeres en las listas, principio al que se sumaría en 1999, la necesidad de alternancia en los puestos (también para las elecciones municipales)⁶. Las reformas constitucionales de 2004, que permitieron la presentación de candidaturas a las agrupaciones ciudadanas y a los pueblos indígenas, fijaban una cuota del 50% para éstos, mientras que en los partidos políticos mantenían el límite del 30%. Esto significa de hecho que en las circunscripciones plurinominales, de cada tres candidatos al menos uno debe ser mujer, tanto en la lista de titulares como de suplentes. Las cuotas no se aplican en los 68 distritos uninominales. En el caso de los senadores, la cuota se rebajó al 25%, así al menos uno de cada cuatro candidatos deberá ser mujer.

Hay que destacar que mientras las cuotas fueron en **Bolivia** el fruto de una acción convergente y duradera de parlamentarias, funcionarias y organizaciones sociales de mujeres en un sistema político que se estaba democratizando; por el contrario, en el caso de **Ecuador** y de **Perú**, las cuotas fueron producto de la iniciativa directa del Ejecutivo en campaña electoral, con fuertes inclinaciones populistas y autoritarias, especialmente en el Perú de Fujimori. En este sentido, las cuotas no tienen en sí mismas nada que garantice que van a servir para “profundizar la democracia”, dado que los regímenes autoritarios pueden incorporar en sus estructuras de decisión a mujeres para reformar proyectos verticales de poder (Massolo 2006).

En **Ecuador**, la ley electoral potencia la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, estableciendo que la inscripción de aquellas listas de candidaturas pluripersonales debe incluir un mínimo del 30% de mujeres

⁶ Sin embargo, el fraude fue frecuente y la ausencia de sanción a estas infracciones también. Algunos partidos introdujeron nombres de hombres con nombre de mujer (aproximadamente 140 hombres candidatos a concejales se registraron como candidatas mujeres) a los que se llamo “travestís”.El fraude se detectó después de las elecciones, cuando los hombres se presentaron para la acreditación como concejales en vez de las mujeres. Sin embargo, no se conoce de ninguna sanción personal o al partido político al que representaban (Baldez y Brañez Cortés 2005).

como candidatas principales y de 30% de entre los suplentes, de forma alternada y secuencial. La primera legislación al efecto había sido la aprobación de la Ley de Amparo Laboral de 1997 que establecía un cupo mínimo del 20% para la participación de las mujeres en las listas pluripersonales en las elecciones para diputados nacionales y provinciales de 1998. La reforma constitucional de 1998 –que contemplaba la participación equitativa de hombres y mujeres en los procesos electorales, art. 102-, y finalmente la reforma a la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política⁷, aprobada en el año 2000, incrementaron las candidaturas de las mujeres al 30%, estableciéndose que en cada elección se elevaría un 5% progresivamente hasta llegar a la representación equitativa del 50%⁸. Sin embargo, en la práctica el propio Tribunal Supremo Electoral aplicó un instructivo a partir de las elecciones seccionales de mayo de 2000 que contravenía lo “alternado y secuencial” (Pacari 2005). El instructivo fue objetado por la Coordinadora Política de Mujeres y la Diputada Anunziata Váldez, que presentaron una demanda ante el Tribunal Constitucional y un recurso administrativo de reposición ante el Tribunal Supremo Electoral (TSE). La decisión final fue favorable a la demanda de las mujeres pero se realizó con posterioridad al proceso electoral, y de hecho significó una aplicación a medias de la ley de cuotas. Finalmente, la modificación del art. 41 por parte del TSE dejó la aplicación de la alternancia y secuencia al arbitrio de los partidos políticos.

En **Perú**, la Ley N° 27683 de elecciones regionales (27 de marzo de 2002)⁹ establece que las listas de candidatos de cada distrito deben incluir una cantidad no menor del 30% de mujeres o varones, y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (art. 12). En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer. La primera legislación de cuotas se introdujo en 1997 (Ley de Elecciones y Ley de Elecciones Municipales) y fijaba un 25% de representación de mujeres en las elecciones

⁷ A pesar de lo dicho anteriormente, conviene destacar en esta coyuntura el extenso trabajo de las organizaciones de mujeres que fueron convocadas por la Comisión Parlamentaria de la Mujer y el Consejo Nacional de Mujeres (CONAMU) para discutir las distintas propuestas legislativas.

⁸ La Ley de Elecciones señala en su artículo 58: “Las listas de candidaturas en elecciones 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”. Ley de Elecciones de 2000.

