

Avances en la participación política de las mujeres. Caminos, agendas y nuevas estrategias de las mujeres hacia la paridad en Bolivia

Marlene Choque Aldana*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 18 de noviembre de 2013.

Aprobación: 23 de diciembre de 2013.

Resumen: Examina los cambios de la política en relación con el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, los alcances de esos cambios y los desafíos pendientes. La autora expone la tesis de que los avances en la materia no se deben a concesiones de los políticos, a la apertura de un "mercado" de votos que disputar o a la conciencia en los líderes políticos de que la exclusión de las mujeres es políticamente insostenible y éticamente insustentable. Por el contrario, considera que son logros de las organizaciones y movimientos de mujeres políticas, activistas y dirigentes sociales, más conquistas que otorgamientos de los políticos. El artículo se centra en la paridad y alternancia en elecciones legislativas, ámbito clave de la representación política o de la democracia representativa, en los desafíos que involucran para las organizaciones políticas y en las maneras en que se está intentando superar las limitaciones en su aplicación, todo dentro de la experiencia de Bolivia.

Palabras clave: Mujeres / Cuotas de participación política / Equidad de género / Paridad política / Participación política / Costa Rica / Bolivia.

Abstract: It examines the changes of politics in regard to the exercise of women rights, the scope of those changes and the challenges ahead. The autor states that the progress made in this área is not due to concesssions by politicians, the openness of a vote "market" to be disputed or to the conscience of political leaders regarding the fact that the exclusión of women is not politically sustainable, and it is ethically unsustainable. On the contrary, it consders that these are accomplishments of female organizations and movements, female politicians, activists and social leaders rather than achievements of politicians. The article focuses on parity and alternance in legislative elections which is a key scope of political representation or representative democracy in the challenges that involve the political organizations, and in ways in which the limitations on the application are trying to be overcome within the context of the Bolivian experience.

Key Words: Women / Political participation quotas / Gender equity / Political parity / Costa Rica / Bolivia.

* Boliviana, comunicadora social y socióloga, marlenech1@gmail.com. Magister en Ciencias Sociales (FLACSO, México) y candidata a doctora en Sociología (El Colegio de México). Afiliada a CIUDADANÍA, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública. Responsable del Proyecto "Educación ciudadana en derechos humanos de jóvenes en el proceso de reformas institucionales" (Ciudadanía).

La política en Bolivia está cambiando. Los partidos que dominaban el escenario electoral durante la década de los noventa prácticamente no existen. Ya no rige la prescripción constitucional de la elección del presidente por parte de los parlamentarios elegidos, que incentivaba la formación de coaliciones postelectorales y de gobierno cuando en las elecciones presidenciales no había un ganador por mayoría absoluta. Más allá, las dos últimas elecciones (diciembre de 2005 y diciembre de 2009) fueron definidas por mayoría absoluta, algo que no había sucedido durante la vigencia de la Constitución Política del Estado de 1967 (que duró hasta febrero de 2009).

Pero los cambios no se reducen a las modificaciones legales o de tendencias en el voto ni a la mayor presencia de los indígenas, a una orientación izquierdista del gobierno o a las posibilidades y desafíos de la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública. Otro cambio menos agitado, pero no menos determinante ni arduo, se vincula con el ejercicio de los derechos políticos por parte de las mujeres. Desde la presencia de una sola mujer en las cámaras legislativas, a finales de los setenta y principios de los ochenta, se llegó a la paridad y alternancia en elecciones legislativas que hoy está reglamentada. La participación de las mujeres se convirtió en parte del sentido común de la política. Hay mayor proporción de representantes y autoridades mujeres que en períodos históricos anteriores y también hay más instrumentos legales que protegen a las mujeres.

A pesar de esos indudables avances, la búsqueda de la equidad sigue siendo un desafío. Este desafío múltiple involucra el mantenimiento y la

ampliación de la participación de las mujeres en la política y en la dinámica de la sociedad civil, el cumplimiento efectivo de los cambios legales que se están aprobando —que no tienen que ver solamente con los derechos políticos, sino que llegan a asuntos tan fundamentales como el derecho a la vida— y la posibilidad de que las mujeres en cargos institucionales los ejerzan efectivamente y aporten a la política boliviana una perspectiva femenina de la que careció desde la fundación de la república.

En este documento examinamos algunos de los cambios de la política en relación con el ejercicio de los derechos por parte de las mujeres, los alcances de esos cambios y los desafíos pendientes. Constatamos que los avances no se deben a concesiones de los políticos, debidas a la apertura de un “mercado” de votos que disputar o a la conciencia en los líderes políticos de que la exclusión de las mujeres es políticamente insostenible y éticamente insustentable. Son logros de las organizaciones y movimientos de mujeres políticas, activistas y dirigentes sociales, más conquistas que otorgamientos de los políticos. Nos centraremos en la paridad y alternancia en elecciones legislativas, ámbito clave de la representación política o de la democracia representativa, en los desafíos que involucran para las organizaciones políticas y en las maneras en que se está intentando superar las limitaciones en su aplicación.

