JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR

ISSN 1390-8294

NÚMERO 4 ● AÑO 3 ● Octubre 2016

CONTENIDOS

- Derechos de las Mujeres en el ámbito electoral.
- Transparencia y Fiscalización en México.
- Participación de las Mujeres en la Democracia Boliviana.

www.tce.gob.ec
Quito - Ecuador

REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Revista Especializada
Número 4 Año 3

ISSN 1390-8294

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR

Justicia que garantiza democracia

CRÉDITOS

REVISTA JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA
REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL

CONSEJO EDITORIAL
Dr. Guillermo González Orquera – Director
Dr. Patricio Baca Mancheno
Dr. Miguel Pérez Astudillo

EDITOR GENERAL
Msc. Natalia Chunga

COORDINACIÓN: Lic. Francisco Tomalá
DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Ing. Jorge Gallegos Vaca
FOTOGRAFÍAS: Varios FLICKR
PORTADA: Ing. Jorge Gallegos Vaca
FOTOGRAFÍA PORTADA: Shutterstock - TCE 2015
CORRECCIÓN DE ESTILO: Dirección de Investigación Contencioso Electoral

ISNN 1390-8294

Dirección de contacto, canje y suscripciones:
Revista Justicia Electoral y Democracia
Tribunal Contencioso Electoral (TCE)
José Manuel de Abascal N37-49 y Portete
Quito, Ecuador. Casilla Postal 17 – 17 – 949
Correo electrónico: justiciaelectoralydemocracia@tce.gob.ec
Teléfono: PBX (593) 02 – 381 – 5000

Las opiniones vertidas en esta revista son responsabilidad de cada autora o autor

TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR

Justicia que garantiza democracia

ÍNDICE

MENSAJE DEL DIRECTOR 1

LA CONSTITUCIÓN COMO MECANISMO POLÍTICO Y JURÍDICO PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO ELECTORAL 3
Dra. Wendy Molina Andrade

LA HISTORIA POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL ECUADOR 19
Ab. Doris Gallardo

"EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: REGULACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN EL ECUADOR" 27
Ing. Soledad Buendía

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA DEMOCRACIA BOLIVIANA 45
Lic. Dunia Sandoval Arenas

LA INFLUENCIA DEL DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA GOBERNABILIDAD 59
Dr. Mauro Andino Reinoso

TRANSPARENCIA Y FIZCALIZACIÓN EN MÉXICO LAS ELECCIONES DE 2015 67
Lic. Javier Santiago Castillo

LA DISTRITACIÓN ELECTORAL Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO 83
Lic. Enrique Andrade González

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO 95
Msc. Juan Carlos Pérez Cortés

VOTO EN CASA: UN ACIERTO INCLUSIVO PARA LA DEMOCRACIA 109
Mgs. Ana Marcela Paredes

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR

Justicia que garantiza democracia

Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador
@tce_ecuador

www.tce.gob.ec

MENSAJE DEL DIRECTOR

DR. GUILLERMO GONZÁLEZ O.*

El objetivo de esta revista es ofrecer elementos de discusión para profundizar en temas de derechos electorales, de participación; sin embargo, en esta ocasión debo hacer un paréntesis para recordar que la discusión es vana si no encuentra eco en personas capaces que además de pensar, actúen en concordancia. Tomo un minuto de su tiempo estimados lectores para agradecer al Doctor Francisco Távara Córdova, quien acaba de culminar su gestión como Presidente del Jurado Nacional de Elecciones de la hermana República del Perú, por el ejemplo que deja a todos quienes tenemos que ver en el ámbito electoral; su gestión intachable en un país que comparte muchas de nuestras preocupaciones nos debe servir de guía sobre el correcto y sobre todo valiente quehacer de quien no solo piensa sino que actúa en consecuencia, mi saludo y respeto desde este humilde foro a este entrañable amigo. Culminado este breve paréntesis retomemos la discusión sobre los temas que presenta esta edición.

Hablar de Constitucionalismo es reflexionar sobre derechos y democracia. La evolución del pensamiento jurídico en América Latina ha llevado a nuestros países hermanos al perfeccionamiento de las técnicas de garantía de derechos fundamentales; este proceso regional constituyente ha provocado el avance en la forma del Estado a un ordenamiento democrático más participativo.

Las Constituciones latinoamericanas son favorables respecto a la tutela directa de los derechos fundamentales, se ratifica la supremacía de la Constitución y su respeto se convierte en parte indisoluble del Principio de Legalidad.

* *Ecuatoriano. Doctor en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador; posee formación en derechos humanos e integración, administración pública, derecho constitucional, democracia, participación política y justicia electoral. Ha cursado estudios superiores en gestión ambiental; derecho y gestión de las telecomunicaciones en la Universidad Andina Simón Bolívar; es Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Castilla – La Mancha, España. En el ámbito electoral desempeñó el cargo de Vocal Principal, Presidente de la Comisión Jurídica (2005) y vocal alterno (2008) del ex Tribunal Supremo Electoral; Asesor en el Consejo Nacional Electoral; Juez del Tribunal Contencioso Electoral, donde actualmente ejerce las funciones de Vicepresidente. Representó al Ecuador como observador electoral internacional en procesos electorales en Bolivia, Colombia, EE.UU., México y Venezuela; y como participante o conferencista en múltiples foros y eventos internacionales como Protocolo de Quito y Jurisprudencia Electoral. Ha impulsado acciones institucionales por la inclusión y la participación democrática: la Agenda de Consulta a la Ciudadanía sobre Justicia Electoral y el Curso de Derecho Electoral y Democracia junto con autoridades de la Corte Constitucional, Consejo de Participación Ciudadana, académicos y docentes universitarios. Participó activamente en proyectos democráticos con otras instituciones como "Paredes limpias candidatos honestos" del Consejo de Participación Ciudadana. Correo electrónico: guillermogonzalez333@yahoo.com / guillermo.gonzalez@tce.gob.ec*

En la presente publicación tenemos el agrado de contar con los aportes en materia constitucional de varios expertos nacionales e internacionales, que nos exponen varios y diferentes puntos de vista que nutren la discusión al respecto.

Wendy Molina, nos lleva a explorar los principales obstáculos que encuentran las mujeres al momento de ejercer sus derechos de participación en el Ecuador en su artículo "La Constitución como mecanismo político y jurídico para garantizar los Derechos de las Mujeres en el ámbito electoral"; y, Doris Gallardo, nos presenta un recuento de los eventos sucedidos entre el siglo XX y XXI respecto de la participación de la mujer y los avances en el tema de representación y paridad, en su artículo: "La Historia Política de las mujeres en Ecuador".

Soledad Buendía, analiza el financiamiento de las Organizaciones Políticas y las campañas, desde la aprobación de la Constitución del 2008 en "El Financiamiento de las Organizaciones Políticas y las Campañas Electorales: Regulaciones constitucionales y legales en el Ecuador".

Tenemos el aporte de Dunia Sandoval Arenas, con el texto "Participación de las mujeres en la democracia boliviana", que nos muestra la realidad de la participación de las mujeres en los espacios políticos en Bolivia, así como la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia en ese pais.

Mauro Andino, reflexiona sobre la importancia de los procesos electorales, el incremento de los porcentajes de participación ciudadana y el crecimiento del interés político en su texto "La influencia del diseño del sistema electoral en la gobernabilidad".

Encontramos el análisis de la situación en la República Mexicana en los textos: "Transparencia y Fiscalización en México. Las Elecciones de 2015" de Javier Santiago Castillo que trata sobre la fiscalización de las precampañas y campañas electorales en México; y, "La distritación electoral y las comunidades indígenas en México" de Enrique Andrade quien nos relata el proceso de distritación de la República Mexicana y la posible afectación a los derechos de las comunidades indígenas.

El sistema de representación en Panamá es analizado por Juan Carlos Pérez en "La representación proporcional en el Sistema Electoral Panameño", con el que realiza un estudio de cómo funciona el sistema de adjudicación de escaños en Panamá; a su vez, describe el sistema de votación existente y las reglas para aplicar la representación proporcional.

Finalmente, Marcela Paredes, nos recuerda la evolución del sistema de sufragio en el Ecuador y la inclusión de las personas con discapacidad en el último proceso electoral ecuatoriano, en el texto "Voto en casa: Un acierto inclusivo para la Democracia".

Esperamos que el análisis y discusión que generen estos textos sirvan para el crecimiento y fortalecimiento de las democracias latinoamericanas.

ARTÍCULOS

La originalidad de los artículos publicados es obligación de sus autores. Se exime de responsabilidad a la Revista Justicia Electoral y Democracia y al Tribunal Contencioso Electoral por cualquier implicación legal que pudiere surgir.

Dra. Wendy Molina Andrade*

LA CONSTITUCIÓN COMO MECANISMO POLÍTICO Y JURÍDICO PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN EL ÁMBITO ELECTORAL

* Abogada y doctora en Jurisprudencia, por la Universidad Internacional del Ecuador. Master en Derecho con mención en Derecho Administrativo y Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Andina Simón Bolívar. Recibió el diploma de perfeccionamiento y el de especialista en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales por la Universidad de Pisa, Italia.

Entre sus cargos profesionales se destaca el de abogada de la Procuraduría General del Estado; asesora de Presidencia de la Corte Constitucional del Ecuador para el Período de Transición y actual Jueza de la Corte Constitucional del Ecuador.

Docente de pregrado y maestría en el ámbito constitucional a nivel nacional e internacional y ponente invitada en múltiples congresos de derecho nacionales e internacionales.

Autora de los libros: "La presunción de constitucionalidad de la norma en la Constitución actual" y "La Motivación y su desarrollo histórico"; además, de artículos para libros y revistas en materia constitucional.

RESUMEN:

El presente artículo pretende explorar los principales obstáculos que encuentran las mujeres a la hora de ejercer sus derechos de participación, una vez identificados dichos obstáculos, se realizará un repaso sobre las diversas teorías que explican su existencia; teorías que nos permitirán conocer los mejores medios para erradicar las limitaciones de la mujer en el ámbito político.

Se adoptará un enfoque del problema desde el Derecho, para lo cual se revisarán las disposiciones constitucionales tendientes a lograr una igualdad formal y material entre hombres y mujeres. Luego de aquello, analizaremos los mecanismos jurídicos que se encuentran a cargo de la Corte Constitucional como son las garantías jurisdiccionales y el control de constitucionalidad para finalmente, determinar si dichos mecanismos en la práctica son capaces de eliminar el trato discriminatorio hacia las mujeres en el ámbito público y electoral.

Si bien las conclusiones del estudio aseguran resultados positivos a través del discurso de los derechos y sus garantías, sabemos que no es suficiente pues el problema de la discriminación de las mujeres tiene que ver con romper concepciones históricas de pensamiento patriarcal que el Derecho solo no puede cambiar.

PALABRAS CLAVES:

Participación política/ discriminación/ Derecho Constitucional/ igualdad.

ABSTRACT:

This article explains women difficulties in demanding their participation rights. Then there is an explanation of the reasons because of the appearance of these difficulties. There will be also an analysis of the mechanisms to erradicate this limitations.

The problem will be focus over the law, for analyzing constitutonial provisions which goals are to achieve material and formal equality between men and women. Then an analysis of the legal procedures in charge of the Constitutional Court will be made, such as judicial guarantees and constitutional control among others will be analize to determine the posibility of the elimination of women discrimination.

Even though the conclusions ensures positive results by the guarantee and rights speech, seems not to be enougth, because of women dsicrimination issue about breaking historic preceptions of patriarcal philosophy that law can only change.

KEY WORDS:

Political participation/ discrimination/ constitutional law/ equality.

Si bien la igualdad entre hombres y mujeres se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, a menudo las condiciones sociales no permiten el establecimiento de una igualdad real. Las mujeres, ya sea como candidatas o votantes, se enfrentan a múltiples obstáculos para el goce efectivo de sus derechos en las diversas etapas del proceso electoral; en tal sentido, cabe preguntarse qué limita a las mujeres en el ámbito público y qué puede hacer el orden constitucional para derribar dichos obstáculos.

Para analizar qué limita a las mujeres en el ámbito público, corresponde hacer referencia a los debates que se han suscitado históricamente respecto a la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Los debates contemporáneos al respecto al igual que todos los demás basados en la discursiva de reivindicación de condiciones de dignidad para grupos históricamente discriminados, consiste en una crítica a la forma misma en la que la sociedad funciona y la manera en que se estructura y distribuye el poder político, económico o de cualquier otra índole. Es así que han sido abordados desde diversas ramas de las Ciencias Naturales y Sociales con el objeto de desentrañar el cómo se construyen, reproducen e impregnan los estereotipos que constituyen la categoría denominada "género" y posteriormente, sirven de instrumento casi imperceptible de prolongación de prácticas basadas en la opresión. Por tal razón, existen posiciones contrarias desde todas las esferas. Bien lo señala Roxana Arroyo Vargas (2010):

> Podríamos decir sin equivocarnos que los diferentes poderes que han surgido históricamente coinciden en un punto: la negación o la aceptación parcial de lo que significa la violencia y la discriminación en la vida de las mujeres y las consecuencias que esto tiene en sus entornos geográficos, políticos, sociales y económicos. Estos poderes

> actúan en la medida en que omiten actuar para defender a las mujeres de la violencia y la discriminación o, peor aún, están en contra de sus derechos. Es a partir de esta actitud que se transforman en cómplices, promueven la impunidad e invisibilizan esta problemática y la magnitud de la misma. (pág. 423)

Temas como: el acceso de las mujeres al ejercicio de los derechos políticos; la destrucción del "techo de cristal" que les impide el acceso a los cargos directivos; la real posibilidad de acceso y administración de la propiedad; el reconocimiento económico de la importancia del trabajo no remunerado; la visibilización de las más atroces formas de odio misógino; la adecuación de las leyes civiles, mercantiles, laborales, penales y de otra índole a las características de todos los sujetos de derecho y no solo del hombre como el optimo iure de la sociedad contemporánea son algunos de los ejemplos de la agenda por recorrer en búsqueda de la igualdad.

En una discusión que propone transformaciones tan radicales en las concepciones que aparecen como "naturales" y "obvias", la utilización del cambio constitucional como mecanismo político para el tránsito hacia un nuevo orden que no únicamente se presenta como útil sino como imprescindible. Las disposiciones que en el Texto Constitucional se encuentran son: el reconocimiento público que la situación de hombres y mujeres ha estado marcada por patrones de violencia y discriminación, pero se constata a la vez, que existe una voluntad política cada vez más fuerte y basada en un consenso democrático para modificar dichos patrones. Por esto, la ampliación del reconocimiento si bien no sirve directamente a un cambio inmediato, sí marca la dirección por la que transita la sociedad soñada.

Discriminación de las mujeres en las urnas

Ya hemos visto que la negación o la aceptación parcial de la violencia y la discriminación en la vida de las mujeres es un punto común en el surgimiento de los diferentes poderes, ciertamente es casi imposible negar la existencia de discriminación contra la mujer en las esferas de la vida y en la gran mayoría de las sociedades a escala mundial. Existen ingentes aportes desde las teorías y el movimiento feminista en diversas ramas del conocimiento humano como el Derecho, la Filosofía, la Sociología, la Psicología Social, entre muchas otras que dan cuenta del génesis y desarrollo de un comportamiento social mayoritario basado en descripciones y prescripciones respecto de lo masculino y lo femenino, el cual lleva implantado durante siglos en la civilización occidental, se reproduce y genera una inercia que envuelve todas las relaciones entre individuos, grupos y organizaciones de toda índole.

La discriminación contra la mujer es definida por la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer, del siguiente modo:

> A los efectos de la presente Convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer,

> de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. (CEDAW, 1979)

Esta definición halla su fuerza no solamente en el consenso universal implícito en su adopción como una convención internacional de carácter global. Su valor se deriva de su gran utilidad al momento de calificar la cantidad de ámbitos a los que se aplica; la posibilidad de englobar eventos puntuales o fenómenos crónicos y estructurales; así como la heterogeneidad de actos u omisiones que permite calificar como discriminatorios. De la propia definición de discriminación contra las mujeres que adopta la Convención, podemos advertir que es un fenómeno complejo en sí mismo y responde a diversas causas que atraviesan a toda la sociedad; siendo incluso tan potente, que puede permearse de forma casi imperceptible, incluso en los remedios que se pretendan ensayar para erradicarlo[1].

Sin duda, uno de los campos en los que es más visible la discriminación contra las mujeres es el relacionado al campo del trabajo; sobre todo, en lo referente a la asunción de puestos de liderazgo en los que se han observado dos fenómenos de discriminación. El primero, tiene que ver con la asignación de ciertos atributos a determinadas profesiones, que socialmente están asociadas a un rol definido de género; este es denominado "discriminación horizontal"[2]. Por otro lado, a medida que se asciende en la pirámide organizacional de determinado sector tanto de instituciones públicas como privadas, el porcentaje de mujeres desciende en el fenómeno denominado "discriminación vertical" como lo señalan (Barberá Heredia & et. al, s/f.):

> … la documentación existente presenta como hecho significativo que, sea cual sea el sector laboral analizado, incluidos los más feminizados, la proporción de mujeres disminuye a medida que se asciende en la jerarquía piramidal, de modo que su presencia ocupando posiciones de poder y asumiendo responsabilidades laborales es mínima. Esta discriminación vertical se observa tanto si comparamos los porcentajes de varones y mujeres por categoría laboral en un determinado sector, como si se toma en consideración la cantidad de mujeres que, hoy en día, figura entre la población activa, teniendo en cuenta, además, su nivel de formación y preparación profesional.

A modo de ejemplo analizaremos lo que sucede en el ámbito político en el Ecuador, en una de sus más altas esferas como es el cargo de Asambleístas, para lo cual veremos el orden de preferencia de los electores con base en el estudio realizado por las investi-

1 (Rodríguez Ruiz, 2012, pág. 28) Al respecto, la afirmación de la autora es decidora: "Mayor actividad legislativa no es, con todo, sinónimo de un mejor marco normativo, Lo será si con ella se logran articular las premisas para eliminar los supuestos de discriminación contra las mujeres. De no ser así, la ley puede producir el efecto contrario de amortiguar el discurso reivindicativo de la no discriminación por el discurso de la pseudoigualdad".

2 En lo referente a la discriminación o segregación horizontal se indica: "La distribución desproporcionada de mujeres y varones por sectores laborales específicos –segregación horizontal– es un hecho constatable, que se evidencia a través de la calificación de masculino o femenino en tanto características atribuidas a bastantes trabajos" (Barberá Heredia & et. al).

3 Nélida Archenti Socióloga y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora Titular en la Carrera de Ciencia Política e Investigadora en el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Grupo Género y Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Laura Albaine es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires.

gadoras Nélida Archenti y Laura Albaine[3] en el año 2009. Antes de ver los resultados de dicho estudio es preciso aclarar como antecedente que en el régimen electoral ecuatoriano existe la obligación para los partidos y movimientos políticos de conformar las listas cumpliendo con la paridad de género, no obstante para la elección de todos los cargos se utiliza el tipo de lista abierta en las que el elector indica su preferencia por los candidatos de una sola boleta o de varias hasta completar la magnitud de la circunscripción territorial y una vez que estos ya han sido elegidos; a la hora de la adjudicación definitiva de bancas, se aplica una fórmula electoral proporcional de acuerdo con la cantidad de votos que obtiene cada candidato en estricto orden de mayor a menor.

En ese sentido, si bien el principio de paridad -como se verá más adelante- se encuentra reconocido constitucionalmente y, actualmente, se aplica para conformar las listas de los candidatos, este puede verse alterado si los votantes eligen a un mayor número de mujeres o de hombres al sufragar. Es así que observando las votaciones del año 2009 para Asambleístas, se puede ver que de la seis listas que obtuvieron bancas, entre ellas: el Movimiento Alianza PAIS, Patria Altiva Soberana; Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP); Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Movimiento Democrático Popular (MPD), en ningún caso una mujer obtuvo la primera posición. Asimismo, tal como lo evidenció el estudio citado, la elección de los votantes alteró el sistema de paridad ya que a excepción del Partido Social Cristiano, en ningún caso la configuración resultante respetó la alternancia entre ambos sexos. Por otro lado, la lista de Alianza País representó una configuración en la que todas las mujeres ganadoras obtuvieron las últimas posiciones. Este hecho manifiesta que los elementos desfavorables del sistema electoral para la implementación de la paridad política de género tales como el tipo de lista abierta junto a condiciones culturales patriarcales desfavorables a la participación política femenina tienden a obstaculizar el acceso de las mujeres a cargos de representación ciudadana (Archenti & Albaine, págs. 195-219).

Existen varias explicaciones para que se produzcan este tipo de fenómenos discriminatorios. Por un lado, está "... la cultura social dominante, en la que prevalecen los valores androcéntricos propios del sistema patriarcal"; y por otro, "... la falta de conciliación entre vida familiar y desarrollo profesional consiguiente a la pervivencia de prejuicios sociales contra las mujeres" (Barberá Heredia & et. al, pág. 149). Ambas, como puede advertirse, nacen de una configuración de la conciencia social basada en la clasificación dual de las características de las personas, objetos o profesiones, la asignación a cada una de ellas hace una referencia basada en los parámetros sociales de lo que es masculino o femenino, así como la asignación de una carga valorativa que las jerarquiza (Olsen, 2010, págs. 137-156)[4].

Este proceso, modelado en la Psicología bajo el nombre "Teoría del rol social del género" y aplicado a la Psicología Organizacional como la "Teoría de congruencia de rol" se puede esgrimir como una explicación plausible a la presencia y persistencia de la discriminación en el ámbito del liderazgo orga-

nizacional. De acuerdo con esta teoría, los roles estereotipados de género se construyen en la psicología humana por medio de una "homogeneidad intragrupo" –asumir que todos los miembros de dicho grupo son iguales– y la "definición por exclusión del exogrupo" –establecer las características de un grupo en oposición a las de los demás grupos, como "contrarios" u "opuestos"–.

En el caso de varones y mujeres, se asocia la masculinidad con características "agente/instrumentales" o de producción y a la feminidad con valores "comunal/expresivos" o de reproducción. Además, dicho proceso no solamente describe cómo se ve a los varones y las mujeres sino que prescribe cómo deberían ser. Así las cosas, construida una imagen del hombre y de la mujer basada en estereotipos que posteriormente generan expectativas respecto de las cualidades de liderazgo, moldeadas en razón de las características masculinas, haciendo que el momento de evaluar a una persona en particular, se produzca una incongruencia en el rol de género femenino y el de líder (Eagly & Karau, s/f., págs. 151-152).

La razón por la que el proceso de asignación de roles basados en prejuicios es tan fuerte y difícil de combatir está precisamente en que parte de un proceso casi imperceptible que nace en la psique humana y se refuerza con cada ejemplo y experiencia. Es además por esto, que el Derecho positivo, a pesar de ser modificado, logra efectos ostensiblemente menores a los esperados al cambiar la regulación respecto del acceso y promoción en el empleo de las mujeres. Pablo Alarcón, en una interesante aplicación de la categoría "habitus" utilizada por Bordieu al estudio de la génesis de la discriminación contra las mujeres, señala al respecto:

> El habitus para Bordieu es un conjunto de prácticas realizadas por los individuos sin la previa deliberación, porque están condicionados a ejecutarlas, al señalar que 'no son producto de obediencia a reglas', indirectamente señala también que no es necesario que exista una norma jurídica coercitiva para garantizar la existencia del habitus (...). Es interesante pues la relación existente entre el habitus, orden social y jurídico, aquella nos brinda una entrada para explicar el por qué el derecho condensa desigualdades. Hay un habitus de dominación que legitima la existencia de un orden legal basado en relaciones de poder, presentes también en el campo político como en el privado. (Alarcón Peña, 2012, págs. 173-174).

Esto quiere decir que la realidad después de décadas de incorporación de las mujeres a la educación formal, el reconocimiento pleno de sus derechos políticos e incluso la aplicación de medidas legislativas, ha cambiado de manera superficial pues aunque han existido reivindicaciones en torno a la igualdad de las mujeres en términos de derechos, el discurso se sigue manejando en los términos y bajo las reglas del sistema patriarcal basado en el "contrato sexual"[5].

Empero, es claro que el Derecho no puede ni debe ser entendido como

5 Sobre la construcción de la ciudadanía diferenciada entre hombres y mujeres y el contrato sexual, así como propuestas de un Estado postpatriarcal basado en la inclusión de los valores tradicionalmente considerados "femeninos" en la construcción de la ciudadanía (Rodríguez Ruiz, 2012, págs. 27-63).

un mecanismo único, pero sí útil para modificar de forma paulatina las percepciones sociales asociadas con los roles que cumplen y deben cumplir varones y mujeres en la sociedad. Blanca Rodríguez Ruiz se refiere a los intentos de los Estados occidentales por oponerse a la discriminación contra las mujeres por medio del discurso del Derecho como "discurso de derechos", resaltando su importancia, pero a la vez cuestionando su insuficiencia. En concreto señala:

> En la lucha contra la discriminación por razón de sexo, las democracias occidentales hemos agotado el discurso de los derechos. Decir que el discurso de los derechos está agotado no significa desconocer su papel en la lucha contra la discriminación. Los derechos siguen siendo instrumentos indispensables para la deconstrucción de la discriminación intergrupal. Lo son, en primer lugar, en la medida en que permiten eliminar manifestaciones individuales de la misma. Ello es así aunque los derechos no tengan, por sí solos, capacidad de redefinir esas relaciones. (pág. 29)

A pesar de ser crítica con el discurso de derechos, la autora no se refiere a que con él se encuentre agotada la lucha en el campo jurídico. Muy por el contrario, estima que este debe evolucionar hacia la modificación de situaciones reguladas por lo jurídico en todos los campos, no como la periferia del fenómeno jurídico sino como el contenido central del mismo. Es así que, el reconocimiento constitucional de provisiones específicas destinadas a la construcción de la ciudadanía, los derechos, la representación política y los demás asuntos regulados por la Norma Suprema, implica un primer paso a la transformación de un derecho que busque erradicar de una vez por todas la discriminación contra las mujeres en todos los campos; el laboral y de liderazgo político inclusive. Así las cosas, es necesario analizar el marco constitucional ecuatoriano, a fin de determinar si la Carta Suprema vigente es capaz de romper con los obstáculos que tienen las mujeres para verdaderamente participar en el ámbito político.

Foto: Micaela Ayala V. / Agencia de Noticias ANDES

Avances Constitucionales que influyen en el ámbito electoral

Al igual que la mayoría de procesos constitucionales latinoamericanos, el ecuatoriano se ha caracterizado por una expansión gradual de su catálogo de derechos constitucionales respecto de grupos históricamente discriminados como las mujeres, iniciando con el sufragio activo y ampliándose paulatinamente. Es así que la Constitución de 2008 constituye un hito en la inclusión de las mujeres en el universo de sujetos plenos de derechos constitucionales iniciado a principios del siglo XX. El Constituyente, en un proceso participativo sin precedentes en la historia del Ecuador, elaboró un producto, resultado del nacimiento de las demandas ciudadanas de hombres y mujeres comprometidas con una transformación de los paradigmas.

Sin duda, se ha caminado un trecho importante en la senda hacia la consecución de la igualdad y la Constitución de la República de 2008; ciertamente, ha dado saltos que pueden ser calificados como cualitativos. Entre los avances constitucionales que advertimos se pueden resaltar los siguientes:

- Iniciamos con la propia enunciación constitucional del principio de igualdad y prohibición de discriminación. El artículo 11 de la Norma Fundamental lo consagra del siguiente modo:

  > ...2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
  >
  > Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación.
  >
  > El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11.2)

En una mirada atenta a la formulación del principio; concretamente, en el segundo inciso del artículo transcrito, advertimos que la Norma Fundamental adopta los elementos provistos por la CEDAW para la definición de la discriminación contra las mujeres. Así, a la vez que la propia Constitución recoge el principio de aplicación directa e inmediata de las Normas de los Instrumentos Internacionales de los Derechos Humanos, en el mismo nivel jerárquico que las Normas Constitucionales; se cuenta además con un instrumento cotidiano más reconocido y utilizado por quienes practican el Derecho a diario.

Otros elementos importantes que se desprenden de la norma son las dimensiones formal y material de la igualdad- el cual es replicado al formular la igualdad como principio

sustancial autónomamente considerado en el artículo 66, número 4 de la Constitución que reconoce entre los derechos de libertad "... la igualdad formal, igualdad material y no discriminación", así como el reconocimiento de acciones afirmativas, las cuales son una herramienta potente al momento de disminuir las brechas que se producen en el ejercicio de derechos entre los diversos grupos.

- Transversalmente, se utiliza en la Constitución un lenguaje inclusivo, que visibiliza la presencia de titulares de derechos de ambos sexos. Por simple que parezca, este cambio es una primera introducción al debate de la sociedad respecto del papel de lo femenino en un campo de uso tan cotidiano como es el lenguaje. Así como se ha señalado respecto del Derecho, el lenguaje tampoco es neutro; y al ser el Derecho una forma de discurso del poder, el lenguaje es la vía por medio de la cual prescribe la forma en que se deben desarrollar las relaciones sociales. La definición de lo masculino como "regla" y lo femenino como "excepción" o lo masculino como el "género" y lo femenino como una "especie", visiblemente cuando lo masculino está ausente constituye la primera forma de discriminación, inconmovible en las raíces mismas de la cultura. He ahí la importancia de un lenguaje inclusivo que deconstruye los códigos por medio de los cuales se expresa la sociedad y hace a las mujeres visibles en todos los ámbitos, especialmente en el público.

- La situación de mujeres embarazadas y en período de lactancia es una preocupación capital en lo que tiene que ver con la igualdad de derechos de las mujeres. Esto precisamente porque las condiciones sexuales de reproducción son uno de los principales factores que determinan las diferencias. En razón del embarazo muchas mujeres determinan de manera más o menos planificada –y cabe decir, de manera más o menos voluntaria– su vida personal, académica, profesional y familiar. Por ello, el embarazo justifica el que el Estado realice acciones de carácter prioritario para la protección de sus derechos. En tal sentido, la Carta Fundamental desarrolla garantías específicas para la situación de mujeres embarazadas, las que a la luz de la Constitución de 1998, únicamente estaban mencionadas como un "grupo vulnerable", sin definir campos de acción estatal para su protección.

Así, hoy existe una norma suprema que resalta la prohibición de discriminación, otra que determina la gratuidad en servicios de salud materna, otra que enuncia la protección y cuidado durante el embarazo, parto y postparto y una relacionada con la recuperación y período de lactancia (Art. 43 CRE). La distinción que hace la Carta Constitucional es importante, en tanto no se procede al acceso de las mujeres a la ciudadanía por medio de los servicios sociales únicamente sino que las prestaciones apoyan a la mujer también para su inserción en actividades que aumentan su nivel de autonomía sin resaltar su supues-

ta "vulnerabilidad". Estas disposiciones promueven que la condición de madre no sea un impedimento para el desarrollo de actividades públicas y políticas por parte de las mujeres.

- Sin duda, las desigualdades no solamente parten desde la diferencia sexual. En un contexto tan diverso como el que vivimos en el Ecuador, la preocupación no solamente debe partir respecto de una dimensión de la igualdad. Tal es el caso de los sistemas socio-político-jurídicos que conviven en el Ecuador bajo el paraguas de la plurinacionalidad. La Constitución ecuatoriana pretende conciliar los principios de manera que no se exceda en un desconocimiento de la calidad femenina de las mujeres indígenas, afroecuatorianas o montubias, así como tampoco, desconocer su pertenencia a un conglomerado unido por lazos anteriores a la existencia misma del Estado nacional. Es por esto que la Constitución prevé un estatus de protección especial de los derechos de las mujeres ante prácticas jurídicas discriminatorias, sea en el sistema jurídico estatal o los diversos sistemas indígenas que conviven en el Ecuador. (Arts. 57 y 171 CRE). Protección que a su vez promueve la participación de mujeres diversas en el ámbito político.

- El Texto Constitucional genera un reconocimiento a las libertades sexuales y reproductivas, y, las garantías positivas y negativas para hacerlas efectivas. Si bien la titularidad de los derechos sexuales y reproductivos es universal -sin duda- la capacidad para ejercerlos sin discriminación no ha sido la regla respecto de las mujeres. (Art. 66.9, 66.10 y 363 CRE).

Aunque a primera vista, las normas constitucionales relacionadas con el tema parecerían alejadas del tema de discusión del presente trabajo, cabría reflexionar que la destrucción de la dicotomía público-privado nos presenta un panorama que no debe pasar por alto. Así mismo, la sexualidad humana determina elementos que el Derecho construido en el sistema patriarcal no ve, por ser construido a imagen y semejanza del hombre trabajador. Por ende, el valor del reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres tiene directa incidencia en las posibilidades de acceso y promoción profesional en todo nivel organizativo.

- La regulación constitucional de la institución matrimonial incluye una mención expresa a que la base de la misma debe ser la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los contrayentes. Avances de este tipo ya se dieron bajo el cobijo de la anterior Constitución; sin embargo, cobran mayor relevancia, en tanto existen normas que determinan implicaciones concretas de la declaración anteriormente descrita (Art. 67 CRE). La conciliación entre el ámbito familiar y el público sin duda es un elemento indispensable para permitir que más mujeres se sientan capaces de ser agentes de cambio político.

- Se estatuye la obligación de formular y ejecutar políticas tendientes a lograr la igualdad entre hombres y mujeres; la generación de un mecanismo especializado para el efecto y la inclusión obligatoria del enfoque en todos los instrumentos de política pública (Art. 70 CRE).

- La discriminación en razón del sexo y la pobreza son conceptos íntimamente relacionados. Por los roles de cuidado que la sociedad patriarcal impone a las mujeres, vedándoles la posibilidad de acceder a la propiedad y a medios para solventar sus necesidades con prescindencias de su pareja. Por dicha razón, el acceso a las diversas formas de propiedad en igualdad de condiciones entre mujeres y hombres, sea como bienes para el disfrute personal, familiar, uso como medio de hábitat o vivienda, o en tanto constituyen factores de producción, es motivo de particular atención para la Constitución de la República (Arts. 324, 334 y 375 CRE). La escasez de recursos económicos sin duda tiene un impacto respecto de la capacidad política de las mujeres, tal es así que estudios internacionales demuestran que las candidatas mujeres disponen por lo general de menos recursos para sus campañas con relación a los candidatos varones, lo cual profundiza las barreras existentes para que estas lleguen a desempeñar cargos de elección popular.

- Semejante atención merece la búsqueda de la igualdad del acceso al empleo y de las diversas condiciones laborales de las mujeres como son la formación y promoción laboral y profesional, la remuneración, la iniciativa de trabajo autónomo, la estabilidad especial para mujeres embarazadas, entre otras. Es así que el enfoque de género se ve impregnado en las normas constitucionales relacionadas con el trabajo. Así mismo, está el reconocimiento económico del trabajo no remunerado dedicado al sustento y cuidado de los seres humanos. Esta disposición es, sin duda, una novedad de la nueva Constitución, no solo en sí misma sino en el contexto del régimen económico social y solidario que propugna la Carta Fundamental (Arts. 331 y 332 CRE).

- Finalmente, ya en el campo específico del presente estudio encontramos los derechos que promueven igualdad de condiciones en los espacios de toma de decisiones. La garantía de una representación paritaria en los espacios de poder público en sus diversas manifestaciones, en las diversas funciones del Estado y las organizaciones políticas creadas para acceder al mismo es un tema de recurrente mención en la Norma Suprema vigente. Me refiero entre dichas disposiciones a aquella que promueve la conformación de la Corte Constitucional. Así mismo, se debe presentar como una norma relevante aquella que manda a incluir a las mujeres en la toma de decisiones de las instancias de autoridad comunitaria con potestad jurisdiccional dentro de los pueblos y nacionalidades indígenas (Arts. 65, 108, 116, 171, 176, 183, 210, 224 y 434 CRE).

Respecto a los principios de paridad y alternabilidad cabe hacer énfasis en su poder como medio para invertir la tendencia observada en cuanto a la pirámide organizacional. Si bien el que las mujeres accedan a los lugares de poder no necesariamente implica un cambio en las prácticas institucionales, pues aún así es posible que lo "femenino" quede excluido de dichos espacios de liderazgo; sin duda existen mayores probabilidades de

favorecer desde arriba el cambio de prácticas discriminatorias en sentido vertical.

