

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Cuotas de Género y Ciudadanía Política en Bolivia.

Laura Albaine.

Cita:

Laura Albaine (2009). *Cuotas de Género y Ciudadanía Política en Bolivia. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/795>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Cuotas de Género y Ciudadanía Política en Bolivia

Laura Albaine
Carrera de Ciencia Política
UBA

lauraalbaine@yahoo.com.ar

Presentado ante el XXVII Congreso Alas 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Resumen

Las cuotas de género en Bolivia han promovido desde el plano formal el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Pese a ello, la aplicación de esta medida no implicó un incremento significativo en su acceso a cargos electivos. Por el contrario, se manifestó la exaltación de prácticas violentas que continúan condicionando su derecho a ser representantes. Este trabajo intenta detectar, las prácticas formales e informales vinculadas a los procesos electorales que obstruyen la participación política de las mujeres a efectos de brindar nuevos aspectos empíricos referidos al debate sobre la efectividad de las cuotas de género y la ciudadanía política de las mujeres.

INTRODUCCIÓN

La construcción de la ciudadanía política de las mujeres en Bolivia implicó transformaciones normativas e institucionales tendientes a promover y garantizar su participación política. A través de reformas constitucionales y la sanción de leyes específicas, las mujeres fueron incluidas desde el plano formal como sujetas de derecho a elegir y ser elegidas. Uno de los avances más significativos, fue la sanción de la Ley 1779 (1997) que implicó la incorporación de cuotas de género para la confección de las listas. Sin embargo, la aplicación de esta norma no implicó un incremento significativo en el acceso de las mujeres a cargos de representación. Este aspecto se vincula a que la introducción de esta medida no implicó cambios significativos en la cultura política.

Este estudio indaga sobre las prácticas formales e informales vinculadas a los procesos electorales que obstruyen la participación política de las mujeres a nivel nacional y municipal. Este análisis permitirá detectar rasgos de la cultura política y aspectos institucionales que inciden sobre la performance política de las mujeres.

I. CONSTRUYENDO LA CIUDADANÍA POLÍTICA DE LAS MUJERES

La reforma constitucional de 1945 otorgó el derecho al voto a las mujeres, aunque restringido al ámbito municipal. La extensión de este derecho a nivel nacional fue establecido, a través del Decreto N° 3128 de 1952. Cuatro años más tarde, el Decreto Supremo N° 4315 definió a la ciudadanía como la posibilidad de “*concurrir como elector o elegido a la formación o el ejercicio de los poderes públicos y en la admisibilidad a las funciones públicas*” (Art. 2); a la vez que habilitó a las mujeres a ejercer todos los cargos de elección popular (Art.123). Por su parte, la reforma constitucional de 1961 introdujo por primera vez el principio de ciudadanía universal al eliminar los requisitos de alfabetización y género.

Pese a ello, recién en la década del 90 adquirieron relevancia las demandas por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres a través de los movimientos organizados y la influencia de la Conferencia de Beijing (1995). Como parte de este proceso, algunos avances alcanzados han sido institucionalizados a través de instrumentos normativos (Zegada, 2006: 30). Tal ha sido el caso de 1) la Ley N° 1779- Reforma y Complementación del Régimen Electoral (1997) que estableció la implementación de cuotas de género; 2) la Ley de Partidos Políticos (1999) que dispuso que *los partidos políticos establecerán una cuota no menor del treinta por ciento para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas para cargos de representación ciudadana* (Art. 19 Inc. IV) y 3) la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004) que estableció un sistema de paridad al establecer un cuota de 50 % para cada sexo en todas las candidaturas.

Por último, la reforma constitucional de 2009 estableció que en la elección de los representantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional¹ se garantizará la igual participación de varones y mujeres (Art. 147); a la vez que el Órgano Electoral Plurinacional² regulará la elección interna de dirigentes y candidatos procurando garantizar la igual participación de varones y mujeres (Art. 210).

II. PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo Nacional adoptó diversas características a través de las sucesivas reformas constitucionales. Bajo el periodo 1985- 1996 se trató de un cuerpo bicameral integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. En cuanto a la primera a) los diputados eran elegidos a través del voto directo y universal por cuatro años; b) el cuerpo se renovaba en forma completa y c) eran electos por simple pluralidad con representación proporcional de las minorías. Respecto a la Cámara de Senadores a) cada departamento tenía tres representantes; b) el cuerpo se renovaba en forma completa cada cuatro años y c) se aplicaba un sistema de mayorías y minorías.

