Derechos de las mujeres en la agenda legislativa

María Inés Arévalo Jaramillo[1]

María de los Ángeles Ochoa Jiménez[2]

Recepción: junio 2021

Aceptación: noviembre 2021

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito identificar los elementos que favorecen la incorporación de una agenda legislativa a favor de las mujeres, a partir de los datos que proporciona la Asamblea Nacional en Ecuador. Se trata de un tema relevante frente al estudio de la representación sustantiva ya que permite analizar el impacto de la presencia de mujeres en espacios de toma de decisión, así como las condiciones institucionales y políticas que favorecen el debate y aprobación de leyes relacionadas con los derechos de las mujeres. Se trata de un estudio descriptivo que se desarrolla a partir de una base de datos inédita donde se observa los proyectos de ley que se han debatido en la legislatura ecuatoriana desde el año 1979 hasta el 2007, clasificándolos en razón del partido político proponente, la temática, el nivel de aprobación y las alianzas legislativas. Entre los principales resultados destaca el bajo índice de propuestas de ley a favor de las mujeres (1,4%), además, la mayoría de este tipo de propuestas han sido iniciativas individuales generadas desde partidos de derecha, han registrado un nivel de aprobación superior al 40%. Sobre el tema partidista destaca el rol de los partidos que controlan las mayorías parlamentarias, así como las alianzas construidas por las mujeres legisladoras frente a temas de género e igualdad.

Palabras clave: legislatura, leyes, mujeres y política, representación sustantiva.

1 Magister en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Ecuador, Abogada y Licenciada en Ciencias de la Comunicación Social por la Universidad Nacional de Loja. Estudios de diplomado en Derechos Humanos, Participación Política y Seguridad del Estado. Experiencia como docente y analista político. Actualmente docente de la carrera de Administración Pública de la Universidad Nacional de Loja. Correo electrónico: miarevalo27@gmail.com

2 Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Loja, miembro de la Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política (AECIP). Correo electrónico: maria.d.ochoa@unl.edu.ec

ABSTRACT

The purpose of this article is to identify the elements that favor the incorporation of a legislative agenda in favor of women, based on the data provided by the National Assembly in Ecuador. It is a relevant issue in the study of substantive representation since it allows to analyze the impact of the presence of women in decision-making spaces, as well as the institutional and political conditions that favor the debate and approval of laws related to rights Women. It is a descriptive study that is developed from an unpublished database where the bills that have been debated in the Ecuadorian legislature from 1979 to 2007 are observed, classifying them according to the proposing political party, the subject, the level of approval and legislative alliances. Among the main results, the low rate of bills in favor of women stands out (1.4%), in addition, most of this type of proposals have been individual initiatives generated from right-wing parties and have registered a higher level of approval at 40%. On the partisan issue, the role of the parties that control the parliamentary majorities stands out, as well as the alliances built by women legislators on gender and equality issues.

KEYWORDS: *legislature, laws, women and politics, substantive representation.*

1. Introducción

En los estudios sobre mujeres y política es importante reconocer los temas sobre representación descriptiva y sustantiva. En la representación descriptiva, destaca el rol de la Ley de Cuotas como uno de los mecanismos más importantes para lograr la participación de las mujeres en los procesos electorales y conformación de instancias legislativas; mientras que, la representación sustantiva está asociada con las actitudes de las mujeres electas sobre los temas que pueden considerarse de interés para las mujeres y la igualdad de género. Este artículo tiene como propósito reconocer cuáles son las condiciones institucionales que favorecen la aprobación de leyes a favor de las mujeres, así como los principales actores políticos que la promueven, un tema de interés para los estudios de la ciencia política y género, en razón del aporte empírico y teórico que propone alrededor de la inclusión de temas de igualdad dentro de la agenda legislativa. Se toma como referencia para el presente estudio el caso ecuatoriano a través de las iniciativas de ley que se han debatido en la Asamblea Nacional desde el año 1979 hasta el 2007.

Algunos de los estudios desarrollados hasta la fecha sobre el tema de género afirman que la feminización de la agenda legislativa ha sido uno de los resultados de la inserción de las mujeres, quienes aportan nuevas formas de comprensión de los problemas sociales (Caminotti 2013) favoreciendo con ello los procesos de igualdad a través de la generación de políticas públicas. Desde esta perspectiva se establece una relación positiva entre la representación descriptiva las leyes que se aprueban a favor de las mujeres. La importancia de estudiar este tema se comprende desde el campo de la representación sustantiva de las mujeres, la que implica observar el comportamiento de los legisladores frente a la agenda legislativa y el impacto que la misma tiene sobre los derechos de la población vulnerable del país. Se asume, desde esta perspectiva que debe existir un cambio en las conductas políticas a favor de los procesos de igualdad entre hombres y mujeres (Vásquez 2020) lo que puede ser posible de observar a través de los temas sobre los cuales se legisla y se toma decisiones desde los espacios de poder político.

La equidad de género es una de las luchas históricas impulsadas por los movimientos sociales y las instituciones de Derechos Humanos,

en el campo político esto ha permitido que se reconozca la importancia de la paridad y de eliminar la marcada brecha entre la presencia de mujeres y hombres, donde los segundos han sido una constante mayoría. Los estudios que hasta la fecha se han realizado demuestran que dentro de las instituciones políticas persisten lógicas de poder que impiden que las mujeres adquieran capacidad efectiva para "transformar sus iniciativas en ley y promocionar sus intereses dentro de la agenda legislativa" (Romero 2020, 40).