El conglomerado de derechos antes descrito forma una estructura de protección hacia las mujeres que facilita su participación en la esfera pública. Es importante romper brechas de desigualdad que se encuentran impregnadas en el ámbito familiar, educativo y laboral si queremos pensar en una sociedad donde las mujeres ejerzan su derecho a elegir y ser elegidas libremente.

La Corte Constitucional como garante de los derechos de participación de las mujeres

De acuerdo con el artículo 429 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), "[l]a Corte Constitucional es el máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia". En función de esta disposición, se constituye en un organismo jurisdiccional de cierre respecto de las decisiones jurídico-políticas en torno a la definición del contenido y las obligaciones públicas y privadas derivadas del reconocimiento de los derechos constitucionales. Es así que, por el potencial derivado de sus atribuciones, constituye un espacio de poder importante para catalizar transformaciones sociales por medio del Derecho.

La Constitución de la República, en su artículo 432, señala que la Corte Constitucional estará compuesta por nueve miembros, quienes ejercerán sus funciones por un período de nueve años y se renovarán por tercios cada tres años. Por su parte, el artículo 434 prescribe que el proceso de selección y designación de Juezas y Jueces de la Corte estará a cargo de una comisión seleccionadora, nombrada por dos personas delegadas de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, y de Transparencia y Control Social y que la selección de sus miembros se realizará entre las candidaturas presentadas a través de un proceso de concurso público, con veeduría y posibilidad de impugnación ciudadana. Así también señala que en su integración se procurará la paridad entre hombres y mujeres.

En aplicación de las normas constitucionales, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su Título VII, Capítulo III, Sección Segunda, reguló la designación de las Juezas y Jueces de la Corte Constitucional. De entre todas las disposiciones que regulan dicho proceso, destaca la contenida en el artículo 181 constitucional que prescribe los parámetros según los cuales debe efectuarse el concurso de méritos y oposición. Los numerales pertinentes se detallan a continuación:

1. Se debe garantizar estricta igualdad de oportunidades y la prohibición de discriminar entre los candidatos presentados, en el proceso de selección.

2. El ejercicio de las obligaciones de cuidado será tomado en cuenta para la valoración de la experiencia profesional.

3. Se procurará garantizar la paridad entre hombres y mujeres, para lo cual, de existir dos candidaturas en iguales condiciones, se preferirá la candidatura de la mujer.

> 4. Se evitará la utilización de factores de evaluación subjetivos o irrazonables, tales como el lugar de origen, preferencias personales, las creencias o la opinión política, religiosa o filosófica, el origen familiar, u otros análogos. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional)

La configuración normativa del proceso de selección y designación de las Juezas y Jueces de la Corte Constitucional incluye elementos destinados a lograr una composición de la Corte que responda a los principios constitucionales relacionados con la eliminación de todo tipo de discriminación.

Tras el proceso de selección, es decir, luego de haberse realizado el correspondiente concurso de méritos y oposición con sus respectivas etapas, se obtuvo como resultado -en virtud del desempeño de las y los participantes y los puntajes obtenidos- la conformación de la primera Corte Constitucional del Ecuador con cuatro Juezas y cinco Jueces, siendo su Presidente varón y la Vicepresidenta mujer. Actualmente, luego de la primera renovación parcial del organismo, se puede ver que se ha incrementado el número de Juezas mujeres, encontrándose ahora conformado por cinco Juezas y cuatro Jueces, de los cuales el Presidente es varón y la Vicepresidenta mujer. De lo antes mencionado se evidencia el poder político que tiene nuestra Constitución en cuanto al género pues ha logrado posicionar a las mujeres en la esfera más alta de interpretación y decisión constitucional de nuestro país.

Ahora bien, ya que me he referido a su conformación, voy a señalar aspectos relativos a su labor, retrotrayéndonos al momento en el que el entonces Tribunal Constitucional, en utilización del principio de aplicación directa de las normas constitucionales, asumió las competencias y la denominación de "Corte Constitucional para el período de transición", hasta la actualidad, debido a que se han generado diversos cambios que han delineado la fisonomía del sistema actual de control de constitucionalidad y el ejercicio de las garantías establecidas en la Constitución.

Es así que, tenemos un primer momento en que la regulación de las competencias de la Corte Constitucional para el período de transición estaba dada por las Reglas de Procedimiento para el Ejercicio de las Competencias de la Corte Constitucional para el Período de Transición. Dichas reglas fueron reemplazadas en aplicación de la Primera Disposición Transitoria de la Norma Suprema por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la que en la actualidad rige los procesos constitucionales. Un último momento es, como ya hemos mencionado anteriormente, la actual designación de las Juezas y Jueces de la primera Corte Constitucional, el 6 de noviembre del año 2012. Identificar estos tres escenarios nos servirá para comprender en la práctica el trabajo de la Corte Constitucional, los cambios de orden normativo y la necesidad de potenciar mecanismos de diálogo y demanda social con el objeto utilizar las herramientas existentes en el Marco Constitucional para el desarrollo del principio de igualdad entre hombres y mujeres.

Durante el primer momento, existieron dos decisiones de la Corte Constitucional para el período de transición respecto de uno de los asuntos medulares del fenómeno de discriminación

en razón del sexo: el acceso de las mujeres en igualdad de condiciones a las dignidades de elección popular por medio de los principios de paridad y alternabilidad. Las sentencias Nº 002-09-SEP-CC y Nº 005-09-SEP-CC, en las que se resolvieron los casos Nº 0111-09-EP y Nº 0112-09-EP, respectivamente. Se trata de dos acciones extraordinarias de protección presentadas por la representante del Partido de Renovación Institucional Acción Nacional, respecto de una decisión del Tribunal Contencioso Electoral en la que se rechazó la impugnación de sendas resoluciones de la Junta Provincial Electoral de Manabí en las que se resolvió no proceder a la inscripción de las candidaturas por irrespetar los principios de paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres en la elaboración de listas para Concejales Municipales. El argumento de la accionante se centró en que los principios señalados eran únicamente referenciales y no obligatorios, y que la actuación de la Junta y el Tribunal mencionados constituían una limitación ilegítima al derecho de los miembros del partido a la participación política. En la sentencia Nº 002-09-SEP-CC, la Corte Constitucional para el período de transición señaló al respecto lo siguiente:

> Si partimos y respetamos el principio de fuerza normativa de la Constitución, es claro que aquellos ciudadanos que aspiren a ocupar cargos públicos de elección popular de carácter pluripersonal (concejales), deben conducir dichas aspiraciones a través de un sistema electoral (la forma de construir listas es uno de sus elementos), que se respete la paridad y la alternabilidad.
>
> Los requisitos de la paridad y alternabilidad, como componentes sustanciales del sistema político ecuatoriano y no como mera formalidad, se desprenden, además, de los procesos históricos de lucha por la igualación material en el ejercicio de los derechos políticos entre hombres y mujeres…
>
> Un Estado de derechos como el ecuatoriano, debe caracterizarse por permitir que, de hecho, las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones a la representación política, para lo cual los mandatos constitucionales obligan a que en la elaboración de las listas se respete los principios de alternabilidad y paridad.

La Corte para el período de transición, incluso, fue más allá, al calificar la propia actuación del partido –persona jurídica de derecho privado– como un acto discriminatorio:

> En realidad, es la accionante la que recae en discriminación cuando, en la elaboración de las listas, no respeta las cuotas de género incluidas y amparadas en los principios de alternabilidad y paridad reconocidos en la Constitución de la República, siendo el ente electoral el que trata de enmendar dicha discriminación cuando ordena reformar las listas.

Criterios como estos, dictados en aras de la protección del Principio de Igualdad, en la materia analizada, demuestran el poder jurídico de nuestra Constitución para equiparar las relaciones entre hombres y mujeres. Debemos

recordar que las decisiones en materia electoral antes mencionadas obedecieron a la normativa vigente a la fecha, pues con la vigencia de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se prohíbe presentar acciones extraordinarias de protección, contra "decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales".

Sin duda, de la revisión de todas las disposiciones constitucionales que protegen los derechos de las mujeres se pueden desprender múltiples escenarios en los que dichos derechos pueden ser tutelados por la Corte Constitucional, para aquello existe una amplia gama de garantías en las que la Corte puede intervenir para asegurar sus derechos. Así por ejemplo, el control constitucional permite que el organismo impida la existencia de disposiciones normativas contrarias a los derechos de las mujeres; y la Acción Extraordinaria de Protección que permite a la Corte revisar las decisiones judiciales y sancionar las vulneraciones de derechos que en ellas se generen. Es decir, la Corte tiene un enorme campo de incidencia para equiparar la situación en la que se encuentran las mujeres.

Como vimos, el Marco Constitucional está dado y las herramientas para materializar los derechos existen, lo importante ahora es que las mujeres se empoderen de sus derechos, judicialicen sus causas y soliciten que las normas que atentan contra ellos sean declaradas inconstitucionales. La respuesta favorable y garantista que la Corte brinde a sus reclamos, puede lograr que quienes a través de un acto normativo, una sentencia o incluso un acto administrativo de carácter general atentaran contra sus derechos, se replanteen el valor de los mismos. Esta, bajo mi punto de vista, es una de las formas en las que la Corte Constitucional puede aportar en la consolidación de la igualdad de la mujer; si bien, no podemos ni debemos obligar a los ciudadanos a votar por las candidatas mujeres, el Estado desde sus diferentes funciones puede promover una cultura de respeto e igualdad que más adelante pueda verse reflejada en las urnas.

Bibliografía

Alarcón Peña, P. (2012). El habitus y su influencia en la representación de las mujeres en la esfera de la vida política. *UMBRAL Revista de Derecho Constitucional No.2.*

Archenti, N., & Albaine, L. (s.f.). Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador. *Revista Punto de Género No.3.*

Arroyo Vargas, R. (2010). La igualdad un largo camino para las mujeres. En D. Caicedo Tapia, & A. Porras Velazco, Igualdad y no discriminación: *El reto de la diversidad. Serie "Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad"*. Quito: Ministerio de Justica.

Barberá Heredia , E., & et. al. (s.f.). Más allá del Techo de Cristal. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales No.40.*

CEDAW. (1979). Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). Asamblea Nacional Constituyente.

Eagly, A., & Karau, S. (s/f.). Role congruty theory of prejudige toward female leaderd. Psycological Review No.109. En E. Barberá Heredia, & A. Ramos López, *Más allá del Techo de Cristal. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales No.40.*

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (s.f.).

Olsen, F. (2010). El sexo del Derecho. En R. Ávila Santamaría, & et. al., *El género en el Derecho. Serie "Justicia y Derechos Humanos, Neoconstitucionalismo y Sociedad".* Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Rodríguez Ruiz, B. (2012). Hacia un Estado postpatriarcal. Feminismo y ciudadanía. *UMBRAL Revista de Derecho Constitucional.*

Justicia electoral por la participación

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR

JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.

LA HISTORIA POLÍTICA DE LAS MUJERES EN EL ECUADOR

Ab. Doris Gallardo*

** Nació el 2 de julio de 1982 en la ciudad de Quito, tiene 34 años, cuenta con el título de abogada de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE) y es egresada de la Maestría en Derecho Financiero, Bursátil y de Seguros en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).*

Doris Gallardo fue asesora en el Programa de Reestructuración de la Función Judicial en el Consejo de la Judicatura de Transición; directora general del Consejo de la Judicatura, representante legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial; y asesora en el servicio de justicia y desarrollo de proyectos para el fortalecimiento de la gestión de la Corte Nacional de Justicia.

Actualmente, es Consejera del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

RESUMEN:

Este artículo es un compendio de la participación política de la mujer en Ecuador, los sucesos del siglo XX; en este sentido, el primer voto de la mujer en el país, la primera dignidad, los avances del siglo XXI y la representación y paridad actual.

PALABRAS CLAVES:

Participación política/ voto de la mujer/ paridad.

ABSTRACT:

This article is an overview of Ecuadorian women political participation, the twentieth century events, in this regard, the first woman vote, first woman elected for a seat, the development in the twentieth century, representation and the actual parity.

KEY WORDS:

Political Participation /women voting/ parity.

Antes del siglo XX las mujeres en el Ecuador eran consideradas incapaces de elegir y ser elegidas, el primer voto de la mujer se realiza en el año 1924, siendo Matilde Hidalgo, mujer lojana, que se acercó a las urnas, quien lo realizó, ya que la Constitución vigente no prohibía expresamente el voto de la mujer; convirtiéndose así en la primera mujer en Latinoamérica en sufragar.

Su espíritu valeroso se refleja en su poema:

El deber de la mujer es una suerte de decálogo para incitar a la rebeldía

"No contentarse tan sólo
con el rosario en la mano
y el breviario del cristiano
querer la vida pasar...

Es preciso al pensamiento
remontarlo a las regiones
donde se hallan instrucciones
que la ciencia suele dar...

Es preciso abrirse paso
entre envidia y mezquindades
y burlando tempestades
dedicarse ya a estudiar".

Este hecho dio paso a que se concediera el voto optativo a las mujeres en la Constitución de 1929 (Alvear Valenzuela, 2007), aunque no tenían el reconocimiento de ciudadanas, su presencia cívica en las urnas, fue un impulso hacia futuras reivindicaciones.

En 1945 Nela Martínez Espinosa, fue la primera mujer que ascendió a una diputación en el país y la primera en ser electa miembro del Comité Ejecutivo de un partido, el Comunista del Ecuador. Es quizá una de las feministas más activas en la política del país, en las décadas de los 30 a los 60; entre sus acciones destacaron: el manifiesto "Carta de las Mujeres del Ecuador" presentado en 1946, contra la dictadura y sus represalias en contra de las maestras, y su representación a la Alianza Femenina Ecuatoriana en el Congreso Internacional Latinoamericano (Pérez Pimentel).

Esta presencia política de la mujer en Ecuador, coincide a nivel internacional, con las acciones que en ese contexto se dieron: la suscripción en 1948 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en 1952 el Convenio sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Al ser de difícil acceso, esta información llegó a pocas mujeres, quizá por esta razón el empoderamiento y ejercicio de éstos derechos fue muy lento.

En la década de los 70 se registran a nivel internacional importantes reivindicaciones, impulsadas a partir de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer que se realizó en México en 1975, en la que se postula el primer Plan de Acción Mundial, que tenía como una de sus metas lograr la equidad de género en la participación política. El plazo del Plan fue de 10 años, dando paso a la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1975/1985). Este hito propició que 1975 se defina como el Año Internacional de la Mujer, visibilizando su lucha y trabajo por integrarse a la sociedad, al escenario público.

Este escenario mundial influye en Ecuador; en 1978 Cecilia Calderón fue la primera mujer ecuatoriana en dirigir un partido político, el Frente Radical Alfarista (FRA) (Santos).

En 1979 la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adopta la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, paralelamente en Ecuador, en este año se registra por primera vez una mu-

jer designada al Gabinete Ministerial (Publicaciones FLACSO Ecuador), en la Cartera de Bienestar Social; sin embargo, no fue sino hasta el año 1992 que nuevamente fue posicionada una ministra mujer, y en el mismo ministerio.

En la década de los 80, quizá como consecuencia del regreso a la democracia, surge en el país, por primera vez un movimiento social de mujeres, además de múltiples grupos y organizaciones feministas que incidieron a través de demandas, propuestas y debate público enfocado en problemáticas específicas de la mujer en el discurso político. Efecto de esta mayor presencia es quizá, que en 1984, fueron parte del Congreso Nacional tres mujeres, pero en 1986, Cecilia Calderón Prieto, era la única mujer diputada entre 80 dignidades; quien debió en varias ocasiones reclamar para que se le concediera la palabra, además de enfrentar otras molestias como el que no hubiesen baños para mujeres sino solo para hombres. Cecilia Calderón dice: "estos reclamos provocaron que don Assad Bucaram, me pusiera de apodo La Chilindrina, para burlarse de mí, lo que estuvo en el imaginario de los diputados hombres que estaban allí".

En 1988 destacan dos sucesos: se da por primera vez la elección de una mujer para ocupar una alcaldía municipal en el país (Valdés Echenique & Gomariz Moraga, 1992) y se crea un Programa Básico de la Mujer presentado al gobierno elegido en dicha oportunidad e incorporado en programas y políticas públicas, particularmente a través de la Dirección Nacional de la Mujer (DINAMU).

En los años 90 se elige por primera vez una mujer para Prefecta en el Ecuador, esto se dio específicamente en 1992 en la provincia de Tungurahua, año en el que también se designó por primera vez una mujer como Gobernadora, siendo la provincia de Bolívar en tener a la primera mujer ocupando este cargo. En 1996, Alexandra Vela fue la vicepresidenta del Congreso Nacional.

En 1997 Rosalía Arteaga fue la primera vicepresidenta mujer, y luego de la caída del Presidente de la República, Abdalá Bucaram, asume la presidencia del Ecuador; sin embargo, sus funciones como Presidenta del Ecuador duraron 5 días (del 7 al 11 de febrero); fue descalificada por el Congreso Nacional, el mismo que posesionó a Fabián Alarcón, quien en ese momento era presidente del Congreso, como Presidente de la República. Más adelante, Rosalía Arteaga afirmaría creer que se ha avanzado en la participación política de la mujer, siendo ella la primera ministra de educación mujer, en haber llegado a la segunda magistratura del país y la primera también en ser presidenta; sin embargo, estaba convencida que lo que ocurrió en febrero de 1997, evidentemente fue una muestra de machismo (Coello, La Conquista de las Mujeres es a Medias, 2003).

El movimiento de mujeres del país logró que en 1997 se reformara la Ley de Elecciones, que estableció la obligatoriedad del 30% de inclusión de ellas en las listas de elección popular. Lo que se plasmó también en la Constitución de 1998, que estableció dentro de las garantías la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos. De igual forma, se estableció en las disposiciones transitorias un porcen-

taje mínimo para la participación de las mujeres en las listas de elecciones pluripersonales el 20%. Sin embargo, estas disposiciones constitucionales se incumplieron por parte de los partidos políticos y el Tribunal Supremo Electoral; no se cumplieron los principios de alternabilidad y secuencia, por lo que fue considerada una conquista a medias (Coello, 2003).

Esto se argumenta viendo las cifras de diputadas electas entre 1979 y 2002 en las que se registran únicamente 24 mujeres en estos cargos (La Hora).

En el año 2000 Susana González fue elegida por mayoría parlamentaria como presidenta del Congreso Nacional, sin el apoyo de su propio partido, el Partido Social Cristiano (PSC). De acuerdo con una publicación del diario El Comercio "Luego de una reunión de todos los bloques, a excepción del socialcristiano, se resolvió elegir a Susana González presidenta del Congreso. Hubo forcejeos y las mujeres durmieron en el suelo para cuidar el cargo" (El Comercio). González ocupo esta dignidad 22 días, renunció al cargo, según sus palabras "para mantener la paz" (El Comercio). Su decisión llegó después que el Tribunal Constitucional declarara que su elección había sido ilegal, fallo que González rechazó (EFE, 2000).

Sobre este acontecimiento, la exdiputada Anunziatta Valdez, quien pertenecía al movimiento de mujeres, afirmó que: "cuando se está en política no es fácil lograr tener una posición independiente y consecuente con los principios que se tiene, porque muchas veces hay que ajustarse a las directrices partidistas. A Susana la sacaron porque se desafilió del PSC, pero luego Hugo Quevedo hizo lo mismo y obtuvo la presidencia del Congreso. A Rosalía no la dejaron ejercer la presidencia, pero con Gustavo Noboa sí respetaron la sucesión presidencial" (Coello, 2003).

También en el año 2000, Nina Pacari sería la primera mujer indígena en ser designada Vicepresidenta del Congreso Nacional del Ecuador. A lo que ella señaló que: "El hecho de haber sido nombrada vicepresidenta del parlamento ecuatoriano movió el piso de mucha gente, porque no estamos acostumbrados a ver a una indígena en la dirección de un poder tan importante" (Lucas, 2000).

Luego de esto, en el 2003 Ecuador contó con cuatro ministras: Nina Pacari en Relaciones Exteriores, Rosa María Torres en Educación, Doris Solís en Turismo e Ivonne Baki en Comercio Exterior.

En ese mismo año, la Ley de Cuotas trajo sus frutos ya que el Congreso Nacional, conformado por 100 congresistas, contó con 17 diputadas, pudiendo haber sido 18, ya que Jenny Morán, esposa de Luis Almeida, dejó que él actuara por ella al ser su alterno. Sin embargo, aunque se potenciaba la presencia de las mujeres, la calidad de su representación era duramente cuestionada por los medios de comunicación y la opinión pública en general. Con relación a esto, la diputada Anunziatta Valdez manifestó: "no siempre por ser mujer se tiene conciencia de género y cuando se actúa así, eso significa estar sujeta a críticas, sátiras, retaliaciones, y algunas quieren evitarse eso".

En el año 2006, 26 mujeres fueron electas diputadas del Congreso Nacional. En el mismo año el Gabinete Ministerial estuvo conformado por ocho mu-

jeres y 11 hombres. En el 2007 en la conformación de la Asamblea Constituyente; de 130 asambleístas, 43 mujeres fueron electas.

En el año 2008 se proclama una nueva Constitución, la misma que establece en el Art. 65:

> El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial.
>
> El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados.

Por su parte, el Art. 108 establece que:

> Los partidos y movimientos políticos son organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.
>
> Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.
>
> Art. 116: Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los princi-

Foto: Micaela Ayala V. / Agencia de Noticias ANDES

> pios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país.

A partir del 2008 y de conformidad con los artículos 179, 210, 224, 434, se aplicó el principio de paridad (integración igualitaria y equitativa hombre-mujer) en la integración del Consejo de la Judicatura, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Corte Constitucional.

Por su parte, el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, establece en sus objetivos y metas:

> Promover la participación electoral y la consolidación de un sistema democrático de partidos. (...) Fortalecer y democratizar los partidos políticos resaltando la participación y la organización de mujeres, grupos de atención prioritaria, pueblos y nacionalidades; (...) Incentivar procesos de formación y capacitación para integrantes de los partidos políticos en temáticas relacionadas con el bien común, la democracia, la administración pública, el diálogo, el respeto y los principios de igualdad, amparadas en la Constitución. (Gobierno Nacional de la República del Ecuador)

Desde abril de 2013 la presidencia y, la primera y segunda vicepresidencia de la Asamblea Nacional del Ecuador son ejercidas por tres mujeres, Gabriela Rivadeneira, Rosana Alvarado y Marcela Aguiñaga, respectivamente. De 15 asambleístas nacionales, siete son mujeres y ocho son hombres; de 116 asambleístas provinciales electos, 43 son mujeres y 73 hombres, y de seis asambleístas del exterior: tres son mujeres y tres son hombres. De los cinco parlamentarios andinos, dos son mujeres y tres son hombres (Consejo Nacional Electoral, 2014).

Sin embargo de estos avances en la Constitución, leyes y planes nacionales; en las Elecciones 2014, de 221 Alcaldías, solamente 16 mujeres resultaron electas; de igual forma, de 23 provincias, solo dos eligieron prefectas mujeres. Apenas el 13,8% de candidatas a prefectas fueron mujeres y el 12.2% de candidatas a alcaldesas, esto en contraste a las candidatas a concejalías rurales, urbanas y vocalías de juntas parroquiales, que superan el 40% de mujeres. Este indicador se dispara cuando observamos que el 82% de candidatas a las viceprefecturas son mujeres. Entre el 2009 y 2014, el porcentaje general de candidatas mujeres no cambió, siguió siendo el 42%. Pero del total de autoridades principales electas solo el 25,7% corresponde a mujeres (Consejo Nacional Electoral, 2014).

Estos resultados nos llevan a pensar que si bien las mujeres han sido reconocidas como capaces ante la ley, ante las organizaciones políticas y las sociedades de las localidades, no lo son. En efecto, si observamos que en el porcentaje de mujeres electoras, en ocasiones supera al de los hombres, concluiríamos que las mismas mujeres no consideran a las candidatas mujeres para su representación, para asumir una alcaldía o prefectura. Es así que estos cargos tradicionalmente son considerados de ejercicio masculino y las mujeres para lo social y cultural.

En su trayectoria, las mujeres políticas del Ecuador han debido enfrentar fuertes cuestionamientos para ser candidatas, elegidas o respetadas en sus dignidades. El rol político está aun fuertemente asociado al hombre, las mujeres deben demostrar excesiva capacidad para estar en el mismo nivel, al que la capacidad se le otorga quizá más por costumbre que por otra facultad.

Una dificultad que desde un inicio enfrentan las mujeres que emprenden en la política, es la resistencia en el hogar que proviene en la mayoría de los casos de sus parejas. La posibilidad de que las mujeres sean quienes dirijan políticamente es vista como amenaza, iniciando desde sus parejas, familia, amigos y su entorno más cercano; reciben fuertes cuestionamientos respecto al anteponer la vida política sobre la vida familiar, asociada esta percepción al rol tradicional asignado a las mujeres respecto del cuidado de las hijas, hijos y otras personas en el hogar.

En la actualidad, en los procesos electorales es frecuente escuchar principalmente en las candidaturas seccionales:

> "Las mujeres políticas se deben dedicar sobre todo a la acción social, en el tema político organizar la rama femenina;
>
> Son sensibles a las necesidades de grupos de atención prioritaria, deberían dedicarse a ese tema;
>
> Cuando llegan al poder se pierden y no saben qué hacer, no deben ocupar cargos importantes;
>
> Pobre marido y pobres hijos, qué pasará con ese hogar;
>
> Cuando sepan en qué se metieron ya será demasiado tarde;
>
> El mundo de la política es demasiado fuerte, es cosa de hombres". (Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Participación Ciudadana y Control Social , 2016).

Antes de resultar electas, las mujeres se ven forzadas a diseñar estrategias de defensa, frente a la cultura política que tiende a desdibujarlas como titulares de derechos políticos; muchas de ellas son desmotivadas aún antes de aceptar la candidatura, otras inician sus períodos con el mundo en contra. Resultan muy familiares las historias de divorcios, separaciones familiares y juicios de tenencia como efecto de los resultados positivos de elección de candidatas mujeres.

Por otro lado, en el desempeño de sus funciones deben proyectar "perfil bajo" en múltiples dimensiones: frente al partido, a la sociedad, a otras mujeres, etc.; esto genera dificultad para impulsar políticas públicas desde la perspectiva de género.

Otro dilema es la gran heterogeneidad geográfica, étnica y social que confiere al país con características particulares que plantean desafíos en cuanto al avance y alcance efectivo de las políticas y servicios públicos para las ecuatorianas, tanto en la Sierra como en la Costa y la Amazonía. Esto dificulta aún más la participación política de las mujeres y su respuesta por parte de sus pares que ostentan el poder.

En este contexto, es inminente la necesidad de desarrollar estrategias que promuevan una profunda transformación cultural capaz de romper las ba-

rreras que actualmente impiden a la mujer ecuatoriana gozar de igualdad y equidad con relación al ejercicio de sus derechos y libertades políticas.

Transformaciones como las logradas en los países nórdicos, principalmente Finlandia y Noruega, son dignas de imitar. No los consideramos procesos sencillos, de hecho iniciaron mucho antes que nosotros y les ha llevado tiempo lograr sus resultados; sin embargo, el solo hecho de saber que esto es posible nos debe impulsar tanto a mujeres como hombres políticos a proponer y gestionar el cambio, el tan anhelado cambio de época.

Uno de los roles del Consejo de Participación Ciudadana es formar a la ciudadanía en valores y derechos humanos, contribuyendo al ejercicio de los derechos de participación. Actualmente, la transversalización del enfoque de género es una de sus estrategias más fuertes. Esta estrategia pretende generar una gran convergencia de esfuerzos desde todos los sectores del Estado y la sociedad para lograr la erradicación de los actuales patrones culturales, promoviendo aquellos que permitan la justa ubicación de la mujer en igualdad de condiciones frente al hombre, en la vida política y social del país.

Bibliografía

Coello, S. (08 de marzo de 2003). *La Conquista de las Mujeres es a Medias.* Recuperado el 27 de marzo de 2016, de http://www.eluniverso.

Consejo Nacional Electoral. (2014). *2013 Elecciones Generales.* Recuperado el 30 de marzo de 2016, de http://cne.gob.ec/documents/publicaciones/2014/libro_resultados_electorales_2013-r.pdf

Consejo Nacional Electoral. (2014). *Indicadores de la Participación Política de la Mujer.* Elecciones Seccionales 2014. Recuperado el 30 de marzo de 2016, de http://cne.gob.ec/documents/Estadisticas/indicadores%20de%20genero%202014.pdf

EFE. (22 de agosto de 2000). *Renuncia Presidenta del Congreso Ecuatoriano.* Recuperado el 30 de abril de 2016, de http://www.emol.com/noticias/internacional/2000/08/22/

El Comercio. (s.f.). *Dos Mujeres y su paso fugaz por altos cargos de poder público.* Recuperado el 30 de marzo de 2016, de http://www.elcomercio.com/actualidad/politica/mujeres-y-paso-fugaz-altos.html

Gobierno Nacional de la República del Ecuador. (s.f.). *Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.* Recuperado el 30 de marzo de 2016, de : http://www.buenvivir.gob.ec/objetivos-nacionales-para-el-buen-vivir

La Hora. (s.f.). *El Congreso con mayor participación femenina.* Recuperado el 28 de marzo de 2016, de http://lahora.com.ec/index.php/noticias/show/512097/-#.Vv-6t8PnhDlU

Lucas, K. (2000). Mujeres líderes/ *ECUADOR: Una indígena, vicepresidenta del parlamento.* Recuperado el 30 de marzo de 2016, de http://www.ipsnoticias.net/2000/03/mujeres-lideres-ecuador-una-indigena-vicepresidenta-del-parlamento/

Organización de las Naciones Unidas & Consejo de Participación Ciudadana y Control Social . (02 de marzo de 2016). Foro Nacional: Oportunidades y Desafíos para la Participación Política y Social de las Mujeres en el Ecuador. Quito.

Pérez Pimentel, R. (s.f.). *Nela Martínez Espinosa*. Recuperado el 27 de marzode 2016, de http://www.diccionariobiograficoecuador.com/tomos/tomo16/m4.htm

Publicaciones FLACSO Ecuador. (s.f.). *Mujeres en Ecuador*. Recuperado el 27 de marzo de 2016, de http://web.archive.org/web/20131225225253/http://www.vistazo.com/impresa/pais/?id=6553

Santos, T. (s.f.). *Abdón Calderón Muñoz: Crimen y olvido.* Recuperado el 27 de marzo de 2016.

Valdés Echenique, T., & Gomariz Moraga, E. (1992). *Mujeres Latinoamericanas en Cifras.* FLACSO Instituto de la Mujer.

Referencias:

Constitución de la República del Ecuador 1998.

Constitución de la República del Ecuador 2008.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pacto Internacional de los derechos civiles y políticos.

Ing. Soledad Buendía *

"EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES: REGULACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN EL ECUADOR"

** Es Quiteña, esposa, madre y abuela, una mujer luchadora, que trabaja en la construcción de un Ecuador equitativo, sin pobreza y sin discriminación. Se formó en Ingeniería de Gestión Empresarial y estudió su posgrado en Ciencias Políticas FLACSO. Se especializó en Gobernabilidad y Gerencia Política; Género, Justicia y Derechos Humanos; Administración de Empresas.*

Su trayectoria inició defendiendo los derechos y la participación de las mujeres, desde sus primeros años se le inculcó la importancia de la justicia, la solidaridad y la igualdad de oportunidades. Desde la universidad, como dirigente estudiantil defendió la gratuidad de la enseñanza; espacios desde los cuales ha aportado en la construcción de un país con justicia social y participativo, democrático.

Hoy como representante en la Asamblea reafirma su compromiso para trabajar por un país libre, independiente, próspero; sobretodo en esas 33 parroquias a las que representa.

RESUMEN:

En Ecuador académicamente y políticamente se ha debatido poco sobre el financiamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales. Este tema ha sido utilizado únicamente para deslegitimar a los actores políticos o ha tomado importancia en determinados casos que han generado conmoción pública al encontrarse casos dramáticos que riñen a la ética, el conflicto de intereses o el pago de favores y el accionar de políticos con determinados grupos o sectores de poder.

El presente ensayo pretende evidenciar la relevancia de esta temática ya que esta realidad ha limitado el ejercicio de Democracia en el país y cómo la legislación ecuatoriana, especialmente desde la aprobación de la Constitución del 2008, ha abordado esta problemática bajo los parámetros de la democratización y fiscalización de los recursos. Se tratarán temas de subvenciones públicas y donaciones del sector privado a favor de los movimientos y partidos políticos, la financiación referente a las campañas electorales, del rol y la importancia de los sujetos políticos en nuestra Democracia. Finalmente, comentaré el papel que juegan los medios de comunicación en este contexto.

PALABRAS CLAVES:

Constitución de la República/Código de la Democracia/financiación/Gasto Electoral/Organizaciones Políticas/sujetos políticos/Subvenciones Estatales/publicidad/medios de comunicación.

ABSTRACT:

In Ecuador academically and politically, it has been discussions about financing political organizations and election campaigns. This issue has been used only to delegitimize political actors or has become important in certain cases that generated public outcry, finding dramatic cases scold ethics, conflict of interest or paying favors and actions of certain politicians groups or sectors of power.

This paper aims to show the relevance of this subject, because this reality has limited the exercise of democracy in the country. Since Ecuadorian law, especially the adoption of 2008 Constitution, has addressed this issue under two parameters: democratization and control of resources.

In this essay, topics of public subsidies and private donations for political parties and movements were addressed, as well as election campaigns financing and the role and importance of political subjects in our democracy. Finally, I will discuss the role of the media in this context.

KEY WORDS:

Constitutión/ Democracy Code/ financing/ Electoral expenses/ Political Organizations/ political subjects/ state grants / publicity/ media.

1. Introducción

Apesar de ser un tema que debería generar una profunda discusión académica y política en amplios sectores del país, la financiación de las organizaciones políticas y las campañas electorales no han encontrado el eco suficiente para cimentarse en estudios permanentes y sostenidos de mediano y largo plazo en el Ecuador. Generalmente, esta escena del accionar partidista y la competencia política, solo sale a la luz en época de elecciones y es instrumentalizado como mecanismo de acusación personal y grupal entre candidatos opositores. Se convierte en una simple herramienta de deslegitimación del otro; es decir, interesa únicamente ganar electoralmente sin importar la deslegitimación a la que puede conducir el discurso político mal implementado-y lo de fondo- que debería ser la búsqueda de la transparencia queda descartado. Nada más simple que eso.

A esto sumemos que pasaron muchos años para construir un marco jurídico integral y codificado de la legislación nacional en materia electoral. Profundo error en el que se sumergieron los distintos actores políticos que gobernaron el Ecuador, fundamentalmente aquellos que cumplían el papel de parlamentarios, pues nunca existió la suficiente voluntad política e institucional para implementar una auténtica reforma constitucional y legal que regule de mejor manera este campo de la política y el Derecho.

Los medios de comunicación tampoco escapan de esta realidad. Quienes han dirigido los programas de opinión y los noticieros e informativos del país, poca importancia le han brindado a este tema, ubicándolo dentro de su agenda periodística una vez que ha estallado el escandaloso escenario de la corrupción o del financiamiento irregular de las organizaciones políticas y de sus campañas. Sin duda, en lo referente a investigación previa y periodística los medios quedan debiendo y largo.

Por los antecedentes expuestos, el presente ensayo pretende inyectarle singular relevancia al financiamiento de las organizaciones políticas y de sus campañas electorales en el Ecuador dentro de un contexto articulado bajo los parámetros de la democratización y fiscalización de los recursos públicos y privados que han sido utilizados por los movimientos y partidos políticos, tanto para su mantenimiento, organización y perdurabilidad en el tiempo, así como para la sustentación financiera de los distintos comicios que han tenido que afrontar.

2. Breves antecedentes y contexto general

Formulando una rápida retrospectiva encontraremos que en el Ecuador, una vez instaurado el régimen democrático en el año 1979, se trató –en cierta medida- de controlar y vigilar el comportamiento ético de las organizaciones partidistas a través de una primera iniciativa legal que para la época rigió las elecciones presidenciales y de otras dignidades de representación popular[1]. Sin embargo, esto no fue suficiente para que los representantes y líderes de las diversas fuerzas existentes lleguen a procesar adecuadamente un espacio de respeto bidireccional y conjunto a la legislación vigente, evitando la consolidación de acuerdos circunscritos a la ética – política, evadiendo el compromiso de administrar sus recursos económicos dentro de las actividades partidistas y campañas electorales de manera honesta y transparente ante los ojos de la opinión pública.