Bajo el periodo 1997- 2005, la Cámara de Diputados adoptó un sistema electoral mixto de listas cerradas y bloqueadas que habilitó dos formas simultáneas de voto: uno por simple mayoría y el otro a través del sistema proporcional. El primero de ellos era aplicado en distritos uninominales para elegir 68 legisladores de los 130 que integran el órgano. Mientras que los 62 legisladores restantes eran elegidos en nueve distritos plurinominales³. Por otro lado, para la Cámara de Senadores se continuó aplicando un sistema de mayorías y minorías en nueve circunscripciones departamentales plurinominales de listas cerradas y bloqueadas. Asimismo, se estableció para los representantes de ambas cámaras un mandato de cinco años.

En el ámbito municipal, el Poder Legislativo está a cargo de un Concejo Municipal. Hasta el año 1994 sus miembros eran elegidos a través del sistema de lista incompleta por un periodo de dos años. A partir del año 1994, se aumentó la duración del mandato de sus representantes en cinco años y se adoptó el sistema D Hont con listas cerradas y bloqueadas.

III. CUOTAS DE GÉNERO

La Ley 1779 (1997) implicó la adopción de cuotas de género. A través de la Ley N° 2282 del año 2001, esta norma fue incorporada al Código Electoral Nacional estableciendo la implementación de esta medida en la confección de las listas de senadores, diputados plurinominales y concejales.

Para las listas de senadores se dispuso la aplicación de una cuota mínima del 25 %. Asimismo, se estableció un mandato de posición al determinar que al menos cada cuatro candidatos uno deberá ser mujer. Respecto a las listas de diputados plurinominales, se

¹ La nueva constitución aprobada en enero de 2009 estableció como Poder Legislativo Nacional a la Asamblea Legislativa Plurinacional.

² El Órgano Electoral Plurinacional está compuesto por el Tribunal Supremo Electoral, los Tribunales Electorales Departamentales, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragios y los Notarios Electorales.

³ A partir del año 2005 se estableció el número de diputados plurinominales en 60 y en 70 el número de diputados uninominales.

estableció una cuota mínima del 30 % en la que se debería incluir al menos una mujer cada tres candidatos. Resulta significativo mencionar, que sólo se prevé la aplicación de sanciones frente al incumplimiento de la norma para las listas de diputados plurinominales. Por otro lado, esta norma no especificó la aplicación de las cuotas de género respecto a las listas de titulares y de suplentes habilitando a los partidos políticos a concentrar a las mujeres en la segunda de ellas donde tienen menores posibilidades de resultar electas.

En el ámbito municipal, se estableció una cuota mínima del 30 % y un estricto mandato de posición. Sin embargo, la ausencia de aplicación de sanciones frente al incumplimiento de la norma y el hecho que al renunciar una mujer a su cargo asume un varón introduce aspectos institucionales desfavorables para la efectividad de las cuotas de género.

(Ver Tabla 1)

VI. SISTEMA ELECTORAL

Las investigaciones demuestran que la aplicación de sistemas electorales proporcionales con distritos de magnitud grande con listas cerradas y bloqueadas es altamente favorable para el acceso de las mujeres al Poder Legislativo y para la efectividad de las cuotas de género (Rule 1987, Jones 2000, Matland 2002, Htun y Jones 2002, Archenti y Tula 2008). Esta incidencia es clara cuando se trata de leyes de cuotas con mandato de posición (Reynoso y D'Angelo 2006, Jiménez Polanco 2003, Archenti y Tula 2007^a, 2007b, 2008) y sanciones efectivas frente a su incumplimiento

En el caso de Bolivia, los cargos electivos en los que rige la implementación de cuotas de género- senadores, diputados plurinominales y concejales municipales- se utiliza el tipo de lista cerrada y bloqueada. Pese a ello, sólo la elección de los dos últimos se rige por un sistema proporcional. A su vez, sólo se aplica sanciones frente al incumplimiento de la norma para las listas de diputados plurinominales. Es decir, que en Bolivia ciertos aspectos institucionales obstruyen la efectividad de las cuotas de género.

V. CULTURA POLÍTICA

Las transformaciones normativas tendientes a promover la participación política de las mujeres no fueron acompañadas por cambios significativos en la cultura política. Los datos revelan que la política continúa rigiéndose por prácticas patriarcales que obstruyen el acceso femenino a cargos de representación.

La Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL) ha recibido un total de 209 denuncias de acoso político entre los años 2000 y 2007. Sin embargo, se estima que los casos reales llegarían a triplicar a los registrados. Uno de los testimonios recogidos afirma *“me encerraron en una habitación, me golpearon y luego fui amenazada con una pistola para que firmara mi renuncia”*. Tal es la discriminación que sufren las mujeres en el ámbito municipal que las primeras elecciones que implicaron la implementación de cuotas de género en el año 1999; los partidos políticos recurrieron a imposter los nombres de los varones cambiando la terminación. Este acontecimiento dio origen al escándalo conocido como *“los candidatos travestis”*. Por otro lado, si bien la violencia y el acoso político que

sufren las mujeres políticas se manifiesta en mayor medida a nivel municipal, no es una preocupación ajena a nivel nacional.