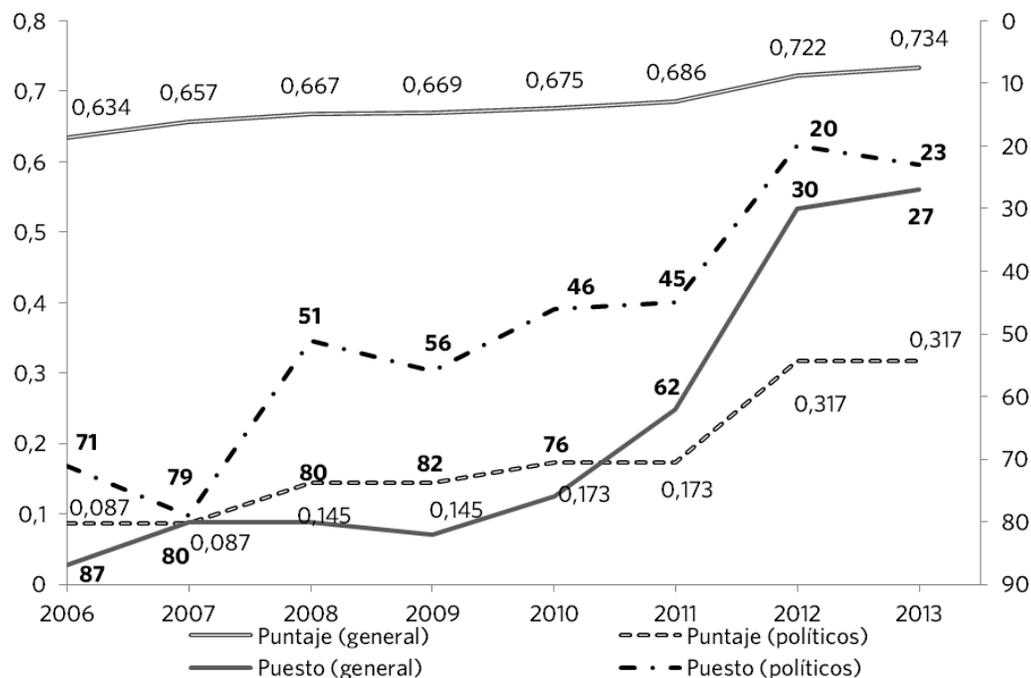
1. Los avances de Bolivia en perspectiva comparada

El Índice de Brecha de Género del Foro Económico Mundial permite ver un avance notorio en el ejercicio de los derechos de las mujeres en

Bolivia en los últimos años. Si bien existen críticas sobre el índice mismo¹, es claro que Bolivia experimentó cambios visibles. De ocupar el puesto 87 en 2006, llegó en 2013 al puesto 27 entre 136 países².

Gráfico 1

Bolivia. Índice de Brechas de Género en general y en subíndice de brecha política, 2006-2013 (puntajes y posición entre 136 países)



Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.

El mayor cambio en Bolivia se observa en el puntaje del subíndice de “empoderamiento político” (pasó del puesto 79 al 23, entre 2007 y 2013). En 2013 Bolivia es el cuarto país latinoamericano, después de Nicaragua,

¹ Las mediciones no están en términos absolutos, sino en las diferencias entre mujeres y varones, de manera que países con mejores condiciones de acceso a la salud en general, por ejemplo, pueden tener peores puntajes que otros si sus diferencias por género son mayores que las de otros países con menor acceso pero menor diferencia entre hombres y mujeres.

² Según otra medición de ONU-Mujeres, a principios de 2012 Bolivia ocupaba el lugar 37 en presencia parlamentaria de mujeres (los primeros lugares los ocupaban Ruanda, Angola y Cuba).

Cuba y Ecuador, por su puntaje en el índice; y su mejor ubicación a nivel mundial está precisamente en el empoderamiento político (en América Latina, solamente después de Nicaragua, Cuba, Ecuador y Costa Rica).

Los factores que determinaron ese cambio en relación con otros países se reflejan en las proporciones de mujeres que participan en los órganos de poder del Estado. En la tabla 1 se destaca, por la mayoría de magistradas, el Tribunal Constitucional y, por el lado contrario, las gobernaciones y alcaldías municipales.

Tabla 1. Bolivia. Composición de órganos de poder por sexo (2012)

Ámbito	Órgano o nivel / instancia	Varones	Mujeres	% de mujeres	
Nacional	Ejecutivo	Presidente	1	0	0%
		Ministerios	13	7	35,0%
	Legislativo (2012)	Vicepresidente	1	0	0%
		Asamblea Legislativa Plurinacional (dos cámaras)	118	48	28,9%
		Tribunal Supremo de Justicia	6	3	33,3%
	Judicial	Tribunal Constitucional	3	4	57,1%
		Tribunal Agroambiental	4	3	42,9%
		Consejo de la Magistratura	3	2	40,0%
	Electoral	Tribunal Supremo Electoral	4	3	42,9%
	Entidades autónomas	Departamentos	Asambleas departamentales	191	76
Gobernaciones			9	0	0,0%
Municipal		Concejalías municipales	1045	786	42,9%
		Alcaldías municipales	314	22	6,5%
		1712	954	35,8%	

