

Paridad y alternancia en Bolivia: paradojas y nuevas preguntas.

Erika Brockmann Quiroga
Especialista de iKNOW Politics

¿En qué países existen normas sobre paridad y se han venido implementando? ¿a qué niveles se han dado? ¿Qué garantías existen para su cumplimiento?

Por la información existente y el debate instalado en distintos foros, en particular el impulsado por la Red iKNOW Politics, queda claro que el tema de la paridad política y los mecanismos que la garanticen, esta cada vez más posicionado en la agenda del debate en torno a reformas políticas en la región. Me referiré al caso boliviano, el cual, dadas sus características, plantea avances significativos al respecto.

Comienzo reconociendo que, en Bolivia, ha sido notable el “avance jurídico normativo” en lo que a políticas de inclusión política y pro equidad de género se refiere. En menos de 15 años se ha transitado del debate centrado en las cuotas mínimas de inclusión de mujeres en las listas de candidatos hacia la adopción de un orden normativo estatal fundado en los principios de equivalencia, paridad y alternancia.

Bolivia es una referencia interesante para la región al proporcionar elementos empíricos que sustentan la discusión sobre la paridad. Por su importancia adjunto a la presente respuesta un cuadro relativo a la cronología de los cambios observados en el ordenamiento constitucional y electoral boliviano y de sus respectivas consecuencias en la configuración del poder estatal así como una mención al contexto político social en el que se operan.

Estos avances democratizadores son imposibles de comprender al margen de tres factores clave del proceso:

a) El carácter perfectible de la democracia. La interpelación progresiva al proceso democrático cuya construcción institucional inicial tuvo un sello patriarcal al excluir a las mujeres que jugaron un rol fundamental en la lucha antidictatorial y en la recuperación democrática a partir de octubre de 1982. Esta interpelación al sistema se intensificó a partir de los déficits de desempeño de la democracia representativa y rebasamiento de la capacidad estatal y del modelo económico imperante para dar respuesta estructural a las demandas ciudadanas y a los problemas de pobreza y desigualdad.

b) A la capacidad articuladora del movimiento de mujeres en torno a una agenda mínima común cristalizada en el pacto plural de mujeres militantes de partidos políticos y una red institucional de ONG de orientación feminista de diverso tipo que madura a partir de la apertura democrática. Esta alianza de sororidad tuvo un núcleo conductor colectivo de mujeres que, desde mi punto de vista, marcó el horizonte estratégico de las transformaciones sociales y políticas, no solo en la fase liberal democrática, sino también, en la instalación del debate sobre la paridad y otros temas estratégicos que se incluyen en la reforma constitucional.

En una primera fase destacó el papel del Foro Político de Mujeres en tanto sujeto político colectivo que traza la estrategia inicial de la inclusión vía cuotas interpelando al sistema de partidos de la centralidad democrática y sienta la bases para la profundización del proceso de inclusión. En una segunda fase, con un sistema de partidos en crisis y en medio de la

polarización política creciente, destaca la alianza plural de mujeres bajo el lema “mujeres presentes en la historia”. Este pacto se legitimó y fortaleció en la medida que se amplió la base popular y la participación movilizadora de una red de organizaciones de mujeres de bases urbanas y rurales que, en su mayoría se alinean al proceso constituyente liderado por el Movimiento al Socialismo (MAS) y el presidente Evo Morales.

La experiencia en torno a este pacto virtuoso de las mujeres suscitado en Bolivia, me motiva a reafirmar la convicción teórica y política de que los pactos no se sustentan en factores esencialistas, y que son el resultado de un proceso complejo de construcción que demandó esfuerzo, perspectiva y responsabilidad política. No olvidemos que en la línea de reflexión de Lagarde y otras académicas del feminismo los pactos no son permanentes, por tanto pueden ser efímeros, puntuales en los temas acordados, razón por la que una vez agotados, deben ser reinventados o en su caso reconducidos y renovados en sus objetivos sin perder de vista la noción de proceso.

c) La influencia persistente y facilitadora de la cooperación internacional que promueve la adopción de compromisos de Estado en torno a una agenda por “la igualdad, desarrollo y paz” movilizadora a todo el Sistema de Naciones Unidas. Desde el año 75, la agenda transformadora se globaliza y es apropiada por las minorías efectivas y mujeres movilizadas en la región. Ello habría sido impensable, sin el aporte teórico e influencia de los feminismos de la segunda ola, en el despliegue de múltiples eventos que parten con el Año Internacional de la Mujer, siguen con el Decenio y las sucesivas Conferencias que rematan en la trilogía Beijing-Cairo-Milenio y las Convenciones y Tratados Internacionales sancionados y ratificados.

El influjo globalizador explica que no haya transcurrido mucho tiempo entre el año 1991, cuando en Francia y en la Unión Europea se comienza a discutir sobre la paridad como un nuevo paradigma y postulado igualitarista, y el año 2004, cuando se materializa la primera reforma política electoral que introduce el sentido de paridad en la legislación boliviana. Me refiero a la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas.