Varios estudios han señalado que la presencia de mujeres dentro de las instituciones de poder ayuda a la conformación de la llamada "masa crítica" lo que permite incluir nuevos temas en la agenda legislativa y además nuevas formas de hacer política (Franceschet y Piscopo 2008, Rodríguez 2015). Sin embargo, la igualdad sustantiva, para algunos autores implica que las demandas de grupos sociales sean incluidas en las políticas públicas, independientemente que sus representantes sean electos o no (Zaremberg 2009). Esto implica reconocer que, en el caso de las mujeres, sus demandas deben ser impulsadas no sólo por mujeres legisladores, sino que sean propuestas y apoyadas por los políticos más allá de su género.

Se considera además que la agenda legislativa ha concentrado temas que en lo principal abordan problemas de economía, crecimiento económico o control político, siendo marginal el número de iniciativas que abordan los problemas asociados al pleno ejercicio de los derechos para las mujeres. Por ejemplo, en el caso de la legislatura de Argentina se estima que por periodo legislativo el 2,5% de las leyes que se aprueban abordan temas de igualdad de género (Vásquez 2020). Existe por tanto un problema que persiste en torno a la igualdad de las mujeres dentro de los espacios políticos, lo que es posible de observar en términos descriptivos como sustantivos. La política, al ser un entorno dominado por hombres persisten normas y conductas que impiden el reconocimiento de una plena igualdad.

Si bien en varios países se ha considerado exitosa la aplicación de la Ley de Cuotas a favor de las mujeres, aún existen dudas sobre las iniciativas y políticas públicas que reflejan coherencia con los derechos de las mujeres, así como de la incidencia que las legisladoras tengan sobre ellas (Wanderley 2010). Barnes (2018) afirma que las mujeres desarrollan actitudes cooperativas con mayor frecuencia que los hombres en función

de temas que son de su interés, pero, también tienen menos impacto en las propuestas de leyes, esto último cuando explicado por la fuerza y control que ejercen los líderes de las bancadas partidistas a las cuales pertenecen.

Si bien los temas en torno a la participación de mujeres en política han sido abundantes en los últimos años, desde la rama del derecho, la ciencia política, la sociología y los estudios de género, principalmente se han interesado por comprender las lógicas instituciones y sociales que se asocian a la presencia de mujeres en procesos electorales y políticos, los contextos de violencia, las reglas electorales y de cuotas, entre otras. Aun son escasos los trabajos que permiten observar el origen de los apoyos partidarios relacionados con la presentación y aprobación de proyectos de ley que incluyen derechos de las mujeres y la relación entre la agenda legislativa y las legisladoras electas. Este trabajo de investigación busca generar hallazgos relacionados con este tema y contribuir al debate en torno a la representación sustantiva de las mujeres en espacios de toma de decisión. Este trabajo busca generar un aporte teórico y empírico que permita conocer los periodos, actores y apoyos políticos que han orientado la construcción de leyes a favor de las mujeres, tomando como referencia el caso ecuatoriano, en el periodo de 1979 hasta 2007, periodo en el que se analiza los proyectos de ley presentados en la Asamblea Nacional y el impacto de la misma sobre los derechos de las mujeres.

La estructura de este trabajo se organiza de la siguiente manera, en la primera parte se desarrolla la revisión de literatura relacionada con el tema de la participación de las mujeres en política y la representación sustantiva. En el segundo acápite del artículo se explica la metodología utilizada y a continuación se analizan los principales hallazgos. Finalmente se plantean las conclusiones, así como la agenda de investigación que se propone a partir de las problemáticas y resultados obtenidos con el desarrollo de la presente investigación.

2. Análisis teórico

La Ley de Cuotas ha sido uno de los mecanismos que ha favorecido la participación de las mujeres en espacios de poder, a partir de su implementación en los países de América Latina el incremento de los espacios ocupados por mujeres dentro de la legislatura, ha llegado a

incrementarse hasta el 40% (Arévalo 2019). Dentro de estas lógicas de inclusión el rol de los partidos políticos ha sido fundamental, ya que la lista que conforman, el puesto que ocupan dentro de ella como el apoyo que reciben dentro de la campaña electoral es clave para aumentar las posibilidades de ser electas (Gómez 2007). Sin embargo, existe un espacio donde los resultados son menos claros y que se relaciona con la representación sustantiva, esto implica la eliminación de formas de discriminación, así como el reconocimiento de las mismas oportunidades para asegurar el pleno desarrollo de sus derechos y libertades en el ejercicio de sus funciones públicas. La aprobación de leyes a favor de las mujeres es una de las condiciones que permite analizar el nivel de aceptación que pueden tener los intereses de las mujeres dentro del ejercicio de un cargo público.

A continuación, se exponen los criterios que permiten identificar los avances generados en espacios legislativos en torno a la creación de leyes a favor de las mujeres. Algunos autores han asumido que la agenda legislativa es resultado de las fuerzas políticas presentes pero que existen temas como los de género, que pueden reflejar intereses sociales amplios y que logran imponerse aun sin contar con apoyos partidistas (Toppi 2015). Se trata de resultados menos evidentes que aun demuestran límites en el pleno ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Sobre este tema, Lozano (2018) afirma que existen parlamentos donde la presencia de las mujeres aun es débil y que, si bien la Ley de Cuotas favoreció su participación en procesos electorales, no asegura que sean vistas como un actor social con capacidad de negociación e intervención política.

Considerando que la desigualdad de género en los espacios políticos ha sido una realidad difícil de superar, las soluciones que implementan los Estados no logran resultados de forma inmediata y plena, los países con mayor éxito en promover democracias paritarias son aquellos que han generado políticas de acción afirmativa y programas de transversalización, esto es aplicar proyectos tendientes a "revertir las múltiples inequidades entre mujeres y varones en la vida política, socioeconómica y familiar" (Rodríguez y Caminotti 2010, 107). La incorporación de la mujer en los espacios políticos ha demostrado que existen estructuras heredadas donde las mujeres tienen un limitado acceso a las instancias que permiten ejercer poder (Borner 2009). De esta manera es posible evidenciar incrementos

importantes de mujeres dentro de las listas y los procesos electorales, lo que no significa que los derechos de igualdad estén asegurados.