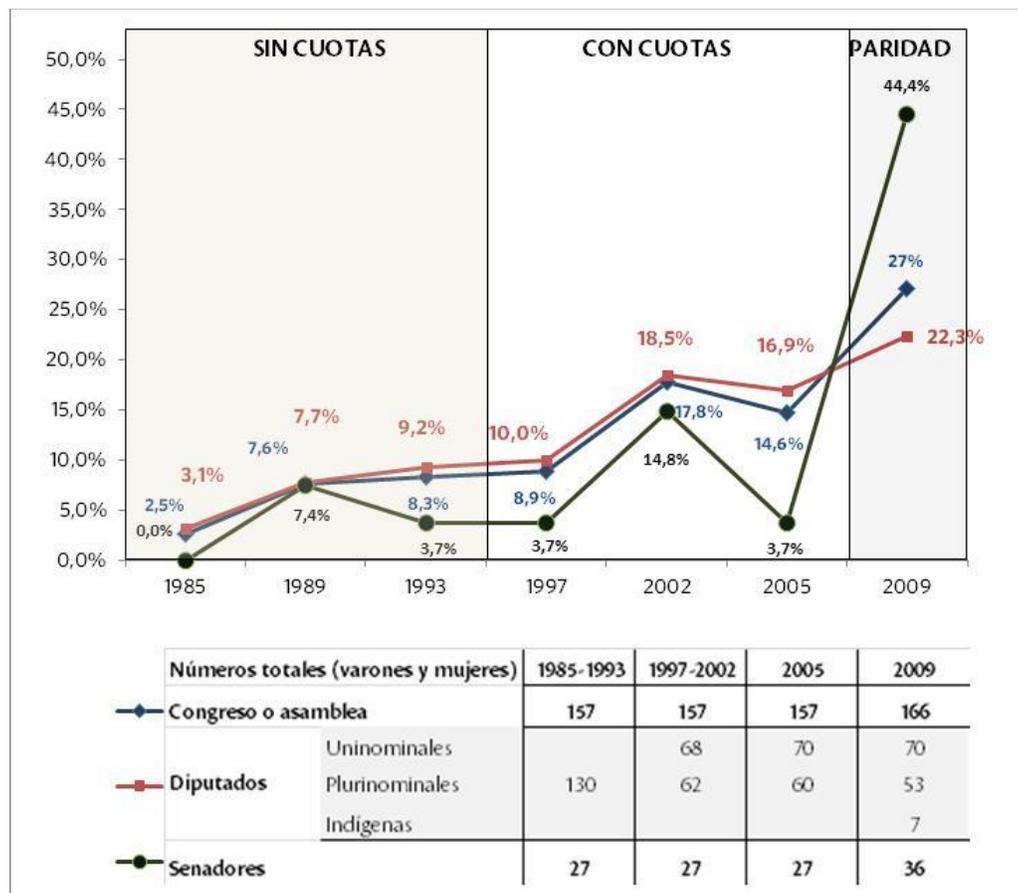
Elaboración propia con base en datos del Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer.

Los incrementos en la proporción de mujeres en cargos de representación y autoridad se deben en gran medida a los cambios legales que se expresan en la paridad y alternancia en las candidaturas para el poder legislativo y expanden sus efectos al sistema político en general.

2. La ruta de la paridad

Bolivia es uno de los primeros países latinoamericanos en legislar la paridad y alternancia de género en elecciones. La consagración de esta norma es una conquista de los movimientos de mujeres desde los años noventa, cuando se incorporaron las cuotas de 25% para la Cámara de Senadores y 30% para la Cámara de Diputados. Una de las características de este avance continuo es que se enlaza con dos olas de reformas o transformaciones institucionales: primero, las reformas de los años noventa cuyo propósito era consolidar el sistema político y la llamada *democracia pactada*, dándole mayor legitimidad; segundo, el “proceso de cambio” actual, iniciado con la debacle de la *democracia pactada* y la constatación de la insuficiencia de las anteriores reformas.

Gráfico 2.
Bolivia. Porcentajes de diputadas y senadoras elegidas, 1985-2009



Elaboración propia con datos del TSE.

El gráfico 2 permite apreciar el efecto de los cambios legales en la composición de las cámaras legislativas. Permite, también, preguntarse por qué los porcentajes de mujeres electas no se acercan en todos los casos a las prescripciones (25% y 30%, en el período de aplicación de las cuotas; 50%, en las elecciones de 2009). Tal como se verá en los

siguientes apartados; en esos resultados limitados confluyeron factores estructurales, institucionales y socioculturales: el diseño del sistema electoral que privilegiaba las circunscripciones uninominales en las que no se aplicaban la cuota o la paridad, y las prácticas tradicionales de los dirigentes de los partidos políticos. Se verá también cómo las limitaciones de una reforma se convertían en objetivo de las organizaciones de mujeres para modificar la legislación de la siguiente elección.

3. La guerra de posiciones en busca del ejercicio de los derechos políticos

El camino que llevó a la paridad y alternancia se hizo paso a paso, planteando objetivos a partir de los resultados de las reformas previas y como parte de un proceso más amplio de búsqueda de igualdad. Los grupos de activistas, las mujeres políticas y las organizaciones de mujeres enfrentaron este proceso como una "guerra de posiciones", intentando ganar espacios poco a poco y venciendo paulatinamente las resistencias mediante el convencimiento de los actores estratégicos de la política. La tabla 1 muestra cómo cada paso nuevo derivaba de una evaluación de los resultados de las reformas.