Esta fue una de las causas que motivaron progresivamente el descontento popular hacia los partidos políticos tradicionales. Inclusive la necesidad de contar con estructuras orgánicas, funcionales, democráticas, pluralistas y diversas que actúen como medios de transporte para trasladar las exigencias desde la ciudadanía al Estado[2] han ido desapareciendo del imaginario social derivando en una crisis permanente del sistema de partidos y que durante el período 1979 - 2007 parecía no encontrar una solución ideal al conflicto.

No olvidemos que el financiamiento público y privado de los partidos políticos y de las campañas electorales en el país han sufrido duros golpes durante el tiempo, envueltos en escándalos de corrupción donde se ha demostrado en más de una oportunidad que los dineros vinculados a las clases políticas ecuatorianas mantenían de por medio un interés poco sincero y generoso por parte del contribuyente, quien desempeñaba el rol de empresario - financista, y no de militante político, pues esperaba a cambio de su donación la respectiva maximización de la "inversión" a través de negocios con las instituciones estatales o prerrogativas legislativas que de una u otra manera le pudieran favorecer en el futuro.

Adicionalmente, el Ecuador ha carecido de espacios de debate ideológico, tarea fundamental para la cual estaban llamados a trabajar los partidos políticos. Al contrario de cumplir con este rol se transformaron en parcelas de poder donde disputaban internamente las prebendas hegemónicas de algunos dirigentes; promoviendo el centralismo democrático en la toma de decisiones, alejando a la masa social de la participación política activa, obstruyendo la generación

1 Las actuales características del sistema político ecuatoriano nacen en 1979 con el retorno a la democracia del país tras casi una década de dictadura militar y la puesta en vigencia de una nueva Constitución, la décima octava en la historia del país. Esta se vio acompañada de una Ley de Partidos Políticos, una Ley de Elecciones y una Ley de Control del Gasto Electoral que buscaban el establecimiento de un sistema de agrupaciones políticas modernas, ideológicamente coherentes, institucionalmente sólidas con rendición de cuentas claras ante la sociedad. Sin embargo, el modelo puesto en práctica no produjo los resultados esperados. Lejos de consolidarse como un sistema pluralista moderado, el Ecuador se ha caracterizado a lo largo de los últimos 25 años por ser un sistema pluralista polarizado donde las distancias ideológicas son marcadas y dificultan la construcción de acuerdos entre partidos(Rowland).

2 Los partidos son los mediadores por excelencia entre el gobierno y los ciudadanos pues en ellos descansa la doble función de canalizar y expresar los intereses de los gobernados frente a los gobernantes. Siendo una especie de eslabón de representación entre el gobierno y los ciudadanos, los partidos políticos reflejan las diversas aspiraciones de una sociedad heterogénea, pero también modelan la estructura social, económica y cultural de un país, a través de las políticas de gobierno que aprueban. Justamente es en las democracias consolidadas, donde a través de los partidos políticos, los ciudadanos pueden competir por el poder y acceder a él de manera legítima. Una vez en el gobierno, es necesario que los individuos electos cuenten nuevamente con el apoyo de un partido o una coalición de partidos para llevar a cabo una agenda de determinadas políticas de gobierno. En un contexto democrático de división de poderes, los individuos en el gobierno difícilmente podrían instrumentar políticas según su propia voluntad (Mejía, 2002, pág. 289).

de nuevos cuadros y desestabilizando con sus actuaciones la Democracia Interna del Estado.

Para corregir los errores históricos y a pesar que desde el retorno a la vida democrática se han impulsado varios cuerpos legales que en su debida oportunidad entraron en vigencia dentro de la normativa ecuatoriana, es precisamente en el año 2009 cuando se aprobó desde la Legislatura una codificación de normas jurídicas que abarcan diversos ámbitos del Sistema de Partidos Ecuatoriano, contenidas de manera dispersa en textos como la Ley de Elecciones, Ley de Partidos Políticos, Ley de Control del Gasto Electoral, etc.

Todo esto se procesó en lo que hoy denominamos como la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador– Código de la Democracia, donde además de los temas señalados anteriormente, se prevé el nuevo diseño institucional de los organismos colegiados encargados de ejecutar los procesos electorales en el Ecuador, así como aquellos que tienen potestad jurisdiccional para sancionar y castigar a los sujetos políticos por el incumplimiento de las normas constitucionales y legales.

La legislación vigente no solo obedece a una necesidad histórica por tratar de cambiar la realidad del financiamiento público y privado de los partidos sino también por una obligatoriedad desarrollada en la Carta Constitucional Ecuatoriana aprobada en el año 2008.

Justamente aquí empieza el rediseño y recomposición del sistema, estableciéndose los parámetros generales sobre la importancia, rol y objetivo fundamental que deben perseguir las agrupaciones políticas dentro del espacio público y las regulaciones inherentes a su financiamiento y gasto de recursos económicos.

A continuación, formularé un análisis que se encuentre delimitado respecto de las disposiciones constitucionales y legales vigentes que norman las subvenciones públicas y donaciones del sector privado a favor de los movimientos y partidos políticos en el Ecuador. Posteriormente, abordaré el tema de la financiación referente a las campañas electorales.

Creo importante dejar constancia que mi punto de vista no pretende constituirse en una verdad absoluta de valoración científica, sino por el contrario, ser un modesto aporte que me permita en mi calidad de legisladora y fundamentalmente como ciudadana, generar discusión sobre la trascendencia de transparentar los recursos pertenecientes a las organizaciones políticas y construir conciencia ética de que es imperioso para la sostenibilidad de un régimen democrático en el Ecuador contar con partidos y movimientos bien organizados, definidos programáticamente, con idearios e ideología establecida y con capacidad de aglutinamiento de amplios sectores sociales y no únicamente reductos oligárquicos de disputa de poder interno[3].

3 No hay que perder de vista la convergencia entre ética y política. A menudo los sistemas de financiamiento político parecen estar primariamente basados en una cierta debilidad ética que se pretende sustituir con aparatos burocráticos o intervención estatal. Se parte del supuesto que si no establecen subvenciones, los partidos caerán a merced de la corrupción y el delito. Mientras ello tenga un alto grado de probabilidad será muy poco lo que se pueda lograr porque cualquier sistema estará minando en su base, que es el talante ético de los individuos que lo componen. Este talante ético tiene diversos ingredientes: uno de ellos es la integridad moral y otro una disposición de servicio y de rendición de cuentas (Njaim).

3. El financiamiento de las Organizaciones Políticas y las campañas electorales en la Constitución de la República

A efectos de nuestro estudio es importante señalar lo que respecto a las Organizaciones Políticas expresa el artículo 108 de la Constitución de la República:

> Los partidos y movimientos políticos organizaciones públicas no estatales, que constituyen expresiones de la pluralidad política del pueblo y sustentarán concepciones filosóficas, políticas, ideológicas, incluyentes y no discriminatorias.
>
> Su organización, estructura y funcionamiento será democráticos y garantizarán la alternabilidad, rendición de cuentas[4] y conformación paritaria entre mujeres y hombres en sus directivas. Seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias.

Como se observa la primera apreciación en la que el constituyente se concentró para desarrollar esta norma, se relaciona con la categorización de los partidos políticos como organizaciones públicas, pero no estatales. Las razones para asumir esta determinación se sustentan en el razonamiento de las agrupaciones políticas que deben ser entes independientes y autónomos de las actividades estatales, pues su existencia misma parte del principio de asociatividad con la colectividad, es decir, con la sociedad civil. Deben pretender arraigarse paulatinamente en el conocimiento y aceptación popular, promover sus planes y programas de gobierno, evitar su burocratización y no utilizar maquinaria ni recursos estatales para el cumplimiento de sus fines.

De irrespetarse este enunciado estaríamos asistiendo a la estatalización de la política, lo cual obviamente difiere de los elementos necesarios que configuran un Estado constitucional y democrático. Existe evidencia que demuestra la confusión de los asuntos de la administración pública con fines partidistas que no constituyen una buena práctica para resolver los problemas sociales. En síntesis, deben ser los propios partidos en el Ecuador los responsables de movilizar sus bases de militantes y ser autosuficientes para articularse de manera amplia y diversa, sin restricciones de ninguna naturaleza.

De la misma forma el Texto Constitucional manifiesta que los partidos serán expresiones de la pluralidad política del pueblo, lo que conlleva a interpretar que todas las formas de pensamiento y de expresión política se encuentran garantizadas por la Carta Fundamental, siempre y cuando-vale la pena precisar- sus concepciones filosóficas, políticas, ideológicas sean incluyentes y no discriminatorias.

Retomando el art. 108 encontramos que dentro de la organización, estructura y funcionamiento; se garantizará la alternabilidad y conformación paritaria de las directivas entre hombres y mujeres, para lo cual acudirán a procesos electorales de selección interna o llamadas también elecciones primarias. En este sentido, el Texto Constitucional ofrece un importante avance para la legislación ecuatoriana. Por primera vez se admite que los

4 Mientras no haya respuestas satisfactorias a la demanda ciudadana de fiscalizar más enérgicamente a los partidos y las campañas, y los escándalos post-electorales continúen vinculándose con los gastos excesivos de los partidos y con su recurrencia sistemática a fuentes de financiamiento ilícitas, la solidez y viabilidad de nuestras instituciones electorales seguirán poniéndose en entredicho y el desprestigio de los partidos continuará exacerbándose(Guerrero Gutiérrez).

altos cargos de dirigencia interna de un partido no pueden, ni deben transformarse en cuotas de poder absoluto y se garantiza la participación política y el liderazgo de la mujer dentro de estos espacios organizativos de manera proporcional y equitativa.

Este es un adelanto en el terreno de la reivindicación de los derechos de las mujeres, lo cual amplía el campo de acción y equilibrio en la toma de decisiones, partiendo del respeto sustancial a la igualdad y equidad de género[5]. Finalmente, se señala que dichas elecciones directivas serán realizadas mediante procesos electorales internos. Este es otro de los pasos integrales que la nueva Constitución incluye en lo referente al Sistema de Partidos -tratando de dejar ese pasado sombrío donde cierta clase dirigencial manejaba con discrecionalidad las estructuras políticas- que pretende en el desarrollo de la norma, evitar que se desenvuelvan como entes aburguesados y oligárquicos que impiden la traslación del poder democráticamente.

Avanzando en el Texto Constitucional encontramos el art. 110, el cual se refiere al financiamiento de los partidos y movimientos políticos. Aquí se señala que "[…] se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados y simpatizantes, y en la medida en que cumplan con los requisitos que establezca la ley, los partidos políticos recibirán asignaciones del Estado sujetas a contro1[…].

Si bien es permisible la financiación a través de los aportes que hacen los "militantes", en la práctica esto es complejo, pues las circunstancias políticas obedecen a otros factores que impiden que los partidos y movimientos puedan autosustentarse con las propias contribuciones que reciban de sus bases[6]. Uno de los elementos a considerarse es la ausencia casi generalizada de voluntad ciudadana por integrarse a las organizaciones políticas, producto del desencanto popular ante las continuas desavenencias de los actores que han gobernado el Estado. Si aceptamos entonces como una realidad ineludible el fracaso histórico de los partidos políticos en el Ecuador el manejo de la cosa pública y sus irremediables costos en la legitimación ciudadana, hemos de aceptar también que sin militantes o afiliaciones constantes no se puede pretender sostener la financiación de una estructura partidista con todos los gastos operacionales, logísticos y formativos que esto genera; y más si se trata de una competencia electoral.

Destaquemos que para la asignación de recursos provenientes del Estado, los partidos o movimientos políticos deben cumplir con ciertos requisitos establecidos en la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en un acápite posterior me permitiré detallar de manera más puntual. Adicionalmente, el inciso segundo del art. 110 de la Constitución determina que el movimiento político que en dos elecciones pluripersonales sucesivas obtenga al menos el 5% de votos válidos a nivel nacional, adquirirá iguales derechos y deberá cumplir las mismas obligaciones que los parti-

5 En la ley de elecciones que fue derogada por la actual Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador – Código de la Democracia, ya se incluía cierta pretensión normativa que trataba de garantizar la participación equitativa de las mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular y se estableció que las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales debían presentarse con, al menos, el 30 % de mujeres entre principales y suplentes de forma alternada y secuencial, debiendo incrementarse el porcentaje en un 5% adicional en cada proceso electoral general hasta llegar a la igualdad en la representación. Así en los procesos electorales del año 2000 se presentaron listas con el 30% de participación de mujeres; en el 2002 con el 35% y en el 2004 con el 40%(Vela Puga).

6 Las cuotas son contribuciones periódicas que los afiliados entregan a la caja del partido, como consecuencia de pertenecer al mismo y que manifiestan la renovación de la adhesión de los miembros a la organización. Puede consistir en una cantidad única para todos los afiliados o, en otros casos, proporcional a los ingresos personales de cada uno de ellos, siendo esta última modalidad más igualitaria. Dos son las notas que caracterizan a esta fuente de ingresos: permanencia y periodicidad, a diferencia de las donaciones (voluntarias y episódicas)(Holgado González).

dos políticos. Si bien el constituyente no hace una diferenciación específica entre movimientos y partidos políticos, se evidencia con el precepto planteado, que unos y otros, en un inicio no son considerados como colectivos que poseen la misma organicidad; aunque de otra parte pueden llegar a tener coincidencias en sus objetivos, formas de expresión y cumplimiento de los mismos deberes y exigibilidad de derechos que les corresponden a ambas estructuras.

Puntualmente, sobre la financiación de las campañas electorales el art. 115 del marco Constitucional estipula que el Estado subvencionará la propaganda en los medios de comunicación de los sujetos políticos que participen en la contienda y garantizará su acceso equitativo e igualitario para la promoción de sus propuestas programáticas. Señala tácitamente que los sujetos políticos no podrán contratar publicidad en los medios de comunicación ni en vallas publicitarias. Con esta regulación constitucional las organizaciones políticas pierden la posibilidad de contratar directamente con los medios de comunicación, cerrando la brecha entre quienes podían pautar más –al tener mayores recursos financieros- y quienes tenían posibilidades mínimas de hacerlo por no tener dinero para aquello. La Constitución prevé además en el art. 219 numeral 10 que será el Consejo Nacional Electoral el encargado de ejecutar, administrar y controlar el financiamiento estatal de las campañas electorales y el fondo para las organizaciones políticas.

Dicha medida fue adoptada por el excesivo gasto electoral que derrochaban los diferentes actores políticos en sus campañas, inclusive varios de ellos se adelantaban a la convocatoria a elecciones generales y empezaban a difundir sus propuestas a través de cadenas de radio y televisión[7]. Bien valdría preguntarse entonces: ¿En democracia y sin topes máximos al gasto en publicidad o sin subvenciones estatales, estarán todos los ciudadanos en igualdad de condiciones para competir libremente por el ejercicio del poder? Evidentemente, no. Un caso particular y recurrente ha sido el del empresario Álvaro Noboa ex candidato presidencial, quien a raíz de la aprobación del Texto Constitucional perdió su influencia económica y mediática en muchos medios de comunicación nacional.

Así mismo, el art. 115 prohíbe el uso de los recursos y la infraestructura estatal, así como la publicidad gubernamental en todos los niveles de gobierno para la campaña electoral. La ley establecerá sanciones para quienes incumplan estas disposiciones y determina el límite y los mecanismos de control de la propaganda y el gasto electoral. La naturaleza de las normas tiene como objetivo central proteger que los intereses estatales y los de una organización política se imbriquen, apuntando fundamentalmente al partido que se encuentre gobernando y administre cualquiera de los distintos niveles de gobierno existentes en el diseño institucional del Estado. Consecuentemente, es inconstitucional e ilegal el aprovechamiento de las herramientas, dinero o bienes de la ad-

7 Aunque el dinero no forma parte del derecho de libre expresión, en una campaña electoral su posesión expande considerablemente la capacidad de un partido o candidato para dar a conocer su plataforma o transmitir su mensaje a un alto número de votantes. De aquí que, en la medida en que el financiamiento privado deba estar por debajo de ciertos límites, la libre elección de ciudadanos y candidatos enfrente también restricciones. De acuerdo con la posición libertaria, los topes de gastos y los límites de las aportaciones dañan directamente la capacidad de los votantes para ejercitar su libre elección, pues tales regulaciones afectan el número de alternativas que se le presentarán al votante y la cantidad de información en la que se basará para favorecer con su voto a un partido o candidato(Guerrero Gutiérrez).

ministración pública para favorecer a un determinado candidato dentro de una lid electoral. Esto conllevaría sanciones no solo de carácter civil, administrativo o electoral sino también de índole penal por malversación de fondos e incluso peculado.

Es importante dejar en conocimiento que el organismo encargado de fiscalizar y vigilar el gasto electoral es el Consejo Nacional Electoral, acorde con lo estipulado en el art. 219, No.3 de la Constitución de la República, que señala entre sus funciones: controlar la propaganda y el gasto electoral, así como conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos.

4. El financiamiento de las campañas electorales en el Código de la Democracia

La Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, coloca al financiamiento y control del gasto electoral en el título tercero, capítulo primero del mencionado cuerpo legislativo donde se establecen las normas que rigen a la campaña electoral, propaganda y límites del gasto. Ante este esquema, el art. 202 en lo principal manifiesta lo siguiente:

> [...] Durante este período, el Estado, a través del presupuesto del Consejo Nacional Electoral, garantizará de forma equitativa e igualitaria la promoción electoral que propicie el debate y la difusión de las propuestas programáticas de todas las candidaturas. El financiamiento comprenderá exclusivamente la campaña propagandística en prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias[8]. El Consejo Nacional Electoral reglamentará el financiamiento según la realidad de cada localidad. [...]

Este precepto jurídico es conexo con el art. 115 de la Constitución, que ya fija como responsabilidad del Estado las subvenciones de la propaganda que necesiten los partidos y movimientos políticos para cada una de sus campañas electorales. La Ley especifica con mayor certeza que el organismo encargado de regular y vigilar el comportamiento de los sujetos políticos es el Consejo Nacional Electoral, el cual además tiene potestad legislativa para expedir los reglamentos que tiendan a garantizar y desarrollar de mejor manera el marco normativo expuesto anteriormente.

El Código de la Democracia también ratifica la prohibición de la cual son objeto los partidos y movimientos políticos al no poder contratar propaganda y publicidad privada en medios de comunicación como la prensa escrita, radio, televisión y vallas publicitarias (Art. 203 inciso segundo). Así mismo, los candidatos a cualquier dignidad de elección popular están totalmente impedidos de entregar donaciones, dádivas o regalos a los ciudadanos según lo consagra el art. 204, el cual restringe una de las prácticas más inequitativas–incluso denigrantes- que sistemáticamente y de manera reiterativa se desarrollaban en los procesos electorales que vivía el Ecuador.

Muchos de los candidatos, principal-

8 La publicidad gratuita mitiga la falta de acceso a los medios, pero no ofrece una solución que contente a quienes carecen de apoyos empresariales. Sólo cuando se abarca a todo el espectro de ondas de radio y tv de la nación se puede tener una imposición relevante en el control de los medios. Pero aún en ese caso para la opinión pública queda la opción de no prestar atención a las piezas que no tienen buena calidad y esto es lo que ocurre en más de una oportunidad, presentándose de otra forma, una nueva desigualdad. La imposición rígida de tiempos y las limitaciones impuestas por la ley suele hacer de la publicidad partidaria un espectáculo poco atractivo en tiempos en que la imagen y el audio buscan una creatividad constante (Rial, s/f.).

mente aquellos que intentaban llegar a altas magistraturas, trataban de enlazar su necesidad de aglutinar algún caudal político a través de la consignación -sin rubor, ni estupor alguno- de regalos, ofrendas, obsequios, bonos particulares y hasta dinero en efectivo; degradando la forma conceptual y racional de hacer política, generando desigualdad de oportunidades y competencia desleal entre los aspirantes.

De otra parte, en caso que una organización política por su iniciativa hubiese empezado a fomentar actividades que difundan sus principios ideológicos, programáticos, planes de trabajo o candidaturas específicas, -siempre y cuando no se hubiere contratado privadamente en prensa, radio, televisión o vallas publicitarias-, todos los egresos que se ocasionaren producto de lo anotado serán imputados al gasto electoral de cada organización política, según lo manifestado en el art. 208 del Código de la Democracia.

En lo vinculado al cálculo matemático para determinar los techos máximos que un sujeto político puede gastar en egresos diferentes a los de publicidad, se establecen varios límites dependiendo de la candidatura a la cual se está postulando. Por ejemplo, en el caso de la elección del binomio de Presidente y Vicepresidente de la República, el producto se lo mide con base a la cantidad que resulte de multiplicar el valor de 0,15 centavos de dólar de los Estados Unidos de América por el número de ciudadanos que consten en el Registro Electoral Nacional. En caso de existir segunda vuelta, el monto máximo de gasto permitido para cada binomio, será el cuarenta por ciento del fijado para la primera vuelta. En estos valores se incluyen los gastos de promoción por estas candidaturas que se efectuaren en el exterior[9]. Si procedemos a realizar la operación matemática planteada encontraremos que los gastos permitidos a los sujetos políticos que aspiren llegar al sillón presidencial en el Ecuador son sumamente bajos, en consideración a otros países principalmente de Europa y norteamérica. Haciendo un breve cálculo, el monto aproximado resulta cercano a un millón de dólares americanos.

El Código de la Democracia en su artículo 211 concede al Consejo Nacional Electoral las funciones de control que en materia del gasto electoral contempla la propia Constitución –que en un apartado anterior ya lo señalábamos-, por lo cual, dicho organismo tiene la potestad de fiscalizar y realizar exámenes de cuentas en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos que se utilicen en las campañas electorales[10].

De igual manera, como mecanismo de transparencia en el manejo de los recursos existentes dentro de una campaña, el Consejo Nacional Electoral publica durante y después del proceso electoral toda la información relativa al financiamiento y gasto de los sujetos políticos, a través de la portal oficial del propio organismo, lo que permite la consulta, supervisión y acceso oportuno de la ciudadanía. Ratificando lo expresado en el art. 212 ibídem, se señala que la información relativa a la rendición de cuentas so-

9 Se debe transparentar todo lo referente a aportaciones y gastos de partidos y candidatos. En efecto reportar públicamente lo anterior es el método más recurrido para regular el financiamiento a partidos y campañas, y las medidas para mejorar tales informes se convierten continuamente en iniciativas de reforma. La popularidad de la transparencia (es decir, del conjunto de mecanismos mediante los cuales los partidos y candidatos dan a conocer públicamente el monto y manejo de sus recursos así como otra información relevante sobre su estructura y funcionamiento) como reforma sugiere que la importancia de cierta información para asegurar la libre elección es ampliamente reconocida. Muchos funcionarios electorales consideran que la transparencia evita la existencia de regulaciones más restrictivas. Para algunos es la mejor herramienta para garantizar la libre elección (Guerrero Gutiérrez, s/f.).

10 Anteriormente, el órgano encargado de llevar el control de las organizaciones políticas era el Tribunal Supremo Electoral, persona jurídica de derecho público que gozaba de autonomía administrativa y económica. Sus vocales eran designados por la mayoría de los integrantes del Congreso Nacional, de ternas presentadas por los representantes de los partidos políticos que hayan obtenido las votaciones más altas en las últimas elecciones nacionales pluripersonales (Vela Puga).

bre el monto, origen y destino de los gastos electorales será pública. Como observamos las normas prevén que cualquier persona pueda acceder a los datos correspondientes a la financiación de los partidos políticos, mucho más si se activan mecanismos de control social y veeduría ciudadana como ejes vertebradores de la vigilancia pública a las elecciones que se efectúen en el Ecuador, rol estratégico que en el pasado no estaba preceptuado de manera constitucional y legal.

De otra parte, las organizaciones políticas que se encuentren calificadas como tales por el Consejo Nacional Electoral están autorizadas para recibir aportaciones económicas lícitas, en numerario o en especie, a cualquier título, las cuales serán valoradas económicamente para los procesos electorales, consultas populares y revocatorias del mandato, según la valoración real del aporte a la época de la contratación o promoción. El art. 216 del Código de la Democracia en lo relativo a este tema menciona que las organizaciones políticas podrán recibir aportaciones para la campaña electoral de las siguientes fuentes:

> (...)1. Las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, así como las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten para sus campañas;
>
> 2. Los aportes o donativos efectuados en dinero o en especie, en forma libre y voluntaria por personas naturales de nacionalidad ecuatoriana, sea que residan en el país o en el extranjero y por las personas naturales extranjeras residentes en el Ecuador;
>
> 3. Los ingresos que los partidos y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas de sus bienes, así como de sus actividades promocionales.
>
> Las organizaciones políticas deberán declarar, registrar y justificar el origen y monto de los recursos y de los bienes obtenidos.

En lo principal y sobre el numeral 2 del párrafo precedente, el art. 218, ibídem, determina con claridad absoluta que el aportante y quien reciba el aporte no podrán adquirir compromiso alguno contrario a la ley o al servicio público como correspondencia o retribución al aporte entregado y recibido. Esta disposición se enmarca no solo en parámetros constitucionales y legales sino también éticos, para evitar la promoción de futuros escenarios que repitan acontecimientos de corrupción, presión y chantaje, tan repetidos en la arena política ecuatoriana de las últimas décadas[11].

En el Ecuador los aportes con "resorte" -como me atrevo a denominarles-, han pasado desde dineros provenientes del sistema financiero de este país hasta asociaciones ilícitas, delictivas o grupos políticos externos a nuestro Estado. En consonancia con lo expuesto en la Constitución ecuatoriana, el art. 219 en la parte pertinente menciona: "[...] prohíbase la recepción de aportes, contribuciones, o entrega de cualquier tipo de recurso de origen ilícito[12] [...]".

11 Por el contrario, el financiamiento público contribuye a que los partidos se liberen de presiones o influencias externas; es decir, robustece la autonomía de los partidos. Cuando el partido depende para su financiamiento de individuos o corporaciones que hacen grandes donaciones, los dirigentes y candidatos de ese partido pueden ser objeto de presiones para alterar sus decisiones –una vez que ocupan un puesto de elección popular-. Además, exige a los partidos que reporten públicamente sus ingresos y gastos; permite una mejor fiscalización de los fondos partidistas. En tales informes, se difunde públicamente el nombre de los donantes y el monto de los donativos, lo cual presumiblemente inhibe conductas ilegales y aumenta la confianza de los ciudadanos en los partidos (Guerrero Gutiérrez, s/f.).

12 Con relación a un estudio comparado con los demás países de la Comunidad Andina, en Ecuador el porcentaje de restricción a las personas jurídicas es del 10% pero sobre el gasto electoral autorizado para cada cargo a elegir. Bolivia, Ecuador y Venezuela comparten la prohibición a las contribuciones de contratistas gubernamentales mientras que ello no se menciona en Colombia, ni en Perú, país que colocamos en medio de los dos extremos porque en lugar de prohibiciones generales establece dos muy específicas: una referida a las contribuciones por actividades proselitistas y otra respecto de las organizaciones religiosas (Njaim, s/f.).

El art. 221 del Código de la Democracia puntualiza que la aportación de las personas naturales no podrá superar el 5% del monto máximo de gasto electoral autorizado para cada dignidad. Completa delimitando que el aporte de los candidatos no podrá exceder del 10% de dicho monto máximo de gastos electorales. En la misma línea es planteado el art. 222 del mencionada Código, donde señala que los ingresos que las organizaciones políticas y sus frentes sectoriales obtengan por las rentas financieras de sus bienes, así como de sus actividades promocionales, no podrán superar el 50% del monto máximo de gastos electorales autorizado[13].

Sobre el último artículo vale formular una precisión: al inicio del presente trabajo manifestaba con preocupación que en Ecuador históricamente no han existido organizaciones políticas que tengan fuentes de autofinanciamiento suficiente y que sean capaces de generar agrupaciones autosustentables que no dependan de los recursos o de las subvenciones que el Estado les asigne. En virtud de aquello, la norma legal propuesta dentro del Código de la Democracia en su art. 222 bien puede caer en la utopía y aunque la intencionalidad resulta loable, en la práctica la realidad puede ser muy distante de lo que se busca.

Ahora bien, en el caso que las organizaciones políticas no cuenten con los recursos suficientes para cubrir los gastos que suscita una campaña electoral, el art. 223 del mencionado Código, flexibiliza la posibilidad que los sujetos políticos puedan acceder a préstamos del sistema financiero nacional y puedan cancelarlos con recursos provenientes de su propio patrimonio[14]. Dichos préstamos por ningún motivo podrán ser objeto de condonaciones, ni los intereses que éstos generen. En ningún caso el monto total por concepto de créditos podrá exceder del 20% del límite máximo del gasto señalado por esta ley para los diferentes cargos. Es importante regular los montos que se pueden obtener mediante la prestación de un crédito bancario, pues como señalábamos en párrafos anteriores, en el Ecuador se ha dado la financiación política proveniente de sectores económicos estratégicos vinculados a las élites oligárquicas, representados fundamentalmente a través del sistema financiero. Como ejemplo basta recordar el caso Mahuad –ex Presidente de la República- quien fuera acusado por el ex banquero Fernando Aspiazu de haberle "donado" 3 millones de dólares para su campaña electoral.

En el mismo contexto de la financiación de las contiendas políticas, es obligación de todas las organizaciones designar una persona que tenga a su cargo el manejo económico de la campaña, la misma que será la responsable de la liquidación de cuentas y del reporte al organismo competente sobre los fondos, ingresos y egresos de la campaña electoral. Además, será el único facultado para suscribir contratos para una campaña de promoción electoral. Como mecanismo de organización en sus funciones, podrá delegar responsables económicos en las diferentes jurisdicciones territoriales mediante un poder especial, y,

13 Puesto que el partido político no es una asociación lucrativa ni se orienta a las actividades económicas, el patrimonio con el que cuenta no constituye precisamente una considerable fuente de financiación. Del mismo modo, tampoco es habitual que las formaciones políticas acometan muchas aventuras empresariales. Igualmente, el patrimonio mobiliario que resulta de las actividades propias del partido es apenas relevante puesto que las formaciones políticas no están preparadas ni tampoco tienen especial interés en emprender actividades económicas. De hecho, los intentos al respecto han resultado cuando menos un fracaso (Holgado González, s/f.).

14 En España por ejemplo, los créditos que algunas entidades conceden a los partidos, sobre todo en época electoral, constituyen una importante fuente de financiación de sus gastos, tanto electorales como permanentes. Sin embargo, en la mayoría de los casos han contribuido en gran medida a un excesivo endeudamiento de las formaciones políticas, que, al tener a su disposición de manera cómoda importantes cantidades de dinero, realizan más gastos de los que en realidad pueden afrontar a partir de las subvenciones públicas a las que tienen derecho y de las contribuciones de simpatizantes (Holgado González, s/f.).

Foto: Luis Astudillo C. / Agencia de Noticias ANDES

en caso de existir algún tipo de responsabilidad responderán de manera solidaria y conjunta entre todos ellos.

Anotemos que durante la campaña electoral las Organizaciones Políticas y sus alianzas a través de sus responsables económicos o procuradores comunes, deberán abrir una cuenta bancaria única electoral en una de las instituciones del sistema financiero nacional, con la finalidad de llevar un eficiente y efectivo registro financiero de todos los ingresos monetarios sin excepción alguna. El art. 225 del Código de la Democracia incluso señala que esta cuenta será diferente de la cuenta bancaria que posea la Organización Política, esto como línea de separación de los dineros que se utilice en la financiación de campañas y por otra parte el dinero gastado ordinariamente por concepto de funcionamiento de los partidos o movimientos. Para abrir una cuenta de esta naturaleza se debe presentar la certificación emitida por la autoridad electoral correspondiente y dicha cuenta no estará sujeta al sigilo bancario.

Esta disposición permite indagar, investigar, verificar o conocer en cualquier momento y bajo cualquier circunstancia el movimiento económico de la misma. De lo que se trata es de transparentar los procesos y fomentar mecanismos útiles para la autoridad de control en materia electoral.

Finalmente, es necesario recoger lo estipulado en el art. 226 del Código de la Democracia, el cual obliga al responsable del manejo económico de cada organización política llevar una contabilidad que deberá ser suscrita por un contador público autorizado y en el plazo de 90 días después de cumplido el acto de sufragio, la o el responsable del movimiento económico de la campaña con intervención de una contadora o contador público autorizado, deberá liquidar los valores correspondientes a ingresos y egresos de la campaña electoral presentando para ello un balance consolidado, el listado de contribuyentes con la determinación de los montos y los justificativos que la ley prevé de acuerdo al art. 230[15].

15 En comparación a las reglas de transparencia financiera de otros países de la Región Andina no se puede decir que las normas sean escuetas en materia de reportes sobre contribuciones y gastos. Todos los ordenamientos de estos países establecen su obligatoriedad. En Bolivia, Colombia y Venezuela es un deber Constitucional. En Perú la Ley de Partidos dispone, incluso, la inversión de la carga de la prueba, pues los aportes no declarados se presume que provienen de fuentes prohibidas. Los lapsos de presentación postelectorales van desde 4 semanas en Colombia y 16 semanas en Bolivia. En Venezuela por otra parte, los medios deben suministrar información cuando la solicite el Consejo Nacional Electoral sobre la publicidad que les haya sido contratada. En los casos donde existe financiamiento permanente encontramos que en Bolivia y Perú los reportes son anuales.(Njaim, s/f.).

5. El financiamiento de los movimientos y partidos políticos en el Código de la Democracia

El financiamiento de las Organizaciones Políticas se encuentra regulado en el capítulo cuarto de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, iniciando en su art. 353 que expresa: "Las organizaciones políticas reciben financiamiento público y privado acorde con lo preceptuado por esta misma ley; y, que de manera general se financiarán con los aportes de sus afiliadas, afiliados, simpatizantes y adherentes".

Con relación con este mismo tema y sobre el financiamiento privado el art. 359 del Código de la Democracia menciona que el patrimonio de los partidos y movimientos políticos podrá integrarse también con las contribuciones periódicas de los afiliados o adherentes, los recursos obtenidos de las actividades organizativas promovidas por sus frentes sectoriales, militantes o adherentes y por las rentas ocasionales generadas por sus inversiones, donaciones o legados[16]. De la misma manera, no podrán existir contribuciones anónimas y la persona natural o jurídica no podrá contribuir anualmente un monto superior al valor de 200 canastas básicas familiares, respecto de la fijación realizada por el INEC para diciembre del año inmediato anterior o que suponga más del 10% del presupuesto anual de la organización política respectiva[17].

Además, todos los ingresos deberán ser debidamente registrados en la contabilidad y publicados en el portal institucional de la respectiva organización, de todas las organizaciones que formen una alianza o en el portal del Consejo Nacional Electoral.

Sobre el financiamiento público se determina en el art. 355, ibídem, que en la medida que los partidos políticos cumplan con ciertos requisitos recibirán asignaciones del Estado, para lo que deberán obtener como mínimo el 4% de los votos válidos en dos elecciones pluripersonales consecutivas a nivel nacional; o al menos 3 representantes a la Asamblea Nacional; o el 8% de Alcaldías; o por lo menos un Concejal o Concejala en cada uno de, al menos, el 10% de los cantones del país. Como apreciamos la ley otorga varias alternativas dentro del Sistema Electoral para que un partido pueda ser acreedor y beneficiario de las subvenciones estatales; sin descuidar que la presente norma habla exclusivamente de partidos políticos, pues la Constitución de la República en su art. 110, inciso segundo, establece que los movimientos políticos que anhelen adquirir iguales derechos deberán cumplir las mismas obligaciones que los partidos, es decir alcanzar en dos elecciones pluripersonales sucesivas al menos el 5% de votos válidos a nivel nacional.

16 Es necesario regular adecuadamente la autofinanciación de los partidos, especialmente mediante el reconocimiento, control y fomento de las donaciones. Es irremediable reconocer el fenómeno de la financiación privada. Incluso deseable (desde el punto de vista constitucional) para lograr arraigar los partidos en la sociedad y obtener realmente un modelo democrático. Con relación a las cuotas de afiliación no se plantean problemas especiales. Esta fuente deseable en cualquier caso, no suele ser significativa pese a que existen ejemplos realmente loables en algunos países (como es principalmente el caso holandés, inglés o alemán). No se justifica que las cuotas lleguen a ser totalmente insignificantes como ocurre en otros países como España. En cuanto a las donaciones, en primer lugar debieran no establecerse cuantías máximas, idea que se enfrenta con el hecho de que en algunos países (España y Francia) no puede donarse más hasta un cierto límite. Sin embargo, parece mejor no limitar las cantidades que pueda asignarse a los partidos en concepto de donación. Al respecto ha de considerarse, efectivamente que no son deseables las donaciones de cuantía elevada; pese a esto, el interés principal ha de estar en el logro de la mayor transparencia posible y desde este punto de vista resulta aconsejable suprimir las limitaciones existentes con el fin de evitar el riesgo de que se realicen y no consten en los libros de cuentas de los partidos(González Varas, 1995).