Desde esta perspectiva, uno de los elementos utilizados para reconocer la representación sustantiva es la agenda legislativa y la posibilidad de incluir en ella temas relacionados con los derechos de las mujeres. En los últimos años, como consecuencia de la presencia de mujeres en los espacios legislativos algunos autores indican que se han producido una diversificación de los espacios y oportunidades para reconocer los temas de derechos humanos y mujeres, pero los resultados siguen siendo considerados poco relevantes ya que ocupan un mínimo de la agenda legislativa (Rodríguez y Madera 2014).

En el tema de la construcción de la agenda legislativa es posible reconocer que no siempre existe coherencia con los sectores que conforman la Asamblea Nacional. Existen actores claves que juegan un papel importante en los temas que se debaten y aprueban por parte de los legisladores. Para el caso del poder legislativo de América Latina se asume que los parlamentos desarrollan capacidades reactivas y poco propositivas, esto hace que actores claves como el Ejecutivo imponga los temas de agenda (Santos, Pérez-Liñán y Montero 2014). Bajo este escenario las posibilidades de incidir en las leyes que debate el pleno son más reducidas para los atores individuales como lo pueden ser las legisladoras.

Uno de los actores más influyentes en la agenda legislativa, es el poder Ejecutivo, quien concentra muchas prerrogativas frente al parlamento lo que le permite generar un marcado predominio ante las iniciativas o propuestas legislativas que son claves para definir las políticas públicas estatales (Silva y Dearaújo 2010). En este escenario los temas relacionados con los derechos de las mujeres y las capacidades de incidencia de las mujeres legisladoras, no sólo se enfrenta a actores con mucho poder, encaran además dificultades para lograr empatía y relevancia ante los temas que proponen. Existen cuestiones que se consideran prioritarios en la agenda legislativa y que ocupan gran parte de los espacios de debate parlamentario, estos son: reforma del estado, política exterior, seguridad pública, reforma fiscal, fomento económico, presupuesto y gasto público, entre otros. En el caso de la legislatura mexicana, por ejemplo, el tema de derechos humanos ha logrado promover tan solo cuatro iniciativas en un

periodo legislativo, las mismas que fueron apoyadas únicamente por el Partido de la Revolución Democrática (Rivas, Martínez y Jiménez 2016).

Cuando el Ejecutivo y el partido de gobierno controlan la agenda legislativa, las posibilidades de lograr acuerdos sobre temas de interés para determinados grupos sociales pueden disminuir notablemente. En ese escenario la calidad de los proyectos de ley, así como la trascendencia de los temas a tratar puede verse afectada por la lucha política donde algunos grupos intentan bloquear iniciativas como una manera de mantener dominio y control (Monje y Lorenzo 2016). La capacidad de los legisladores de forma individual es muy débil, necesitan contar con grupos políticos sólidos o alianzas estratégicas para lograr un impacto positivo dentro de la agenda legislativa (Arrieta y Ramírez 2013). Se requiere por tanto un esquema de incentivos para motivar a los actores legislativos a apoyar agendas que se identifican con ciertos sectores en particular (Mejía, *et. al.* 2011), como es el caso de las leyes a favor de las mujeres.

Para las mujeres y el tema de la igualdad es fundamental contar con debates normativos y leyes que aseguren sus derechos. Sin embargo, el reto por lograr imponer una visión de igualdad en el tratamiento de las leyes y la agenda legislativa no es fácil. Es importante que una agenda legislativa se muestre coherente con las luchas sociales que buscan el reconocimiento de los problemas de violencia y desigualdad que aun enfrentan las mujeres en diversos espacios. Ampliar el debate con una agenda de género que proponga la transversalización de las desigualdades sociales es importante en la medida que permite neutralizar o erradicar los procesos de discriminación. Lo que se ha podido demostrar es que existe una lenta incorporación de la agenda de género que toma su punto de partida con las llamadas Leyes de Cuotas que motivaron la inclusión de las mujeres en estos espacios de poder político, sin embargo, se trata de logros menos evidentes y enfrentan mayor resistencia (Zaikoski 2014).

La llamada feminización de la agenda legislativa reconoce la importancia del debate legal y el abordaje que los espacios políticos plantean frente a los problemas sociales de desigualdad, se asume desde este criterio que no solamente importa la aprobación de las leyes sino el sesgo de género con el que se generan las políticas públicas (Vásquez 2020). En las últimas décadas el empoderamiento de las mujeres legisladoras ha sido

clave para la generación de propuestas, si bien los resultados se pueden analizar de conformidad con cada realidad nacional, es posible advertir un mayor interés por reconocer los problemas de desigualdad que afectan los derechos de las mujeres.

La inclusión de las mujeres en espacios legislativos se volvió relevante para la consolidación de lo que se reconoce como "masa crítica", esto es, transformar la cuota mínima establecida para la participación política de las mujeres, en actores que generen impacto en el tipo de legislación que se debate y finalmente se aprueba en los parlamentos (Santana, Coller y Aguilar 2015). La importancia de las mujeres en los parlamentos, que aún pueden constituir una minoría que escasamente supera el 40%, se determina por su capacidad de convertirse en un factor de cambio capaz de cambiar las tendencias de las mayorías (Castro 2002).

En el análisis de la agenda de género se reconoce que las legisladoras asumen un rol importante, se las identifica bajo parámetros de ejercer la representación y representatividad política por lo que se espera que su participación pueda generar un cuerpo normativo más favorable para las mujeres. Para el caso de Uruguay, Johnson (2014) ha demostrado que se requiere de varias estrategias políticas en la producción de la agenda de género, las legisladoras que han logrado impulsar temas a favor de los derechos de las mujeres, han creado redes de cooperación internas y externas, así como estrategias que les permitan, siendo minoría, conseguir votos necesarios. El mismo autor advierte que se trata de condiciones que pueden verse disminuidas por factores externos lo que impacta en la capacidad de las legisladoras en lograr resultados en torno a leyes para los derechos de las mujeres (Johnson 2014).