⁹ Esta ley desarrolla la Ley N° 27680 de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV sobre Descentralización (6 de marzo de 2002) que establece que los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa.

parlamentarias y municipales, respectivamente¹⁰. Esta primera experiencia muestra resultados positivos y también preocupantes. Entre los primeros, las decisiones del Jurado Nacional de Elecciones (Resolución N° 280-98 de 17 de junio de 1998) que determinaba que cuando el 25% representaba una fracción, la cifra se redondeaba hacia arriba¹¹. Preocupantes resultaban algunas de las decisiones y de los rasgos que se manifestaron en estas primeras elecciones¹². Sin embargo, las mujeres respondieron masivamente a las oportunidades que se les abrían con la aplicación de las cuotas. Muchas de ellas provenían de organizaciones y experiencias de liderazgo en sus comunidades, y sintieron que la ley significaba un respaldo necesario para dar el salto a la política. Ambas cuotas fueron incrementadas al 30% en el 2000. En marzo de 2002, la Ley de Elecciones Regionales estableció una cuota del 30 %; porcentaje que finalmente también fue apoyado en la Ley de Partidos Políticos de 2003, tanto para las candidaturas internas de éstos como para la conformación de las listas a cargos de representación popular.

Situación de la mujer antes y después de la Ley de cuotas

	SITUACIÓN ANTES DE LAS CUOTAS	SITUACIÓN DESPUÉS DE LAS CUOTAS
ECUADOR	Las mujeres electas alcaldesas en Ecuador desde 1984 y hasta antes de la ley de cuotas, no superaron el 4%, siendo inclusive, no electa ninguna mujer en ese cargo, en 1997. Las concejales nunca superaron el 7% durante este período.	En las elecciones que se han desarrollado con cuotas, la situación cambia bastante. Las alcaldesas electas en las tres últimas elecciones han pasado de 2.3% en el 2000, a un 18% en la última elección. Las concejales en las tres últimas elecciones han estado en torno al 30%.

¹⁰ En 1998 cuatro organizaciones: Manuela Ramos, CALANDRIA, CESIP y CEDEP diseñaron un programa de promoción política de mujeres (PROMUJER), en el marco de las primeras normales legales de cuota, para capacitar y formar políticamente a las candidatas en la gestión municipal. El trabajo comprendió a 687 candidatas y permitió la capacitación de 13.100 mujeres. Sin embargo, de un total de 357 listas presentadas en Lima y Callao, los datos muestran que sólo 9 colocaron a mujeres casi sin posibilidades de que ninguna saliera elegida (Yáñez 2001).

¹¹ Esto significaba que en los distritos con cinco regidores, el 25% de mujeres debía ser de 1.25 mujeres. Con esta norma, la cifra se elevaba a 2, y venía a significar en realidad una representación del 40% de mujeres en dicha lista.

¹² El JNE dispuso también que este 25% sólo se debía computar para la relación de regidores y no para alcaldes o alcaldesas. Por su parte, PROMUJER identificó algunos rasgos preocupantes en estas experiencias: un cierto caos entre la oferta y la demanda de candidaturas femeninas (había mujeres que se identificaban con alguna lista en particular pero un importante grupo “quería ir en cualquier lista que me dé la oportunidad de salir elegida”; había mujeres sin partido político y partidos políticos sin mujeres); el uso de las mujeres como “relleno” al final de la lista; las dificultades que tuvieron las mujeres para aportar dinero a las candidaturas; etcétera (Massolo 2006).

BOLIVIA	Si bien hasta 1991, el número de municipios era bastante reducido, las mujeres en las alcaldías nunca fueron más de 1, (que podía representar el 10%). Las concejalías, por su parte, tienen una participación de mujeres relevante, considerando que no tienen cuotas, alcanzando por ejemplo en el año 1993 un 26.7% de mujeres.	Con la incorporación de la cuota, la representación de mujeres en el nivel de alcaldías ha evolucionado lentamente durante las últimas dos elecciones, sin embargo, este porcentaje no ha sido mayor al 6%. A nivel de las concejalías, los porcentajes en las últimas dos elecciones han sido del 32% y 19% respectivamente.
PERÚ	Desde las elecciones municipales de 1984, hasta las de 1995, los porcentajes de mujeres electas alcaldesas fluctuaron entre en 2.7% y un 5.0%, y los de mujeres electas concejalías entre un 6% y un 8.5% en la última elección sin cuota.	En cuanto a las alcaldesas, la situación después de la cuota no ha tenido una gran variación, con un porcentaje nunca superior al 4% en las últimas tres elecciones. Las concejalías si han sufrido incrementos considerables, no siendo su representación, en las últimas tres elecciones menor al 24%.