A modo de ilustrar esta ruta crítica de avances en términos de resultados en la inclusión efectiva de mujeres en los espacios de representación política en Bolivia sintetizó la siguiente información:

- En 25 años de democracia, es decir desde 1982 hasta 2007, en 7 períodos constitucionales y sus respectivos gobiernos el Poder Legislativo arrojó los siguientes datos relativos a la inclusión de mujeres:
 - *En el Senado Nacional o Cámara territorial conformada por 27 miembros: Desde 1982 hasta la elección del 2005, de un total de 189 escaños asignados sólo 9 mujeres accedieron a la titularidad.*
 - *En el mismo período, en la Cámara de Diputados conformada por 130 miembros:, de un total de 910 escaños asignados solo 83 mujeres accedieron a la titularidad como Diputadas Nacionales.*
 - *Son siete los períodos legislativos y gubernamentales que abarcan estos 25 años. En ese tiempo el que mayor inclusión de mujeres parlamentarias titulares registra, fue el período 2002-2005 en los que producto de la moción de cuotas se llega al 18% y 15% en la Cámara de Diputados y de Senadores respectivamente.*
 - *Corresponde anotar, que no se produce el 30% referencial de la moción de*

cuotas, debido al efecto excluyente que tuvo y aún tiene la modalidad uninominal directa de elección incorporado al sistema electoral mixto aplicable a la Cámara de Diputados.

- El año 2006, con la elección de los 255 miembros de la Asamblea Constituyente se incorporó el criterio de alternancia logrando la presencia histórica del 34% de mujeres.
- El año 2010, a partir de la reforma constitucional e implantación de los criterios de equivalencia y principios de paridad y alternancia a la legislación electoral, la composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional registra las siguientes cifras:
 - *En el Senado, de un total de 36 escaños, 17 son ocupados por mujeres titulares. Lo que representa 47% de participación de mujeres.*
 - *En la Cámara de Diputados de un total de 130 escaños, 33 mujeres ocupan la titularidad lo que representa el 25% de la referida Cámara.*
 - *En la Asamblea Legislativa Plurinacional, de un total de 166 miembros de ambas Cámaras, las mujeres ocupan el 30% de los escaños legislativos.*
- *Gobiernos Municipales:*
 - *En el período municipal previo a la aplicación de la moción de cuotas la representación femenina en los Concejos Municipales no superó el 9%.*
 - *Una vez aplicada la moción de cuotas del 30% mínimo de mujeres con sistema cremallera, las concejales llegaron a superar el 20% de representación.*
 - *Con el sistema paritario y, luego de las elecciones municipales de abril del año 2010, la presencia de mujeres en un total de 337 municipios, fue el siguiente: 22 Alcaldesas electas por voto directo y 43% de mujeres en los Concejos Municipales (786 Concejales titulares electas, 1044 Concejales varones)*

Elaboración propia en base a información de la Corte Nacional Electora, Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia (ACOBOL) y aportes de Gloria Ardaya.

El hecho obliga a introducir, una reflexión analítica y crítica sobre este acelerado proceso, sus consecuencias y los nuevos desafíos que la agenda emancipadora de las mujeres entraña. El tema de la paridad es por demás relevante, al ser creciente el debate sobre sus implicaciones en el marco del desarrollo y despliegue democratizador Latinoamericano gestado durante el último cuarto del siglo XX.

¿A qué niveles se va dando la paridad en Bolivia?

Como se observa en el recuadro adjunto, a partir de la convocatoria a la Asamblea Constituyente el año 2006, el postulado de la paridad gana terreno y legitimidad social y política creciente. Este posicionamiento tiene como desenlace la aprobación de una nueva CPE y leyes orgánicas derivadas que sientan las bases jurídicas, con enfoque ampliado de derechos, del Estado Plurinacional con Autonomías, cuyos cuatro órganos o poderes y sus niveles de gobiernos territoriales subnacionales, deben fundar su estructuración sobre los principios de paridad de género.

Cronología de avances normativos para la inclusión política de las mujeres bolivianas

- **1997:** En marzo se promulgó la Reforma Electoral que establece la moción de cuotas mínimas de inclusión de mujeres en las listas de candidaturas al Poder Legislativo aplicables para las elecciones nacionales realizadas el mes de julio del mismo año. Se estableció la cuota del 30%

mínimo de candidatas a diputaciones plurinominales y 25% para la lista correspondiente a los dos candidatos titulares y sus respectivos suplentes al Senado Nacional (Ley 1779).