La posibilidad de desarrollar compromisos basados en el género es una estrategia identificada en el caso de México, se trata de comprometer el apoyo y los votos necesarios en los temas que identifican a las mujeres, buscando superar los límites partidistas (Vásquez 2020). Es necesario reconocer que si bien las mujeres legisladoras pueden mostrarse más comprometidas con la agenda de género no se trata de un grupo homogéneo donde se compartan los mismos intereses (Pitkin 1985). Las brechas partidistas o territoriales pueden imponer prioridades al momento de legislar volviendo el tema de género e igualdad en un compromiso

coyuntural pero no principal.

Las Comisiones Parlamentarias han sido reconocidas como un espacio adecuado para lograr consensos frente a los derechos de las mujeres. En todos los espacios legislativos se han formado Comisiones encargadas de abordar las temáticas de género y derechos para las mujeres o derechos humanos y en ellas se identifican resultados exitosos, hasta la fecha se consideran como espacios legislativos adecuados para "la discusión, el consenso y aprobación de distintas leyes y acciones afirmativas favor de los derechos humanos de las mujeres y contra la violencia de género" (Archenti 2009, 3). En estos espacios se logra homogeneizar de forma mucho más evidente los intereses de las mujeres y pierde influencia los posibles roces partidistas.

Sobre el rol de las Comisiones Parlamentarias, es importante destacar que, si bien pueden ayudar a consolidar apoyo para las leyes que abordan derechos de las mujeres, también han sido utilizadas como espacios de segmentación. Borner *et al.* (2009) asegura que las mujeres en el parlamento enfrentan la misma distinción que afecta sus derechos laborales, integran generalmente comisiones de asuntos considerados femeninos como temas de educación, niñez y familia, mientras que, los hombres integran comisiones donde se debaten temas de economía, política exterior y defensa. Las condiciones descritas permiten identificar problemas para la igualdad sustantiva que se busca mediante las políticas de acción afirmativa y a la que se ha comprometido el Estado.

Archenti (2009) reconoce que otra de las estrategias utilizadas para impulsar la agenda de género son las llamadas Bancadas Femeninas, grupos parlamentarios que se integran por legisladoras que buscan aumentar su influencia en el interior del parlamento. Se trata de la conformación de redes internas y externas con el propósito de movilizar apoyos y lograr de forma efectiva reducir las desigualdades que enfrentan las mujeres en espacios políticos. Existes factores externos que también se consideran relevantes, como por ejemplo la presencia de grupos feministas, redes internacionales de derechos humanos o parlamentos regionales que se constituyen como espacios de apoyo para las legisladoras y la promoción de la agenda de género (Gustá y Madera 2014).

Para los casos de América Latina se ha identificado, además, una escasa presencia de temas de género o relacionadas con los derechos de las mujeres en la agenda legislativa (Martín 2010), sin embargo, la mayoría de leyes propuestas bajo este objetivo, se han concentrado en lo que se refiere a la violencia de género y a la erradicación de la discriminación. En menor medida se ha debatido en torno a la autonomía económica, derechos políticos o derechos reproductivos (Gustá y Madera 2014). Se ha identificado además que existe un porcentaje significativo de legisladores varones que promueve una agenda relacionada con derechos de las mujeres (Martín 2010), dato que podría ser relevante en función de analizar si se trata de una lógica interna partidista o de una comprensión de la importancia de los derechos de las mujeres en democracia.

A partir de los datos expuestos en este apartado teórico es posible advertir que el poder legislativo es un escenario de gran importancia para el tema de género e igualdad donde aún es posible advertir límites para la igualdad sustantiva. La construcción de una agenda legislativa a favor de las mujeres es uno de los temas condicionado por los actores más relevantes como pueden ser los partidos políticos o el Ejecutivo. La capacidad de individual de las legisladoras aún puede ser limitada ante la construcción de leyes a favor de sus derechos, sin embargo, son más exitosas en este propósito cuando se establecen estrategias de cooperación como las bancadas o comisiones legislativas.

3. Materiales y métodos

El enfoque metodológico aplicado a este trabajo es de tipo deductivo, se utiliza datos de tipo cuantitativo, los que se han obtenido del Archivo Digital de la Asamblea Nacional y representan los proyectos de ley tratados por el poder Legislativo en Ecuador, a lo largo de once periodos, desde 1979 hasta el 2007. Se trata de un estudio de tipo descriptivo que se desarrolla aplicando técnicas de estadística para identificar las variables más relevantes en la construcción de una agenda legislativa a favor de las mujeres. En este estudio se considera como como agenda de género todas las leyes que reconocen los derechos de las mujeres en los espacios públicos y privados, así como aquellas iniciativas de ley orientadas a eliminar los procesos de discriminación que afectan a las mujeres. Se revisó todos los proyectos de ley presentados en el periodo de estudio indicado

clasificándolos en función de las temáticas que abordaban identificando en ello los que se orientaban a las mujeres proponiendo reformas favorables a sus derechos.

El estudio del caso ecuatoriano es relevante porque se trata de un país, que en el periodo de estudio ha existido estabilidad y procesos de renovación legislativa constantes. Además, se trata de un país donde se ha aplicado la ley de cuotas desde las elecciones del año 1997, lo que permite que el análisis de la agenda legislativa revele las condiciones ante la presencia de mujeres legisladoras. Se registra además un porcentaje constante y creciente de mujeres asambleístas, así como la creación de Comisiones Parlamentarias que abordan el tema de los derechos de las mujeres, estas condiciones permiten poner a prueba las variables políticas institucionales que favorecen la implementación de leyes a favor de las mujeres, así como las estrategias y actores claves en la aprobación de dichas leyes.