17 Antes de la vigencia del Código de la Democracia, ya existía prohibición para recibir directa o indirectamente aportes económicos de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, aportes de empresas, instituciones o Estados extranjeros. Es por ello que la antigua Ley de Control del Gasto Electoral ya prohibía expresamente la recepción de aportes, contribuciones o entrega de recursos de origen ilícito tales como el narcotráfico o actividades prohibidas por la ley.

Sin el cumplimiento de este porcentaje mínimo de votos los movimientos no tendrían acceso al financiamiento estatal para el mantenimiento de sus estructuras políticas.

En lo referente a las contribuciones, éstas se realizarán con cargo al Fondo Partidario Permanente, que constará en el Presupuesto General del Estado, en una partida cuyo monto será equivalente al 0,3000 de los egresos fiscales constantes del mismo. Dicha partida provendrá de las multas que recaude el Consejo Nacional Electoral y suplementariamente de aportes del Presupuesto General del Estado. Es imprescindible entonces preguntarse ¿hasta dónde han llegado los esfuerzos fiscales del máximo organismo electoral para recaudar y cobrar las multas impuestas a los infractores electorales? y, de esta manera quitarle un peso de encima al Estado central para que no sea quien asuma casi totalmente la responsabilidad de financiar a las organizaciones políticas. También sería valioso conocer cuáles han sido las multas impuestas por el cometimiento de las infracciones, qué sujetos políticos las han cancelado y quiénes se encuentran en proceso de apelación ante el Tribunal Contencioso Electoral, que es el organismo encargado de resolver finalmente cada una de estas controversias jurisdiccionales.

Sobre el mecanismo y la forma de distribución de los recursos, el Código de la Democracia establece que el Consejo Nacional Electoral distribuirá el 50% en partes iguales a cada una de las organizaciones políticas que tengan este derecho; el 35% en forma proporcional al número de votos obtenidos por cada una en las últimas elecciones pluripersonales y el 15% será destinado al Instituto de Investigación y Análisis Político Electoral, cuyo funcionamiento estará a cargo del Consejo Nacional Electoral[18].

En la práctica este mecanismo de reparto viene a favorecer a los partidos tradicionales, pues ellos se llevan en un inicio el 50% del presupuesto, siempre y cuando, cumplan con lo exigido dentro de la ley, y, un 35% extra con base en la proporcionalidad de los votos obtenidos en las últimas elecciones pluripersonales.

En conclusión, un partido pequeño que no obtenga los votos necesarios o que no cumpla con lo planteado en la norma simplemente no recibe dinero del Estado para su estructuración y funcionamiento permanente. El razonamiento de restringir el aporte estatal a cualquier organización política obedece a la extensa atomización de fuerzas y agrupaciones que este hecho generaría, propiciando un escenario político disperso, fragmentado y con pocos niveles de gobernabilidad. Con lo estipulado dentro del Código de la Democracia se limita paulatinamente el aparecimiento fugaz de organizaciones que participan coyunturalmente o pretenden encontrar resquicios de poder dentro del sistema que les permita fortalecer sus intereses particulares.

En lo relacionado a las fuentes de financiamiento restringido, estas se encuentran determinadas en el art. 360

18 Sobre el financiamiento público podemos encontrar diversos criterios de gobierno para asignar los fondos a los partidos políticos, entre los cuales destacan 4 principales: 1. Montos iguales para cada partido; 2. Montos proporcionales en relación con el número de votos recibidos o de curules obtenidas en elecciones previas; 3. Una combinación de porciones equitativas y montos proporcionales a los votos recibidos; 4. Una combinación de montos proporcionales a los votos recibidos y montos proporcionales a la representación parlamentaria. Entre los 4 criterios, el más común es el segundo (Guerrero Gutiérrez, s/f.).

del Código de la Democracia. Las organizaciones políticas no pueden recibir directa o indirectamente aportes económicos de empresas estatales; de concesionarios de obras o servicios públicos de propiedad del Estado; de congregaciones religiosas de cualquier denominación; de personas naturales o jurídicas que contraten con el Estado, o de empresas, instituciones o Estados extranjeros. De lo anotado se desprende que esta disposición jurídica es casi una copia similar a la prohibición establecida para el financiamiento irregular de las campañas electorales que oportunamente lo había analizado.

Similarmente, en lo relativo a la administración de los fondos, es competencia y administración exclusiva del responsable económico o procurador común que será nombrado de acuerdo con su normativa interna, para lo cual deberá abrir una cuenta en alguna de las entidades del sistema financiero nacional. Es obligatorio también llevar un registro contable que deberá ser firmado por un contador público autorizado y que contará con todos los libros y documentos de respaldo de todas las transacciones, las cuales serán conservadas durante diez años después de realizadas las mismas.

En lo relacionado al régimen tributario las organizaciones políticas no pagan impuestos fiscales, municipales o especiales por los bienes raíces de su propiedad y por la adquisición y transferencia de los mismos, únicamente cuando estos estén dedicados para fines políticos de la organización. Los bienes y las acciones que constituyan inversiones estarán sujetos al régimen tributario interno vigente. En esta sección del Código de la Democracia (art. 364), el legislador lo que hace es desgravar los bienes raíces que pertenezcan a un partido o movimiento político que se encuentre utilizando para los fines ordinarios y comunes del aparato partidista. En virtud que el precepto solo se remite a bienes raíces, no se podría tomar en consideración otras posibilidades como vehículos o rentas que sean producto de negocios emprendidos por la propia organización[19].

Finalmente, dentro de este capítulo hay que destacar que el art. 365, ibídem, prevé que las organizaciones políticas deberán contar con un sistema de control interno que garantice la adecuada utilización y contabilización de todos los actos y documentos de los que deriven derechos y obligaciones de contenido económico conforme con sus estatutos o régimen orgánico. Y en lo concerniente al control externo de la actividad económico-financiera de los partidos, el órgano competente para fiscalizar[20] y examinar será exclusivamente el Consejo Nacional Electoral, al igual que sucedía en el caso de las campañas electorales[21].

19 Un importante aporte que nos trae la doctrina se sustenta en la necesidad de establecer la desgravación fiscal en el Impuesto a la Renta de las personas físicas cuando un ciudadano done o contribuya económicamente a un partido político. Esta medida pretende –principalmente- lograr el reto de autofinanciación, pero también acercar los partidos hacia la sociedad, y, especialmente, servir de estímulo para la participación ciudadana en la política mediante los partidos y lograr una revalorización social de la imagen de los partidos (González Varas, 1995).

20 Los órganos fiscalizadores (sean agencias electorales, ejecutivas, legislativas o judiciales) deben ser independientes, apartidistas y, específicamente, deben contar con facultades para hacer citaciones, proteger a informantes y acceder a cuentas bancarias. Las sanciones deben incluir acciones reparadoras, multas, enjuiciamiento penal y prohibición tanto para ejercer un cargo público como para acceder posteriormente al financiamiento público (Guerrero Gutiérrez, s/f.).

21 El sistema de financiación pública de los partidos políticos y de las campañas electorales debe apuntalar fundamentalmente a lo siguiente: 1. Reducir la influencia del dinero mediante el acortamiento de las campañas y establecer topes de gasto; 2. Mejorar la orientación y uso del financiamiento; 3. Disminuir el tráfico de influencias; 4. Fortalecer la publicidad, divulgación y transparencia; 5. Promover la competencia equitativa; 6. Fortalecer los órganos de control; 7. Hacer más eficaz el sistema de sanciones (Njaim, s/f.).

6. Los medios de comunicación como ejes mediáticos de los sujetos políticos

Dentro del escenario político ecuatoriano los medios de comunicación han desempeñado un papel preponderante en el posicionamiento o caída de personajes públicos que han aspirado ocupar cargos de alta responsabilidad popular; han definido mediante sus actuaciones editoriales o noticiosas la agenda gubernamental o sectorial de muchos presidentes o gabinetes de turno[22].

En el caso de varios líderes populares, éstos han sido desconocidos previo a su ingreso dentro de las lides electorales, pues no tenían cabida en la planificación comunicacional de los medios-o peor aún-, no irradiaban consistencia dentro del imaginario social del electorado. Sin embargo, como varios de estos candidatos contaban a su favor con el auspicio de extensas cadenas empresariales e industriales del país, dicha situación los colocaba fácilmente en el perfil ideal que los dueños de los medios de comunicación buscaban para capturar audiencia o para fortalecer sus intereses de cara a futuros gobiernos[23].

En Ecuador como en otros países de la región y el mundo, el principal acceso de información que han utilizado las masas para enterarse de los acontecimientos diarios de su comunidad o de su país ha sido la televisión y la radio[24]. Desde su aparecimiento a finales de la década de los 70 (la televisión mucho después que la radio), tanto la televisión como la radio consolidaron una imagen de credibilidad y veracidad entre sus seguidores lo cual no siempre fue auténtico, pues en la práctica muchos de éstos se convirtieron en actores políticos de la información entregando noticias u opiniones con claros sesgos ideológicos o con matices contrapuestos a la auténtica realidad que se vivía.

Además, no se puede dejar de señalar la estrecha vinculación entre los propietarios de los medios de comunicación privados y un sector dominante del sistema financiero del país. Como ejemplos tenemos lo que sucedía en el pasado con la estación televisiva Teleamazonas, de la cual su propietario era el máximo accionista de Banco Pichincha; dicho sea de paso la institución financiera más fuerte del Ecuador entre todos sus competidores. O como ocurrió con la familia Isaías ex dueños de Gamavisión y Telecentro, canales actualmente incautados, quienes utilizaron precisamente sus medios de comunicación para transmitir información falsa, no verificada, no contrasta-

22 Los medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a un comicio, los ritmos y los temas de una campaña, influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes. También se fija la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición en los períodos inter-electorales. En sus espacios se suele ganar o perder la legitimidad que permite o no una gobernabilidad eficaz. En este tiempo el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara y encantar los micrófonos. Debe influir para lograr que el "priming", esa "imprimación" que los medios imponen a la opinión pública, sea favorable a sus intereses, creando una agenda pública que le permita llevar adelante sus decisiones de gobierno u obtener un buen resultado electoral (Rial, s/f.).

23 Para que un medio como la televisión desempeñe un papel realmente neutral durante la campaña electoral es necesario que la información política diaria de carácter no electoral se mantenga dentro de los límites determinados por la noticia ofrecida, un cierto equilibrio en las referencias a líderes de los partidos políticos y que se abstenga de favorecer tendenciosamente a una determinada opción (Del Castillo, 1985).

24 Comparándolo con el caso español, hasta finales de los años sesenta la radio era el principal vehículo de adquisición de información utilizado por los españoles. En los albores de los setenta la televisión sustituirá definitivamente a la radio en el desempeño de aquella función. Para muchos españoles la televisión se convertiría en el único medio de consumo de información. Ya entre los años 73 y 77 el volumen de espectadores aumentó considerablemente. No hay que olvidar que las elecciones de 1977 se celebraban en un contexto caracterizado por la falta de conocimiento previo de las distintas opciones políticas y, por consiguiente, la televisión se convertía en el medio más importante para hacer llegar al potencial votante la información electoral (Del Castillo, 1985).

da y que beneficiaba a determinados grupos políticos del país.

En Ecuador la mayoría de ciudadanos que escuchan radio y miran televisión provienen de los estratos socioeconómicos más humildes, pues las personas de los segmentos sociales más acomodados prefieren leer el periódico o revistas de opinión. Bajo esta realidad casi todos los sujetos políticos han optado por concentrar sus recursos en campañas televisivas y radiales que les posibilite captar audiencia y mejorar sus opciones de triunfo electoral[25].

Con el nuevo Texto Constitucional aprobado en el año 2008 y con la nueva legislación electoral vigente podemos comprobar que esta circunstancia pasó a ser ajena y distante de lo que ocurría comúnmente en el pasado[26].

En efecto, el modelo que adoptaron los medios de comunicación en nuestro país fue el de libre mercado, es decir, campañas políticas guiadas exclusivamente por el ánimo de lucro y que se sometían al vaivén de la oferta y la demanda sin ningún tipo de regulación jurídica o control institucional. En virtud de aquello, el acceso a los medios se construyó basándose en la capacidad de pago que en su debida oportunidad tenían los candidatos o los partidos. Esto condujo a que se produzcan abismales brechas entre unos y otros aspirantes, tratos discriminatorios y consolidación de determinadas tendencias ideológicas identificadas con los mismos propietarios de los medios.

En efecto, en Ecuador históricamente el principio de equidad para acceder a los medios de comunicación por

Foto: Luis Astudillo C. / Agencia de Noticias ANDES

25 Las campañas son cada vez más costosas. Dada su reducción a 45 días calendario la opción más eficaz para cubrir a la mayor audiencia posible es, sin duda alguna, la televisión. De allí que los costos electorales se dispararon en la última elección. De acuerdo con datos de la organización Participación Ciudadana, el 94,9% de los recursos se orientaron hacia la televisión (campaña presidencial año 2002) (Rowland, s/f.)

26 En Latinoamérica en cuanto al acceso de los partidos a los medios, cabe distinguir según se trate de la televisión, la radio o la prensa escrita. En el caso de la televisión existen cinco modalidades principales: a) Franja diaria y gratuita, como ocurre en Brasil y Chile; b) Sistema mixto, donde existe un acceso público gratuito, pero en el que predomina la modalidad de contratación publicitaria sin límite en los medios privados, tal como ocurre en Argentina; c) Acceso plural y permanente, gratuito y/o pagado pero con límites tanto para fines electorales como para la divulgación de sus programas ideológicos y de sus puntos de vista en relación con los asuntos de interés nacional, tal como sucede en Colombia y México; d) Acceso pagado sin topes, por ejemplo Guatemala y Honduras, y e) Acceso pagado con topes máximos, como en Costa Rica. Ecuador se incluía en éste último caso pero cambió debido a las reformas explicadas dentro del presente trabajo (Zovatto, s/f.).

27 La libertad de información presupone que cada fuerza partidaria puede expresar sus puntos de vista ideológicos y programáticos a través de sus dirigentes a todos los ciudadanos. La equidad parte de la idea de que todos tienen oportunidad de ser vistos, que hay un mínimo de tiempo-espacio que debe disponer cada fuerza política en los medios y que el mismo debe ser otorgado de acuerdo a la representatividad que tienen las fuerzas políticas en la ciudadanía; hecho medible, sea por medio del apoyo que reciben a través de encuestas de opinión pública o en la instancia de los comicios cuando cada fuerza es fácilmente mensurable por el número de votos que obtuvo (Rial, s/f.).

parte de todos los actores políticos involucrados, resultó una tarea difícil de garantizar. Los dueños y administradores de los medios de comunicación, frecuentemente se encuentran vinculados con poderosos grupos empresariales, económicos y políticos del país[27].

Se ha llegado inclusive a verificar que en medios constituidos como compañías, quienes controlan los paquetes accionarios mayoritarios de la empresa generalmente tienen intereses específicos para promover o defender determinados temas que los conducen a privilegiar mayores espacios de entrevistas o tiempos de cobertura a aquellos grupos políticos que manifiestan o representan sus intereses[28].

28 En síntesis, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión) con el financiamiento de la política es una relación de carácter complejo y hasta contradictorio. Por un lado, los medios juegan un papel central en la fiscalización de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la "videocracia" y del homo videns- por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales. Zovatto, Daniel. "Dinero y política en América Latina: una visión comparada", Tomado de: [http://www.idea.int/publications/money_la/upload/2%20%20Dinero%20y%20pol%C3%ADtica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20una%20visi%C3%B3n%20comparada.pdf], 25 de marzo de 2016.

Bibliografía

Del Castillo, P. (1985). *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales.* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

González Varas, S. (1995). *La financiación de los partidos políticos.* Madrid: Dykinson.

Guerrero Gutiérrez, E. (s.f.). *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc6.pdf

Holgado González, M. (s.f.). *Financiación de partidos y democracia paritaria.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_xtiu3ufLAhWJJB4KHQPRBr0QFgggMAE&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F246165.pdf&usg=AFQjCNFvtbUztYkNdGkLNtu2TlEh-oWD5A&sig2=UVt2A_f01Pd

Holgado González, M. (s.f.). *La financiación de los partidos políticos en España.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi_xtiu3ufLAhWJJB4KHQPRBr0QFgggMAE&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F246165.pdf&usg=AFQjCNFvtbUztYkNdGkLNtu2TlEh-oWD5A&sig2=UVt2A_f01Pd

Mejía, A. (2002). Partidos políticos: el eslabón perdido de la representación. En Fundación Konrad Adenauer, *Gobernabilidad democrática. Sistema electoral, partidos políticos y pugna de poderes en Ecuador* (1978-1998). Quito.

Njaim, H. (s.f.). *Financiamiento político en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/parte2cap2.pdf

Rial, J. (s.f.). *Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/Parte1Cap2.pdf

Rowland, M. (s.f.). *Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos Ecuador.* Recuperado el 24 de marzo de 2016, de https://www.researchgate.net/publication/237797789_ANALISIS_COMPARATIVO_SOBRE_FINANCIAMIENTO_DE_CAMPANAS_Y_PARTIDOS_POLITICOS_ECUADOR

Vela Puga, A. (s.f.). *Regulación jurídica de los partidos políticos en el Ecuador.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/regulacionjuridica.pdf

Zovatto, D. (s.f.). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada.* Recuperado el 25 de marzo de 2016, de http://www.idea.int/publications/money_la/upload/2%20%20Dinero%20y%20pol%C3%ADtica%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20-%20una%20visi%C3%B3n%20comparada.pdf

Normativa

Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador.

Asamblea Nacional Constituyente (2009). Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LA DEMOCRACIA BOLIVIANA

Lic. Dunia Sandoval Arenas *

** (Santa Cruz- Bolivia 1964) Vocal del Tribunal Supremo Electoral de Bolivia. Economista y Comunicadora Social. Máster en Periodismo por la Universidad del País Vasco España. Diplomada en Gestión de Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial. FLACSO/Universidad Andina. Docente universitaria de pregrado y postgrado en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz Bolivia, desde 1994 hasta 2015, cuando fue elegida Vocal. Investigaciones relevantes: Santa Cruz. Economía y Poder (2003), Aportes de los laicos a la Asamblea Constituyente (2007), Debates y propuestas en tiempos de Cambio (2012), Representaciones de las mujeres en la historia de Santa Cruz 2015. Distinciones importantes, joven sobresaliente de Santa Cruz, Cámara Júnior 2004, Economista del Año 2013 en la categoría investigación, Mujer Economista del año 2015. Ambos reconocimientos otorgados por el Colegio de Economistas de Santa Cruz-Bolivia. Líder Latinoamericana 2015, Distinción Enrique Cresto otorgada por el Senado de la Nación Argentina (septiembre 2015). cdunia@hotmail.com*

RESUMEN:

En el VII Encuentro de Magistradas Electorales realizado en Brasilia, en marzo de 2016, se destacó a Bolivia, como el país con mayor participación de mujeres en espacios políticos, debido a la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia. Este es un hecho histórico para el país, que posiciona a Bolivia, como el segundo país en el mundo con mayor participación de mujeres en espacios políticos. Bolivia paso de tener en 1982 el 2% de representantes femeninas en el legislativo, a un porcentaje paritario en la actualidad.

En Bolivia la participación política de las mujeres ha logrado avances en niveles legislativos, consejos municipales y asambleas departamentales; aunque los niveles ministeriales, aún están siendo liderados por varones. Los procesos de paridad y alternancia provienen de luchas de organizaciones feministas y movimientos sociales de mujeres indígenas, quienes en los últimos años lograron acciones favorables en la participación de la mujer en diferentes espacios políticos. Aunque en la actualidad exista una mayor participación de la mujer en espacios de poder, no deja de tener dificultades en el ejercicio de funciones, por lo que ha existido la necesidad de la promulgación de una ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres (Ley 843).

PALABRAS CLAVES:

Bolivia/mujeres en política/cuotas de paridad y alternancia/democracia.

ABSTRACT:

In Brasilia, march 2016, was held the VII Meeting of Electoral Magistrates, Bolivia stands out with the biggest participation of women in political spaces, due to the application of parity and alternation law.

This is an historic fact for the country, that established Bolivia as the second country in the world with more participation of women in political spaces than others. Bolivia 1982, had 2% of female representatives in the legislature, compare at the actual percentage.

The women political participation in Bolivia women political participation has made progress in legislative levels, municipal councils and departmental assemblies; although ministerial levels, they are still being led by males. Processes parity and alternation struggles come from feminist organizations and social movements of indigenous women, who in recent years managed positive actions on participation of women in different political spaces. Although, nowadays there is greater participation of women in positions of power, even the difficulties in the exercise of functions, so there has been a need for the enactment of a law against harassment and political violence against women (Act 843).

KEY WORDS:

Bolivia/politics/ woman rights/ quotes system/democracy .

1. Participación Política de las mujeres en América Latina

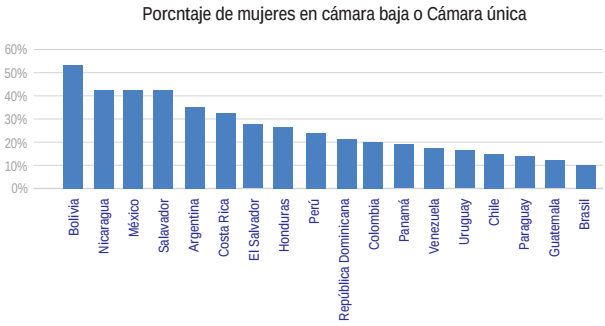
En el VII Encuentro de Magistradas Electorales realizado en Brasilia, en marzo de 2016, se destacó a Bolivia, como el país con mayor participación de mujeres en el parlamento y por la aplicación de la Paridad y Alternancia, que permite la presencia paritaria de Concejalas y Asambleístas Departamentales mujeres.

En el contexto de la búsqueda de la paridad, alternancia y equidad presentamos los datos de la situación de participación política de las mujeres en Bolivia, en espacios elegidos y designados, Parlamento, Asambleas Departamentales y Municipios. Así como la situación de los ministerios designados por el Presidente y el propio órgano electoral. Pero lo más importante es identificar las causas, los procesos que han permitido mejorar la situación de participación política de las mujeres en Bolivia a partir de la Constitución de 2009, para reconocer los avances, pero también para establecer los desafíos pendientes como parte de las demandas sociales por la participación política de las mujeres en América Latina y en el mundo.

Pilar Tello, Coordinadora de Género de IDEA Internacional, explica la participación de las mujeres en América Latina.

> En Latino América, sin duda hay un importante incremento en la representación de mujeres en cargos de elección popular dentro de órganos legislativos en los últimos diez años. Sin embargo, los avances no son iguales y hay grandes diferencias entre países. Por un lado, está un grupo de ha superado el 40% de mujeres en el parlamento, pero, por otro el que persiste la subrepresentación femenina, teniendo menos de 20%

de mujeres. (...) Hoy en día en Latino América, el promedio regional de mujeres en Cámara Baja o Cámara Única alcanza el 26% porcentaje un poco más alto comparado con el promedio global que alcanza 22%, según los datos de la Unión Interparlamentaria. (Tello, 2016)



Fuente: (IDEA INTERNACIONAL, s/f.)

Actualmente, en América Latina dos mujeres ejercen la presidencia, Michelle Bachelet en Chile y Dilma Rouseff en Brasil. Sin embargo, no existe correlación entre la presencia de presidentas y la participación en los parlamentos. Brasil tiene el más bajo nivel (10% de mujeres parlamentarias, mientras que Chile está en el 15%. Es decir, los gobiernos de mujeres no necesariamente influyen en la participación de parlamentarias.

Para Pilar Tello:

> Las cuotas de género han sido fundamentales para promover el incremento de mujeres en cargos de elección popular. De los 18 países Latinoamericanos, 16 cuentan con mecanismos para promover una mayor presencia de mujeres en cargos de elección popular: cinco han aprobado la paridad (Ecuador, Bolivia, México, Costa Rica y Nicaragua); nueve cuentan con cuotas de género a nivel legislativo; y dos (Panamá y Paraguay) cuentan con cuotas únicamente para elecciones primarias o internas. (Tello, 2016)

Para que las normas sean cumplidas, es necesaria una conciencia ciudadana respecto a la participación política de las mujeres y la propia acción ciudadana de mujeres organizadas que hagan cumplir sus derechos. No existe necesariamente correspondencia entre los avances en las leyes y la participación política de las mujeres. Cuando no existe conciencia ciudadana respecto a la participación política de las mujeres. La cultura política latinoamericana es patriarcal y machista, por eso la efectividad de los mecanismos de cuotas está vinculada a la posibilidad real que obtengan las mujeres de influir en los partidos para la confección de listas, priorizando a las candidatas como titulares, así como, de mecanismos de control informáticos en la inscripción o a la existencia de sanciones al incumplimiento de la cuota.

La cultura política latinoamericana patriarcal está dominada por características masculinas en la búsqueda del poder, como la agresividad, la competencia y la descalificación. La lucha por el control intimida a las mujeres que culturalmente son socializadas como concertadoras y generosas en la concesión del poder y el control a otros. Por eso incluso las mujeres que logran ejercer el liderazgo y ocupan espacios públicos, son excluidas en la toma de decisiones fundamentales. A pesar de los avances, la democracia solo se ejerce completamente con la inclusión de la diversidad ciudadana

en la participación política. Que se traduzca en leyes que sean encarnadas por mujeres y varones conscientes de la importancia de la participación equitativa en el poder político y en la toma de decisiones.

2. Participación política en la Democracia Boliviana.

Las mujeres no participaron como firmantes del Acta de Creación de la República de Bolivia el 6 de agosto de 1825. La primera Constitución no tomó en cuenta a las mujeres como seres humanos con derechos políticos. La Constitución excluía de la ciudadanía a los indígenas que eran la población mayoritaria. En el Siglo XIX se consideraba como "natural" la exclusión de las mujeres el mundo público. De hecho se las consideraba como incapaces de ejercer la política y el derecho al voto estaba negado.

> Los móviles que determinaron la ausencia de interpelación y disputa sobre la ciudadanía femenina de parte de la élite criolla dominante respondían a una percepción que naturalizaba el lugar de la mujer en el mundo privado, donde la ciudadanía como construcción y reconocimiento de sujetos libres e iguales no penetra. Por lo tanto, ser o no ciudadana o permanecer al margen de lo público no requería polemizarse, es decir, se veía como algo que formaba parte indisoluble del "orden natural de las cosas. (Zabala Canedo, 2014)

El inicio del siglo XX significó la continuación de la exclusión política. Los partidos tradicionales, liberal y conservador gobernaron durante la primera mitad del siglo XX con Constituciones que excluían el voto de las mujeres y de los indígenas, con la condición excluyente de tener rentas y de saber leer y escribir. La Revolución de 1952, que provino de una insurrección popular de obreros y campesinos se expresó en el voto Universal. Decreto Supremo 3128, del 21 de julio de 1952. Las mujeres ejercieron el voto por primera vez en las elecciones nacionales de 1956 (Zabala Canedo, 2014).

Las mujeres empezaron a participar en calidad de electoras. Aunque las Constituciones reconocían la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, como la Constitución de 1967, en su art. 6 señala que: "Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica con arreglo a las leyes. Goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos por esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma (...)".

En 1990, con la Ley de Cuotas, establecía que al menos un tercio de los candidatos debían ser mujeres. Esta fue una medida pionera que fue burlada con la participación de mujeres solamente como suplentes. En 1994, la Ley de la Participación Popular que establecía la igualdad de condiciones de participación entre hombres y mujeres para la democracia local y mencionaba -entre los deberes de las Organizaciones Territoriales de Base- la promoción del acceso equitativo de las mujeres a niveles de representación. Este fue un inicio de la participación femenina en los poderes municipales, locales y territoriales.

En 1997 se incorporó en el Código Electoral la cuota del 30% para las listas cerradas de las elecciones par-

lamentarias, que en 1999 se extendería a las elecciones municipales. Estas leyes se consolidaron en 2001 en una nueva normativa en que se establecieron las cuotas para las elecciones de senadores, diputados y concejales.

Por su parte, en la Ley de Partidos Políticos (1999) se disponía la obligación de incluir al menos un 30% de mujeres en todos los niveles de dirección territorial y funcional de las organizaciones; mientras que en la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) se estableció la obligación de un 50% de mujeres en las candidaturas para los cargos de representación popular, con alternancia de género en las listas de candidatos.

A partir de la aprobación de la Constitución Política del Estado, los regímenes electorales se modificaron, en 2010 se aprobó la Ley 026 del Régimen Electoral, actualmente vigente, que en sus artículos 11 y 58 establece los principios de paridad y alternancia de género en la conformación de las listas de candidatos a diputaciones y senadurías. La aplicación de la paridad y alternancia en las listas oficiales de todos los partidos políticos y en cargos de titularidad, no hace otra cosa que completar el largo proceso de "discriminación positiva" en la representación política femenina.

En esta ponencia, se demuestra que los mecanismos de acción afirmativa sí han sido eficientes en el caso boliviano para lograr una mayor participación política de las mujeres en los gobiernos departamentales y municipales y también en la Asamblea Legislativa Plurinacional (Parlamento).

También se ha despertado una mayor conciencia social respecto a la participación de mujeres en los ministerios de Estado. En cuanto al Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, 018, de 16 de junio de 2010, establece la paridad en la Constitución de sus miembros: art. 12. "El Tribunal Supremo Electoral está compuesto por 7 vocales, de los cuales al menos 2, serían de origen indígena originario campesino. Del total de miembros del Tribunal Supremo Electoral al menos 3 serán mujeres"[1].

Estos procesos se dieron a partir de la recuperación de la democracia en Bolivia, desde 1982 luego de dictaduras entre 1964 y1982 que negaban los derechos políticos, las luchas democráticas impulsaron el reconocimiento de los derechos humanos. Del autoritarismo militar se pasó a valorar a las instituciones democráticas, como el parlamento. La democracia como institución liberal se restableció con una nueva relación entre la sociedad y el Estado. Los partidos se convirtieron en las décadas de los 80 y 90 como los interlocutores entre los ciudadanos y el poder. A pesar que existieron conflictos entre derechas e izquierdas, la participación electoral ciudadana fue notable. En 1985 se inició una etapa de Democracia Representativa con las alianzas entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) -el partido del Dictador Hugo Bánzer-, entre los más importantes. Ellos realizaban alianzas para gobernar y prácticamente tomaron el poder en lo que se llamó la Democracia Pactada entre 1985 y 2005.

Sin embargo, en esta etapa, no se logró la inclusión de las mujeres:

1 El actual Tribunal supremo Electoral de Bolivia está compuesto por 4 mujeres y tres varones. Katia Uriona Gamarra, Presidenta. Antonio Costas Sitic. Vicepresidente. Dunia Sandoval Arenas, José Luis Exeni, vocales y los vocales indígenas, María Eugenia Choque Quispe e Idelfonso Mamani Romero. Completa la lista la vocal elegida por el Presidente del Estado, Lucy Cruz Villca. Los vocales se eligieron en julio de 2015, de entre 403 postulantes.

> Si bien la democracia formalmente garantizaba la universalidad de los derechos políticos, en los hechos y desde una dimensión sustantiva se demostraba frágil y excluyente a la hora de considerar a las mujeres como sujetas de poder. Su presencia desigual y marginal en los espacios de definición política del nuevo mapa institucional actualizaba las contradicciones de una teoría liberal, que sitúa al ciudadano como sujeto neutro en cuanto al sexo, ignoraba las condiciones de desigualdad y desventajas genéricas. (Zabala Canedo, 2014)

Desde 1985 hasta el 2002, los partidos fueron los actores principales y las luchas políticas se resolvían en el parlamento. Los partidos de centro derecha cogobernaban en Bolivia. En este contexto, la Ley de Participación Popular de 1994, constituyó un hito permitiendo la participación política de algunas mujeres en los Concejos Municipales y como participantes del Control Social, reconociendo la pluralidad de la representación local. Los movimientos de mujeres canalizaron las demandas sociales hacia el Estado visibilizando las jerarquías de género que estaban vigentes en las instituciones y en el sistema político.

A mediados de los años 90, tanto parlamentarias como organizaciones de mujeres de la sociedad civil lograron posicionar el tema de los derechos ciudadanos de las mujeres. Se amplió la preocupación por la presencia de mujeres en las instituciones y en los órganos del Estado. En este contexto se realizaron foros auspiciados por PNUD, Coordinadora de la Mujer y otras instituciones que debatieron sobre la desigualdad.

Fue un logro que la sociedad identifique la relación directa entre la democracia e igualdad de oportunidades, ya que anteriormente había una igualdad solamente jurídica. Como señala María Eugenia Rojas:

> Igualdad real: tener una misma condición y oportunidad de vida para todos y todas incluidas las sanciones para todos y todas. Igualdad aparente: cuando no se goza de la misma, se hace diferencia, condición y oportunidades de vida para todos y todas, incluidas las sanciones diferenciadas. (Rojas, 2014)

Las luchas de los movimientos de mujeres buscaban acceder a una igualdad real. El sistema de cuotas, fue un intento para ejercer una "acción positiva", como "discriminación positiva que lleve a corregir situaciones de discriminación y que logre una igualdad real de derechos entre varones y mujeres, derecho consagrado en la constitución y las leyes.

El Foro Político de Mujeres en 1996, fue una organización intra-partidaria e interinstitucional que logró los cambios. "Inicialmente se funda como Foro de Mujeres Políticas, luego se refunda como Foro Político de Mujeres para denotar un espacio más amplio y plural conformado por políticas, feministas y organizaciones de la sociedad civil" (Zabala Canedo, 2014).

Uno de los logros de este foro, en 1997, fue la aplicación del art. 60 de la Constitución Política del Estado, que estableció la obligatoriedad de los partidos para incorporar en las listas un mínimo del 30% de mujeres.

Las cuotas fueron resistidas en el debate parlamentario, se tomaron como un acto coercitivo. Explica Lourdes Zabala que se afirmaba que establecer a priori porcentajes de participación

política para las mujeres, encubre la incapacidad de este sujeto social para disputar y alcanzar por sus propios méritos aquellos espacios. Como consecuencia se argumentaba que al eliminarse la sana competencia, se estaba poniendo en riesgo la calidad de la representación. Es decir se estaba llevando a la política los criterios neoliberales del libre mercado, sin considerar las características sociales de exclusión histórica.

Argumentos similares se vertieron posteriormente, para criticar la inclusión de pueblos indígenas minoritarios en el Parlamento Boliviano y en las Asambleas Departamentales. Actualmente, se acepta la inclusión de asambleístas indígenas, como un avance de la Democracia Intercultural. Pero estos temas fueron un proceso.

El sistema de cuotas dio resultado. En el periodo 1982/1985 la totalidad de los 27 senadores eran varones. Lo mismo en la gestión 1985/1989. En la gestión 1993/1997 había una senadora titular. Mientras que en la gestión 2002/2005, cuatro mujeres senadoras de 27 puestos fueron electas. (PNUD, 2010)

La representación política femenina en la Cámara de Diputados, fue de 11 mujeres sobre 62 titulares entre 1997 y 2002 (17,74%) y entre 2002 y 2005, 27,42%; finalmente, entre 2005 y 2009, las mujeres formaban el 28,33%. (PNUD, 2010)

Es decir la proporción de mujeres diputadas fue cercana al 63% que se proponía.

Las cuotas fueron un proceso; sin embargo, las luchas de las organizaciones de mujeres avanzaron hacia los pedidos de paridad y alternancia.

Sin embargo, a pesar que se abrieron espacios para las mujeres a nivel local como Concejalas y el Parlamento, el estudio de María Eugenia Rojas demuestra que se mantienen diversos tipos de discriminación del ejercicio de las mujeres en la política, iniciando con la discriminación de género, la discriminación socioeconómica, la discriminación por edad, y la discriminación cultural que está vinculado con los usos y costumbres que rechazan las actividades políticas de las mujeres. La discriminación del mismo género, porque las mujeres no confían en liderazgos de otras mujeres y finalmente, la autodiscriminación por la falta de confianza de las mujeres en su propia capacidad.