Tabla 2. Leyes relacionadas con la paridad

Ley	Logros	Limitaciones	Sujetos principales	Desafíos asumidos frente a las limitaciones
Ley N.° 1551, de Participación Popular (1994)	Redacción no sexista.	Disminución de la proporción de concejales en las elecciones de 1995.	Mujeres políticas.	Cuota mínima obligatoria.
Ley N.° 1779, "Ley de Cuotas" (1997)	Mayor proporción de mujeres en los cuerpos de representación.	Hay conflicto con el resto del sistema electoral (por las características del sistema mixto). Los porcentajes de mujeres representantes son reducidos. Los partidos incumplen.	Mujeres políticas. Activistas.	Alternancia.
Código Electoral (Ley N.° 2282) (2001)	Alternancia en municipalidades a partir de la segunda concejalía.	Se limita a las concejalías.	Mujeres políticas. Activistas.	Paridad y alternancia en todas las elecciones.
Ley N.° 2771, de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2004)	Se impone la paridad a estas organizaciones.	La paridad no se aplica a los partidos.	Activistas.	Ampliar la validez a todas las organizaciones.
Ley N.° 3364, Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006)	La cuota sube al 40%. Un tercio de los constituyentes son mujeres.	No se evaluó en función de su eficacia, sino como oportunidad en el proceso constituyente.	Activistas.	Paridad y alternancia en todos los cuerpos de representación.
Constitución Política del Estado (2009)	Equivalencia de género.	La redacción no es explícita para todos los niveles del Estado.	Activistas. Dirigentes sociales. Mujeres políticas.	Paridad y alternancia en el desarrollo legislativo.
Ley N.° 4021, del Régimen Electoral Transitorio (2009)	Paridad y alternancia.	No se aplica a las circunscripciones uninominales.	Activistas. Mujeres políticas.	Paridad en todas las circunscripciones en las leyes electorales definitivas.
Ley N.° 018, del Órgano Electoral (2010), Ley N.° 026, del Régimen Electoral (2010)	Paridad y alternancia para todas las circunscripciones.	Se aplicará a partir de las elecciones generales de 2014.	Activistas. Mujeres políticas.	

Fuente: Elaboración propia.

Una de las claves de este proceso está en el entendimiento de que ninguno de los pasos en la ruta es definitivo. Se observa una sucesión de sujetos (las mujeres políticas de los partidos de la democracia pactada, las activistas, las dirigentes sociales) y de procesos (la legitimación de las instituciones del *ancien régime* que ayuntaba la democracia “pactada”³ con las políticas económicas neoliberales, el “proceso de cambio”), pero un camino único: cambian los caminantes, cambia el territorio que se atraviesa, pero el camino permanece. Por otro lado, además de las normas relacionadas con la elección de mujeres (la paridad y alternancia), este camino incluye la necesidad de garantizar el ejercicio de cargos públicos (luchar contra la violencia y el acoso político) y democratizar las organizaciones políticas (incluir la perspectiva de género en la legislación sobre organizaciones) y de la sociedad civil (las leyes no alcanzan a regular el funcionamiento de la multiplicidad de organizaciones sociales en Bolivia).

a. Cambios dentro del ancien régime. La Ley de cuotas

La ruta hacia la paridad se inició formalmente con la Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral, Ley N.° 1779, del 19 de marzo de 1997, conocida como *Ley de Cuotas*. Esta ley estableció un mínimo de participación femenina en las candidaturas para el Congreso. Fue formulada como parte del proceso de reformas políticas iniciado con los acuerdos de los partidos con representación partidaria (1991) y

³ Se conoce como “democracia pactada” o “presidencialismo parlamentarizado” el régimen vigente entre 1985 y 2002. La Constitución establecía que si ningún candidato a la presidencia ganaba las elecciones por mayoría absoluta, la legislatura entrante elegiría al presidente entre los candidatos más votados. Esto incentivaba la formación de coaliciones entre los partidos con presencia en el Congreso, a través de pactos que se distribuían cargos en el Ejecutivo y respaldaban las iniciativas oficialistas en el Legislativo.

profundizados en el período 1993-1997. Su logro fue fruto del esfuerzo de varias activistas y organizaciones, especialmente del Foro Político de las Mujeres (inicialmente Foro de Mujeres Políticas), conformado por representantes políticas y activistas de organizaciones sociales que emplearon una amplia variedad de formas de cabildeo y concienciación convencidas de que los partidos políticos solamente aceptarían un incremento en la participación de las mujeres si se les imponía como una obligación. Frente a oposiciones veladas o explícitas, contra el menosprecio de los políticos o contra la argumentación de que cualquier discriminación, por positiva que fuera, rompía el principio de igualdad de todos los ciudadanos, apostaron a que las elecciones generales de 1997 se realizaran con cuotas femeninas en las listas de candidatura.