En el siguiente acápite de este trabajo se exponen los principales hallazgos, los gráficos que se presentan han sido elaborados por las autoras a partir de los datos recolectados y permiten observar los compartimientos más relevantes para el tema de estudio. Los datos se han organizado en función de variables institucionales, como: partido político, periodo legislativo, poderes del Estado, etapas de aprobación de leyes. Se ha incluido además algunas características sociales, como el género de los asambleístas. Los análisis que se presentan permiten validar algunas de las teorías ya existentes, así como generar nuevos aportes teóricos.

4. Ecuador y la agenda de género, actores claves

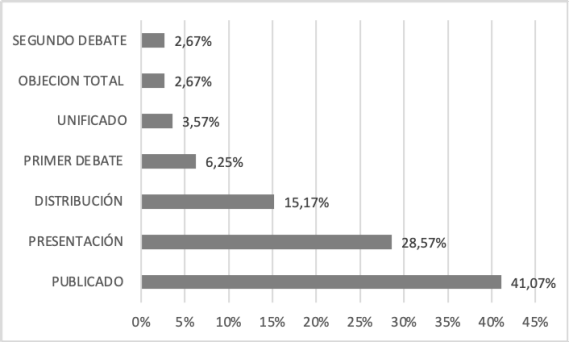
Si bien las leyes de cuotas han logrado uno de los hitos históricos más relevantes a favor de la participación de las mujeres en los espacios de poder y los procesos electorales, es menos claro su impacto en la agenda legislativa y las leyes que incorporan derechos de las mujeres. Si bien se ha reconocido que el debate parlamentario se ha diversificado con la presencia de las mujeres, y que las probabilidades de visibilizar problemas de desigualdad basadas en el género han aumentado (Vives, Martín y Frau 2005) eso no siempre repercute en las leyes que se aprueban. Zegarra (2018) afirma que existen condiciones de mayor impacto para la

agenda de género, que la solo presencia de las mujeres, resalta por ejemplo las dinámicas institucionales, las demandas sociales y la experiencia del legislador proponente.

En el caso de Ecuador el número de iniciativas de ley que abordaron temas relacionados con los derechos de las mujeres representan el 1,4% del total de los proyectos tratados por el pleno. Si bien se trata de una cifra muy baja es importante destacar que en su mayoría lograron ser aprobadas. En el gráfico N. 1 es posible identificar cuál ha sido el tratamiento que han recibido los proyectos de ley a favor de las mujeres, destaca que más del 40% han sido publicadas en el Registro Oficial, lo que implica un éxito para su transformación en ley. El 30% de las iniciativas a favor de las mujeres fueron presentadas y distribuidas, es decir que superaron la aprobación inicial y fueron puestas a conocimiento del pleno de la Asamblea Nacional. La tasa de rechazo a las iniciativas de ley basadas en la agenda de género es baja, en el caso del Ecuador.

Si bien se ha mencionado que el rol de las legislaturas en América Latina ha sido considerado poco productivo y con un comportamiento reactivo a favor de las propuestas del Ejecutivo (García 2007), los datos relacionados con las leyes a favor de las mujeres, ponen de manifiesto que se trata de temas donde las propuestas del poder legislativo son más frecuentes y logran un mayor resultado.

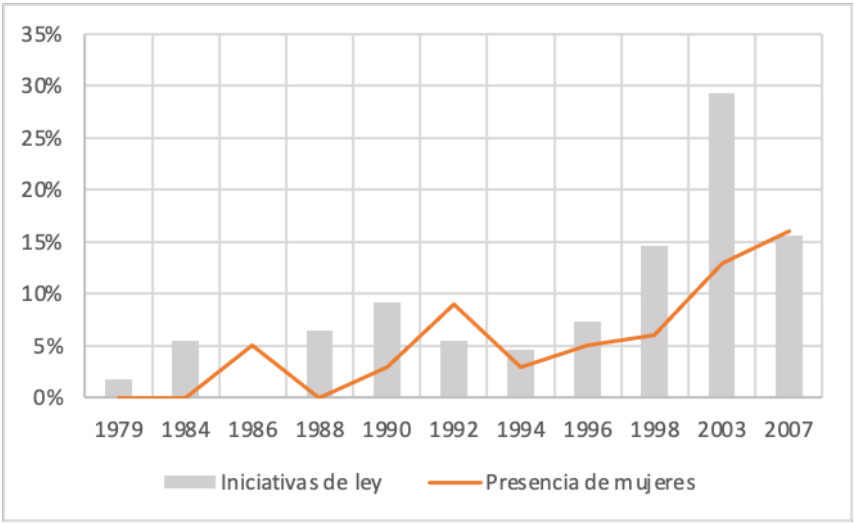
Gráfico N° 1: Etapas de las iniciativas de ley relacionadas con los derechos de las mujeres



Fuente: Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Sobre la relación que existen entre el número de mujeres en la legislatura y las leyes que se aprueban sobre los derechos de las mujeres, en el caso de Ecuador se demuestra una relación positiva a partir de 1996, periodo en el que inicia un incremento simultaneo entre estos dos elementos, lo que puede considerarse como un afecto de la aprobación de la Ley de Cuotas en el país. Como se indica en el Gráfico N. 2, desde 1979 hasta 1994, la agenda legislativa había incorporado de forma exitosa leyes a favor de las mujeres sin lograr que se convierta en un comportamiento permanente, lo mismo que ocurría con la elección de mujeres como legisladoras.