> Estas prácticas perversas están institucionalizadas y forman parte del sistema y la cultura política, desincentivan la participación de las mujeres en la política, las intimidan y amedrentan con el propósito de alejarlas y que sean incapaces de convertir su liderazgo en un oficio político. Esto se ha constituido en un modo de ser, en normalizar-naturalizar los procedimientos políticos androcéntricos-hegemónicos informales, pero muy legitimados, en un estilo propio de ejercer la política y la gestión pública en lo local esta situación y escenario político ha promovido actitudes, actos, acciones y conductas para acosarlas, desmerecerlas y violentarlas en la política, sin que medie la exigibilidad de sus derechos desde la sociedad y particularmente desde las mujeres, en conjunto, tolerantes del abuso y menos asumir la responsabilidad desde un Estado indiferente y cómplice

> supuestamente garante de los mismos derechos que viola a nivel local. (Rojas, 2014)

El estudio de María Eugenia Rojas, se basa en encuestas realizadas a las autoridades femeninas municipales, Concejalas en todos los municipios de Bolivia. Las autoridades locales expresan las dificultadas del ejercicio del poder en los ámbitos municipales. A partir de esta realidad se dio la Ley contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres, aprobada el 28 de mayo de 2012.

Lucha por la paridad y alternancia

Cuatro contradicciones han caracterizado la falta de relación entre la sociedad y el Estado en Bolivia, la falta de representación de los pueblos originarios, la subrepresentación de las regiones, con el predominio de unas regiones dominantes sobre otras, la subrepresentación de los sectores sociales dominados económicamente (clases sociales subordinadas) y finalmente, la subrepresentación de las mujeres.

La representación en el Estado, no expresaba la diversidad pluricultural, de clases sociales, de regiones y de género, presentes en la sociedad boliviana. Entonces estas contradicciones estallaron de manera fuerte, y al mismo tiempo, cuestionando al Estado Neoliberal desde el año 2000. Emergieron al mismo tiempo, movimientos ciudadanos y sociales, movimientos feministas, movimientos de reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas y al mismo tiempo, movimientos políticos con raíces en la izquierda nacionalista latinoamericana.

Todos estos procesos desembocaron en la Asamblea Constituyente, convocada desde los movimientos sociales.

En la Asamblea Constituyente, entre 2006 y 2008, convergieron diversos movimientos feministas, indígenas y otros que lograron un Estado incluyente, por lo menos, según lo afirma la Constitución en su art. 3. “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos y las comunidades interculturales y afro-bolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

En la misma Constitución el art. 14. Caracteriza la paridad y la alternancia: “En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres”. En el caso de la organización y elección de candidatos en partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas que se presenten a elecciones…” (Art. 147. I.).

En la sociedad civil fueron varias las instituciones que contribuyeron en realizar incidencia política para la inclusión de la equidad en la Constitución y posteriormente, en la Ley del Régimen Electoral que incluyan la paridad y la alternancia:

- Foro Político de las Mujeres (antes Foro de Mujeres Políticas).
- Coordinadora de la Mujer.
- Red de ONGs.
- Activistas y feministas.

- Organizaciones sociales matrices de mujeres (federaciones y confederaciones sindicales, campesinas, indígenas, de trabajadoras, entre otras).

En el sistema político:

- Mujeres parlamentarias.
- Asociación de Concejalas de Bolivia.
- Algunos parlamentarios varones (diputados, senadores, miembros y presidentes de comisión y de las cámaras legislativas).

La estrategia se plantea como "guerra de posiciones" (no solamente imponer leyes sino convencer a los políticos). El Cabildeo de las organizaciones de mujeres se desplegó en varias direcciones, logrando resultados en general favorables aunque desiguales en cada comisión de la Asamblea Constituyente. Espacios de intercambio y deliberación permanente en el seno de las organizaciones sociales de base. Para ser canalizadas por las representantes.

También se realizaron Alianzas con actores mediáticos:

- Estrategias de visibilidad y espectacularidad: (taparse la boca con chalinas, burkas; portar letreros con consignas en sesiones parlamentarias).
- Campañas mediáticas: "Listas para las listas" y luego "Listas para los votos".

Espacios de difusión e información de logros, aprobación de normas y acciones en proceso. (Choque Aldana)

Los avances legislativos más importantes fueron el establecimiento de la paridad y alternancia incluidas en la Ley del Régimen Electoral en el 2010. En esta Ley, que ya se ha llevado a la práctica garantiza el acceso al poder político de las mujeres.

> El art. 11, equivalencia de condiciones. La democracia intercultural boliviana garantiza la equidad de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las autoridades orales competentes están obligadas a su complimiento, conforme a los siguientes criterios básicos: a) Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales y otras autoridades electivas, titulares y suplentes respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombre, de tal manera que exista una candidata titular mujer y a continuación un candidato titular hombre, un candidato suplente hombre y a continuación una candidata suplente mujer, de manera sucesiva." (Bolivia Estado Plurinacional , 2010)

Finalmente, la "Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres" 243, promulgada el 28 de mayo de 2012, tiene el objetivo de establecer mecanismos de prevención, atención, sanción contra actos individuales o colectivos de acoso y/o violencia política hacia las mujeres, garantizando el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres candidatas, electas, designadas o en el ejercicio de funciones político administrativas.

Esta Ley pionera en Latinoamérica protege la participación política de las mujeres al ser electas y en el ejercicio de sus funciones. Tiene aspectos fundamentales, como evitar la renuncia de las autoridades femeninas electas.

3. Situación actual de la participación política de las mujeres en cargos electos

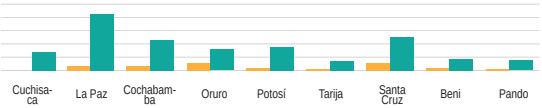
La elección más reciente de Autoridades Políticas, Departamentales, Regionales y Municipales, fue el 29 de marzo de 2015. Se eligieron Gobernadores para cada uno de los nueve departamentos y Asambleístas Departamentales.

En el caso de los municipios se eligieron Alcaldesas o Alcaldes, además de Concejalas y Concejales en 339 municipios. En la estructura de Gobiernos Autónomos, además del Ejecutivo Gobernador (a) o Alcalde o Alcaldesa, funciona el poder legislativo: La Asamblea Departamental y los Concejos Municipales son los órganos legislativos. Así, cada Alcalde o alcaldesa tiene un Concejo como contraparte y lo mismo el Gobernador o Gobernadora, con su Asamblea Departamental. En los espacios legislativos participan los y las representantes de fuerzas políticas por mayoría y por minorías.

En el año 2015 se llevaron a cabo las elecciones de alcaldes, alcaldesas, concejales y concejales. De los 339 municipios del territorio nacional, fueron elegidas 29 alcaldesas (8,5%) y 310 son alcaldes (91,5%). En ciudades grandes la única mujer al mando de un municipio es Soledad Chapeton, en ciudad del Alto. En ninguna de las nueve ciudades capitales de departamento fueron electas mujeres Alcaldesas. En el ordenamiento político de Bolivia, desde 1994, los Municipios se constituyeron en Gobiernos Autónomos con un Ejecutivo, Alcalde o Alcaldesa y un Legislativo, el Concejo Municipal. Mientras que son electos de manera paritaria Concejalas y Concejales. El número de Alcaldesas mujeres es mínimo.

En el 2015, todos los departamentos tienen presencia femenina en las alcaldías, Chuquisaca es el único Departamento que no eligió ninguna mujer como alcaldesa. El Departamento de Santa Cruz y Oruro tienen mayor representación femenina municipal. Los departamentos con mayor número de alcaldías encabezadas por mujeres son Santa Cruz y Oruro, con 6 alcaldesas electas en cada uno.

Alcaldes y Alcaldesas de los minucipios de Bolivia
(Por Departamento)



	Cuchisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Mujeres	0	5	4	6	2	1	6	2	1
Varones	29	82	43	28	38	10	50	17	14

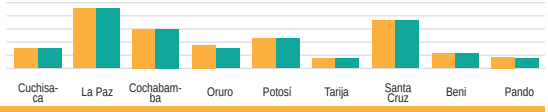
Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

La explicación para la baja presencia de Alcaldesas, con relación a los Alcaldes varones, se produce porque dada la situación de cultura patriarcal en el ejercicio del poder político, si no existe una aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia, los candidatos varones se imponen. Se pueden estudiar alternativas para obligar a los partidos a poner candidatas mujeres para los gobiernos municipales.

Una situación muy distinta se da en el caso de las Concejalas de los Municipios, donde el número de mujeres es mayor al de los varones, fueron elegidas 1933 mujeres y 1913 varones. Solo los departamentos de Potosí y Santa Cruz tienen el mayor número de concejales varones.

En la actual gestión se ha cumplido la participación equitativa de mujeres y varones en actos electorales. Los datos muestran los avances en el fortalecimiento de la Democracia en Bolivia y el desarrollo local, en el caso de concejalas, como una consecuencia de la aplicación de la Ley de Paridad y Alternancia que obliga a las organizaciones políticas a poner a candidatos y candidatas en alternancia. Por ejemplo, si el varón es titular, la mujer debe ser suplente y viceversa. Además, deben alternarse en la listas.

Autoridades Bolivia
(Hombre y Mujer por departamento)

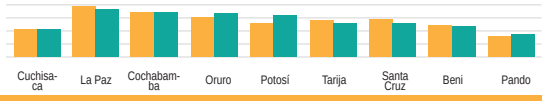


	Cuchisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Mujeres	0	5	4	6	2	1	6	2	1
Varones	29	82	43	28	38	10	50	17	14

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

En los Gobiernos Departamentales Autónomos, el Gobernador o Gobernadora ejerce el poder Ejecutivo Departamental y las Asambleas Departamentales. La Ley de Paridad y Alternancia es efectiva para lograr que las Asambleas Departamentales hayan logrado una paridad en la representación. En cuanto a los asambleístas, al igual que concejales existe paridad, aunque la mayoría de los asambleístas en el país son varones; los asambleístas elegidos fueron 250 varones y 245 asambleístas mujeres. Los departamentos con mayor número de asambleístas varones son (Oruro, Potosí, Pando).

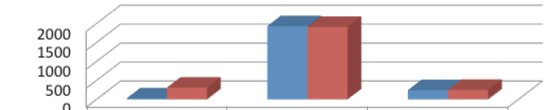
Asambleístas Departamentales por territorio y población
(Por Departamentos)



	Cuchisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Mujeres	21	38	33	30	25	28	29	24	17
Varones	21	37	33	32	32	27	27	23	18

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

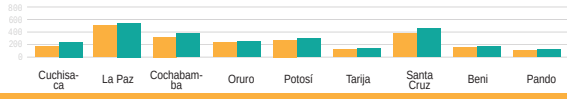
Total País - Alcaldes, Concejales, Asambleistas (varones y mujeres)



	Alcaldes	Concejales	Asambleistas
Mujeres	27	1933	245
Varones	311	1913	250

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

Autoridades Bolivia
(Hombre y Mujer por departamento)



	Cuchisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Mujeres	182	503	335	209	241	112	391	149	99
Varones	212	580	372	221	290	130	435	175	107

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

En conjunto se nota que en las autoridades electas, todavía predomina el género masculino. En síntesis, solo el 8% de Alcaldesas son mujeres y ninguna Gobernadora. Los legislativos de municipios y Asambleas Departamentales, han logrado una paridad. Este es un desafío, porque todavía en Bolivia las mujeres participan en los órganos legislativos y de fiscalización de las autonomías departamentales y municipales, pero no todavía en el ejercicio ejecutivo.

Las mujeres no son Alcaldesas en ciudades de más de un millón de habitantes. La única excepción Soledad Chapetón, Alcaldesa de la Ciudad de El Alto, ciudad aledaña a La Paz, que tiene cerca de un millón de habitantes. Esta Alcaldesa sufre de acoso político.

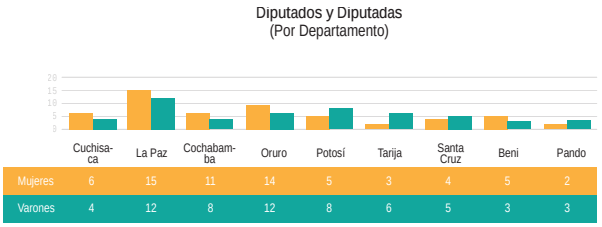
Autoridades electas en Municipios y Gobernaciones en Bolivia

Autoridades	Mujeres	Varones	Total	% Mujeres	% Varones
Alcaldes y Alcaldesas	27	311	338	8%	92%
Concejales y Concejalas	1933	1913	3846	50%	50%
Gobernadores	0	9	9	0%	100%
Asambleistas	245	250	495	49%	51%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

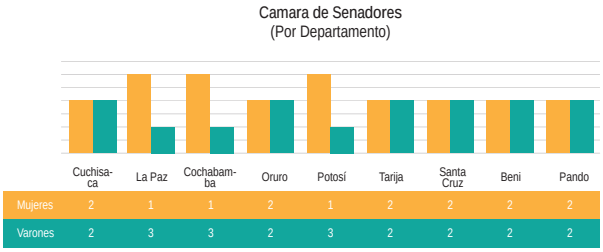
Participación Femenina en la Asamblea Plurinacional: Cámaras de Diputados y Senadores

La nueva Asamblea Legislativa Plurinacional que inició sus funciones el 22 de enero de 2015, está conformada por 80 varones y 79 mujeres. La presencia femenina en el parlamento supera el tercio de los escaños. Este es un hecho histórico, que posiciona a Bolivia como el segundo país con mayor participación de mujeres parlamentarias en el mundo (ONU Mujeres). Gracias a la regla de paridad, las congresistas han crecido en número en manera notable; los partidos políticos están obligados a presentar sus listas de candidatos varones y mujeres en la misma proporción. En el caso de la cámara baja (diputados plurinominales y uninominales) ocupan el curul las mujeres el 51%, y los varones en un 49%. Los departamentos de Oruro, Pando, Potosí y Tarija, son los que tienen menos diputadas electas; mientras que en Cochabamba, La Paz, Chuquisaca, Santa Cruz hay más mujeres.



Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

En la cámara (alta) senadores, los curules están compuestos en su mayoría por los varones, el 58% son varones y 42% mujeres.



Fuente: Tribunal Supremo Electoral (2016)

4. Participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo

En los diez años del Gobierno de Evo Morales, un total de 97 hombres y mujeres pasaron por su gabinete ministerial, de estos solo el 36% fueron mujeres (35 mujeres); mientras que el 64% (62 hombres) fue copado por varones. En el gabinete del año 2010, con la reorganización del Poder Ejecutivo, 10 de las 20 carteras fueron ocupadas por mujeres, cuatro de ellas indígenas; esto significó un 50% mujeres y 50% varones para este año. La participación de la mujer en las carteras de gobierno fue disminuyendo desde el 2012. En el año 2016 de las 21 carteras del Gabinete Ministerial, el 76%, (16 carteras) son ocupadas por varones, mientras que el 24% (5 carteras) son ocupadas por mujeres.

En los diez años de gobierno ninguna mujer ha estado de manera continua en el gobierno de Evo Morales. Las Ministras con más tiempo en el gobierno de Evo Morales son la Ministra de Transparencia, Nardi Suxo y la de Desarrollo Rural y Tierras, Nemesia Achacollo.

El nombramiento de ministros y ministras depende del presidente, si bien en 2010 se dio una imagen de equidad, actualmente, se nota un predominio de varones en el manejo del Poder Ejecutivo.

En Bolivia la única mujer presidenta fue Lidia Gueiler Tejada en 1980, derrocada por un golpe militar. En la historia contemporánea no ejercieron mujeres los cargos de presidenta o vicepresidente.

CONCLUSIONES

- La participación política de las mujeres ha logrado avances a partir de procesos de acción afirmativa que obligan a las Organizaciones Políticas a presentar candidatas. Las primeras acciones que imponen a otorgar un tercio de las candidaturas a las mujeres, fueron burladas con la ubicación de “suplente”, de manera continua.

- En un proceso favorable, se ve cada vez mayor participación de mujeres en cargos electos y por méritos. Sin embargo esta participación se da solamente en los niveles legislativos, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales, además de la Asamblea Plurinacional. Los niveles ejecutivos están dominados todavía por varones.

- Los procesos de paridad y alternancia provienen de luchas de organizaciones de mujeres feministas y de movimientos sociales de mujeres indígenas, quienes ejercieron labores de incidencia que lograron establecer acciones afirmativas favorables, tanto en lo legal, como en los hechos.

- El proceso constituyente boliviano que logró la inclusión de indígenas de los pueblos originarios, afro-bolivianos y la inclusión explícita de las mujeres en la participación política es el fundamento social de la actual práctica de la alternancia y paridad y que Bolivia se encuentre en el primer lugar en Latinoamérica de Diputadas (52%).

- En la práctica se han encontrado todavía muchas dificultades en el ejercicio del poder para las mujeres en una práctica en la que predomina el acoso al ejercicio de la función política por las mujeres.

Esta situación influyó en la promulgación de la Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las mujeres (Ley 243 de 28 de mayo de 2012).

Bibliografía

Cámara de Diputados. Recuperado el 15 de marzo de 2016. Disponible en http://www.diputados.bo/index.php/diputados/diputados1. La Paz-Bolivia.

Coordinadora de la Mujer. Recuperado el 15 de marzo de 2016. Disponible:http://www.coordinadoradelamujer.org.bo/web/index.php/actividades/mostrar/id/117. La Paz-Bolivia.

Choque Aldana, M. (s.f.). Paridad y alternancia en Bolivia Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política. Recuperado el 1 de abril de 2016, de https://www.oas.org/es/CIM/docs/Foro2012-CHOQUE.ppt

Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). Ley de Régimen Electoral.

Marco, F. (2014). *Derechos económicos de las mujeres en Bolivia "Brecha entre la ley y la realidad"*. La Paz, Bolivia. Serie de Estudios e Investigaciones. Página 7. Participación de la mujer en la Política. Recuperado el 15 de marzo de 2016. Disponible en HYPERLINK "http://www.paginasiete.bo/opinion/2014/7/17/participacion-mujer-politica-26938.htm" http://www.paginasiete.bo/opinion/2014/7/17/participacion-mujer-politica-26938.htm . La Paz, Bolivia.

PNUD. (2010). *Atlas Electoral*. La Paz, Bolivia.

Rojas, M. E. (2014). Derechos políticos de las mujeres: Entre la inseguridad y la violencia política de Alto Riesgo. La Paz, Bolivia: Tribunal Supremo Electoral.

Tello, P. (2016). *IDEA INTERNACIONAL*. Recuperado el 1 de abril de 2016, de ¿Hacia dónde vamos?: Participación política de la mujer en América Latina: Gender Consultor http://www.idea.int/es/americas/hacia-donde-vamos-participacion-politica-de-la-mujer-en-america-latina.cfm

Zabala Canedo, M. L. (2014). *Trayectorias Electorales. Participación Política de las mujeres en la democracia boliviana*. La Paz, Bolivia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD.

LA INFLUENCIA DEL DISEÑO DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA GOBERNABILIDAD

Dr. Mauro Andino Reinoso *

** Jurista de la Universidad Central del Ecuador. Se desempeñó como abogado en libre ejercicio y dirigente gremial, alcanzando el cargo de Presidente del Colegio de Abogados de Chimborazo. Durante, aproximadamente, una década combinó su conocimiento en Derecho y su pasión por la comunicación, en el programa de radio "La ley es la ley, pregunte al doctor" de radio Tricolor de Riobamba; además, fue articulista de Diario La Prensa de Chimborazo y director regional del Ex-Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC), actual Secretaría de Tierras. Fue elegido asambleísta constituyente y presidente de la Comisión de Fiscalización y Control Político durante el proceso de transición legislativa. Actualmente, es asambleísta por la Provincia de Chimborazo, preside la Comisión de Justicia y Estructura del Estado y su trabajo se ha destacado por su trascendencia nacional, en el Proyecto de Ley de Comunicación, el Proyecto de Código Orgánico Integral Penal, reformas al Código de la Democracia, el Código Orgánico General de Procesos, entre otros.*

RESUMEN:

En la región en la última década los procesos políticos electorales han tomado gran relevancia. Elecciones presidenciales, consultas populares y referéndums han contribuido para consolidar la democracia en la región suramericana, especialmente en los países andinos. El incremento de los porcentajes de participación de ciudadana en estos procesos evidencian el crecimiento del interés político en procesos de elección de autoridades públicas y en la elaboración de políticas públicas, además de dotar de legitimidad a la conformación de los gobiernos. El diseño de los sistemas electorales es uno de los elementos más importantes para los sistemas democráticos, porque a través de sus elementos transforma los votos en cargo y determina quienes serán los que lideren el poder de un Estado.

PALABRAS CLAVES:

Sistema electoral / gobernabilidad / presidencialismo / reformas electorales.

ABSTRACT:

In the region, in the last decade the electoral political processes have taken relevance. Presidential elections, referendum and consultation of the people have contributed to consolidate the democratic processes, especially in Andean countries. The increase of citizen participation rates have demonstrated the growth of political interest in election processes of public authorities and the development of public policies, and have provided legitimacy to the governments configuration. The design of electoral systems is one of the most important elements of democratic systems, because through its elements transforms the votes in public authorities and determines who will be leading the power of a State.

KEY WORDS:

Electoral system / governance / Presidentialism/ electoral reforms

Introducción

En el sistema electoral está presente el principio de representatividad. No obstante, los resultados que este pueda producir se ven reflejados también en el principio de gobernabilidad. El objetivo es reflexionar sobre la relación entre gobernabilidad y el diseño normativo institucional del sistema electoral, desde una aproximación teórica. Un breve análisis de los elementos que componen este sistema ayudará a evidenciar los posibles efectos del sistema electoral en cuanto a la gobernabilidad. Como elementos también influyentes en esta relación está el sistema de partidos y la estructura institucional, además del sistema de gobierno presidencialista.

El sistema electoral en su definición restringida es entendido como el conjunto de "reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios…o cargos de gobierno" (Nohlen, 2012:3). Es a través de la organización de estas reglas que es posible conformar los gobiernos democráticos representativos.

Por otro lado, la gobernabilidad es un concepto amplio que dentro de una democracia depende de la relación entre una autoridad de sus instituciones gubernamentales y la fortaleza de las instituciones de oposición (cf. Bobbio 1998: 548). En síntesis, es un "Estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental" (Ortega & Morata 2002: 1) en esta corta definición se integran los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad presentes en todos las perspectivas de análisis de la gobernabilidad.

El análisis de la relación entre el sistema electoral con la gobernabilidad debe tomar en cuenta las particularidades del sistema presidencial. Como por ejemplo "el carácter personalista de la elección presidencial con la limitación, empleada con frecuencia en América Latina del mandato presidencial, introduce un elemento de irresponsabilidad gubernamental" (Ortega & Morata 2002:2). Asimismo, a nivel legislativo "la división institucional de poderes favorece la formación de mayorías inestables" (Ortega & Morata 2002:2). Es a través del sistema electoral que se permite la conformación de los gobiernos, y los efectos que se generen son importantes para tener en cuenta. El punto en común es que tanto un sistema electoral como un sistema de gobierno funcional tienen como objetivo principal solventar las demandas de los ciudadanos, económicas, políticas y sociales. La gobernabilidad se convierte en un reto que enfrentan todos los regímenes políticos. La pregunta que se plantea Dieter Nohlen (1992: 392) respecto a esta relación hace referencia a sí son necesarias las reformas electorales para mejorar la gobernabilidad en países latinoamericanos.

Es así que, este artículo está estructurado en dos segmentos. El primero analiza los factores del sistema electoral que influyen en la conformación de los gobiernos, y que al pasar del tiempo, ocasionan conflictos de gobernabilidad. Un segundo segmento introduce un breve análisis sobre los elementos de este sistema que han evolucionado en las últimas décadas, y finalmente algunas conclusiones que proponen la posibilidad de contemplar reformas que pueden favorecer a alcanzar mayor representatividad, y conjuntamente gobernabilidad democrática.

1. Factores del sistema electoral que afectan la conformación de los gobiernos

Acorde con Ortega & Morata existen dos interrogantes que surgen al analizar los efectos que los sistemas electorales puedan tener sobre la gobernabilidad. La primera consiste en el principio de representatividad. Las instituciones que se conforman con autoridades de elección popular deberán "reflejar adecuadamente los diferentes intereses sociales y políticos" Ortega & Morata (2002:2). Para lograr este propósito se procura:

> Establecer una relación más o menos proporcional entre las diferentes fuerzas políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Cuanto mayor sea la diferencia entre el porcentaje de votos y escaños obtenido por cada partido político, menor será la representatividad del sistema. (Ortega & Morata 2002:2)

Como segundo punto del análisis está el "grado de concentración/efectividad, que consiste en la agregación de los intereses sociales, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de decisión política" (Ortega & Morata 2002:2). De esto se desprende el grado de fragmentación parlamentario y el número efectivo de partidos que alcanzan dicha representación.

Es necesario describir con precisión cada uno de los elementos que componen el sistema electoral, en especial los resultados que estos producen. La observación detenida de estos elementos es importante en el momento de proponer reformas, ya que se identifican factores que pueden ser mejorados de acuerdo con las necesidades, no solo de los resultados que se quieran obtener del sistema electoral sino también del sistema de gobierno y del sistema de partidos. En Ecuador, como en muchos países de América Latina, el sistema de gobierno que prima es el Sistema Presidencial; para mantener un equilibrio en este tipo de sistemas de gobierno, esencialmente entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, cuyos miembros son de elección popular directa, es relevante considerar al sistema electoral y los efectos que este puede producir para mantener este balance, es decir la gobernabilidad. Para Sartori (1994: IX) "el sistema electoral es una de las partes esenciales de los sistemas políticos (...) influyen en el sistema de partidos y afectan el alcance de la representación".

Existen tres factores fundamentales que conforman los sistemas electorales, y que son considerados claves para analizar la relación con la gobernabilidad (Nohlen 1992). (1) La simultaneidad en entre elecciones presidenciales y parlamentarias; (2) los factores del sistema para elegir presidentes; y, (3) los factores del sistema para elegir miembros del parlamento.

En cuanto a la simultaneidad entre los dos tipos de elecciones, en caso de que estas se realicen simultáneamente es importante considerar el grado de intensidad. Acorde con Nohlen (1992: 394) se pueden distinguir tres grados: (1) baja simultaneidad, cuando ambas elecciones tienen lugar el mismo día; (2) simultaneidad media, cuando el votante tiene que sufragar para elegir tanto presidente como miembros del parlamento con la misma papeleta; y, (3) alta simultaneidad, cuando el elector tiene un solo voto para ejercer su elección. La importancia del análisis es el "efecto estructurador" (Nohlen 1992:395) que se produce; es decir, la decisión del elector sobre los partidos,

y estos sobre el sistema de partidos, y a su vez sobre la conformación y relación entre el ejecutivo y legislativo; "mientras más intensa sea la simultaneidad mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial (...) sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria" (Nohlen 1992). Esto nos permite evaluar la actuación de los partidos en los periodos electorales. Además, si tomamos a "las elecciones presidenciales, consideradas como las más importantes [éstas] ejercerían un efecto de arrastre sobre los resultados de las legislativas" (Ortega & Morata, 2002).

La pregunta que plantea Nohlen (1992: 394) es interesante para la reflexión con miras a futuras elecciones: "¿atrae un buen candidato presidencial más votos a un partido en la elección parlamentaria?". Es importante señalar que, "las preferencias electorales de los votantes con frecuencia se ven condicionadas por la naturaleza del órgano a elegir" (Ortega & Morata 2002:7).

De esta manera el segundo factor se refiere a los procedimientos para elegir presidentes. Son elementos importantes el tipo de mayoría exigida para elegir un presidente y de ser la mayoría absoluta, quién toma la decisión, si es el parlamento o directamente la ciudadanía en segunda vuelta electoral. Actualmente, casi todos los países latinoamericanos (Nohlen 1992:395) exigen la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos para elegir presidente. Cuando ningún candidato obtiene este requisito se establece una segunda vuelta electoral para que sean los electores quienes decidan a su gobernante; sin embargo, el apoyo electoral de la ciudadanía puede cambiar en el tiempo, y que para que un gobierno funcione eficazmente "puede ser más importante que el presidente disponga de mayorías institucionales" (Nohlen, 1992: 396).

Un tercer factor a considerar en el diseño de los sistemas electorales son las elecciones para elegir los miembros del parlamento. Existe un primer elemento que distingue dos tipos de acuerdo con Nohlen (1992:396), elegir parlamentarios por el sistema de representación de mayoría o proporcional.

En el país, siguiendo la tendencia de la región, el sistema es proporcional. Dentro de estos existe la proporcionalidad imperfecta (Nohlen 1992:396), es decir que no existe una proporcionalidad exacta entre votos y escaños, existe la integral y la relativa. Un segundo elemento del sistema de gobierno que produce efectos en la elección parlamentaria es la configuración de las circunscripciones. Estas pueden ser grandes, medianas o pequeñas y su tamaño esta dado conforme el número de escaños a elegirse en cada una de ellas. En el caso particular ecuatoriano las circunscripciones electorales son plurinominales y son pequeñas (de uno a cinco) y medianas (de seis a diez). Estas están determinadas de acuerdo con las divisiones territoriales provinciales.

Asimismo, el tercer y cuarto elemento del sistema electoral son la forma de candidatura y la forma de voto. Las candidaturas se organizan en listas, en muchos países de la región las listas son cerradas y bloqueadas; Ecuador es una de las excepciones en donde las listas son abiertas. A esto se suma el tipo de voto, en algunos países el elector puede tener un voto, o tantos votos como dignidades a elegir. En el país los electores disponen de más de un voto, y al ser las listas abiertas pueden elegir votar por candidatos entre listas. El efecto que genera es una elección más personalizada.

Elementos del Sistema Electoral Ecuatoriano

Categoría	Subcategoría	Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas. Código de la Democracia (CD)
Derecho al Sufragio	Voto obligatorio	**Art. 11.-** El Ejercicio del derecho al voto se realizará de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las ecuatorianas y ecuatorianos mayores de dieciocho años, incluyendo a las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada.
	Voto facultativo	**(Art. 11. Segundo segmento)** 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años (65), las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los y las integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad y las personas analfabetas.
	Voto extranjeros	**(Art.11. Tercer segmento)** Lo será también para las extranjeras y extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años y se hubieren inscrito en el Registro Electoral. El Consejo Nacional Electoral reglamentará y establecerá las condiciones necesarias para facilitar el ejercicio del sufragio a las personas con discapacidad.
Candidatos	Primarias abiertas	**Art. 346.-** El Estatuto o régimen orgánico deberá establecer el porcentaje máximo de invitados que la organización política podrá postular en cada circunscripción. La ubicación de estos invitados en las listas deberá ser definida con anterioridad o al momento de la convocatoria al proceso electoral interno para seleccionar los candidatos. **Art. 348**.- En el estatuto o en el régimen orgánico, según corresponda, constará la modalidad de elección y designación de candidaturas a las que se refiere la Constitución de la República. Las modalidades que deberán ser reglamentadas pueden ser: 1. Primarias Abiertas participativas con voto universal, libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, con la intervención de los afiliados o adherentes y de los sufragantes no afiliados.
	Primarias cerradas	**Art. 348** (…) 2. Primarias Cerradas con voto libre, igual, voluntario, directo, secreto y escrutado públicamente, de los afiliados a los partidos políticos o adherentes permanentes a movimientos políticos, según sea el caso.
	Otros (Presidente)	**Art. 348. (…)** 3. Elecciones representativas a través de órganos internos, conforme lo disponga el estatuto o el régimen orgánico. **(Art. 348)** Si las elecciones primarias fueran abiertas, como en el caso del numeral primero de este artículo, tienen derecho a sufragar a más de los y las afiliadas, toda persona en goce de derechos políticos que sea mayor de 16 años. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años. El Consejo Nacional Electoral entregará el registro electoral y los padrones. No podrán votar quienes no consten en los padrones electorales, y quienes no presenten la cédula de ciudadanía. Los padrones serán publicados cuarenta y cinco días antes de la elección para permitir su verificación y se cierra treinta días antes del proceso electoral.
Formas de voto	Lista ABIERTA	**Art. 120.-** En las elecciones para representantes a la Asamblea Nacional y al Parlamento Andino así como para consejeros regionales, concejales municipales y vocales de las juntas parroquiales rurales, los electores marcarán la casilla que identifique a cada candidato de una sola lista o entre listas, hasta el máximo de la representación que corresponda elegir**. Art. 160.-**Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa. El elector podrá indicar su preferencia por los o las candidatas de una sola lista o de varias listas hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados.
Fórmulas escaños	Mayoría	**Art. 161.** Las candidaturas a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República constarán en la misma papeleta. El binomio será elegido por la mayoría absoluta de votos válidos emitidos o si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar. Si ninguna de las anteriores condiciones se cumple, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco días contados desde la proclamación de resultados, y en ella participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta.
	Proporcionales	**Art. 164.** Con excepción de la asignación de escaños para Asambleístas, para la adjudicación de listas se procederá de acuerdo con los cocientes mayores mediante la aplicación de la fórmula de divisores continuos y en cada lista, de acuerdo a quien haya obtenido las mayores preferencias.
Circunscripciones electorales	Subdivisiones	**Artículo 150 hasta artículo 157**
Reelección autoridades	Sucesiva	**Art.93. (inciso segundo)** Los dignatarios de elección popular podrán reelegirse por una sola vez, consecutiva o no, para el mismo cargo. Las autoridades de elección popular que se postulen para un cargo diferente deberán renunciar al que desempeñan antes de presentar la solicitud de inscripción de su candidatura. Los dignatarios que opten por la reelección inmediata podrán hacer uso de licencia sin remuneración desde la inscripción de sus candidaturas hasta el día siguiente de las elecciones.
	Después de un periodo	**n/a**
	Reelección indefinida	**Enmienda constitucional publicada en el RO No. 653, de 21 de diciembre, 2015**

El quinto elemento que influye en el proceso electoral para elegir los miembros del parlamento es el proceso del escrutinio (Nohlen, 1992: 399). La fórmula o método para distribuir los escaños el más utilizado por los países de la región ha sido el método D'Hondt. En el caso particular del Ecuador existe un doble nivel de reparto de escaños, esto es a nivel nacional y otro a nivel de circunscripciones electorales determinadas previamente.

En síntesis, los sistemas electorales de acuerdo con los elementos que los componen pueden producir diferentes efectos reales sobre la representación política, especialmente a nivel parlamentario. Su configuración cuenta cuando se trata de conformar gobiernos gobernables.

2. Análisis de los efectos del sistema electoral proporcional en la gobernabilidad

Todos los sistemas electorales proporcionales pueden producir dos efectos en la conformación de los gobiernos: un efecto (1) reductivo, sobre el número de partidos, y un efecto (2) desproporcionador, sobre la relación entre votos y escaños (Nohlen, 1992: 400-402). Lo que se puede evidenciar para la evaluación es el número de partidos que compiten y de estos, cuántos partidos lograron llegar a conformar el parlamento; no obstante, las condiciones del sistema de partidos también ejercen una influencia importante en este efecto. Por ejemplo, aquellos sistemas bipartidistas proyectan una buena posibilidad en la obtención de mayorías por parte de un solo partido; por otro lado los sistemas de más de tres partidos abren la posibilidad contraria, es decir dificulta la mayoría parlamentaria.

Asimismo, pueden evidenciarse claramente en el momento de la conversión de los votos en escaños. La proporcionalidad que genere una representación como tal, depende de la fórmula o método que se utilice para realizar este proceso. Las consecuencias pueden evidenciarse si se beneficia un partido grande versus un pequeño que es excluido del parlamento, o puede suscitarse una mayoría parlamentaria para un partido, que en los sistemas presidenciales, una mayoría del gobierno del presidente es positivo.

Es así que la ausencia de una proporcionalidad que alcance un porcentaje altamente representativo incide en la gobernabilidad cuando se trata de sistemas de gobierno presidenciales, ya que un parlamento fragmentado sin que ningún partido alcance la mayoría para el partido del presidente, afecta las capacidades de ejecución y gestión, y, disminuye y fracciona el apoyo de los ciudadanos.

En el Ecuador preexiste un sistema de personalización del voto, los efectos son que minan con la unidad y disciplina interna de los partidos e incentivan la autonomía de los asambleístas frente a sus partidos. Por otro lado, un aspecto positivo es la gestión directa entre los electores y la autoridad elegida que podría generar más responsabilidad en las funciones a su cargo.