La Ley de Cuotas estableció que una de las obligaciones de los partidos era: “Promover la igualdad de oportunidades de sus militantes, hombres y mujeres; así como la efectiva participación de la mujer en los órganos de dirección partidaria y en la nominación de candidaturas para cargos de representación popular”⁴. Estatuyó que en las candidaturas para la Cámara de Diputados debía presentarse “un mínimo de 30% de mujeres distribuidas de modo que de cada tres candidatos al menos uno sea mujer” (Art. 5.2.c). Establecía también un 25% para el caso del Senado: “en cada Departamento al menos uno de cada cuatro candidatos, será mujer” (Art. 5.2.b.).

⁴ La Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 1983, del 25 de junio de 1999, prescribe la cuota del 30% no solamente para las candidaturas, sino también para los cargos directivos de los partidos (Art. 19. IV.).

En las elecciones de 1997 se alcanzaron resultados limitados sobre todo por las características del sistema electoral mixto. Más allá de que las cuotas se imponían a las candidaturas sin distinguir entre parlamentarios titulares y suplentes, en la Cámara de Diputados no se aplicaban a todos los escaños por la primacía de las circunscripciones uninominales (para las cuales no se establecía cuota femenina)⁵. El sistema de asignación de escaños seguía siendo proporcional y los resultados del voto por los candidatos a presidente de la República definían cuántos diputados se repartían por partido en cada uno de los nueve departamentos. Cada partido presentaba candidaturas individuales para las circunscripciones uninominales y una lista para la circunscripción departamental, pero el total de diputaciones que obtenía, sumando “uninominales” y “plurinominales”, debía ser proporcional al número de votos válidos logrados por su candidato presidencial. Como los diputados electos en circunscripciones uninominales tenían primacía, los de la circunscripción departamental plurinominal, a la cual se aplicaba la cuota, completaban o *rellenaban* el total de diputaciones que proporcionalmente le correspondía al partido⁶. Esta característica siguió en vigencia hasta después de aplicarse la paridad. En la Cámara de Senadores, solamente uno de los cuatro puestos de candidatura que cada partido presentaba en un departamento era ocupado por una mujer (usualmente, la candidatura suplente a la segunda senaduría).

⁵ Las diputaciones de circunscripción uninominal eran 68 de un total de 130; para las elecciones de 2005 aumentaron a 70.

⁶ Por ejemplo, si de acuerdo con su votación por presidente un partido había obtenido proporcionalmente cinco diputaciones en un departamento y tres de sus candidatos a diputaciones en circunscripción uninominal habían ganado, le correspondían dos diputaciones de circunscripción plurinominal y solamente a esas dos se aplicaba la cuota.

Las cuotas con alternancia se aplicaron por primera vez en las elecciones municipales de 1999. Hubo varias irregularidades en las listas de candidatura para las concejalías municipales; entre ellas sobresale el caso de los llamados “candidatos travestis” que cambiaron su nombre para inscribirse como mujeres (“Victoria” por Víctor o “Carla” por Carlos, por ejemplo). Este hecho connotó que los partidos políticos no tenían en su prioridad reclutar ni capacitar a mujeres, ni siquiera “perseguirlas” en momentos electorales para rellenar las listas.

b. El inicio del proceso de cambio

Las cuotas se aplicaron en las elecciones generales de 1997 y 2002. El 17 de octubre de 2003, tras varios días de convulsión social y violencia militar, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada renunció a su cargo y huyó del país. El vicepresidente Carlos Mesa asumió la presidencia y se comprometió a impulsar la llamada *Agenda de octubre* que incluía un referéndum sobre la política energética, la modificación de la Ley de Hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Como la población responsabilizaba a los partidos de la crisis política, se hizo cada vez más firme la demanda de “desmonopolizar” la representación y poder participar en elecciones sin la necesidad de postular por un partido político.

La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Ley N.º 2771, del 7 de julio de 2004, estableció la posibilidad de presentar candidaturas por pueblos indígenas y por organizaciones políticas creadas ex profeso (las agrupaciones ciudadanas). Impuso “una cuota no menor al

cincuenta por ciento (50%) para las mujeres, en todas las candidaturas para los cargos de representación popular, con la debida alternancia” (Art. 8). Los partidos políticos continuaron rigiéndose por las cuotas de 30% y 25%, en un contexto en el que la presencia de los desprestigiados partidos “tradicionales” en la política estaba disminuyendo notablemente y el partido emergente más vigoroso (el Movimiento Al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, MAS-IPSP) aplicaba por iniciativa propia una cuota de candidatas de 50% similar a la de las agrupaciones y pueblos indígenas⁷.

Una de las tareas incluidas en la llamada *Agenda de octubre* fue convocar a una Asamblea Constituyente que debía reencauzar las relaciones entre la sociedad y el Estado y dar legitimidad a las instituciones. En las discusiones previas, hubo varias propuestas de inclusión de cuotas de género y de paridad en la elección de constituyentes, aunque la principal discusión no se refería a la representación de las mujeres, sino de los pueblos indígenas. La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente, Ley N.º 3364, del 6 de marzo de 2006, aumentó la cuota mínima de mujeres en las listas de candidatos para los partidos (aunque implícitamente la disminuyó para las agrupaciones y pueblos indígenas que según la ley de 2004 debían observar proporciones paritarias), de manera que en las circunscripciones

⁷ En la primera elección con agrupaciones y pueblos indígenas (la elección municipal de 2004), el MAS-IPSP subió del 3,3% de los votos válidos, en 1999, a 18,5%. El MNR disminuyó de 20,4% a 6,7; el MIR, de 16,0% a 7,1; ADN, de 14,6% a 2,5%.