Gráfico N° 2: Iniciativas de ley a favor de las mujeres vs. presencia de mujeres en la legislatura



Fuente: Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

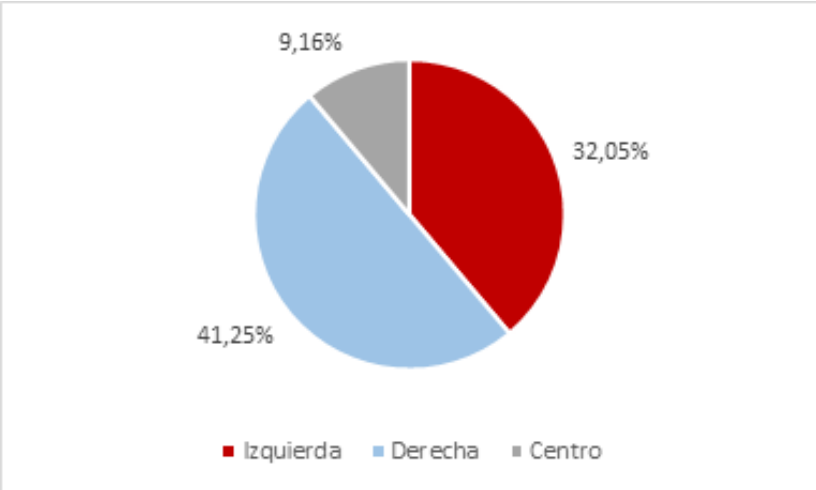
Sobre este tema es importante resaltar que las políticas de acción afirmativa si bien buscan reducir las desigualdades, en el caso de las mujeres no son suficientes (Ojeda 2006). Es necesario que exista un compromiso de parte de todos los actores políticos para que la agenda legislativa incluya los derechos de las mujeres de forma más afectiva en las instancias políticas. La presencia de las mujeres en los espacios legislativos en muchas ocasiones ha revelado nuevos procesos de inequidad y violencia

por lo que si bien generan un aporte para la democracia siguen siendo minoría y sometiéndose a lógicas tradicionales donde se imponen lógicas de poder que rechazan la inclusión de los nuevos sectores (Cortés 2008).

Sobre la ideología de los partidos que han apoyado leyes a favor de las mujeres, se descarta la influencia de los partidos de izquierda, en el Gráfico N.3 es posible identificar que más del 40% de los proyectos presentado en la Asamblea Nacional a favor de las mujeres fueron apoyados por partidos considerados de derecha. Destaca en este tema el rol del Partido Social Cristiano (PSC), quien es responsable de casi el 20% de las iniciativas planteadas a favor de los derechos de las mujeres en Ecuador.

El PSC ha sido identificado en el Ecuador como una de las organizaciones políticas con mayor disciplina partidista, reflejando eso una cohesión en los votos que genera su bancada legislativa (Mejía 2004). Sin duda el apoyo de la bancada es uno de los factores que resulta clave al momento de aprobar las iniciativas presentadas, esto podría ayudar a comprender el protagonismo de este partido dentro de los temas que abordan derechos de las mujeres, así como el alto porcentaje de éxito que las mismas obtienen y que ya ha sido analizado en este trabajo.

Gráfico N° 3: Ideología de los partidos que apoyan leyes a favor de las mujeres



Fuente: Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Sobre el rol de los partidos de derecha y la participación política de las mujeres, es importante señalar que en el caso de Ecuador han sido actores claves en la presentación de candidaturas. Más de la mitad de legisladoras ecuatorianas, desde 1979 hasta el 2013, han sido militantes de partidos de derecha (Arévalo 2019). Es importante ante estos datos dejar planteada la posibilidad que los factores que mayor favorecen a la mujer no tiene que ver con temas ideológicos, sino que la capacidad organizativa de los partidos políticos a los cuales pertenecen y que pueden aumentar las posibilidades de éxito tanto a nivel electoral como legislativo.

En la tabla que a continuación se presenta es posible observar que, en seis periodos legislativos, el partido que presenta mayor número de iniciativas de ley a favor de las mujeres, son aquellos considerados de mayoría, es decir pertenecían a la bancada legislativa más numerosa, elemento que puede ayudar de forma positiva a su aprobación.

Tabla N° 1: Leyes y Partidos Políticos de Mayoría

Periodo Legislativo	**Partido con más iniciativas de ley a favor de las mujeres**	**Partido con mayoría**
1979	ID	CFP
1984	PSC	ID
1986	-	ID
1988	CFP	ID
1990	PSC	PSC
1992	PSC	PSC
1994	PSC	PSC
1996	PSC	PSC
1998	DP+ID	DP
2003	PRE	PSC
2007	PRIAN	PRIAN

Fuente: Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Otro de los temas que ayuda a comprender el desarrollo de la agenda de género está determinado por los actores proponentes. Si bien se había mencionado en la revisión de literatura, que existen actores claves para definir la agenda legislativa como puede ser el poder Ejecutivo (Santos, Pérez-Liñán y Montero 2014) o las Comisiones Parlamentarias (Archenti 2009), los resultados en este estudio descartan una relación positiva para el caso de Ecuador. La Tabla N. 2 expone el porcentaje de iniciativas de ley en función de sus proponentes. Para Ecuador, es evidente que los temas de género son propuestas impulsadas por legisladores que en su mayoría actúan de forma individual.

En el caso del poder Ejecutivo las iniciativas de ley donde se reconocen derechos a las mujeres son dispersas, no se destaca un periodo en particular y abordaron temáticas relacionadas con la participación política, inserción en el servicio militar, salud y derechos económicos.

Tabla N° 2: Proponentes de la Agenda de Género en Ecuador

Proponentes	**%**
Ejecutivo	2,67%
Comisiones Parlamentarias	3,57%
Legisladores (iniciativas grupales)	18,75%
Legisladores (iniciativas individuales)	75%

Fuente: Elaboración propia en base al Archivo Digital de la Asamblea Nacional

Es importante mencionar que las iniciativas grupales ponen de manifiesto un tema partidista importante de analizar. Cuando los proponentes son varones existe un apoyo entre legisladores del mismo bloque partidista, existe en este sentido una lógica de apoyo ideológico o cohesión determinada por la organización política a la que pertenecen. Existe por el contrario un 52, 38% de las iniciativas grupales que corresponde a mujeres y en este caso se puede distinguir un apoyo basado en el género ya que corresponden a legisladoras de diversos partidos políticos.