Ante el incremento de la violencia política contra las mujeres, en el año 2006 ACOBOL presentó ante la Legislatura el Proyecto Ley N° 422/07 “Contra el Acoso y la Violencia Política en Razón de Género” con el propósito de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. El 16 de agosto de 2006 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto en general y a fines del año 2008 esta iniciativa fue presentada nuevamente con modificaciones a efectos de ser aprobada durante el año 2009. Uno de los temas más controversiales en la elaboración de este último proyecto ha sido la especificación de las sanciones a quien ejerza acoso político contra las mujeres. Al respecto el nuevo proyecto estableció que las mismas deberán variar desde la suspensión temporal de la dirigencia del partido político y/o agrupación ciudadana, hasta la pérdida del mandato. Asimismo, se definió como autoridad competente para implementar la norma a la Corte Nacional Electoral y se estableció como agresiones sufridas por las mujeres la inequidad, el autoritarismo, el acoso, la violencia y la exclusión social.

VI. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO

La implementación de cuotas de género para la conformación de las listas de candidatos, no implicó un significativo incremento en el número de mujeres electas para integrar el Poder Legislativo Nacional y municipal.

(Ver Tabla 2)

Las elecciones celebradas para la Cámara de Senadores bajo el periodo 1985-1997 manifiestan un escaso porcentaje de mujeres electas titulares que varía de 0 a 7,4 % (2). Al analizar la distribución por sexo de los cargos ganados como suplentes, el porcentaje de mujeres electas varía del 3,7 % (1) al 25,92 % (7). Este último valor alcanzado en 1997 resulta fuertemente notorio del número de mujeres que resultaron electas titulares (1) ese mismo año. Esta situación se asemeja a los resultados obtenidos en el año 1985 donde ninguna mujer fue elegida como senadora titular entre los veintisiete cargos electivos; mientras que como suplentes fueron elegidas tres (3).

Al implementarse por primera vez las cuotas de género en el año 2002 el número de mujeres electas como senadoras titulares adquiere su máximo valor obteniendo el 14, 81 % (4) de las bancas. Este valor es significativo ya que en ninguna de las elecciones anteriores las mujeres pudieron obtener más de dos bancas como titulares. Pese a ello, este valor es bajo si consideramos que el 85, 18 % de las bancas fueron ganadas por los varones. Por otro lado, al analizar en esa misma elección la performance obtenida por las mujeres suplentes vemos que casi duplican al número de bancas obtenidas como titulares al lograr ganar 7 bancas. Este aspecto podría vincularse a que el texto normativo referido a las cuotas de género no especifica la distribución de la cuota de género mínima del 25 % entre las listas de titulares y suplentes. Resulta notorio que en las elecciones celebradas en el año 2005 el número de mujeres electas como senadoras titulares desciende fuertemente al ganar sólo una banca de las veintisiete en juego. Este proceso puede ser vinculado a la resistencia

de los partidos políticos para implementar las cuotas de género y a la ausencia de aplicación de sanciones frente al incumplimiento de la norma.

(Ver Tabla 3)

Al analizar los resultados electorales obtenidos por sexo para la conformación de la Cámara de Diputados se detecta que en ninguna de las elecciones celebradas en 1985, 1989 y 1993 las mujeres lograron ganar más del 10 % (13) de las 130 bancas que integraban el órgano.

(Ver Tabla 4)

Al aplicarse por primera vez las cuotas de género en el año 2002 para la elección de diputados plurinominales, el número de mujeres electas asciende un 8,06 % en relación a la elección celebrada en 1997 y sólo un 2,53 % respecto a la elección de 2005. Otro aspecto importante a mencionar es que en este último año se redujo la magnitud del distrito de 62 a 60, lo cual puede haber impactado negativamente en el incremento de mujeres electas. Sin embargo, resulta notorio que la primera implementación de las cuotas de género significó una disminución en el número de mujeres electas como diputadas plurinominales suplentes. En este sentido, el porcentaje de mujeres electas suplentes disminuyó del 37,09 % (23) en 1997 a 27,41 % (17) en 2002. Pese a ello, este último valor es mayor al número de mujeres electas como titulares (16). Este aspecto, se vincula a que en muchos casos los partidos políticos tienden a ubicar a las mujeres en las posiciones con menores posibilidades para que puedan acceder el cargo. Por otro lado, aunque la implementación de las cuotas de género en el caso de la elección de diputados plurinominales prevé la aplicación de sanciones frente a su incumplimiento – la no oficialización de la lista- no se especifica como el mínimo de la cuota establecida debe aplicarse en las listas de titulares y/o suplentes.