Los sindicatos cocaleros de la zona tropical del departamento de Cochabamba, que constituían la base del Instrumento Político que adoptó la sigla del MAS, practicaban la paridad años antes, de manera que en ampliados y asambleas siempre se exigía la presencia de una mujer y un varón por cada sindicato o central de sindicatos. De hecho, a esas alturas ya existían federaciones cocaleras de mujeres, paralelas a las federaciones “de hombres”, y la estructura de las organizaciones ya había superado el confinamiento de los problemas de las mujeres a la secretaría de vinculación femenina existente en otras organizaciones sindicales.

plurinominales departamentales se exigía por lo menos un 40% de participación femenina. Cada fuerza política debía incluir: "a) Tres candidatos a Constituyentes por cada circunscripción territorial (...); los dos primeros necesariamente deberán conformar un binomio (hombre-mujer/mujer-hombre). b) Cinco candidatos a Constituyente por cada circunscripción departamental, (... de los cuales) dos deberán ser mujeres, respetando la alternancia (hombre-mujer/ mujer-hombre)"⁸.

Los resultados de la elección fueron promisorios. De 255 asambleístas, 86 eran mujeres; el 33,7% que representaban fue hasta entonces la más alta proporción de participación femenina en un cuerpo de representación nacional. Para las organizaciones promotoras de la paridad, la presencia de varias representantes mujeres significaba la posibilidad de introducir demandas específicas en varias comisiones de la asamblea, mediante *lobbying* y compromisos establecidos con cada representante electa.

c. La nueva Constitución Política del Estado

A pesar de que en las discusiones de la Asamblea Constituyente se habían presentado propuestas explícitas de paridad y alternancia, en el proyecto de constitución aprobado por la Asamblea Constituyente en diciembre de 2007 se prefirió una redacción menos clara y más abarcadora: "equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres" (Art.

⁸ Desde 1997, la mitad de los diputados de cada uno de los nueve departamentos se eligen en circunscripciones uninominales. La otra mitad son elegidos plurinomialmente, según listas departamentales. Esas circunscripciones uninominales (que hoy hacen un total de 70 en todo el país) fueron usadas como circunscripciones *territoriales* trinominales en la elección de constituyentes.

11, referido a la democracia) que valía para todas las formas de democracia propuestas y no solamente para la representativa⁹.

Ese proyecto no llegó a someterse a referéndum; en octubre de 2008 fue modificado en el Congreso, como consecuencia de un acuerdo entre el oficialismo y la oposición. El acuerdo introdujo cambios fundamentales sobre todo en los artículos referidos a la descentralización y a la autonomía de los gobiernos departamentales. En esa negociación, se reintrodujo la expresión “paridad y la alternancia” pero solo en relación con las asambleas legislativas departamentales, quedando consagrada de esta manera:

Art. 278. II. La Ley determinará los criterios generales para la elección de asambleístas departamentales, tomando en cuenta representación poblacional, territorial, de identidad cultural y lingüística cuando son minorías indígena originario campesinas, y paridad y alternancia de género.

La Constitución aprobada y actualmente vigente mantiene la idea de equivalencia y de igualdad de condiciones entre hombres y mujeres en la democracia (Art. 11) y tiene un lenguaje *generizado* y sensible a las demandas de las mujeres:

Art. 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La

⁹ En el proyecto de Constitución, la equivalencia no tiene que ver solamente con la democracia representativa, sino también con las *otras* democracias: directa, participativa y comunitaria. En nombre de un concepto más amplio, se eliminó la especificidad de la paridad y la alternancia.

participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.

La propuesta de las organizaciones de mujeres a la Asamblea Constituyente, que incluía con precisión la paridad y la alternancia en todos los niveles, no recibió igual respaldo de los constituyentes que admitieron fórmulas verbales más abiertas, pero que no limitaban los posibles avances en la legislación¹⁰. La reglamentación de la paridad y la alternancia en la legislación fue precisamente el siguiente objetivo de las organizaciones de mujeres.

La primera disposición transitoria que la Constitución encargó al Congreso saliente fue la aprobación de una ley electoral transitoria —que se promulgó en abril de 2009— para regular las elecciones generales de diciembre de 2009 en las que se eligió al actual presidente y a la primera legislatura de la Asamblea Legislativa Plurinacional (la nueva denominación del poder legislativo). La segunda disposición transitoria definió un conjunto de cinco leyes conocidas como estructurales (la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, la Ley del Régimen Electoral, la Ley del Órgano Judicial, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización) que debían aprobarse durante los primeros ciento ochenta días de la legislatura inaugurada el 22 de enero de 2010.