Para algunos autores las iniciativas grupales pueden reflejar alianzas o apoyos basadas en interese partidistas, raciales, territoriales o de género (Bárcena 2010) pero no se demuestra que aumente las posibilidades de

éxito. Para el caso del Ecuador se demuestra que existen comportamientos basados en procesos individuales y que sin embargo logran un nivel alto de incidencia. Es posible ante este escenario considerar los apoyos externos que pudieron apoyar estas iniciativas o los momentos a los cuales pertenecen.

5. Conclusiones

Con los datos expuestos en este trabajo es posible identificar las condiciones que favorecen una agenda legislativa que incorpore temas de interés para las mujeres y la igualdad de género, así como los actores claves en este proceso, se ha podido además advertir sobre algunas de las estrategias relacionadas con el éxito en la aprobación de las iniciativas de Ley. Es importante reconocer que al igual en otras legislaturas de la región los temas de género son marginales dentro del debate parlamentario en Ecuador (Vázquez 2020), si bien la presencia de mujeres puede favorecer el reconocimiento de la importancia de los temas planteados no es un elemento decisivo para explicar la aprobación o la presentación de este tipo de iniciativas.

Uno de los resultados más importantes es el alto porcentaje de aprobación que han obtenido las iniciativas de ley que abordan el tema de las mujeres (41,07%), lo que permite concluir que, si bien las leyes que se dirigen a las mujeres dentro de la agenda legislativa son residuales, obtienen un éxito importante para su vigencia. En el caso del Ecuador, los partidos de derecha destacan por ser los principales proponentes de leyes a favor de los derechos de las mujeres, el PSC es uno de los más notables, siendo el que más iniciativas de ley presenta en periodos legislativos donde tenía mayoría parlamentaria, lo que puede explicar la facilidad para contar con los votos para su aprobación.

En el caso del poder Ejecutivo como de las Comisiones Parlamentarias, que han sido identificados por algunos autores como actores claves en la agenda parlamentaria, se puede demostrar que no existe un interés directo en el tema de los derechos de las mujeres. Los Ejecutivos pueden llegar a controlar la agenda legislativa ante temas económicos o políticos, sin embargo, el tema de la igualdad de género los protagonistas son los legisladores quien prefieren actuar de forma individual. Si bien el

porcentaje de iniciativas colectivas es mínimo permite identificar algunas estrategias, entre ellas la alianza por género que se impone al partido político en el caso de las mujeres y en el caso de los hombres se logra identificar apoyos entre el bloque político al cual pertenecen. Esto ratifica lo ya observado por Johnson (2014) en el caso de Uruguay y Barnes (2018) para Bolivia, relacionado a las actitudes cooperativas que con mayor frecuencia desarrollan las mujeres con el propósito de aumentar sus posibilidades de éxito en el campo político.

Finalmente, los resultados presentados permiten concluir que existen condiciones que aun afectan la representación sustantiva, si bien el número de mujeres ha aumentado en el poder legislativo ecuatoriano y las probabilidades de éxito son altas para las iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, existen tendencias muy limitadas para promoverlas. Es necesario que la agenda de género sea un tema de interés en el Estado y que involucre a otros actores como el Ejecutivo y las Comisiones que como se ha explicado no han tenido un papel relevante en el tema. Se impone en este caso lógicas partidistas que pueden ser utilizadas a favor de los derechos de las mujeres y la aprobación de leyes que las protejan, pero que es necesario sea una práctica que motive a otros actores sociales y políticos.

A partir de los hallazgos planteados es importante generar una agenda de investigación que analice nuevos contextos relacionados con la representación sustantiva, como por ejemplo la relación con los actores sociales, el rol de los asesores legislativos ante la agenda de género. Es importante además complementar esta discusión con lo que ocurre a nivel subnacional donde la investigación es aún más residual, existen actores sociales que promueven una agenda sobre mujeres en municipios lo que puede permitir conocer nuevos elementos y actores claves en este tema.

Lista de referencias

Arévalo, María Inés. “Mujeres legisladoras en Ecuador entre 1979 y 2010: características sociales y políticas”. *Estado y Comunes* 8, n°1 (2019): 205- 226. DOI: https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n8.2019.107 b

Arrieta Cenizeros, Lorenzo y Diego A. Ramírez Arriaga. "La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos" *Estudios Políticos* 30 (2013): 105-129. https://doi.org/10.1016/S0185-1616(13)71452-5

Bárcena, Sergio A. "¿Cómo legislan las mujeres en México? Comportamiento parlamentario de las Diputadas Federales en la LVIII Legislatura." (2010)

Barner, Tiffany. "La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales variaciones entre las provincias argentinas." *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 12, n°1 (2018): 11-44.

Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá. 2009. "Ideas, presencia, jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina" *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político* 4, n°1 (2010): 133-135.

Caminotti, Mariana. "La representación política de las mujeres en el período democrático". *Revista SAAP Sociedad Argentina de Análisis Político* 7, n°2 (2013): 329-337.

Castro, Guillermina. "De minoría activa a masa crítica. Dos tipos de participación política femenina: las mujeres del PRD (1998-2002)". Tesis de posgrado. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2002. https://repositorio.xoc.uam.mx/jspui/bitstream/123456789/1505/1/84436.pdf

Cortés Bureta, Pilar. "Algunas iniciativas parlamentarias en materia de igualdad de género en las Cortes de Aragón." *Revista Aragonesa de Administración Pública* **Vol. 32 (2008):** 183-214.