En Ecuador la celebración de las elecciones del ejecutivo y el legislativo son simultaneas o concurrentes (Zovatto 2002 : 63); sin embargo, el elector puede votar por el candidato presidencial de un partido y por un candidato a la asamblea de otro, es así que el vínculo entre ambas elecciones es débil.

El objetivo es procurar que el sistema electoral alcance la mayor proporcionalidad posible y que esta no resulte en una gran fragmentación del sistema de partidos, especialmente dentro del parlamento; asimismo, conseguir una mayor personalización entre el elector y el candidato sin desfigurar el principio democrático de representación.

3. Las posibles reformas electorales pendientes: a manera de conclusión

El diseño de un sistema electoral persigue como finalidad principal construir un sistema de gobierno que se acerque lo más posible a lo que conocemos como un sistema democrático ideal, es decir donde los gobernados se sientan plenamente representados por sus gobernantes. Sus elementos se disponen de manera que a través de los votos emitidos por los ciudadanos estos se conviertan en gobiernos que se acerquen a la máxima representación de quienes los eligieron, es decir, que exista esa correspondencia casi total, tanto social como política, entre gobernados y gobernantes. Este es el principal rol de los sistemas electorales, hacer realidad la democracia ideal. Es en este contexto que las reformas electorales son necesarias.

Los criterios de evaluación de los efectos de los sistemas electorales deben encaminarse a plantear nuevos objetivos de reforma. No es necesario idealizar un tipo de sistema electoral que produzca los efectos perfectos de representación y con este la conformación de un gobierno idealmente democrático, sino que a partir de la evaluación se puedan identificar los elementos a ser modificados. El contexto social y político de cada país también es un aspecto que debe considerarse en el momento de aplicar reformas. En el caso particular del Ecuador, pese a contar con una Ley Orgánica que respalda el 50% de representación de las mujeres, este porcentaje no ha logrado establecerse en cargos públicos de representación, debido a cómo se conforma la alternabilidad en las listas de candidatos y la forma de voto, además del tamaño de las circunscripciones. Aspectos puntuales, culturales y sociales, a ser observados y reflexionados en el diseño del sistema electoral ecuatoriano.

Entre otros posibles objetivos es relevante mencionar la capacidad funcional del sistema de partidos y el fortalecimiento de los partidos, particularmente en su función de articulación de intereses y demandas de los ciudadanos. Asimismo, las dos instituciones políticas claves dentro de un presidencialismo, en el Ejecutivo y el Legislativo, deben facilitar las mayorías parlamentarias a favor del partido que ostente el Poder Ejecutivo para evitar relaciones políticas divergentes.

Por otro lado, el equilibrio entre la participación ciudadana y el número de partidos que compiten electoralmente es un pendiente en contextos políticos, en particular en países como el nuestro.

Una mayor participación y mejor representación es una de las principales demandas de los ciudadanos. Ambas se convierten en problemas puntuales para resolver en la gobernabilidad. Es necesario concebir las reformas como "vehículo para que los electores puedan expresar lo que quieren, qué candidatos, qué partidos, qué política (...)" (Nohlen, 1992: 404); esto favorece a generar gobiernos con capacidad funcional y legitimidad. Si un sistema político democrático se resiste a responder las demandas por mayor participación y mayor representatividad origina ingobernabilidad.

Bibliografía

Bobbio, N. (1998). Diccionario de Ciencia Política. Brasilia: Universidad de Brasilia.

Gallagher, M., Mitchell, P. (eds.) (2005). The politics of Electoral Systems. New York: Oxford University Press.

Nohlen, D. (1992). Sistemas electorales y gobernabilidad; en Elecciones y Sistemas de partidos en América Latina; pp. 391-424. Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2054/14.pdf

Nohlen, D. (2012). Gramática de los sistemas electorales, en Serie Ciencia y Democracia Vol. 1, Quito: Instituto de la Democracia-CNE.

Oñate, P., Ocaña, F. (1999). Cálculo informático de los índices de desproporcionalidad del sistema electoral y de las dimensiones del sistema de partidos, en: IV Congreso Nacional de la AECPA, Granada.

Ortega, C., Morata, B. (2002). Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina, en: Politeia (online) vol.25. n.29, pp. 83-11. Disponible en: <http://www2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0303-97572002000200004&lng=es&nrm=iso>. ISSN 0303-9757.

Sartori, G. (1994). Comparative Constitutional Engineering, London: MacMillan.

Zovatto, D. (2002). La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias, 1978-2001; en: Derecho y Cultura 2002, pp. 55-83.

TRANSPARENCIA Y FIZCALIZACIÓN EN MÉXICO LAS ELECCIONES DE 2015

Lic. Javier Santiago Castillo *

** Mexicano. Desde el 2014 hasta la actualidad ocupa el cargo de Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral (INE) de México. Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Candidato a Doctor en Ciencia Política por la misma institución de educación superior. Profesor investigador Titular "C" con licencia en la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal, México, de 1999 a 2005.*

Autor de los libros: "PMT la difícil historia" (editorial Posada, 1987), "La reforma Política 2009-2010" (UAM-Iztapalapa, 2010), "Justicia Electoral, Conflicto Político y Democratización, 1987-2009" (TEPJF, 2011), así como de diversos ensayos y reportes de investigación publicados en revistas académicas.

Fundador de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. (SOMEE) y miembro de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP).
Correo electrónico: scj.javier@gmail.com
Twitter: @jsc_santiago
Página: http://javiersantiagocastillo.com/

RESUMEN:

El presente artículo abordará la evolución del INE y las reformas constitucionales en materia de fiscalización de las precampañas y campañas electorales, la fiscalización de las elecciones y los antecedentes que nos han llevado al modelo de fiscalización vigente en México.

PALABRAS CLAVES:

Fiscalización / Campañas Electorales / Derecho Contitucional.

ABSTRACT:

IThis paper will study the evolution of the INE and constitutional amendments about electoral campaings' auditories, election's auditories and the precedents that led us to the current Mexican model auditories.

KEY WORDS:

Audit/ Electora Campaing/ Constitutional Law.

La reforma político electoral 2014 transformó el modelo electoral vigente en México y dio paso a la creación del Instituto Nacional Electoral (INE), como órgano encargado de organizar las elecciones federales y ejercer atribuciones específicas como la capacitación electoral, la fiscalización de los gastos erogados por los partidos políticos nacionales y locales, la ubicación de las casillas y la designación de sus funcionarios, y la emisión de un importante número de lineamientos, criterios y formatos que orientan la organización electoral en las entidades federativas.

Si bien la esencia de la reforma estuvo encaminada a la recentralización de las funciones electorales en una institución de carácter nacional, el resultado de ésta concluyó en un modelo que, por un lado, sobrecargó a la nueva institución de facultades que bajo el cobijo de un modelo federal le corresponden a los institutos autónomos locales; y, por el otro, mantuvo a los institutos locales con un cierto grado de autonomía e independencia.

Un aspecto relevante de la reforma se dio en materia de fiscalización del origen, monto y destino de los recursos que emplean los partidos políticos como atribución exclusiva del INE, la cual se encuentra limitada al ámbito temporal y geoelectoral de los procesos comiciales, locales y federales.

El presente trabajo analiza la implementación del modelo de fiscalización a los partidos políticos nacionales y locales, derivado de la reforma política, como un mecanismo de rendición de cuentas sobre el manejo de las prerrogativas otorgadas. Para hacer este análisis es indispensable conocer los motivos y causas políticas-históricos que permitieron la fiscalización de los recursos públicos utilizados en las campañas electorales en México, pues a partir de este análisis podemos señalar las diferencias del nuevo modelo fiscalizador y su reforzamiento como instrumento para la rendición de cuentas.

Antecedentes del modelo de fiscalización vigente en México

En 1963, las finanzas de los partidos políticos se beneficiaron por primera vez con la legislación electoral. En aquel año, la Ley electoral disponía, en su art. 44, que “los partidos nacionales legalmente registrados gozarán de la exención de impuestos” relacionados con ingresos privados de los partidos (rifas, donaciones, venta de publicaciones, entre otros). Diez años más tarde, en 1973, el artículo 39 de la Ley Electoral agregó a la exención impositiva de dos nuevas prerrogativas: por un lado, el Estado subsidiaría a los partidos con las franquicias postales y telegráficas; por otro, ofrecería acceso gratuito a los partidos políticos a la radio y la televisión.

En 1977, la reforma electoral amplió considerablemente el alcance del financiamiento público a los partidos políticos y los considero como “entidades de interés público”. La reforma dispuso que los partidos políticos nacionales deberían contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular. Por un lado, los partidos recibirían recursos financieros

en forma de subsidios estatales y, por otro, acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977 no se precisaron los mecanismos o criterios de asignación en materia financiera o de medios, los cuales eran otorgados de materia discrecional por la Comisión Federal Electoral de México[1].

No fue sino hasta 1986 cuando apareció la primera reglamentación detallada del financiamiento público a los partidos políticos. Ahora, además del financiamiento público en especie o indirecto, se otorgó financiamiento público directo, en efectivo. Además, la reforma conservó la mayoría de las excepciones del régimen fiscal, establecidas en 1977, con excepción del apoyo para tareas editoriales. También se especificó que las franquicias postales y telegráficas solo se podrían utilizar en el territorio nacional y, para hacer uso de ambas, los partidos tendrían que acreditar a dos representantes autorizados ante la Secretaria Técnica de la Comisión Federal Electoral para facturar los envíos de correspondencia, propaganda y publicaciones (Código Federal Electoral 1986: artículo 52).

Asimismo, la reforma de 1986 amplió el tiempo en radio y televisión para cada partido a 15 minutos mensuales y permitió que los partidos acreditaran un representante ante la Comisión de Radiodifusión, que tendría poder de decisión en la elaboración de los programas de sus partidos y se dispuso la creación de un programa especial para ser transmitido por radio y televisión dos veces al mes (Código Federal Electoral 1986: artículos 51, 52 y 57).

En la reforma política de 1989-1990, se incorporaron tres rubros de financiamiento a los partidos políticos para campañas electorales, para generales u ordinarias y para actividades específicas.

En 1993, se incorporaron en la legislación cinco rubros para el financiamiento a los partidos: el público, el de la militancia, el de los simpatizantes, autofinanciamiento y por rendimientos financieros. Quedó prohibido el financiamiento proveniente de los poderes federales, de los Estados o de los ayuntamientos, de las entidades públicas, de los extranjeros, Ministros de Culto y empresas mercantiles, y se acordó que las aportaciones privadas a los partidos no serían deducibles de impuestos.

La reforma constitucional y legal, aprobada en 1996, introdujo un nuevo paquete de ajustes e innovaciones que, en vista de los logros precedentes y las nuevas exigencias planteadas, procuró responder al doble imperativo de procurar condiciones de mayor equidad en la contienda electoral y asegurar una fiscalización y transparencia sobre el origen, manejo y destino de los recursos financieros de los partidos políticos.

Según Woldenberg (1999:11), con la reforma de 1996 "por primera vez, y desde la Constitución, se da una pauta general que dibuja un modelo de financiamiento a los partidos políticos en México" y, a la vez, desde mi perspectiva, introdujo mecanismos de rendición de cuentas y control sobre las prerrogativas erogadas por los partidos.

La reforma de 1996 se propuso tres grandes objetivos en materia de financiamiento: garantizar el principio

1 La Comisión Federal Electoral era un órgano dependiente de la Secretaría de Gobernación encargado de la organización y administración de las elecciones en México. Al ser dependiente de la Secretaría de Gobernación, los controles políticos eran ejercidos a través del partido hegemónico en el poder.

de equidad en las condiciones de la competencia, proteger a los partidos de presiones de grupos o corporaciones con poder financiero y lograr que las operaciones financieras de los partidos se realizaran por vías transparentes. En congruencia con el primer propósito, el artículo 41 de la Constitución fue modificado en su segundo párrafo para disponer que los partidos "cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades", y que en el renglón del financiamiento a los partidos y sus campañas se garantizaría "que los recursos públicos prevalezcan sobre los privados".

Entre las principales novedades de esta reforma sobresalen las siguientes:

- Por mandato constitucional, el financiamiento público prevaleció sobre otros tipos de financiamiento permitidos y regulados por la ley.
- Se redefinieron las modalidades de financiamiento público para procurar una mayor equidad en su asignación entre los distintos partidos políticos.
- Se prohibió la aportación de personas no identificadas y se establecen nuevos límites para el financiamiento de participantes.
- Se previó una fiscalización sobre el origen, manejo y destino de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas, mediante la creación de una instancia especializada dentro del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE),[2] la Comisión de Fiscalización, con importantes atribuciones en esta materia.
- El flujo de recursos públicos a los partidos quedó comprendido en tres modalidades: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes para gastos de campaña y para actividades específicas como entidades de interés público que comprendió gastos en temas de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales.
- El financiamiento privado solo se podía obtener de las cuotas obligatorias ordinarias y extraordinarias de sus afiliados; las aportaciones o donativos, en dinero o especie, realizadas voluntariamente por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país; el autofinanciamiento; y los rendimientos financieros que comprendían los rendimientos generados a través de los fondos y fideicomisos que pueden crear los partidos políticos con su propio patrimonio o con aportaciones que reciban por cualquier fuente o modalidad permitida por la ley.
- Esta reforma permitía la compra de promocionales en radio y televisión.

Quizás lo más relevante de la reforma de 1996 fue que, al establecer la preeminencia del financiamiento público sobre el privado, se intentó transparentar el flujo de recursos, equilibrar las condiciones de la competencia e impedir que los grandes intereses económicos influyeran en las condiciones de competencia de los partidos políticos (Woldenberg 2002).

2 El Instituto Federal Electoral de México sustituyó a la Comisión Federal Electoral y fue creado en 1991 como un organismo autónomo e independiente de los poderes públicos, con la finalidad de dotar de autonomía la organización y administración de las elecciones.

Este esfuerzo conllevó que paralelamente a las ampliaciones sobre el régimen de financiamiento a los partidos políticos, se establecieron criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más completo y exhaustivo el proceso de rendición de cuentas sobre el origen y destino de los recursos manejados por los partidos políticos.

En primer término, los partidos políticos establecieron un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos ordinarios y de campaña, así como de la presentación de informes anuales y de campaña sobre el origen, monto, empleo y aplicación de los ingresos que recibían por cualquier modalidad de financiamiento.

En segundo término, es importante señalar que la legislación electoral estableció el tipo de faltas administrativas en las que podían incurrir los partidos políticos en materia de financiamiento público. Entre ellas destacaban el impedimento a la práctica de las auditorías y verificaciones de la Comisión de Fiscalización del IFE, así como la entrega de la documentación que se les solicitará; aceptar donativos o aportaciones económicas de las personas o entidades que no estaban expresamente facultadas para ello o solicitar crédito a la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades; aceptar donativos o aportaciones económicas por arriba de los límites señalados por concepto de financiamiento de simpatizantes; no presentar los informes anuales o de campaña en los términos y plazos establecidos; y sobrepasar durante la campaña electoral los topes a los gastos fijados.

Lo anterior permitía el establecimiento de un modelo incipiente de rendición de cuentas y transparencia en el manejo de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos, que tenía límites, controles y sanciones establecidas; lo cual se veía fortalecido con la designación de una autoridad, de carácter permanente, autónoma e independiente de los poderes públicos que era la encargada de la revisión y vigilancia del manejo de los recursos otorgados a los partidos políticos.

No obstante, los plazos para la revisión de la administración de los recursos públicos y el posible ejercicio de sanciones eran muy amplios y, en ocasiones, poco efectivos para persuadir a los partidos políticos sobre el incurrimiento de posibles sanciones. Asimismo, tampoco se contemplaban mecanismos de rendición de cuentas ex ante de la comisión por una falta, lo que posibilitaba que, en varias ocasiones, las sanciones no fueran correctivas a violaciones de la ley.

A partir de julio de 2002, el IFE abrió a escrutinio público la información sobre las finanzas de los partidos políticos, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial (TEPJF) reconoció que el IFE tenía atribuciones hacendarias en materia electoral, lo cual le permitió al IFE solicitar información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Según Woldenberg con ello no se pretendía "violar el secreto bancario, (sino) tener acceso a una información que en buena parte evidentemente nosotros seguiremos manejando en secreto. Queremos saber del flujo de dinero hacia los partidos, estamos interesados en los partidos políticos, no en las personas físicas y morales" (2002c: 5).

En 2002 el Consejo General del IFE aprobó un nuevo reglamento que reforzó la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos mediante cinco nuevas obligaciones que debieron cumplir todos los partidos registrados:

1. Permitir que el IFE obtuviera información sobre sus movimientos bancarios;
2. Reportar las tarifas unitarias de sus espacios promocionales de radio y televisión en periodos electorales;
3. Acreditar el origen de los recursos en efectivo provenientes del sector privado;
4. Dar al IFE la clave de elector de sus donantes, simpatizantes y militantes; y
5. Aceptar la fiscalización de sus procesos internos de selección de candidatos y dirigentes partidistas.

En noviembre de 2005 se realizaron nuevas reformas al Reglamento de Fiscalización del INE. Se impone la obligación de presentar, a lo largo de las campañas electorales y en tres momentos diferentes, una serie de informes especiales e informes anticipados sobre los gastos de campañas electorales; se establece una nueva clasificación para reportar gastos por la contratación de medios; se comanda la práctica de monitoreo y se establecen nuevas medidas en materia de transparencia; se generan reglas adicionales para dar más transparencia a la celebración de rifas y sorteos; se prevén reuniones de los partidos políticos con el Presidente, Secretario Técnico e integrantes de la Comisión de Fiscalización, para realizar manifestaciones de confrontación en ámbito técnico-contable a efecto de ampliar la garantía de audiencia con relación a la revisión de los informes de ingresos y gastos; y se reducen los márgenes de movimiento y proliferación de dinero en efectivo mediante la obligación de introducir al sistema bancario ciertas operaciones que rebasan determinados montos.

Finalmente, previo a las Elecciones Presidenciales de 2006, en octubre de ese año se introdujeron normas para regular la fiscalización de los Frentes.

No obstante, estos cambios no fueron suficientes tras la secuela negativa de las Elecciones Presidenciales de 2006. Es así como, en 2007, se reformó profundamente el sistema electoral con la finalidad de otorgar mayores responsabilidades al IFE de supervisión y control de los partidos durante los procesos electorales.

La gran novedad de la reforma político-electoral 2007-2008, y su aspecto tal vez más relevante y complicado, tiene que ver con el acceso a medios electrónicos por parte de los partidos y la subsecuente supervisión del IFE en la materia. El modelo de acceso a medios se convirtió en un punto focal de la reforma y generó los mayores debates impulsados en gran medida por los propios medios.

La relación de los partidos con los medios electrónicos (radio y televisión) era un tema donde la autoridad electoral tenía muy poca capacidad de control y mucho menos de sanción. La reforma intentó buscar soluciones a los problemas de equidad relacionados con el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica.

Cabe mencionar que, en México, los partidos políticos gozaban desde hace años del acceso gratuito a la radio y televisión. Sin embargo, la contratación directa de tiempos comerciales en los medios electrónicos para efectos de sus campañas políticas también era permitida y su costo representaba gran parte de los gastos de campaña de todos los partidos. Por tanto, la contratación de tiempos en radio y televisión con fines electorales se convirtió en un tema álgido.

Como respuesta a este problema, se prohíbe a los partidos políticos, precandidatos y candidatos que contraten o adquieran, por sí o por terceras personas, tiempos, en cualquier modalidad, en radio y televisión. Tampoco podrán contratar tiempos los dirigentes o afiliados a un partido y las personas físicas o morales para su promoción personal con fines electorales o para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. El IFE fue designado como la autoridad única para administrar la utilización de los "tiempos oficiales" en periodo electoral.

La legislación electoral estableció un mecanismo para que los partidos políticos tuvieran acceso a los medios y, adicionalmente, establece la obligación del monitoreo de los promocionales transmitidos por los partidos políticos en uso de su prerrogativa. Este monitoreo incluía los tiempos de transmisión, el número de menciones y los géneros periodísticos utilizados.

Junto con el nuevo régimen de acceso a los medios electrónicos, la fiscalización de los partidos políticos constituyó otra medida más importante de la reforma. La fiscalización cambia desde su raíz pues se modificó no solo la estructura institucional sino también sus procedimientos y alcances.

El principio de fiscalización de la Reforma de 2008 establecía que el dinero usado en la política debía ser revisado de inicio a fin: el IFE debía saber y controlar de dónde provenía el dinero y cómo se estaba gastando.

Asimismo, se restringió el acceso al dinero privado que podían recibir los partidos políticos. Todas las cuotas de los simpatizantes o militantes debían ser registradas y no podían exceder el diez por ciento del tope de la campaña presidencial anterior.

De igual forma se fortaleció al IFE, al reforzar sus funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y dotarlo de herramientas idóneas para fiscalizar y sancionar. Por una parte, se regularon las precampañas y se obligó a los partidos a presentar informes sobre los gastos en las mismas, estableciendo periodos y topes de gastos para ella. Por otra, desapareció la Comisión de Fiscalización y se creó la Unidad de Fiscalización, con el ánimo de hacer más técnica y eficiente la práctica de la fiscalización, permitiéndole hacer auditorias y verificaciones cuando se considere necesario. También se diversifica el tipo y número de informes que tenían que presentar los partidos políticos y se amplían las atribuciones sancionatorias del órgano fiscalizador.

Un gran cambio fue que se otorgó al IFE la potestad de acceder a los secretos bancarios, fiduciario y fiscal; siendo ésta una de las medidas más importantes de la reforma en el tema de la fiscalización de recursos de los parti-

dos y candidatos. Dicha potestad ha sido ejercida desde el 2002 y en consecuencia, se pudo constatar que se trata efectivamente de un instrumento eficaz para la fiscalización.

Asimismo, la Unidad de Fiscalización del IFE era el único órgano de la institución con poder de acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Si los institutos electorales locales requieren información sobre esta materia, deben solicitarla formalmente al IFE.

No obstante, a pesar de los avances en la materia, existieron todavía vacíos con relación a la fiscalización de las precampañas y campañas; así como en los plazos y condiciones en los que se tenían que presentar los informes de campaña al término de la jornada electoral; pues la revisión de los informes finalizaba al terminar el año y los resultados de la fiscalización de la campaña se conocen solamente un año después de la elección, lo que trajo consecuencias serias en la legitimación del Proceso Electoral Federal 2012.

La Fiscalización de las Elecciones 2015

En 2014 la fiscalización de los recursos económicos entró en una nueva etapa. El objetivo del nuevo modelo de fiscalización es múltiple: desplegar un sistema nacional de fiscalización, que implica nuevas pautas de operación de los partidos en lo relativo a su actuación articulada a nivel nacional y local; mejorar la oportunidad y pulcritud contable de ingresos y gastos mediante un sistema informático nacional en el que se registrarán en tiempo real las operaciones tanto nacionales como locales; y propiciar una mejor fiscalización, mediante la plena aplicación de las normas de información financiera, la exigencia de revelación suficiente en los registros contables, y el impulso a la bancarización que minimice las operaciones en efectivo, poco rastreables y por tanto riesgosas. Desde mi perspectiva, con este nuevo modelo se abre la posibilidad de mejorar los instrumentos de rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos otorgados a los partidos políticos; pues se establecen mecanismos de rendición de cuentas exante y expost al ejercicio de fiscalización.

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas electoral "se basa eminentemente en la posibilidad de castigo (…) en el momento de la elección cuando los ciudadanos llaman a cuentas a los políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido –la amenaza de separar a los 'corruptos e ineptos' de sus cargos" (2008:22). Pero esta premisa solo ocurre si existen mecanismos de control previos y posteriores al ejercicio de una coacción o sanción hacia el gobernante.

Los principales cambios del modelo de fiscalización fueron:

1. La institución electoral nacional se convirtió en el fiscalizador único de las elecciones federales y locales;
2. Se estableció la sanción de nulidad de la elección por el rebase de topes;
3. Se instauró la obligatoriedad de revisión de los informes presentados por los partidos políticos durante las campañas electorales;
4. Los candidatos se convirtieron en centros contables;
5. Se implementó el prorrateo predeterminado;

6. Se estableció un uso intensivo de los monitoreos;
7. Se instauró la contabilidad en línea y en tiempo real, con comprobantes;
8. Inmediatez en la generación de informes en línea y un solo oficio de errores; y
9. Sanciones directas a precandidatos y candidatos por ser responsables solidarios

Derivado de la reforma electoral, la fiscalización gira alrededor de cuatro ejes:

1. **Fiscalización Nacional.** Con la Reforma Electoral de 2014, la fiscalización electoral del INE se fortalece a través de un nuevo modelo de fiscalización, con el cual asume la función de dictaminar y resolver lo relativo a la revisión de informes de gastos de los partidos políticos de todos los procesos electorales, federales y locales.

2. **Fiscalización Expedita.** Con la Reforma Electoral, el financiamiento público cobra gran relevancia, ya que la fiscalización tendrá consecuencias más allá de lo económico: si durante las elecciones un candidato rebasa los topes de gasto de campaña, podría ser sancionado con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que haya obtenido, si su valoración es determinante para el resultado de la elección. En este sentido, la fiscalización deberá realizarse de forma simultánea con el proceso electoral para que los resultados sean expeditos, es decir, el Dictamen y Proyecto de Resolución tendrán que estar aprobados antes de la calificación del Proceso Electoral 2014-2015.

3. **Fiscalización Moderna.** En comparación con el Proceso Electoral de 2012, el IFE revisó cerca de seis mil informes, para estas elecciones revisará más de treinta y cinco mil informes, lo que representa una sobrecarga de trabajo importante y, por ello, la necesidad de implementar mecanismos que le permitan hacerla más expedita. Llevar a cabo una revisión de estas proporciones requiere de la profesionalización de sus auditores, así como la adopción de tecnologías de avanzada. Una iniciativa de modernización son los sistemas tecnológicos de fiscalización tales como el Registro Nacional de Proveedores y el Sistema Integral de Fiscalización el que es una plataforma de Internet específicamente diseñada para que los partidos realicen en línea sus registros contables. Con el Sistema en Línea, el INE verificará de forma automatizada y en tiempo real, la veracidad de las operaciones e informes reportados.

4. **Fiscalización Transparente.** De conformidad con el Reglamento del Instituto Nacional Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos. Es así que el INE tiene el compromiso de prever los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables de los partidos y candidatos.

Los entes obligados a la rendición de cuentas en este nuevo modelo de fiscalización son: los partidos políticos nacionales y estatales, los precandidatos y candidatos a cargos de elec-

ción popular federal y local, los aspirantes y candidatos independientes federales y locales, las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir un partido político nacional y las organizaciones de observadores electorales a nivel federal.

Con esta reforma, la revisión de los informes, así como la práctica de auditorías sobre el manejo de los recursos, de la contabilidad y de la situación financiera de los partidos políticos está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF), que es supervisada por la Comisión de Fiscalización y aprueba los proyectos de resolución por el Consejo General del INE.

Las facultades de comprobación del INE en materia de Fiscalización comprenden las auditorías, verificaciones, inspecciones y otras indagaciones para obtener evidencia con respecto de operaciones, saldos e informes para establecer el cumplimiento o no de las disposiciones del origen y aplicación de recursos de partidos políticos y candidatos.

Entre sus procedimientos, se encuentran mecanismos técnicos que fortalecen la fiscalización:

1. **El monitoreo** de anuncios espectaculares en calles y avenidas durante la precampaña y campañas; impresos, que implica reunir y revisar la propaganda electoral en diarios, revistas y otros medios impresos; e internet con monitoreo de páginas y sitios de internet.

2. **Las visitas de verificación** son las diligencias de carácter administrativo que ordena la Comisión de Fiscalización y que tienen por objeto corroborar el cumplimiento de las obligaciones y la veracidad de los informes presentados por los partidos políticos, aspirantes y candidatos independientes.

3. **La confirmación con terceros** es la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes. La UTF también puede solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o a la Unidad de Inteligencia Financiera del SAT, informes de operaciones que se presuman de origen ilícito.

4. **Tecnologías de la Fiscalización**, operación de herramientas tecnológicas diseñadas para cumplir el mandato constitucional de fiscalizar a partidos políticos y candidatos de todo el país, en tiempo real, con reglas homogéneas y con el objeto de contar con los resultados de auditoría antes de la calificación de la elección, tal como se establece en la Reforma 2014 (Sistema Integral de Fiscalización y Registro Nacional de Proveedores).

Por supuesto, las normas legales y reglamentarias en la materia no eliminan uno de los mayores problemas que enfrentan la fiscalización, los recursos no declarados. Antes bien, se refuerzan los mecanismos de verificación y monitoreo de anuncios espectaculares; propaganda en vía pública, en medios impresos e internet y eventos proselitistas. Junto con ello, hay una apelación a la participación de la

ciudadanía en la vigilancia del gasto, particularmente en campañas, pues los avisos de contratación a que están obligados los partidos y los resultados del monitoreo serán públicos. De manera que cualquier ciudadano podrá denunciar propaganda no reportada. Con ello, se avanza hacia la máxima publicidad y se favorece el control social sobre el gasto de campañas.

Un ejemplo de ello fue la distribución de costos entre las campañas que sean beneficiadas con propaganda, conocido en el medio como prorrateo y que suscitó una amplia y encendida polémica a propósito de la elección presidencial anterior, mismos que traerán discusiones en las sesiones del Consejo General del INE en la que se aprueben los dictámenes y las quejas derivadas de la fiscalización; ya que en este proceso electoral deberán ajustarse a porcentajes precisos e inamovibles de distribución a diferencia de lo que ocurría en pasado cuando los partidos podían determinar los porcentajes de distribución al entregar el informe de gastos.

El tema es aún más relevante si consideramos que los artículos 229.4 y 375 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señalan que el excederse de los topes de gastos de precampaña o de campaña constituye una causal para negar el registro del candidato o bien para declarar la nulidad de la elección, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, inciso a) Constitucional y 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A estas complejidades se suma que el nuevo modelo de fiscalización política será aplicado por una sola autoridad nacional, tanto para los procesos electorales federales y los de las entidades federativas, lo que para 2015 implicará la revisión de algo más de 16 mil informes de campaña.

Lo anterior implicó un nuevo diseño institucional que otorga a la Comisión de Consejeros Electorales la supervisión de los quehaceres de la instancia técnica fiscalizadora, así como mecanismos informáticos de registro que harán más eficaces y oportunas las revisiones y producirán resultados en el brevísimo plazo de quince días en el caso de precampañas y de diez en el de campañas.

Abordemos estas complejidades con mayor profundidad.

Fiscalización de las Precampañas y Campañas Electorales 2015

La fiscalización de las precampañas electorales implicó la revisión de 4.358 informes de precampaña de diputaciones federales y de 7.257 informes de precampaña de los procesos locales de 63 de gubernaturas, 3.074 de diputados locales, 4.016 de ayuntamientos y 104 de juntas municipales.

Como resultado de esta fiscalización se aprobaron sanciones a diversos partidos políticos por un monto de vientidós millones quinientos noventa y siete mil seiscientos treinta y un pesos con cuarenta y nueve centavos (P/. 22’597.631.49), y se inhabilitaron a 282 precandidatos en diversas entidades federativas, por distintos incumplimientos a la normativi-

dad electoral por exceder los topes de gastos de precampaña y la no presentación de informes de precampaña.

El 10 de julio de 2015, a 33 días de celebrada la Jornada Electoral el 7 de junio, la Comisión de Fiscalización del INE inició la aprobación de los dictámenes consolidados de los informes de campaña y los proyectos de resolución respecto a las irregularidades encontradas en la revisión de dichos informes. Revisó los informes correspondientes a doce mil novecientos catorce candidatos (12.914), de los cuales dos mil seiscientos sesenta y siete (2.667) correspondieron a candidatos federales y diez mil doscientos cuarenta y siete (10.247) a candidatos locales.

La Unidad Técnica de Fiscalización del INE recibió los informes a través del Sistema Integral de Fiscalización, en donde se registraron un total de un millón sesenta mil seiscientos setenta y cuatro (1'060.674) operaciones de partidos y candidatos.

De cada operación, se comprobó y verificó la existencia de la documentación soporte: movimientos bancarios, existencia de cheques, de contratos, de facturas, de recibos, entre otras.

Asimismo, se detectó que quince mil novecientos sesenta y seis (15.966) espectaculares, vallas y panorámicos no fueron reportados por los partidos, lo que representó un tercio del total contratado.

Los dichos de los partidos se contrastaron con el monitoreo que implementó el INE en todo el territorio nacional, con visitas de verificación de personal del Instituto y con la información aportada por las autoridades hacendarias y financieras del país.

Para el caso de espectaculares, se realizaron tareas de monitoreo en los 300 distritos electorales en que se divide la geografía del país, y se obtuvo la evidencia de cuarenta mil sesenta y seis (40.066) testigos que incluyen espectaculares, vallas, panorámicos, entre otros. De estos, los partidos políticos y candidatos no habían reportado 15.966, es decir más de una tercera parte.

Así, con el monitoreo del INE y tras dar oportunidad a los actores políticos de acreditar esos gastos, el INE identificó erogaciones no reportadas en ese tipo de propaganda por nueve millones ochocientos veinticinco mil pesos (P/. 9'825.000), que se traducirán en una sanción equivalente.

La Comisión de Fiscalización acordó los criterios de sanción antes de conocer las irregularidades y los actores que las cometieron. Así, se aplica la misma norma a todos los partidos y candidatos. Por ejemplo, el no informar ingresos o gastos se sancionó con el 150 % del monto involucrado; el no acreditar el gasto con el 100 % de la cifra identificada; la no presentación de informes de campaña se sancionó con el 30 % del tope de gasto de las campañas; el no uso del Sistema Integral de Fiscalización o la no apertura de cuentas bancarias para los candidatos se sancionó con el 30 % del tope de gasto de la campaña involucrada por el porcentaje de financiamiento público, local o federal según sea el caso, que le corresponde al partido político omiso. También se sancionó el realizar aportaciones en efectivo mayores a 90 días de salario mínimo realizados en efectivo con el 100 % del monto involucrado.

Asimismo, se aplicaron los criterios de prorrateo definidos en el artículo 83 de la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Fiscalización del INE, que señala que los gastos genéricos de campaña serán prorrateados entre las campañas beneficiadas, de acuerdo con lo siguiente:

a) como gastos genéricos de campaña, se entenderán los realizados en actos de campaña y de propaganda, en la que el partido o la coalición promueva o invite a votar por un conjunto de candidatos a cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña;

b) los gastos genéricos en los que no se identifique algún candidato o tipo de campaña, pero se difunda alguna política pública o propuesta del partido o coalición, y

c) en los casos en los que se publique o difunda el emblema o la mención de lemas con los que se identifique al partido, coalición o sus candidatos o los contenidos de sus plataformas electorales.

El 11 y 12 de julio de 2015, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó los dictámenes y proyectos de resolución de las campañas federales correspondientes a la elección de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, así como los correspondientes a las elecciones locales de Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

El agregado de los ingresos reportados en las cuentas de campañas electorales federales de los partidos y candidatos equivale a un mil cincuenta y nueve millones de pesos (P/. 1.059'000.000), de los cuales fueron erogados un mil veinte millones (P/.1.020'000.000).

La Comisión de Fiscalización aprobó proponer al Consejo General sanciones por ciento treinta y un millones de pesos (P/. 131'000.000) por faltas detectadas en los informes de las campañas federales. A continuación, se precisa la distribución de esas sanciones entre partidos políticos y coaliciones:

Partido/Coalición	Sanciones totales (*MDP*)
PAN	**$ 3.4**
PRI	**$ 0.9**
PRD	**$ 4.0**
PT	**$ 9.3**
PVEM	**$ 56.9**
Mov. Ciudadano	**$ 13.7**
Nueva Alianza	**$ 1.1**
MORENA	**$ 13.0**
Partido Humanista	**$ 13.0**
Encuentro Social	**$ 5.7**
Coalición PRI-PVEM	**$ 4.4**
Coalición PRD-PT	**$ 5.7**
Total	**$ 131.1**

Asimismo, se identificaron 14 excedentes de topes del gasto de campaña en el caso federal. De ellos, 13 corresponden a candidatos derrotados y uno a un ganador, en Quintana Roo, quien obtuvo una diferencia de votos respecto al segundo lugar de 15.75 %.