¹⁰ Debe considerarse que la Asamblea no se llevó a cabo en condiciones normales. La redacción final del proyecto fue apresurada y varios temas fueron negociados en el camino y pueden haber sido afectados por la prisa. La aprobación del texto (en grande y en detalle) y del proyecto de constitución se realizó en dos ciudades diferentes y en medio de tensión y protestas sociales.

Con esta agenda legislativa, el activismo continuó de diversas maneras orientándose al seguimiento del desarrollo legislativo y a la elaboración de agendas de las mujeres para incorporarlas en el debate público. En el caso de los derechos políticos, esto se tradujo en campañas alrededor de las leyes “estructurales” (sobre el proceso, *Cf. Novillo 2011*). La paridad fue alcanzada en la Ley del Régimen Electoral Transitorio —Ley N.º 4021, del 14 de abril de 2009, aprobada por el último Congreso de la República— como consecuencia de una serie de movilizaciones y cabildos. Su aplicación en las listas de candidatura fue vigilada muy de cerca, con presencia mediática y con acciones callejeras como plantones y vigiliadas. La campaña “Listas para las listas” impulsada por la Coordinadora de la Mujer, que agrupa a una veintena de organizaciones, sirvió para animar las redes de activistas, para promover la inscripción de mujeres en las listas de candidatas y también como un ejercicio de ciudadanía y control social efectivo. Además, descubrió varias irregularidades en la inscripción de candidaturas. Los resultados de la elección de 2009 se pueden observar en el gráfico 2 (*Supra*). Muestran una proporción de mujeres en el legislativo que si bien no se acerca al 50% en las dos cámaras, debido al sistema mixto y a la prioridad de las circunscripciones uninominales, es la mayor de toda la historia nacional.

La paridad y la alternancia introducidas en la Ley del Régimen Electoral Transitorio (2009) se mantuvieron en las subsiguientes leyes N.ºs 18 y 26, del Órgano Electoral y del Régimen Electoral (2010), leyes definitivas que son parte del paquete de leyes estructurales. Estas leyes consolidan la paridad y establecen una caracterización de la democracia

boliviana que la Constitución no hizo: *democracia intercultural*, el “modelo boliviano” de la democracia que “se sustenta en el ejercicio complementario y en igualdad de condiciones, de tres formas de democracia: *directa y participativa, representativa y comunitaria*, en el marco de lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y las leyes en materia electoral” (Ley N.º 26, Art. 7). En la actualidad, la paridad y la alternancia están definidas explícitamente en los postulados electorales de la *democracia intercultural* y —bajo el término de *equivalencia*— en sus principios. Así lo expone, por ejemplo, la Ley del Órgano Electoral:

Postulados electorales. Artículo 8. (Paridad y alternancia). Consiste en la aplicación obligatoria de la paridad y alternancia en la elección y designación de todas las autoridades y representantes del Estado; en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas; y en la elección, designación y nominación de autoridades, candidaturas y representantes de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos mediante normas y procedimientos propios.

El cabildeo realizado por las organizaciones de mujeres logró introducir en la redacción de la Ley del Régimen Electoral un elemento de enorme potencialidad ausente en la ley transitoria: la necesidad de que por lo menos la mitad de las candidaturas titulares en circunscripciones uninominales sean de mujeres (en la elección para la actual legislatura, la proporción de candidatas titulares para estas circunscripciones estuvo entre el 11% y el 30% del total de cada fuerza política). Las próximas elecciones de 2014 se realizarán con esta legislación, de manera que se

espera que con esta nueva normativa podrán variar sustancialmente los porcentajes de participación femenina en la Cámara de Diputados.

4. Horizontes y limitaciones en la representación

Los avances logrados se deben, sobre todo, al activismo de diversas organizaciones que convergieron en la intención de buscar la igualdad en la política. Tal como se señaló, no se reducen a la posibilidad de presentar candidaturas paritarias. Tienen que ver con garantías mínimas para el ejercicio de los cargos de elección. En los últimos años se aprobaron varias leyes para dar esas garantías. Entre ellas sobresale la Ley contra el acoso y violencia política hacia las mujeres, Ley 243, del 28 de mayo de 2012, que responde a una demanda de varios años. El acoso político se constituía en el principal obstáculo para el ejercicio efectivo de la representación o autoridad por parte de mujeres elegidas o designadas en cargos de decisión. Entre las prácticas de acoso político en los concejos municipales se incluyen cambiar la hora de las sesiones sin avisar a las concejalas, el secuestro, la violencia sexual, la destrucción de viviendas y la expulsión de las comunidades (Thede 2011, Colectivo Cabildeo 2010, Rojas 2009, Suárez y Sánchez 2007).

Otra ley importante es la Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, Ley N.º 348, del 9 de marzo de 2013, que modifica el Código Penal y prevé políticas de prevención, atención, protección y reparación en casos de violencia contra las mujeres.

Los cambios legales que se están desarrollando indican un avance paulatino en el reconocimiento y garantía de los derechos políticos de las

mujeres. Este avance no es uniforme ni tiene una sola dirección. Los efectos de los cambios legales todavía no son plenamente visibles. En alguna medida fueron limitados por interacciones con otras leyes vigentes (la prioridad de las circunscripciones uninominales sin paridad) y por la acción de dirigentes políticos y sociales “poco convencidos” de la pertinencia de la equidad de género.