Defensoría del Pueblo. El derecho a la igualdad y no discriminación de las personas. Quito- Ecuador, 2019.

Flores Monje, Mario Lorenzo. "El poder de la agenda legislativa del Poder Ejecutivo: el caso de la provincia del Neuquén (1983-2015)". Tesis de posgrado. Universidad Católica de Córdoba, 2010. http://

pa.bibdigital.uccor.edu.ar/1567/1/TM_FloresMonje.pdf

García, M. La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos. Lateinamerika Analysen, 17, 2: 3-222. (2007)

Gómez, Verónica. "Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile?". *Universum (Talca)* 22, n° 1, (2007): 252-267. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762007000100016

Gómez, Verónica. "Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile?". *Revista Universum* 1, n°22 (2007): 252-267 DOI: http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762007000100016

Johnson, Niki. "La bancada femenina en Uruguay: un «actor crítico» para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento". *América Latina Hoy* 66 (2014): 145-165. https://doi.org/10.14201/alh201466145165

Mejía Acosta, Andrés, María Caridad Araujo, Aníbal Pérez-Liñán y Sebastián Saiegh. "Jugadores de veto, instituciones volubles y políticas de baja calidad". En *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, editado por Pablo T. Spiller, Ernesto H. Stein, Mariano Tommasi y Carlos Scartascini, 245-295. Colombia: Mayol Ediciones, 2011.

Mejía, Andrés. La reelección legislativa en Ecuador: Conexión electoral, carreras legislativas y partidos políticos (1979-1998). Ecuador Debate, 251- 270. (2004)

Ojeda Rivera, Rosa.Las cuotas de género para el empoderamiento de las mujeres. *El Cotidiano* Vol. 21, n° 138 (2006): 39-50.

Olivares, Alejandro y Pablo Medina. "La persistente debilidad institucional de Ecuador: protestas, elecciones y divisiones políticas durante el 2019." *Revista de ciencia política* 40, n°2 (2020): 315-349. https://doi.org/10.4067/S0718- 090X2020005000110

Peña Molina, Blanca Olivia. "Mujeres trabajando juntas: Impulsando la perspectiva de género en la agenda legislativa". Encuentro regional

de legisladoras, del 26 al 28 de febrero de 2009.

Pitkin, Hanna. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 2014.

Rivas, Fermín, Pedro Martínez y Daniel Jiménez. "Sobre la agenda legislativa del Senado de la República durante la LXI Legislatura". *Pluralidad y Consenso* 2, n°9 (2016): 19-28.

Rodríguez Gustá, Ana Laura y Nancy Verónica Madera. "Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina" *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23, n° 2 (2014): 37-64.

Rodríguez Gustá, Ana. "Espacios organizacionales para la igualdad de género en el poder legislativo: un panorama de América Latina y el Caribe". *Hologramatica,* Universidad Nacional Lomas de Zamora. Facultad de Ciencias Sociales 3, n° 23 (2015): 23-42.

Romero, María Paula. "La representación descriptiva y su relación con la representación sustantiva de las mujeres asambleístas en el periodo legislativo 2013-2017". Tesis de grado, Universidad de los Hemisferios, Ecuador, 2020. http://dspace.uhemisferios.edu.ec:8080/xmlui/handle/123456789/1080

Silva, Rafael y Suely Dearaújo Vaz Guimarães. "Apropiación de la agenda legislativa: usurpación o cooperación entre los poderes" Conferencia pronunciada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires del 28 al 30 de julio 2010. Disponible en: https://cdsa.aacademica.org/000-036/183.pdf

Santana, Andrés, Xavier Coller y Susana Aguilar. "Las parlamentarias regionales en España: masa crítica, experiencia parlamentaria e influencia política." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* Vol. 149 (2015): 111-130. https://doi.org/10.5477/cis/reis.149.111

Santos, Manoel, Aníbal Pérez-Liñán y Mercedes García Montero. "El

control presidencial de la agenda legislativa en América Latina" *Revista de Ciencia Política* 34, n°3 (2014): 511-536. http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001.

Vásquez, Lorena. "Agenda feminista y representación sustantiva de las mujeres en la LXIV Legislatura de la paridad". *Pluralidad y Consenso* 10, n°43 (2020): 150-166.

Vázquez Correa, Lorena. "Agenda de género y representación sustantiva de las mujeres. Apuntes de la discusión teórico-metodológica". Conferencia pronunciada en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas, del 31 de julio, 1 y 2 de agosto de 2019, en Monterrey, México. Disponible en: https://alacip.org/cong19/291-vazquez-19.pdf

Vives, Carmen, Marta Martín y María José Frau. Actores promotores del tema de la violencia contra las mujeres en el espacio discursivo público. *Feminismo/s*, Universidad de Alicante n° 6 (2005): 147-158. DOI: https://doi.org/10.14198/fem.2005.6.11

Wanderley, Fernanda. "La participación política de las mujeres y la agenda de equidad de género en Bolivia" *Tinkazos* 13, n°28 (2010): 9-31.

Zaikoski, Daniela. "Mujeres y violencia de género en la agenda legislativa en La Pampa (2003-2014)" *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas* 4, n° 2 (2014): 139-160. DOI: http://dx.doi.org/10.19137/perspectivas-2014-v4n2a08

Zaremberg, Gisela. "¿Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva". En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, 75-121 México: Tribunal Federal Electoral (TRIFE), 2009. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/266260903_Cuanto_y_para_que_Los_derechos_de_las_mujeres_desde_la_optica_de_la_representacion_descriptiva_y_sustantiva

Zegarra, Katherine. **¿Qué mueve a quié***nes mueven la agenda de género?*

: un estudio del periodo parlamentario 2011-2016. Tesis para optar por el título de Licenciado en Ciencia Política y Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2018. Disponible en: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/12226