Respecto a las elecciones locales, se identificaron mil cien millones pesos (P/. 1.100'000.000) de ingresos en las cuentas bancarias de los partidos, de los cuales acreditaron gastos por novecientos veintiocho millones de pesos (P/. 928'000.000). Las sanciones alcanzaron los doscientos sesenta y siete millones treinta y nueve mil millones de pesos (P/. 277'039.000).

Entidad Federativa	Sanciones totales (*MDP*)
Baja California Sur	$ 15.6
Campeche	$ 2.90
Colima	$ 5.05
Distrito Federal	$ 33.8
Estado de México	$ 35.39
Guerrero	$ 12.1
Guanajuato	$ 19.04
Jalisco	$ 54.7
Michoacán	$ 12.75
Morelos	$ 3.6
Nuevo León	$ 8.60
Querétaro	$ 7.5
San Luis Potosí	$ 30.0
Sonora	$ 11.2
Tabasco	$ 11.46
Yucatán	$ 13.7
Total	**$ 277.39**

En estas nueve entidades se identificaron 24 excedentes de topes de campaña. De ellos cinco fueron candidatos ganadores, pero ninguno tuvo un porcentaje de diferencia meno al 5 % respecto al segundo lugar.

Dos candidatos a gobernador en los que se identificó excedente de tope fueron los candidatos a la gubernatura de Baja California Sur por el Partido Acción Nacional, con un excedente de seis mil seiscientos setenta y seis pesos (P/. 6.676), el 0.06 %, y el de la Coalición PRI-PVEM con dos millones novecientos mil de pesos (P/. 2'900.000), el 21.7 %.

Las auditorías se enfocaron en la revisión de los gastos que representan mayor importancia relativa para los sujetos obligados, siendo estos: gastos en contratación de espectaculares, publicidad en medios impresos, publicidad en internet, gastos en casa de campaña y gastos en actos de campaña.

Como se aprecia, la fiscalización de las precampañas y campañas electorales federales y locales fue una tarea ardua que permitió a la institución electoral nacional ejercer una rendición de cuentas efectiva sobre los recursos públicos ejercidos por los partidos políticos nacionales y locales durante el Proceso Electoral de 2014-2015, donde se renovaron 9 gubernaturas de las 32 que conforman el país (Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí y Sonora), 387 diputados locales por el principio de mayoría relativa y 254 por el principio de representación proporcional; y 1009 ayuntamientos y jefes delegacionales y 20 juntas municipales.

Con todo, se considera que aún faltan tareas por atender, las cuales se señalan a continuación.

Conclusiones

A pesar de los avances de la Reforma Electoral 2014, durante la implementación del nuevo modelo de fiscalización se detectaron los siguientes problemas.

1. Es necesario establecer criterios para sancionar subvaluaciones y sobrevaluaciones sobre los gastos ejercidos.
2. Se debe confeccionar una matriz de precios para valorar las subvaluaciones y sobrevaluaciones.
3. Se debe incrementar la transparencia de los ingresos y egresos de los partidos en campañas.
4. Se necesita una fiscalización más eficaz y expedita de las elecciones extraordinarias.

5. Se deben ajustar los plazos de entrega y revisión de los informes de los partidos políticos y candidatos.
6. Se deben ajustar calendarios en casos de elecciones concurrentes y extraordinarias para evitar yuxtaposición de procesos.
7. Se debe avanzar hacia una regulación normativa que prevea otro tipo de sanciones, no solo económicas.
8. En el caso de los candidatos independientes, se debe encontrar mecanismos para identificar su capacidad económica.
9. Por último, se debe repensar el modelo nacional de fiscalización en términos de coadyuvancia.

Bibliografía

Agíss Bitar, F. (2008). "Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos: Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización". Temas Selectos de Derecho Electoral. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carrillo, M. Lujambio, A. Navarro, C. y Zovatto, D. (Coordinadores). (2003). Dinero y Contienda político-electoral: Reto de la Democracia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Córdova Vianello L. y Salazar Ugarte, P. (Compiladores). (2008). Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación.

Figueroa Álvarez, R.A. "Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México". Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República "Belisario Domínguez".

González Martínez, C. (2007). "Desafíos (algunos) de la Reforma Constitucional Electoral del 2007" (mimeo). Morelia: Michoacán.

Guerrero Gutiérrez, E. (2008). Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia. Ciudad de México: Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas.

IFE Instituto Federal Electoral. (2009). Reglamentos de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de la Partidos Políticos. Versión electrónica.

IFE. (2008). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ordenamientos Electorales, Tomo II.

IFE. (2008) Administración del tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales. Documento de difusión con fines informativos. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.

IFE. (2008) La nueva reforma Electoral de México. Síntesis. Ciudad de México: IFE Instituto Federal Electoral.

IFE/TRIFE. (2008). "Documento descriptivo de la Reforma Electoral 2007-2008". Documento de trabajo. Ciudad de México: IFE/TRIFE.

Latapi, A. (2009). Reforma Electoral en México. Ponencia presentada en un simposio de CIESPLAN, Santiago de Chile 20 de junio del 2008. De próxima publicación.

Nassmacher, K.H. (2003)."Fiscalización, control y cumplimiento de la normatividad sobre Financiamiento Político". Carrillo, M. Lujambio, Navarro, C. y Zovatto, D. (compiladores). Dinero y Contienda Político Electoral. Ciudad de México: FCE.

Navarro Fierro, C. (2005). Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías Electorales de Equidad de la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 Países de América Latina. Ciudad de México: Instituto Federal Electoral, IFE/ OEA.

Navarro Fierro, C. (2007). "El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación". En Nohlen, D. Zovatto, D. Orozco, J. y Thompson J. (compiladores). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica/UNAM/IFE, pp. 693-708.

Reyes Tépach, M. "El Financiamiento Público Federal para los partidos nacionales en México: presupuesto aprobado e impacto de la Reforma al artículo 41 Constitucional, 2000-2009". Centro de Documentación, Información y Análisis. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Woldemberg, J. (2009). "México de cara a las elecciones." En Nueva Sociedad 220, marzo-abril.

Zovatto, D. y Orozco, J. (Coordinadores). (2008). Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007. Ciudad de México: UNAM e IDEA Internacional.

Zovato, D. (coordinador). (2006). Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: UNAM e International IDEA. 418 US 241 "Miami Herald Publishing Co., Division of Knight Newspapers, Inc. v. Tornillo".

Schedler, Andreas (2008). ¿Qué es la rendición de cuentas? México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), pp. 50.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (1999), "Elections and Representation" en Democracy, Accountability and Representation. New York, Cambridge University Press, p. 29-50.

Justicia electoral *por la* igualdad

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR

JUSTICIA QUE GARANTIZA DEMOCRACIA.

Somos el órgano de la Función Electoral encargado de administrar justicia en materia electoral y dirimir conflictos internos de las organizaciones políticas.

www.tce.gob.ec

Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador
@tce_ecuador

LA DISTRITACIÓN ELECTORAL Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS EN MÉXICO

Lic. Enrique Andrade González *

** Nació en la Ciudad de México y es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana con estudios de maestría en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con dos diplomados, uno en Derechos Humanos por la UNAM y otro en Instituciones de México por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.*

Se desempeñó como Asesor de Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE) de 2008 a 2013. Fue Director de Audiencias de la Presidencia de la República y Asesor del Secretario del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal, entre otros cargos.

Fue elegido por el pleno de la Cámara de Diputados como Consejero Electoral para el periodo de 2014 a 2020. Actualmente, preside la Comisión del Registro Federal de Electores y forma parte de la Comisión de Capacitación y Educación Cívica, de Prerrogativas, de Fiscalización y es integrante del Comité de Radio y Televisión.

Correo electrónico: enrique.andrade@ine.mx

RESUMEN:

La distritación electoral en territorio mexicano -a cargo del Instituto Nacional Electoral-, se debe realizar de acuerdo con lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual manda atender el último Censo de Población, así como considerar a pueblos y comunidades indígenas.

En 2015, el INE emprendió un proceso de distritación local en 15 entidades de la República Mexicana. En este contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobó el 28 de octubre de 2015 la jurisprudencia 37/2015, que obliga a la autoridad electoral a emprender una Consulta previa a Comunidades Indígenas cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos.

En virtud de lo anterior, se aprobó el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, el cual contempla diversas fases en su implementación.

PALABRAS CLAVES:

Distritación electoral/ consulta indígena/ derechos políticos de los indígenas

ABSTRACT:

The electoral districting in Mexico -held by the National Electoral Institute- must be made according to the provisions of the Constitution of the United Mexican States, the last Census of Population and should consider Indigenous communities.

In 2015, the INE undertook a local redistricting process in 15 states of the Mexican Republic. In this context, the Federal Electoral Court, adopted on October 28th 2015 the law 37/2015, which requires the electoral authority to undertake prior consultation with indigenous communities when issuing acts likely to affect their rights.

Under the above, the Protocol to the Consultation on Indigenous Peoples and Communities on the electoral districts -which includes various phases in its implementation-, was approved.

KEYWORDS:

Electoral districting/ indigenous consult/ political rights of indigenous people.

I. Identidad y Cultura

Existen diversas definiciones de identidad, unas desde un punto de vista individual y otras del colectivo. Desde el ámbito grupo o colectivo, la identidad se relaciona con una etnia y una cultura, y se entiende como un conjunto de rasgos propios que los caracteriza y singulariza frente a los demás, rasgo que permiten reconocernos como miembros de una comunidad o cultura.

La diferencia entre identidad y cultura es que, la primera es formada por la cultura que la envuelve; mientras que la segunda es el conjunto de valores y reglas de una realidad colectiva. Ambos elementos -cultura e identidad- son imprescindibles para la definición de los pueblos, las etnias, las poblaciones indígenas y las minorías.

En la región latinoamericana las poblaciones indígenas son consideradas minorías étnicas por no formar parte del conjunto mayoritario cultural de una sociedad aunque es preciso señalar que en algunos países constituyen una mayoría demográfica.

En México se aplica el concepto de indígena a una enorme variedad de identidades étnicas. Hoy se conoce que en el territorio mexicano existen 56 grupos indígenas que hablan 62 lenguas diferentes con tradiciones distintas. Por tanto, bajo el concepto de indígena agrupamos un gran mosaico de identidades culturales, algunas con mayores diferencias entre sí que las que tienen con respecto de sus vecinos no indígenas. Es así que la definición de lo indígena se basa en la cultura, particularmente en la lengua como un rasgo distintivo. En su mayor parte, los indígenas mexicanos fincan su identidad étnica primaria en su comunidad -es por ello que se denominan comunidades indígenas-, además de identificarse con un pueblo preciso en una localidad geográfica.

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010, la población que se identifica como indígena en México asciende a 15.7 millones y de acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),1 la población que vive en hogares cuyo jefe de familia es hablante de lengua indígena alcanza los 11.3 millones de personas. Esta última cifra incorpora a las personas hablantes de lengua indígena (6.9 millones) y a las personas que no hablan lengua indígena, pero que viven en hogares donde el jefe de familia habla alguna lengua indígena (4.4 millones).

La población indígena se ubica a lo largo y ancho del país. Los Estados de Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla son los que reportan el mayor número de hablantes de lengua indígena. En estos cuatro Estados se concentra un poco más del 50% del total de hablantes de lengua indígena en México.

1 La CDI atiende a las Comunidades Indígenas a través de infraestructura, vivienda, servicios de salud, proyectos productivos, programas de alimentación así como en la promoción del arte y cultura indígena. (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, s/f).

II. Marco Jurídico

El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

> (...) La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas (...).

En la disposición constitucional en comento, se refiere que:

> Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
>
> El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

El Apartado B del artículo 2 de la Constitución, establece que la Federación, los Estados y Municipios en el país -para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria:

> (...) establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
>
> Para abatir las carencias rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND), 2 de existir recomendaciones y propuestas de éstos, en su caso serán incorporadas.

Por su parte, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 53 determina que:

> La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.(...).

De esta manera, la Ley Fundamental en su artículo 41, numeral V, apartado B, inciso a), numeral 2; establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE)[3] para los procesos electorales federales y locales "(...) la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales (...)".

Es relevante añadir que en esta norma fundamental, en su artículo tercero transitorio del decreto de reforma,[4] determina que "Para establecer la

2 El PND es un documento de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal, en el que se incluyen indicadores que reflejan la situación del país con los temas considerados como prioritarios (PND, 2013-2018).

3 El INE es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales en México, así como las elecciones locales en los Estados de la República y la Ciudad de México.

4 Decreto de Reforma del 14 de agosto de 2001 por el que se adiciona un segundo y tercer párrafo al artículo 1° y se reforma el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

demarcación territorial de los distritos electorales en el país, se deberá tomar en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política".

III. Distritación electoral en territorio mexicano

En México la dinámica poblacional se transforma de manera permanente en las diversas zonas geográficas que comprende el territorio nacional. El Censo de Población y Vivienda que se lleva a cabo cada diez años en todo el país así lo acredita[5].Es a través del Censo que podemos observar los movimientos demográficos -desde la migración hacia Estados Unidos hasta el índice de mortalidad y de natalidad-, entre otra información relevante. Con el paso del tiempo, estos cambios producen desequilibrios en la población que pueden incidir en la representación política.

De ahí deriva la importancia de una revisión periódica del equilibrio poblacional dentro de cada uno de los Distritos Electorales. La Constitución Política mandata que cada Diputado local y federal debe representar a un número igual de ciudadanos, de acuerdo con la máxima representación popular de "un ciudadano, un voto", y establece que para ejecutar el proceso de distritación -a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral-, se debe considerar el último Censo de Población y Vivienda, así como a los Pueblos y Comunidades Indígenas de todo el país.

Para llevar a cabo esta labor, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral[6] aprobó la creación del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, como instancia de asesoría técnico-científica para el desarrollo de actividades o programas en materia de distritación federal y local[7].

Adicionalmente, para un desarrollo óptimo de los trabajos de distritación, el Consejo General del INE aprobó los criterios y reglas operativas para el análisis y delimitación territorial de los Distritos en las entidades federativas previas a sus respectivos Procesos Electorales Locales con base en el último Censo mencionado. Los criterios son:

1. **Equilibrio poblacional:** Para determinar el número de Distritos que tendrá la entidad federativa o Estado de la República, se procurará que la población sea lo más cercana a la población media estatal.
2. **Distritos integrados con población indígena:** De acuerdo con la información provista y la definición establecida por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CD), cuando sea factible se conformarán los Distritos con Mu-

5 El Censo de Población y Vivienda se realizó del 31 de mayo al 25 de junio de 2010, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y más de 106,000 entrevistadores recorrieron el país para visitar cada vivienda y hacer preguntas sobre éstas y sus ocupantes (INEGI, 2010).

6 El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Nacional Electoral (INE).

7 Acuerdo INE/CG258/2014 aprobado el 19 de noviembre de 2015.

nicipios que cuenten con 40% o más de población indígena. Cabe decir que los Municipios con 40% o más de población indígena que sean colindantes entre sí, serán agrupados. En el caso de que sea necesario integrar un Municipio no indígena, se preferirá al Municipio con mayor proporción de población indígena.

3. **Integridad municipal:** Los Distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.
4. **Compacidad:** En la delimitación de los Distritos se procurará obtener la mayor compacidad, es decir, que los límites de éstos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.
5. **Tiempos de traslado:** Se construirán Distritos buscando facilitar el traslado en su interior, tomando en consideración los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales y, de ser posible, comunidades con más de 2,500 habitantes.
6. **Continuidad geográfica:** Los Distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geoelectorales aprobados por el Instituto Nacional Electoral.
7. **Factores socioeconómicos y accidentes geográficos:** Sobre los escenarios propuestos para la distritación podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios en comento.

IV. Consulta a Comunidades Indígenas en materia de Distritación

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de lo anterior, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural. Por otro lado, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, señala que los gobiernos deberán:

- Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
- Establecer los medios a través de los cuales, los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
- Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados, proporcionar los recursos necesarios para ese fin.

En esta tesitura, el artículo 6 del citado Convenio, señala que las consultas llevadas a cabo deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.[8]

8 Con base al Convenio en mención, la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha asesorado el desarrollo de consultas a pueblos indígenas sobre diversos temas como situación de derechos de mujeres indígenas, migración, lugares sagrados y energía eólica, entre otros.

Es así, que el artículo 7 del Convenio en mérito, señala que los gobiernos deberán velar para que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios de cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
En este tenor, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),[9] notificó al Instituto Nacional Electoral la Jurisprudencia 37/2015, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

> **Consulta previa a comunidades indígenas debe realizarse por autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos.-** De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación al numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

En este orden de ideas, resulta relevante referirse a la sentencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) estableció con relación al caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador [27 de junio de 2012], en la que señala que las consultas que se pretendan aplicar a los miembros de comunidades y pueblos indígenas deberán atender, principalmente, los siguientes parámetros:

- **Previa**, en las primeras etapas del plan o proyecto a realizar, pues el hecho de informar a las comunidades y pueblos indígenas de manera posterior va en contra de la esencia del derecho a la consulta;
- **Culturalmente adecuada,** mediante procedimientos acordes, atendiendo a las especificidades de los pueblos y comunidades indígenas, como son sus costumbres, tradiciones y, sobre todo, instituciones representativas;
- **Informada**, esto es, los procedimientos que sean implementados para dar a conocer los proyectos y medidas, exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y alcances del proyecto, pues solo a sabiendas de todas las

9 El (TEPJF) es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos.

consecuencias y riesgos de cualquier naturaleza, los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, podrán evaluar la procedencia del plan propuesto, y;
- **De buena fe**, con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y respeto mutuo. (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015)

En este sentido, y en atención a lo precisado en la citada Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el INE como autoridad administrativa electoral nacional, tiene el deber de consultar a los pueblos y comunidades indígenas, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretenda emitir medidas susceptibles de afectarles directamente con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, sin que la opinión que al efecto se emita vincule a esta autoridad administrativa porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos y comunidades indígenas serían agraviados.

Por lo anterior, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y los criterios técnicos y las reglas operativas aprobados por el Consejo General del INE en materia de distritación y con la información que, para este fin, ofrezca la CDI se propuso consultar a las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas en las entidades federativas, su opinión sobre la forma cómo podrían quedar agrupados los municipios, en dónde se ubican sus pueblos y comunidades dentro de los distritos electorales generados por la autoridad electoral, así como consultarles una propuesta inicial de cabeceras distritales.

Para el desarrollo de la consulta en cada estado de la República o entidad federativa, la CDI apoyará al INE en las siguientes actividades:

- Coordinar con el INE para la realización de reuniones preparatorias con funcionarios y el Presidente del Consejo Consultivo de la CDI para informarles los objetivos de la consulta, la metodología y los materiales informativos.
- Colaborar en la logística para la organización de la reunión informativa sobre la consulta indígena con la Presidencia, la Comisión de Honor, la Comisión Coordinadora del Consejo Consultivo y funcionarios del CDI.
- Sobre la lista de instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa que defina el INE, podrá sugerir adecuaciones a la par de otras instancias especializadas.
- Ofrecer los apoyos que se requieran para que se lleve a cabo la difusión de la consulta indígena a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas de conformidad con los contenidos definidos por el INE.

Por otro lado, se consideró la participación del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)[10] para apoyar en lo siguiente:

10 El (INALI) es un organismo descentralizado del gobierno mexicano que busca promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de lenguas indígenas que se hablan en territorio nacional.

- En la traducción de los materiales informativos que se utilizarán en la difusión radiofónica de la consulta indígena en materia de distritación en sus diferentes lenguas.
- En la revisión de los textos de los materiales escritos en español y en lenguas indígenas, con la finalidad de lograr una mejor comunicación con los participantes, de acuerdo con su lengua y cultura.
- En la propuesta de los intérpretes de las diferentes lenguas para que participen en las mesas informativas especializadas en el proceso de distritación que habrán de celebrarse en cada entidad federativa.

V. Fases de la Consulta a Comunidades Indígenas en materia de Distritación

La Consulta Indígena en materia de Distritación Electoral considera una secuencia de actividades o fases que tienen como fin recabar la opinión de los pueblos y comunidades indígenas respecto a la delimitación de los distritos electorales de su entidad federativa propuesta por la autoridad electoral, en particular, sobre la forma como quedarían agrupados los municipios en donde se ubican sus pueblos y comunidades, y, sobre la propuesta de cabecera distrital.

Durante el proceso de consulta, son dos los momentos más relevantes: el informativo y el de la consulta en sí. En el primero -a través de la radio, foros estatales, mesas informativas y requerimientos específicos-, el INE ofrecerá a las instituciones indígenas representativas y a la población indígena, la información sobre el proceso de distritación, los escenarios de distritación generados y el proceso de consulta. Por su lado, en el segundo, el INE conocerá la opinión de la población indígena respecto del Primer Escenario de Distritación y las cabeceras distritales.

Las actividades de la Consulta se agrupan en seis etapas o fases y quedarán inscritas en el proceso de distritación de cada entidad federativa:

1. Fase preparatoria:

Esta fase tiene por objetivo que el INE informe a la CDI sobre el procedimiento que se seguirá para la consulta indígena y acordar los términos de la difusión de la misma a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas, así como la logística de las reuniones en las que participarán las autoridades de las instituciones indígenas representativas de cada entidad federativa.

- Comprende la realización de reuniones de trabajo con funcionarios y el Presidente del Consejo Consultivo de la CDI.
- Esta etapa concluye hasta el momento en que se lleven a cabo el Foro Estatal de Distritación y la Mesa Informativa Especializada.

2. Fase informativa:

Esta fase tiene por finalidad que el INE ofrezca a la población indígena la mayor información posible sobre el proceso de distritación y la consulta indígena. Cuando se requiera, esta información se presentará tanto en español como en la o las lenguas indígenas que se hablen en cada entidad federativa.

- Iniciará con una reunión de presentación del proceso de distritación y de la consulta indígena por parte del INE a la Presidencia, a la Comisión de Honor y a la Comisión Coordinadora del Consejo Consultivo de la CDI.

- Acto seguido, el INE informará a los pueblos y comunidades indígenas de cada entidad federativa a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas y mediante los tiempos de radio que corresponden al Estado que son administrados por el INE, sobre el proceso de distritación y la realización del Foro Estatal de Distritación y la Mesa Informativa Especializada.

- En cada entidad se realizará un Foro Estatal, cuyo objetivo será que el INE presente el proyecto de distritación electoral. Al acto se invitará a: las instituciones indígenas representativas de la entidad, los representantes de los partidos políticos, las autoridades estatales y municipales, diputados locales, las autoridades electorales locales y federales y al público en general.

- Como parte del foro habrá una Mesa Informativa Especializada en el proceso de distritación y su relación con los pueblos y comunidades indígenas, en donde el INE aportará la información más relevante sobre la temática. En el momento que se les remita la invitación al Foro Estatal y a la Mesa Informativa Especializada, les será enviado, para su conocimiento, a las instituciones indígenas representativas el presente protocolo; cualquier duda sobre el mismo podrán manifestarla durante el desarrollo de la Mesa. Participarán en la mesa las autoridades o representantes de las instituciones indígenas representativas de la entidad, las autoridades indígenas municipales, diputados indígenas de la entidad y como asistentes al evento podrán estar: los representantes de los partidos políticos, las autoridades estatales y municipales, diputados locales y federales, las autoridades electorales locales y federales y el público en general.
- El INE establecerá los mecanismos para mantener informadas a las instituciones indígenas representativas sobre los trabajos del proceso de distritación en la entidad federativa que les corresponda, a efecto de que conozcan y en su caso emitan opinión.

3. Fase de socialización de la información entre la población indígena:

El objetivo de esta fase es abrir un espacio de tiempo durante el cual las instituciones indígenas representativas difundan y analicen la información que recibieron en el Foro Estatal de Distritación y en la Mesa Informativa Especializada con los pueblos y comunidades indígenas de su entidad federativa.

- La dinámica para la difusión y el análisis de la información dependerá de cada institución indígena representativa.

4. Fase de ejecución:

El objetivo de esta fase es conocer la opinión de las instituciones indígenas representativas sobre el Primer Escenario de Distritación de la entidad federativa que les corresponda y sobre una propuesta inicial de cabeceras distritales.

- El INE generará el Primer Escenario de Distritación para la entidad federativa correspondiente con base en los criterios técnicos y las reglas operativas aprobados por el Consejo General del INE. Adicionalmente, el INE incluirá en este escenario una primera propuesta de cabeceras distritales.

- El Primer Escenario de Distritación será enviado de manera oficial a las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa.
- De conformidad con el objetivo planteado, se consultará a las instituciones indígenas representativas para que opinen:
    - Sobre la forma en la que podrían quedar agrupados los municipios en los que se ubican sus pueblos y comunidades indígenas dentro de los distritos electorales.
    - Sobre la propuesta de cabeceras distritales.

- El INE establecerá un plazo para que las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa correspondiente, formulen sus opiniones con relación al Primer Escenario de Distritación y a la propuesta de cabeceras distritales y las envíen a la Junta Estatal o Distrital del INE.

- El Segundo Escenario de Distritación de cada entidad federativa estará disponible en las Juntas Locales y Distritales correspondientes para que las instituciones indígenas representativas estén informadas, lo conozcan y puedan, en su caso, opinar sobre el mismo dentro del plazo de observaciones para ese escenario, que se defina en el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017.

5. Fase de valoración técnica de las opiniones:

Esta fase tiene por objetivo obtener una valoración técnica de las opiniones que las instituciones indígenas representativas envíen sobre el Primer Escenario de Distritación y con relación a la propuesta de ubicación de las cabeceras distritales de la entidad federativa correspondiente.

- Tomando en consideración las observaciones del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación, el INE valorará técnicamente las opiniones que las instituciones indígenas representativas de una entidad federativa presenten al Primer Escenario de Distritación y a la pro-

puesta de cabeceras distritales. Asimismo, se ponderará cualquier opinión que las instituciones indígenas representativas formulen respecto de los trabajos de distritación.

- La valoración técnica será con base en los criterios y reglas operativas que deberán aplicarse para el análisis y en la delimitación de los distritos de las entidades federativas previos a sus respectivos procesos electorales locales.

- Se tomará en consideración la Jurisprudencia 37/2015 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Las opiniones al Primer Escenario de Distritación enviadas por las instituciones indígenas representativas de la entidad federativa correspondiente, que técnicamente resulten viables, podrán ser tomadas en consideración por el INE antes de publicar el Segundo Escenario de Distritación.

- Las opiniones a la propuesta de cabeceras distritales que técnicamente resulten viables podrán ser tomadas en consideración por el INE al momento de publicar el Escenario Final de Distritación.

- En caso que no se reciba ninguna opinión sobre algún distrito electoral o bien sobre la totalidad del Primer Escenario de Distritación, o sobre alguna cabecera distrital, se considerará que la propuesta ha sido aceptada.

6. Fase de conclusión de la consulta y entrega de la distritación:

El INE hará entrega de la Distritación aprobada por su Consejo General al Consejo Consultivo de la CDI.

VI. Una mirada al futuro

Durante el 2015, el Instituto Nacional Electoral emprendió un proceso de distritación local en 15 entidades de la República. En ese contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación obligó a la autoridad electoral a emprender una Consulta previa a Comunidades Indígenas cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos.

En virtud de lo anterior, el Consejo General del INE aprobó en febrero de 2016 el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral, el cual permitirá contar con una orientación sobre cómo y a quién se debe consultar en cada Estado y a nivel federal.

Como se ha señalado, el acompañamiento de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas resulta enriquecedor para que el INE proceda a distritar 17 entidades en 2016 y se lleve a cabo la nueva distritación en los 300 distritos electorales federales. Cabe indicar que la Distritación vigente se hizo en el 2005.

Para esta Distritación Nacional, haremos las consultas a todas las instituciones indígenas representativas sobre la forma cómo se piensa agrupar a los

pueblos y comunidades indígenas al interior de los Distritos y sobre la propuesta de cabecera distrital.

El Instituto Nacional Electoral tiene el mayor interés en ofrecer a la población indígena el mayor cúmulo de información sobre lo que se va a realizar. En su momento sus opiniones serán valoradas por el Comité de Expertos. Sabemos que la Consulta generará una mejor -y seguramente una mayor- representación política de los Pueblos y Comunidades Indígenas de México. Un pendiente para cerca de los millones de mexicanos indígenas, que ya no puede esperar más.

Bibliografía

Sentencia con relación al caso de Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (Corte Interamericana de Derechos Humanos 27 de junio de 2012).

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, SUP-RAP-677/2015 y acumulados (23 de octubre de 2015).

Bustillo Marín, R. (2014). *El derecho de la participación política de las mujeres indígenas.* Acceso, ejercicio y protección. México D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (s/f). Obtenido de http://cdi.gob.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s.f.). México.

Hurtado, J. (2012). *Representación Política y Municipio en México*. México D.F: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

INALI. (s.f.). *Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.* Obtenido de http://inali.gob.mx

INEGI. (2010). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía.* Obtenido de Censo de Población y Vivienda : http://www.inegi.org.mx/

Instituto Nacional Electoral. (2014). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba la creación del Comité Técnico de Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación* del 19/11/2014.

Instituto Nacional Electoral. (2016). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral* del 22/02/2016.

Instituto Nacional Electoral. (2016). *Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral* del 22/02/2016.

Ley General del Instituciones y Procedimientos Institucionales. (s/f). México.

Organización Internacional del Trabajo. (s.f.). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

PND. (2013-2018). *Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de la República de los Estados Unidos Mexicanos.* Obtenido de http://pnd.gob.mx/

TEPJF. (s.f.). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* Obtenido de http://trife.gob.mx

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). Jurisprudencia 37/2015 del 28 de octubre de 2015.

LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL SISTEMA ELECTORAL PANAMEÑO

Msc. Juan Carlos Pérez Cortés *

** Nacido en la ciudad de Panamá, República de Panamá. Cursó estudios superiores en la Universidad de Panamá, obteniendo la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas en el año 2000 y en la Universidad Especializada de las Américas, obteniendo la Maestría en Estudios Electorales. Ha realizado estudios intensivos de postgrado en la Universidad Castilla-La Mancha de Toledo, España, la Universidad de Buenos Aires en Argentina, en el George Washington Collage of Law de la American University de los Estados Unidos de América (Washington, D.C.).*

También ha participado en cursos especializados en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en San José de Costa Rica, y en el India International Institute for Democracy and Electoral Management de la Comisión Electoral de la India.

Se ha desempeñado como Oficial Mayor en el Órgano Judicial y Asesor Legal en el Ministerio de Educación; a partir del año 2001 labora en el Tribunal Electoral de Panamá, en donde ejerció los cargos de Asesor Legal, Asistente Legal del Magistrado Vicepresidente y Vocal, Subdirector Encargado del Registro Civil y Juez Segundo Penal Electoral (Suplente).

Ha publicado el trabajo La Impugnación de Postulaciones y la Nulidad de Elecciones y/o Proclamaciones en el Sistema Electoral Panameño (Universidad Nacional de La Plata, Argentina) y ha aportado artículos a la Revista Mundo Electoral (Tribunal Electoral, Panamá) tales como: La Libre Postulación en Panamá, La Democracia y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, entre otros.

Correo electrónico: jcperez@tribunal-electoral.gob.pa juancarlos_perezcortes@hotmail.com

RESUMEN:

El artículo en cuestión busca realizar un estudio de la aplicación de la representación proporcional en el Sistema Electoral Panameño, en la conformación de la Asamblea Nacional.

Al respecto, se hace un análisis previo de temas relacionados con las elecciones y el sistema electoral en general, para luego realizar un estudio de cómo funciona el sistema de adjudicación de escaños en Panamá para el Poder Legislativo y, de esta manera, generar un espacio para la discusión sobre el cumplimiento del sistema existente de acuerdo con el cometido de la figura, el cual consiste en ser un mecanismo destinado a permitir la pluralidad política en la Asamblea Nacional.

Para lograr estos fines, analizaremos el sistema de votación existente en Panamá en los circuitos plurinominales y las reglas para aplicar la representación proporcional.

Finalmente, expondremos nuestras conclusiones sobre el asunto, a fin de complementar el estudio realizado.

PALABRAS CLAVES:

Representación proporcional/ Panamá/ cociente/ medio cociente/ circuitos plurinominales.

ABSTRACT:

The article in question seeks to conduct a study of the application of the proportional representation in the Panamanian electoral system, in the formation of the National Assembly.

In this regard, its done a prior analysis of the issues related to elections and the electoral system in general. Then, it will be done a study of how the system of allocation of seats in Panama works for the legislative branch and in this way, generate a space for discussion about if the existing system complies or not with its role, which is a mechanism that political plurality in the National Assembly.

To achieve these goals, we will analyze the existing voting system to apply proportional representation, and thus draw our conclusions.

Finally, we will exhibit our findings on the matter, in order to complement the study.

KEY WORDS:

Proportional representation/ Panama/ ratio average/ half ratio average/ multiple member constituency.

La Democracia Representativa

Los seres humanos desde su aparición han buscado formas de liderazgo a fin de satisfacer sus necesidades, tanto individuales como colectivas, razón por la que, siempre han confiando en un individuo o varios de ellos, la dirección del grupo.

Ahora bien, los elementos para configurar este liderazgo, a lo largo del tiempo, han variado principalmente en función de las necesidades y complejidades de los grupos humanos. Así las cosas, en un principio el liderazgo era dominado por razones de fuerza o habilidad para satisfacer las necesidades del grupo, o por la edad, en cuanto a que la experiencia previa era considerada vital para su supervivencia.

Con el establecimiento de asentamientos permanentes de seres humanos, en forma de tribus, clanes, pueblos, etc., las interacciones humanas pasaron de un plano de estricta supervivencia a una continuidad, razón por la cual, los parámetros de fuerza comenzaron a ser considerados obsoletos para determinar la calidad del líder de la población.

En este punto, inicia la aparición de las monarquías, es decir, liderazgos familiares sucesorios que en cierta medida mantenían el sistema de gobierno anterior con el agravante de transmitir el poder a los descendientes del líder.

Lo anterior, durante muchos siglos fue aceptado hasta el momento en que la pujanza de las clases medias y bajas requirió mayor participación en la decisión de los asuntos públicos, produciéndose inicialmente la eliminación del carácter absoluto del sistema de gobierno, y luego la eliminación del sistema a nivel casi general, quedando remanentes que más que gobernar, constituyen símbolos de tradición y unión nacional.

Con el fin de las monarquías se instituyeron los gobiernos en donde el pueblo debía autogobernarse, es decir, ya

no contaban con líderes hereditarios que decidían por la generalidad sino que éstos debían establecer una forma para llevar a la práctica la guía y conducción del pueblo.

Es en este momento, en que aparecen la Democracia Representativa como mecanismo de gobierno en donde el pueblo elige -ya no se le impone- sus representantes quienes deberán en su nombre, ejercer el mandato público por un período de tiempo determinado y en todo caso sometido al mandato legal.

De lo anterior, podemos ver que el sistema de gobierno pasa de un liderazgo absoluto, hereditario y perpetuo, a uno temporal que surge de la voluntad popular y es sometido al escrutinio legal.

Por tanto, podemos sostener que la Democracia Representativa no es más que la forma de gobierno en la cual el pueblo elige en un proceso electoral libre, auténtico y honesto a sus autoridades públicas que deberán ejercer el poder público de conformidad con lo dispuesto en la ley dentro de un tiempo previamente determinado sin posibilidad de extenderlo a menos que así lo consientan los gobernados.

Este sistema de gobierno tiene su aparición con el Parlamento Británico; sin embargo, se magnifica y se consolida con la Independencia de los Estados Unidos de América cuando se dispone que los Poderes Ejecutivos y Legislativos deben ser ejercidos por ciudadanos elegidos entre sus pares, es decir, ya no solo el cuerpo deliberativo de la Nación está compuesta por autoridades electas sino también la administración es ejercida por representantes del pueblo sometidos a la ley.

Así pues, podemos establecer los principios básicos de la Democracia Representativa:

1. Temporal;
2. Renovable a través de procesos electorales auténticos, libres y honestos; y,
3. Sometida al control de la legalidad y constitucionalidad.

Lo anterior, nos lleva al estudio de un punto particular en el sistema democrático representativo; el evento electoral, es decir, el acto mediante el cual los integrantes de una comunidad política proceden de manera regular a escoger a los conciudadanos que temporalmente llevarán a cabo el liderazgo social o mejor dicho el ejercicio del poder público.