Otra de estas interacciones indirectas se da en el MAS-IPSP. En cada elección parlamentaria existe renovación en las listas de candidatura. Esto tiene efectos en que los assembleístas no son “propietarios” de la representación, pero también “saca de circulación” a algunas dirigentes que logran un liderazgo reconocido y que no pueden consolidar una carrera política. Se dieron casos de mujeres que cumplieron cargos de elección que no se alejaron de la gestión pública, pero pasaron a jugar roles muy subalternos en alguna institución pública sin posibilidad efectiva de contribuir a proyectos relacionados con demandas o necesidades específicas de las mujeres.

Las limitaciones legales o de normativa interna de las organizaciones políticas no dan cuenta de todas las dificultades en el cumplimiento de las leyes que apuntan a la equidad de género. Los cambios también enfrentan resistencias sociales. De hecho, las reformas legales no se ajustan con fluidez a la cultura política y a las estrategias de los sujetos políticos. Los cambios sociales suelen “costar” y repartir sus costos de manera desigual: “alguien pierde” para que el orden social se mantenga en una situación de transformación social. En este caso, son las mujeres líderes sociales y

políticas y sus familias las que asumen las consecuencias de estos desajustes.

Las resistencias frente a la participación igualitaria de las mujeres en la política se expresan de diversas maneras que expresan las persistencias del carácter patriarcal de la política a pesar del “proceso de cambio” (Cf. Canessa 2008, Ramírez 2011). La más “inofensiva” (aunque actualmente la existencia de la Ley contra el Racismo y toda forma de discriminación podría implicar una valoración diferente) es el “humor” político. Si el humor “políticamente incorrecto” es la faceta menos ofensiva de las resistencias, el acoso político es su expresión más infamante. El acoso político apunta a *demostrar*, mediante violencia, intimidación, o de maneras más sutiles *que las mujeres políticas no están libres de las otras desigualdades y que en el fondo esas desigualdades son más determinantes que su cargo de representación o autoridad.*

5. Conclusiones

Con sus limitaciones, la legislación aprobada en los últimos años en Bolivia constituye una ampliación de la ciudadanía y la profundización de la democracia. El enfoque de las activistas y organizaciones que impulsan las reformas legales es suficientemente lúcido como para admitir que no hay “victorias finales” y que, por el contrario, siempre quedan tareas pendientes. Las oportunidades abiertas en dos períodos diferentes (la democracia pactada, el proceso de cambio) fueron aprovechadas de la misma manera, en una “guerra de posiciones” en la que cambiaron las protagonistas (antes, dirigentes políticas de los partidos “tradicionales”,



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

mujeres urbanas de clase media; hoy, dirigentes sociales campesinas e indígenas) y los escenarios.

Entre las tareas pendientes están lograr los resultados esperados de la implementación de las leyes e introducir la perspectiva de género en las nuevas reformas. En cuanto a lo primero, el activismo se orientó a garantizar condiciones del ejercicio de cargos públicos y de representación, logrando las leyes contra el acoso político y contra la violencia. En la segunda, sobresalen varias propuestas para la próxima Ley de Organizaciones Políticas, en la intención de hacer que las organizaciones que sostienen la democracia representativa funcionen democráticamente, atrayendo a militantes mujeres y promoviendo su formación y liderazgo, más allá de garantizar la paridad en la dinámica interna o solamente cubrir la lista de candidaturas. En ambos aspectos está el desafío de mantener la vigilancia permanente, tanto en el control social como en la discusión y el debate.

Literatura consultada

Canessa, Andrew. "Sex and the Citizen. Barbies and Beauty Queens in the Age of Evo Morales". En: *Journal of Latin American Cultural Studies*, (17, 1): 41-64 (2008).

Fundación Colectivo Cabildeo. "El acoso y violencia política en razón de género". Tomado de: [http://colectivocabildeo.org/site/colcab/attachments/article/148/ Documento.pdf](http://colectivocabildeo.org/site/colcab/attachments/article/148/Documento.pdf), 15 de diciembre de 2010.

Novillo, Mónica. *Paso a paso. Así lo hicimos. Avances y desafíos en la participación política de las mujeres*. La Paz: Coordinadora de la Mujer, IDEA Internacional, 2011.



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Ramírez, Alejandra. "(Re)construcción de ciudadanía de las mujeres migrantes en ámbitos urbanos". En: *Decursos* (24): 125-158, 2011.

Rojas, María Eugenia. "El Acoso y la Violencia Política en Razón de Género afectan el trabajo político y la gestión pública de las mujeres". En: *Vox Localis* (29). Disponible en: [http://www.voxlocalis.net/revistas/num29 /doc/nota% 20ACOBOL.pdf](http://www.voxlocalis.net/revistas/num29/doc/nota%20ACOBOL.pdf).

Suárez, Elsa y Ridher Sánchez. *Mujeres en el municipio. Participación política de concejalas de Cochabamba*. La Paz: PIEB-CESU-DICyT-UMSS, 2007.

Thede, Nancy. 2011. "Agencia política e inclusión democrática en el municipio. De las dinámicas de la Participación popular a las Autonomías". En: *Decursos* (22): 79-108, 2011.