Fuente: Elaboración Propia

9.- Conclusiones

Al hablar de descentralización nos referimos a un sin número de factores y variables que intervienen en y desde ella; distribución de poder, mejor y mayor capacidad diagnóstica, mayor cercanía de la ciudadanía, mejores niveles de legitimidad, etc. Entre estas acepciones o visiones nos encontramos con que la descentralización significa mayor democracia, y en definitiva, implica mayor inclusión y capacidad de incidencia en los asuntos públicos. Razón por la cual, la mujer debe estar presente en condiciones mejorables e igualitarias con respecto al género masculino.

En segundo lugar, los resultados permiten aseverar que si bien las cuotas han mejorado la situación de las mujeres en el plano de su elección y como forma de sensibilizar a la población sobre una desigualdad, estas no garantizan la elección de mujeres y menos la igualdad de ambos géneros. Por tanto el sistema de cuotas en la designación y presentación de candidatos(as), es un mecanismo insuficiente para una mejor representación de las mujeres, y más aún cuando no se aplica a los cargos uninominales, por ello es necesario

que se combine con otros elementos específicos de los sistemas de representación para combatir las desigualdades estructurales de los sistemas sociales.

En los países analizados, el problema fundamental radica en el incumplimiento (y falta de sanción si ésta procediera) de las disposiciones legales y la interpretación fraudulenta de la ley (sobre todo, a manos de los partidos políticos, verdaderos embudos de la representación política). Por tanto, podemos decir, que la incorporación de cuotas a la designación e inscripción de candidaturas, colabora pero no alcanza el objetivo del desarrollo de la democracia.

Dado lo anterior, es que podemos concluir que mientras las cuotas sigan siendo condicionantes tan sólo del proceso y no del resultado, las desigualdades persistirán. Pues este mecanismo no garantiza la elección de un porcentaje de mujeres (resultados), sino solo a nivel de proceso que no es conducente al equilibrio entre ambos géneros.

Como se ha observado, mientras más alto es el nivel de importancia del cargo, menos mujeres acceden a éste. Esto demuestra que la designación de candidatas es más bien un requisito a cumplir que una real estrategia de inclusión política de mujeres. Lo anterior, se basa en el análisis y comparación entre los porcentajes de mujeres electas alcaldesas versus el porcentaje de mujeres electas concejales. Por esto, afirmamos que a mayor relevancia del cargo más desigual es la distribución entre géneros, beneficiando por supuesto a los hombres.

La puesta en práctica de la equidad, así como la igualdad real, son las metas que deben aspirar los sistemas políticos y las estructuras socio culturales, no basta con declaraciones de intereses o leyes que no se cumplen, sino que se deben generar cambios profundos de parte de todos los actores involucrados para avanzar y lograr una mayor democracia e igualdad.

10.- Bibliografía

Baldez, L. y Brañez P. (2005) “¿Cuánto hemos avanzado las mujeres con las cuotas? El caso boliviano”, en Magdalena León (ed.), *Nadando contra la corriente. Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, Unifem, Flacso, Quito.

Herrera, G. et al. (2004) *Las mujeres en los partidos políticos de Ecuador*. Flacso, Quito.
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2003) *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*, International IDEA, Estocolmo.

Massolo, A. (1996). "Mujeres en el espacio local y el poder municipal". En *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, julio-septiembre.

O'Donnell, G. (1997), *Contrapuntos ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Barcelona; Paidós.

Revilla M. (1995), "Participación política: lo individual y lo colectivo en el juego democrático", en J. Benedicto y M.L. Morán (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid: Alianza Editorial, pp. 299-320.

Rivero, A. (1997). "Representación Política y Participación", En Del Aguila, R. (Ed.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid: Trotta, p. 205 – 229.

Verba, S., N. Nie y J. Kim (1978), *Participation and Political Equality. A seven-nation comparison*, Nueva York: Cambridge University Press.

Norris P. (1991), "Gender Differences in Political Participation in Britain: Traditional, Radical and Revisionist Model" en *Government and Opposition*, 26, pp. 56-74.

Randall V. (1987). *Women and Politics. An international perspective*, Mac Millan, London

VV.AA. (1991), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Universidad).