Las Elecciones

Las elecciones son un evento generalizado a nivel mundial; son un mecanismo en el que la ciudadanía de un país procede a emitir su opinión sobre un evento político en particular, ya sea para la elección de sus autoridades o para manifestar su criterio en un Referéndum o Plebiscito.

A través de este mecanismo se da el proceso de renovación de las autoridades públicas de una nación mediante la selección de ciudadanos por parte del electorado, quienes previamente, han sido validados -por el organismo electoral- como candidatos cumpliendo con los requisitos exigidos

por la Legislación Electoral (incluso la Constitucional) para ejercer el cargo al que aspiran.

Generalmente, el proceso electoral es directo; los electores al emitir su voto, eligen como autoridad a la que tenga mayor cantidad de votos; sin embargo, existen las elecciones indirectas en las cuales la ciudadanía escoge con su voto a un conjunto de ciudadanos, quienes posteriormente, realizan la selección final de la autoridad.

Como ejemplo de este último caso, tenemos el Colegio Electoral de los Estados Unidos de América conformado por los llamados electores, elegidos en los 50 Estados en el primer mes de noviembre del año de la elección, quienes a su vez en diciembre siguiente a la elección proceden a elegir al Presidente de la Unión (Garber, 2011).

Ahora para que este ejercicio cívico sea considerado válido, debe cumplir una serie de requisitos cuyo cumplimiento determina su autenticidad como mecanismo de selección de autoridades y no una parodia para legitimar a quien ostente el poder público en un momento dado.

La doctrina ha reconocido una serie de puntos que debe reunir una elección para ser considerada auténtica, entre los que podemos mencionar:

1. Que los resultados de la votación sean reconocidos;
2. Que exista un registro electoral confiable;
3. Que la elección se realice conforme a la Ley Electoral previamente dispuesta para el acto;
4. Que existan condiciones para que el pueblo pueda cambiar a la autoridad;
5. Que existan igualdad de condiciones de competencia entre los candidatos; y,
6. Que exista una autoridad electoral independiente, imparcial que resuelva las controversias producto de la elección.

Los elementos anteriores son de vital importancia para el sistema democrático representativo, toda vez que el cumplimiento de los mismos en una elección no solo permite la legitimidad de las autoridades electas sino que las distintas corrientes políticas de una sociedad puedan ser representadas en los distintos órganos de gobierno. Es decir, una elección auténtica evita la hegemonía absoluta de un partido político y permite el acceso a la minoría para hacerse presente en el gobierno.

Por consiguiente, existe un eslabón indivisible entre la Democracia Representativa y las elecciones, ya que una no puede existir sin la otra. No se puede hablar de representantes legítimos del pueblo si éstos no son electos de manera libre y bajo un marco legal que garantice a cualquier ciudadano presentar su oferta electoral.

Ahora bien, ¿cómo saber qué candidato ha sido electo? Es una pregunta muy sencilla, pero muy complicada de responder, ya que al ser una competencia de ideas personificadas que recogen el sentir de una población, discriminar éstas sería atentar contra la diversidad de opiniones y el acuerdo general para alcanzar el bien común. En este sentido, las distintas legislaciones electorales establecen mecanismos para traducir los votos en puestos públicos, es decir, para determinar quienes ganan en la elección que es lo que se conoce como sistema electoral.

Sistemas Electorales

Los sistemas electorales son los mecanismos que adopta cada país a través de su legislación para establecer cómo se interpretan los resultados de una elección, son la fórmula que cada Estado utiliza para adjudicar los escaños en los distintos órganos de gobierno que son sometidos a la voluntad popular.

En general, éstos son ligados al tipo de autoridad a elegir ya que muchos consideran que hay autoridades que deben responder a la voluntad mayoritaria de los miembros de la colectividad, y, otras que deben ser producto de un consenso o que representen a la mayor cantidad de voluntades como sea posible.

Por tanto, los sistemas electorales se agrupan en dos categorías, los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional.

Los primeros, usualmente utilizados en la elección de las autoridades ejecutivas (bajo el concepto que uno administra mejor que muchos) y es el más sencillo de todos, puesto que parte de una simple fórmula: gana quien más votos obtenga.

Este sistema es utilizado en la mayoría de los sistemas de gobierno presidenciales, como Panamá, en donde el método es válido para la elección presidencial y municipal, y en algunas circunscripciones legislativas.

Como hemos dicho, se trata de un sistema sencillo y de fácil manejo, aunque permite el desconocimiento de la voluntad de la mayoría. Ante una multiplicidad de candidatos, el porcentaje del ganador -si bien numéricamente es el mayor-, no necesariamente refleja la voluntad de la mayoría del electorado; como ocurrió en la Elección Presidencial de 1994 en Panamá, en donde el candidato Ernesto Pérez Balladares fue proclamado vencedor con el 33% de los votos emitidos (Valdes Escoffery, 2006).

Lo anterior, ha llevado a la creación de la figura de la doble vuelta o balotage en donde las leyes electorales para proclamar ganador a un candidato en un sistema mayoritario exigen que gane con un determinado porcentaje, que de no ser alcanzado, motiva a una segunda elección entre los 2 dos candidatos más votados. El propósito es que el ganador tenga un porcentaje que legitime su victoria de manera contundente.

Por otro lado, tenemos el sistema de representación proporcional que es utilizado de manera exclusiva para organismos deliberativos, es decir, asambleas ya sean de índole nacional o municipal, y se sustenta en que el Órgano Legislativo esté compuesto por las corrientes políticas en la proporción en que hayan sido electas.

Se trata de un sistema que si bien tiene rasgos del mecanismo mayoritario, también permite el acceso a las legislaturas a los partidos políticos que obtengan un porcentaje significativo de votos en la elección, de forma tal que la expedición de las normas legales que regirán el destino de un Estado sean producto de la discusión y el consenso de la mayoría de las corrientes políticas de aquel.

El sistema de representación proporcional se diseña con fórmulas que intentan que los escaños legislativos de

un país sean distribuidos entre los partidos políticos en función del porcentaje de votos que obtengan y para ello se valen de figuras como la cifra repartidora o cociente, el medio cociente, el voto en plancha y selectivo, las cuales tienen la finalidad de hacer la transformación de votos en escaños en virtud del porcentaje de los primeros.
Nuestro país utiliza el sistema de representación proporcional en las elecciones legislativas, en las circunscripciones de mayor población con un mecanismo híbrido que recoge ambos sistemas y que veremos en líneas posteriores.

Sistema Electoral Panameño

El Código Electoral de Panamá detalla con precisión el sistema electoral para la conformación de los distintos órganos de gobierno cuya composición obedece a la voluntad popular, el que tiene su base en disposiciones constitucionales.

Al respecto, el mismo, al igual que la mayoría de las legislaciones electorales del continente, dispone un sistema mayoritario para las elecciones no solo de los organismos ejecutivos sino también para algunas circunscripciones legislativas y establece que habrá circunscripciones legislativas que se regirán bajo la modalidad de la representación proporcional.

Sobre la primera modalidad, en Panamá el sistema mayoritario no está condicionado a un porcentaje en particular para que el candidato ganador obtenga la victoria, es decir, no hay segunda vuelta electoral puesto que se utiliza la mayoría simple para efectuar la proclamación respectiva. Así fue validado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia en la Elección Presidencial de 1994, cuando declaró en su Sentencia de 18 de abril de 1994, que la mayoría exigida en la Ley Electoral no debía considerarse como una mayoría calificada.

Este sistema mayoritario permite la conformación de alianzas electorales entre los distintos partidos políticos, a fin de postular candidatos comunes quienes se ven beneficiados por la sumatoria de votos que obtengan en cada uno de los partidos políticos en que se hayan postulado, de forma tal, que una proclamación obedece al binomio candidato-partido, es decir, la junta de escrutinio correspondiente primero debe establecer qué candidato obtuvo la mayor cantidad de votos y luego indicar a qué partido representará.

Sobre este punto, debemos recordar que en Panamá se permite la libre postulación para todos los cargos de elección popular, empero, quien compita bajo esta modalidad no puede ser postulado por un partido político aún cuando exista una alianza electoral.

Para determinar a qué partido político se le asignará el cargo obtenido por el candidato, se sigue una regla sencilla la cual consiste en que aquel representará al partido en que está inscrito y en caso de no estarlo o que éste desapareciera, el candidato ganador representará al partido político que más votos le dio en la elección.

Como hemos visto, se trata de un sistema práctico y que se utiliza para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y 26 de los 71 Diputados de la Asamblea Nacional.

En otro orden de ideas, y con fundamento constitucional, nuestro país utiliza el sistema de representación proporcional para las elecciones legislativas en 13 circunscripciones legislativas de las 39 existentes, empero, con la capacidad de elegir a 45 de los 71 Diputados del Órgano Legislativo.

Ahora bien, como analizaremos más adelante, podremos observar que dicho sistema en realidad es mixto ya que permite la repartición de curules mediante un mecanismo de cociente y medio cociente, sin embargo, a la hora de tener que adjudicar curules por residuo se transforma en un sistema mayoritario que desnaturaliza en su totalidad la representación proporcional.

También, es utilizado para la elección de Concejales en los Distritos de Taboga, Sambú y Cémaco; en ocasiones los mismos no alcanzan la cifra de cinco corregimientos y por tanto, cinco representantes son el mínimo constitucional establecido para la configuración del Concejo Municipal, a saber, el órgano de deliberación en el gobierno local.

Asimismo, para la elección de los representantes panameños en el Parlamento Centroamericano, nuestra Ley Electoral ha dispuesto un sistema de representación proporcional puro ya que utiliza de manera íntegra el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos y hace un reparto de curules en atención a tal porcentaje, garantizando no solo un reparto proporcional sino que da cabida a las minorías, entendiéndose por esto, que todos los partidos políticos que subsistan la elección tienen derecho a una representación en el Parlamento Centroamericano.

De esta forma, procedemos al análisis del sistema proporcional panameño haciendo énfasis en las modalidades utilizadas en los últimos 30 años y la propuesta elaborada por la bancada oficialista en la Reforma Electoral del año 2010.

Foto: Juan Carlos Navarro / Flycker

La Representación Proporcional en Panamá

Con la promulgación de la Ley 60 de 31 de marzo de 1925, se establece la primera fórmula de representación proporcional en el sistema electoral panameño; como hemos indicado en líneas anteriores, es utilizada para las elecciones de los entes deliberativos de la Nación, la Asamblea Nacional y los Concejos Municipales.

No obstante, según el Magistrado Eduardo Valdés Escoffery (2006), con anterioridad a dicha fecha se dio un ensayo de este sistema con la Ley 1 de 22 de agosto de 1916, empero, se considera que en 1925 se adopta formalmente éste.

Con el devenir de los años, el sistema se ha afianzado a nivel de la elección legislativa quedando en desuso para los comicios de Autoridades Municipales -principalmente- a partir de 1972, cuando la Constitución Política dispuso la creación de la figura del Representante de Corregimiento, quien en compañía de sus pares en un distrito conformaban el Concejo Municipal.

Es decir, que en materia de elecciones locales su organismo deliberativo pasó de una elección plurinominal a una de índole uninominal que utiliza el sistema mayoritario. Sin embargo, como la propia Constitución Política estableció que el Concejo Municipal estaría compuesto al menos de cinco miembros, se mantuvo la figura de los Concejales para aquellos distritos con menos de tal cantidad de corregimientos, en cuyo caso, se utiliza una circunscripción municipal para elegir a éstos a través del principio de representación proporcional en atención a que en los distritos que deben hacer esta elección, el número de Concejales es de dos o más.

Por otro lado, con ocasión a la incorporación de la República de Panamá al Parlamento Centroamericano en 1994, se dispuso a través de la Ley 22, de 14 de julio de 1997 las normas para la elección de los diputados a dicho organismo regional; para ello se estableció un sistema de representación proporcional, el cual, a diferencia del sistema aplicado para la elección legislativa, se caracteriza porque se maneja estrictamente con los votos obtenidos por los partidos políticos, es decir, no utiliza el voto selectivo o preferencial.

Ahora bien, ¿cómo funciona el sistema de representación proporcional en la República de Panamá?

El sistema de representación proporcional actual que se utiliza en los eventos electorales legislativos en Panamá, tiene su origen en la Ley 11, de 10 de agosto de 1983, la que contiene el Código Electoral, aunque como es de conocimiento general, dicha propuesta fue modificada en el año 1988 y 1993 cuando se realizó la última modificación a éste y que se mantiene hasta nuestros días.

En este sentido, el sistema de representación proporcional es utilizado en aquellas circunscripciones legislativas en donde se eligen dos o más diputados y conjugan en sí, un sistema de reparto en atención al promedio de votos obtenidos por los partidos políticos bajo la figura del cociente y medio cociente, y un sistema mayoritario para el residuo.

Para entender esta combinación, es preciso referirnos a una institución muy propia del Derecho Electoral Panameño como el voto preferencial o selectivo.

En los sistemas electorales que utilizan la representación proporcional para la elección de Autoridades Legislativas, se parte del hecho que los electores endosan con su voto la oferta electoral propuesta por un partido político, a través de una lista de candidatos sin la posibilidad de modificar el orden de la misma, y por tanto, si tienen preferencia por algún miembro en particular de ésta, no pueden colocarlo con su voto en una posición preferencial para su proclamación.

Debemos recordar que en este tipo de elección, cuando un partido político es favorecido con una o varias curules, se proclamarán en éstas a los candidatos del partido agraciado según el orden en que éstos aparecen en la lista propuesta por aquél.

Nuestro sistema electoral desde el año 1930, con la Ley 28, de 5 de noviembre, estableció el voto preferencial o selectivo, en el cual, el ciudadano al elegir un partido político puede modificar el orden de la lista propuesta por aquél, en el sentido de privilegiar a uno o varios (mas no a todos) candidatos, de tal manera que a la hora de realizar la adjudicación no se utilizará el orden de la lista sino el grado de simpatía que éstos tengan con el electorado lo cual se refleja en los votos a cada uno de éstos (Valdés Escoffery, 2012).

Con la Reforma Electoral del año 2012 (Ley 54, de 17 de septiembre) se modificó el sistema de votación en las circunscripciones plurinominales, eliminándose el voto por lista y restringiendo el voto preferencial a un solo candidato de las listas presentadas en la boleta de votación.

Este sistema genera un doble escrutinio: el primero para determinar cuántos votos obtiene cada partido político o lista de candidatos, y luego, uno interno en cada uno de éstos para establecer la cantidad de votos que cada integrante de la lista obtiene.

Este doble escrutinio es fundamental para el sistema de representación proporcional panameño ya que el voto obtenido por los partidos políticos es el que determina si éstos alcanzan el cociente y el medio cociente, mientras que el voto que cada candidato obtiene es la cifra utilizada para establecer cuál de éstos debe ser proclamado en la curul cuando se obtenga por cociente o medio cociente, y para determinar el ganador por la figura del residuo.

Nuestra Ley Electoral, en su artículo 326, establece el mecanismo para la adjudicación de curules en los circuitos electorales plurinominales y a la letra dispone:

> **Artículo 326.** Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Diputados, las Juntas de Escrutinio de Circuito Electorales proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:
>
> 1. El número total de votos válidos depositados en el circuito por todos los electores se dividirá por el número de ciudadanos que han

de elegirse. El resultado de esta división se denominará cociente electoral.
2. Cuando la suma total de votos selectivos obtenidos por los candidatos postulados en la lista del partido sea igual o mayor al cociente electoral, tendrá derecho a una curul o a tantas curules como cocientes haya alcanzado.
3. Si aplicada la fórmula anterior, quedaran puestos por llenar para completar el número de ciudadanos que han de elegirse, se adjudicará uno a cada una de las listas restantes que hayan obtenido un número de votos no menor de la mitad del cociente electoral en el orden en que dichas listas hayan obtenido boletas únicas de votación. Los partidos que hayan obtenido el cociente electoral no tendrán derecho al medio cociente.
4. Una vez aplicado el cociente y el medio cociente, si aún quedaran puestos por llenar, estos se adjudicarán a los candidatos más votados entre todos los que hayan participado en la elección en el respectivo circuito, en orden decreciente de votos, de mayor a menor, hasta llenar la cantidad de curules pendientes de adjudicar.

De la norma anterior, podemos describir el funcionamiento del sistema de manera muy simple y sencilla.

Ante todo, debemos recordar que se trata de un sistema de adjudicación excluyente, los niveles de adjudicación proceden en la medida en que existan curules por repartir, por lo tanto, si en un nivel de adjudicación se verifica la totalidad de las proclamaciones, culmina el acto y no se consideran el resto de los resultados independientemente que se alegue haber alcanzado una cifra determinada de votos.

En primera instancia y luego de determinados los votos que cada partido político y lista de candidatos obtuvo en el circuito electoral, así como los votos obtenidos por cada uno de los candidatos de estas listas, se procede a dividir el total de votos válidos del circuito entre el total de curules a elegirse; esto da la cifra repartidora que en la legislación panameña se denomina cociente electoral.

Cada vez que un partido político alcance con sus votos el cociente electoral, tendrá derecho a un escaño o curul en la medida en que dicha situación se verifique. A diferencia del sistema mayoritario, en este tipo de adjudicación partimos de la premisa partido-candidato, es decir, primero se determina qué partido político obtiene una curul y en qué cantidad, luego se procede a señalar el candidato que debe ser proclamado en ella.

En caso que no se adjudiquen la totalidad de las curules por el mecanismo del cociente, se procede a la adjudicación por medio cociente, y para ello se procede a dividir el cociente electoral entre dos, obteniéndose una nueva cifra repartidora denominada medio cociente y se procede a la adjudicación de las curules a los partidos políticos que hayan alcanzado o superen dicha cantidad de votos.

Con respecto a la proclamación, se utilizan las mismas reglas aplicadas en la

proclamación por cociente, es decir, primero se determinan los partidos políticos que alcanzan un escaño por medio cociente y luego se indica el candidato que debe ocupar la curul en atención a los votos obtenidos por cada candidato dentro del partido político.

Hasta este punto se da una repartición de curules de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por los partidos políticos, el siguiente nivel de adjudicación es denominado residuo; consiste en un sistema mayoritario que varía la fórmula de proclamación al binomio candidato-partido.
Si luego de adjudicarse curules mediante el uso del cociente y medio cociente quedaran escaños sin adjudicación, se procede con el residuo utilizando los votos obtenidos por cada candidato en el circuito.

Por consiguiente, la adjudicación del residuo viene a transformarse en una competencia entre candidatos y se proclamará a los candidatos que más votos hayan obtenido en el circuito en función de las curules pendientes de adjudicación.

Luego de establecer qué candidato debe ser proclamado, se procede a determinar el partido político que éste representará, para ello, se dispone que la curul ingresará a la bancada del partido político que lo postuló.

En nuestro Derecho Electoral, esta es la figura más controvertida ya que el residuo desnaturaliza la figura de la representación proporcional.

Un repaso de la historia electoral de esta figura nos permite analizar que dicha situación no fue concebida de tal manera cuando se expidió el actual Código Electoral en 1983.

Como veremos al expedirse la Legislación Electoral vigente, la figura de la representación proporcional -si bien establecía la actual fórmula para el reparto de escaños por residuo- contenía medidas para dar mayor acceso a las minorías.

En este sentido, la versión original del Código Electoral de 1983 disponía una fórmula muy similar a la actual, pero la Reforma Electoral del año 1988 estableció que los partidos políticos que alcanzaban curules por cociente o medio cociente debían descontar una cifra de votos a sus candidatos que participarían en la adjudicación por residuo.

Sobre el particular, el artículo 86 de la Ley 9, de 21 de septiembre de 1988, que modificó el artículo 273 del Código Electoral, dispuso lo siguiente:

> Artículo 273: Cuando se trate de circuitos electorales que elijan a dos o más Legisladores, las juntas de escrutinio de Circuito Electoral proclamarán a los candidatos electos de conformidad con las siguientes reglas:
>
> 1. (...);
> 2. (...);
> 3. (...);
> 4. Si aún quedaran puestos por llenar, se adjudicarán a los candidatos más votados de las listas que tengan el mayor residuo, una vez aplicado el cuociente y medio cuociente. Para obtener el residuo, a los partidos que hayan obtenido uno o más

> cuocientes se les restará un medio cuociente por cada cuociente alcanzado y a los que hayan obtenido medio cuociente se les restará medio cuociente. (...).

De la norma anterior, podemos observar que al deducir votos a los partidos políticos que habían alcanzado curules mediante cociente o medio cociente, se equiparaban a los candidatos de éstos con el resto de los candidatos de los otros partidos, de forma tal que existían más posibilidades para que los candidatos de los partidos medianos y pequeños pudieran -vía residuo- tener representación en la Asamblea Legislativa.

En este sentido, se garantizaba que el sistema adjudicara las curules en la proporción en que los partidos políticos eran favorecidos con el voto popular y no como en la actualidad, en donde los partidos políticos más fuertes acaparan en su totalidad las curules que deban adjudicarse por residuo.

La variación de la fórmula para la adjudicación del residuo se verificó mediante la Ley 17, de 30 de junio de 1993, y al ser conveniente para los partidos políticos favorecidos con los votos en una elección, no ha existido voluntad política en el Órgano Legislativo para cambiar el mismo.

No obstante, el Tribunal Electoral a través de la Comisión Nacional de Reformas Electorales en los años 2010 y 2015, propuso una modificación al sistema de representación proporcional, específicamente, en materia de adjudicación de residuo.

La propuesta de modificación legal estaba destinada a retomar la fórmula utilizada en la elección general de 1989.

Sometido el proyecto a consideración de la Asamblea Nacional, dicha propuesta fue rechazada y en su defecto se aprobó la norma arriba citada en donde se institucionalizó el voto selectivo individual, es decir, en donde el elector debe votar por un solo candidato como si se tratase de una votación en un circuito uninominal.

Esta fórmula si bien hace más fácil el escrutinio de los votos, desnaturaliza la competencia de los partidos políticos ya que la traduce a una competencia individual de candidatos.

Con los trabajos de la Reforma Electoral del año 2015, el Tribunal Electoral ha propuesto a la Asamblea Nacional la derogación del sistema actual de votación para retornar al sistema existente antes del 2012, en donde el elector podía votar por la lista en su totalidad o preferir a uno o varios miembros de ésta.

Otra de las propuestas que han sido sometidas a consideración del Poder Legislativo es la variación de la fórmula para la adjudicación del residuo para que la competencia no sea por candidatos sino por listas, lo que da mayores opciones a los partidos pequeños y medianos en adición a la resta del medio cociente a los partidos políticos o listas que hayan previamente sido favorecidas con curules en el reparto por cociente o medio cociente.

En general, éstas son las fórmulas utilizadas para reglamentar la figura de la representación proporcional en nuestro país para las Elecciones Legislativas; tanto en la actualidad como en su pasado inmediato y los retos que a futuro podrían presentarse sobre la misma.

Ahora bien, hemos sostenido que también existe un sistema de representación proporcional para la adjudicación de escaños al Parlamento Centroamericano y que si bien utiliza los votos de los partidos políticos, difiere de la descrita con anterioridad.

Según el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, cada Estado parte tiene derecho a 20 Diputados, quienes serán electos en sus respectivos países mediante el sistema electoral que cada cual establezca.

Nuestra Ley Electoral en sus artículos 380 al 384 dispone el mecanismo para tal elección, que parte de los siguientes principios:

1. Se utilizan los votos de la elección presidencial para determinar la adjudicación de curules; y,
2. Se utiliza el concepto de listas bloqueadas y cerradas, en donde la proclamación se realizará en el orden descendente en que los candidatos aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos.

Asimismo, dispone como regla básica que solo participarán en el reparto aquellos partidos políticos que subsistan la elección. Con la propuesta de la Reforma Electoral del año 2015 se permitirá la participación de candidatos por libre postulación endosados a una candidatura presidencial de libre postulación, siempre y cuando alcancen el 2% de los votos válidos de la elección presidencial.

Seguidamente, se determina el porcentaje que cada partido político obtuvo de la votación presidencial y dicha cifra se divide entre cinco a fin de establecer la cantidad de diputados que corresponde a cada partido político. En caso de que no se adjudiquen todas las curules en dicho reparto, se otorgará una curul a cada partido político que haya subsistido o lista con 2% o más de votos y que no hayan obtenido curules en el reparto previo.

Finalmente, si después de efectuados ambos repartos quedaran curules por adjudicar, se repartirán una cada partido político en el orden descendente de los votos obtenidos en la elección presidencial.

Como apreciamos, se trata de un verdadero sistema de representación proporcional, en donde tanto los partidos mayoritarios como los minoritarios alcanzan tener una representación en el Parlamento Centroamericano y, principalmente su razón obedece a que por un lado no hay voto preferencial y por el otro, se respeta el principio de que los organismos deliberativos deben estar compuestos por la mayoría de las corrientes políticas de una Nación.

Conclusiones:

Culminada la investigación sobre el sistema de representación proporcional, podemos sostener que el mismo es una herramienta que permite que los órganos de deliberación en toda Nación sean consecuentes con la premisa que éstas constituyen la casa del pueblo.

El sistema, aún con sus complicaciones permite que los movimientos políticos puedan tener mayor acceso al Órgano Legislativo, de manera tal que éste no llegue a ser controlado por un solo partido político, sino que en éste confluya la mayor cantidad de opinio-

nes para que el producto de la misma, es decir, las leyes que regirán los destinos de una Nación sean resultado del consenso y la aprobación de la mayoría de las corrientes políticas.

No obstante, como todo proyecto que guarda estrecha relación con la integración de un organismo político, el mismo puede ser desvirtuado o manejado de forma tal que distorsione su finalidad como ocurre en el caso panameño, en donde las adjudicaciones por residuo, lejos de facilitar el acceso de las minorías a la Asamblea Nacional, sirven para consolidar la posición de los partidos mayoritarios.

El uso correcto de esta herramienta, permite la creación de Órganos Legislativos firmes, autónomos y con suficiente independencia, de manera que puedan efectuar su labor de balance y contrapeso con respecto al resto de los Órganos del Estado cumpliendo el principio que rige la separación de poderes existentes en todo gobierno republicano.

Bibliografía

Garber, L. (2011). Electoral Observation and The Right of Political Participation. En A. Neyssor, *The Right to Vote and Election 2000. Washington D.C.:* Academy on Human Rights and Humanitarian Law Specialized Human Rights Program - American University.

Valdes Escoffery, E. (2006). *Acontecer Electoral.* Cali: Imprelibros S.A.

Valdés Escoffery, E. (2012). *El Voto Selectivo o Preferencial en la República de Panamá.* Panamá.

Textos legales

Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

Código Electoral de la República de Panamá.

Ley 9, de 21 de septiembre de 1988.

VOTO EN CASA: UN ACIERTO INCLUSIVO PARA LA DEMOCRACIA

Mgs. Ana Marcela Paredes*

** Ana Marcela Paredes, investigadora y estudiosa de los temas de participación ciudadana, desarrollo local y ciudadanía, cuenta con maestrías en Relaciones Internacionales y en Administración Pública, otorgadas por la Universidad de Syracuse, Escuela (Maxwell) de Ciudadanía y Asuntos Públicos, en los Estados Unidos. Ha sido observadora internacional en las Misiones Electorales de UNASUR, en Bolivia, Guyana y Rusia, y observadora para la democracia en la oficina de IDEA International en la sede de Naciones Unidas en Nueva York.*

Ha trabajado en las zonas rurales del país, lo que le abrió las puertas a un mundo fascinante en el que descubrió que la equidad de género amerita una conquista de manera urgente, reconociendo que se debe buscar una sociedad más justa y participativa.

Como Consejera Nacional Electoral, plantea construir una ciudadanía más democrática e incluyente, que se fundamente en la diversidad como peldaño consecuente con una vida pensada para servir a las personas.

RESUMEN:

El presente artículo analizará los tipos de voto obligatorio y facultativo en Ecuador y su aplicabilidad en el contexto de nuestro país. Se hará un breve repaso de las modalidades de voto asistido, voto preferencial y el programa de voto en casa. Se enmarcará el estudio con datos estadísticos de personas con discapacidad en Ecuador.

PALABRAS CLAVES:

Voto Facultativo / Voto Asistido / Voto Preferencial / Voto en Casa.

ABSTRACT:

This article will study the voting types in Ecuador, both mandatory and optional. It will be done a brief review about assisted voting, preferential voting and the program "voting at home". The analysis will be supported by statistics about persons with disabilities in Ecuador.

KEY WORDS:

Optional Voting / Assisted Voting / Preferential Voting / Voting at Home.

El voto en el Ecuador es de carácter obligatorio con excepción de las personas con discapacidad, personas privadas de la libertad con sentencia ejecutoriada, adultos mayores, jóvenes de entre 16 y 18 años, ecuatorianos en el exterior e integrantes de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, por lo cual en este sentido el Consejo Nacional Electoral (CNE) solicitó al Consejo Nacional de Discapacidades (CONADIS) y al Ministerio de Salud Pública la base de datos de personas con discapacidad mayores de 16 años para su empadronamiento, requiriendo información adicional como: porcentaje de discapacidad, tipo de discapacidad, género, sector de vivienda, número de cédula y datos generales, para el diseño, evaluación y aplicación de políticas públicas, y la promoción del ejercicio de sus derechos de participación:

Empadronados Año 2014	Cantidad Personas	Porcentaje
Personas sin Discapacidad	11´309.162	97,4%
Personas con Discapacidad	304.898	2,6%

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas CNE, tomado del Proyecto de Inclusión de Personas con Discapacidad – DNOP – CNE, 2014: 14.

> La evolución del sistema de sufragio en Ecuador nos muestra una tendencia de ampliar el padrón electoral, a partir de la Constitución del año 1946 se establece el sufragio facultativo para la mujer; posteriormente en la Constitución del año 1978 se establece el sufragio facultativo para los analfabetos; llegando a incluir con la Constitución del año 1998 el sufragio para las personas mayores de sesenta y cinco años y permanece el sufragio para los analfabetos; finalmente, con la entrada en vigencia de la actual Constitución del año 2008 el sufragio es facultativo para: las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las personas mayores de sesenta y cinco años, los ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional en servicio activo, las personas con discapacidad, las personas analfabetas y las personas extranjeras desde los dieciséis años de edad, residentes en el Ecuador legalmente por al menos cinco años. (Ramos Espinosa, 2014, págs. 92-93)

El acto de sufragar es un entorno que crea el pretexto perfecto para salir del contraste habitual y fomentar nuevos matices como sociedad civil inclusiva e incluyente al compartir en un ambiente igualitario en donde los ciudadanos y ciudadanas ejerzan sus derechos y cumplan sus obligaciones.

Es justamente aquí en donde por medio del voto facultativo la sociedad comienza a ser más humana y solidaria con las personas con discapacidad, quienes como los guerreros de la vida que a diario vencen obstáculos, también quieren y pueden orgullosamente decir presente en este acto democrático, es así como portando un bolígrafo algunos en sus manos y otros en sus bocas pueden ser partícipes de la democracia y elegir a sus nuevos mandantes. (CNE, 2013: 148)[1]

De las personas con discapacidad que fueron empadronadas en el año 2014 se obtuvo como resultado la siguiente participación en el acto de sufragar:

1 Consejo Nacional Electoral, (2013), "Rostros de la Democracia EC17022013", Página 148

Sufragantes con discapacidad según provincia

Total Electores (24 Provincias)	Si Sufragan	No Sufragan
304.898	230.137 (75,7%)	74.090 (24,3%)

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Dirección Nacional de Estadísticas CNE.

Del 75,7% de personas con discapacidad que sufragaron, se pudo evidenciar los siguientes tipos de discapacidad:

Discapacidad física: 51,5%
Discapacidad intelectual: 20,8%
Discapacidad auditiva: 14,5%
Discapacidad visual: 13,20%

Hombres: 58,5%
Mujeres: 41,5%

El CNE en el año 2013 escogió alrededor de 3.402 recintos electorales, según criterios mínimos de accesibilidad, generando como resultado, según el Informe de Observación de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, que un 44% de los recintos tengan rampas de acceso a los espacios de votación en las elecciones generales de 2013. (CNE, s/f: 20)[2]

De igual manera, se hizo uso de la Mesa de Atención Preferente como mecanismo de accesibilidad electoral con la intención de facilitar el tránsito y el ejercicio del derecho al sufragio de las personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas; brindando los siguientes servicios:

- **Voto Asistido:** es el derecho de una persona con discapacidad a ser asistida durante el momento del sufragio por otra persona de su confianza.
- **Voto Preferente:** es el derecho de las personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres embarazadas, quienes no necesitan esperar el orden de llegada en la Junta Receptora del Voto (JRV) para ejercer su derecho al sufragio.

No obstante, a pesar de las diferentes formas y modelos que fueron considerados de otros países referentes a la inclusión y accesibilidad democrática para las personas con discapacidad -y mejorados en la práctica institucional enfocándonos en nuestra realidad-, estos no han sido suficientes para proporcionar la atención debida y así garantizar la participación total o por lo menos mayoritaria de este grupo prioritario y significativo para el desarrollo del país.

Es por ello que, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 111 del Código de la Democracia: "el Consejo Nacional Electoral garantizará los mecanismos idóneos para que las personas con discapacidad puedan ejercer su derecho al sufragio, incorporándolos en la normativa electoral que se dicte"; surge el Proyecto Piloto denominado "Voto en Casa", para lo cual "el CNE en coordinación con las Federaciones Nacionales de personas con discapacidad mediante una aprobación del Pleno PLE-CNE-6-31-10-2013, amplió el Proyecto "Voto en Casa", que consiste en la conformación de Juntas Receptoras del Voto (JRV) móviles que se dirigieron a los domicilios de las personas con discapacidad previamente inscritas en 12 provincias del país" (IBÍD: 36)[3] Azuay, Bolívar, Carchi, Chimborazo, Imbabura, Loja, Manabí, Morona Santiago, Napo, Santa Elena, Santo Domingo de los Tsáchilas, Tungurahua.

2 Dirección Nacional de Organizaciones Políticas, (s/f), "La participación política de las personas con discapacidad en el Ecuador, perspectivas a futuro, lecciones aprendidas y normativa relacionada", Quito: Consejo Nacional Electoral.

3 IBÍD

A partir de la base de datos del CONADIS y del Ministerio de Salud, registramos a 316 electores con una discapacidad física superior al 75% en las 12 provincias consideradas.

Número de electores en casa Año 2014	No presentados	Fallecidos	Votantes
316	24	17	275

Fuente: Dirección Nacional de Estadísticas CNE, tomado del Proyecto de Inclusión de Personas con Discapacidad – DNOP – CNE, 2014.

Este mecanismo de sufragio fue realizado mediante un Instructivo para el Registro y Sufragio de las Personas de Voto en Casa, siendo su último punto el correspondiente a observación y transparencia, el cual consiste en invitar a ser parte de este proyecto a Observadores Nacionales e Internacionales, delegados de las Organizaciones Políticas y medios de comunicación.

El voto es un derecho, que como ciudadanos y ciudadanas debemos cumplir, ya que el mismo no tiene preferencias humanas, el concepto es el de igualdad. La diferencia está en la accesibilidad e importancia que los entes responsables proporcionan a los ciudadanos y ciudadanas para garantizar su plena participación.

El Voto Facultativo y la Mesa de Atención Preferente son mecanismos que otros países han utilizado y que estamos implementándolo. Sin embargo, el Ecuador quiso ir más allá y superar a estos modelos por medio del Voto en Casa, ya que para una persona que no puede mover fácilmente el 75% de su cuerpo aunque quiera hacer uso de su derecho, es muy probable que no pueda llegar al sitio del sufragio. El voto es "uno" pero significa mucho y en la democracia todos sumamos, ya que tu derecho es mi derecho, lo que me lleva a concluir una vez más que la "Democracia es más que un voto", pues depende de la humanidad y de nuestra empatía hacia ella.

TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR

JUSTICIA ELECTORAL Y DEMOCRACIA
Revista Especializada

FICHA PARA CANJE Y SUSCRIPCIONES

Nombre de la publicación:

Tipo de publicación:

Área(s) de conocimiento:

Periodicidad de la publicación:

Organización/Institución:

Dirección de contacto:

E-mail:

Persona responsable del canje:

Número de ejemplares:

Para uso en:

Fecha de la solicitud:

Los contenidos que se difunden en la revista especializada "Justicia Electoral y Democracia" son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y de ninguna manera constituyen el punto de vista del Consejo Editorial, de quienes elaboran la presente publicación, ni tampoco del Tribunal Contencioso Electoral.

TCE 2016

TRIBUNAL CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL ECUADOR