(Ver Tabla 5)

A nivel municipal, Bolivia cuenta con 327 gobiernos locales que comprenden un total de 1803 concejales. Al analizar estos datos vemos que las mujeres sólo ocupan el 18,08 % (326) de los espacios de representación ciudadana en los Concejos Municipales; mientras que los varones ocupan el 80,92 % (1459).

VII. Concluyendo

La construcción de la democracia en Bolivia ha incluido a las mujeres como ciudadanas con derecho a elegir y ser elegidas a través de las reformas normativas. Sin embargo, al analizar la realidad esta inclusión sólo ha sido desde el plano formal. La evolución de los derechos políticos de las mujeres no ha sido acompañada por transformaciones culturales significativas. La implementación de cuotas de género no ha logrado superar estereotipos sociales. Los partidos políticos incumplen la norma y/o realizan interpretaciones tendientes a sus propios intereses masculinos. En este sentido, las cuotas de género se constituyen como declaraciones propositivas que sólo podrían afectar la nominación de las mujeres como candidatas.

Bibliografía

- ACOBOL (2005): *Experiencias de alcaldesas y concejales de Bolivia. Nuestra contribución a los Municipios*.
<http://www.aeci.int.bo/documentos/documentos%20Bolivia/CUADERNOS%20G%C3%89NERO/EXPERIEN.pdf>
- ARCHENTI, Nélica y María Inés TULA (eds.2008): *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Heliasta, Buenos Aires.
- ARCHENTI, Nélica y María Inés TULA (2007b): “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”. Revista Opinión Pública Universidad Nacional de Campinas (UNICAMP) Vol.13, Nº1.
- CARRAFA, Carlos Hugo Cordero (2007): *Historia Electoral de Bolivia 1952-2007*, Corte Nacional Electoral de Bolivia, La Paz.
- Corte Nacional Electoral de Bolivia (2004): *Cultura Política y Democracia en Bolivia. Segundo Estudio Nacional*, CNE, La Paz.
- COSTA BENAVIDES, Jimena (2003): “Womens Political Participation in Bolivia: Progress and Obstacles”. International Workshop IDEA, *The implementation of quotas: Latin American Experiences*, 23-24 febrero, Perú, Lima.
- HTUN, Mala y Mark JONES (2002): “Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas en women’s leadership in Latin America”, pp.32-56 en Nikki Craske. y Maxine Molineux (eds.), *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America.*: Palgrave, Lonres.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2008 a): *Del Dicho al Hecho: Manual de Buenas Prácticas para la Participación de las Mujeres en los Partidos Políticos Latinoamericanos*. IDEA, Estocolmo
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2008 b) *30 Years of Democracy: riding the wave? Womens political participation in Latin America*. IDEA, Estocolmo.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2003): *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. IDEA, Estocolmo.
- JIMENEZ POLANCO, Jaqueline (2003): *Diagnóstico de la participación política de las mujeres en la república dominicana: obstáculos y potencialidades*. Proyecto CEPAL / DAW : “*Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL. Unidad Mujer y Desarrollo.

- JONES, Mark (2000) “El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral”, en *La Democracia Paritaria en la Construcción Europea*. CELEM, Madrid.
- MATLAND, Richard (2002): “Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en M. Montalvo y J. Ballington (eds.), *Mujeres en el Parlamento-más allá de los números-*. Estocolmo, IDEA.
- NOHLEN, Dieter (1994): *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México
- NORRIS, Pippa (2001): “Breaking the Barriers: Positive Discrimination Policies for Women”, pp. 89-110 en Jytte Klausen and Charles S. Maier (eds.), *Has Liberalism Failed Women?: Assuring Equal Representation in Europe and the United State*. Palgrave, New York.
- REYNOSO, Diego y Natalia D´ANGELO (2006): “Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México”, *Política y Gobierno* 13/2, pp. 279-313.
- RULE, Wilma. (1987): “Electoral Systems, contextual factors and women’s opportunity for election to parliament in twenty-three democracies”, en *Western Political Quarterly Vol XL, N° 3 (septiembre): 477-498*.
- ZAMUDIO, Adela: *Nacer Hombre*, <http://www.bolivian.com/literatura/zamudio.html>
- ZEGADA, María Teresa (2006): “Ciudadanía Civil y Política en Bolivia”, en *Ciudadanías en Bolivia*, Corte Nacional Electoral, La Paz, www.cne.org.bo