- **1999:** Ley de Partidos Políticos (No 1983 del 25 junio de 1999). Establece la inclusión de al menos 30% de mujeres en las estructuras orgánicas de las organizaciones políticas.
- **1999:** Ley No.1984 de 25 de junio de 1999. Dispone la ampliación de la moción del 30% mínimo de inclusión de mujeres en las listas de candidatos a más de 300 gobiernos municipales en el país.
- **2004:** Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Norma la participación de las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en la postulación de candidatos a procesos electorales, en el marco de la reforma constitucional de apertura del sistema de representación a otras instancias no partidarias. En cuanto a la Representación Femenina establece 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.
- **2006:** Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (No. 3364, 6 marzo del 2006). Establecía que en la postulación de constituyentes deberá existir alternancia tanto en la lista de uninominales como en la de plurinominales.
- **2009:** Constitución Política del Estado (CPE) aprobada por Referéndum Constitucional Ratificatorio y promulgada el 7 de febrero del mismo año. En el capítulo correspondiente a los Derechos Políticos establece que *“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 participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. En cuanto a la elección de miembros del Órgano Legislativo se dispone que *“debe garantizar la igual participación de hombres y mujeres”*.
- **2009:** Ley de Régimen Electoral Transitorio N° 4021 del 14 de abril. La participación ciudadana deberá ser equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. En su artículo noveno establece que *“Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes; a Asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberá respetar la igualdad de oportunidades, entre hombres y mujeres de tal forma que exista un candidato titular varón seguido de una candidata titular mujer, una candidata mujer suplente y un candidato suplente varón o viceversa. En el caso de diputaciones uninominales la alternancia se expresa en diputados titulares y suplentes en cada circunscripción”*.
- **2009:** Conforme a lo establecido en la CPE desde enero del año 2010 se aplica el criterio de paridad de género para la conformación del gabinete ministerial, siendo el responsable de la designación ministerial el Presidente o Jefe de Estado.
- **2010:** Las leyes estructurales de los Órganos Electoral y Judicial del Estado Plurinacional establecen la composición igualitaria y paritaria de hombres y mujeres. Se aplica el principio de Equivalencia de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos, individuales y colectivos.

Es en la **Ley del Órgano Electoral** que se hace explícito el postulado electoral de Paridad y Alternancia en los siguientes términos: *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 indígena originario campesinos mediante normas y procedimientos propios.*

En la **Ley del Órgano Judicial** en el capítulo correspondiente a la postulación y preselección de candidatos a los máximos institutos del Órgano Judicial se establece que *La Asamblea Legislativa Plurinacional, por el voto de dos tercios de sus miembros presentes, realizará la preselección de las y los postulantes, habilitando hasta cincuenta y cuatro precalificados, por circunscripción departamental, para el Tribunal Supremo de Justicia; para el Tribunal Agroambiental, habilitará hasta veintiocho precalificados, por circunscripción nacional, en ambos casos la mitad de*

personas precalificadas deberán ser mujeres; y remitirá las nóminas al Órgano Electoral Plurinacional. En ambos casos se respetará la interculturalidad y equivalencia de género

En todos los casos de designación de vocales y jueces se garantizará la equivalencia de género y la plurinacionalidad.

- **2010:** Ley Marco de Autonomías y Descentralización N° 031: El marco normativo correspondiente a la estructuración de los gobiernos subnacionales del Estado con Autonomías, es coherente con el postulado de paridad. Obliga a que los regímenes estatutarios departamentales y en las Cartas Orgánicas de los Municipios Autónomos se adecúen a los principios constitucionales y un sistema electoral que facilite la inclusión del principio de paridad.
- **Tensiones:** Tanto a nivel nacional en la ALP como en las Asambleas Departamentales subsiste la tensión entre la aplicabilidad del sistema de elección directa con lista abierta y el sistema proporcional, tensión que, en el caso de la predominancia del sistema electoral directo y mayoritario, disminuye considerablemente la posibilidad de garantizar el cumplimiento de la paridad en términos de resultados.

Fuente: Elaboración propia en base Bolivia y Legislación correspondiente.

Paridad y garantías de cumplimiento: Paradojas y desafíos

La puesta en vigencia del postulado de paridad en la representación política de hombres y mujeres, demuestra que difícilmente los resultados electorales aseguran el cumplimiento estricto de la paridad. En base a mi experiencia política, considero que no debiera forzarse el resultado paritario de salida (basado en resultados) y que por ahora es suficiente garantizar que las condiciones paritarias se den en la observancia estricta del principio de igualdad de oportunidades en la confección de listas y en los sistemas electorales. Dicho de otro modo, las condiciones de paridad debieran ser aplicables a la entrada y no necesariamente a la salida de los procesos electivos dado que existen aspectos no solo de orden socioeconómicos y culturales (estructurales) sino también conceptuales, teóricos y técnicos que impiden su materialización. Si bien sabemos que la acción afirmativa busca acelerar cambios y transformaciones y que la Constitución plantea principios igualitarios, pareciera que la realidad en el corto plazo, difícilmente resolverá fácilmente esa ecuación de igualdad aritmética en la configuración del poder real.

Y es en este punto que, el debate sobre la paridad cobra sentido y se enriquece desde las distintas perspectivas feministas y a partir de distintos enfoques teóricos de la democracia misma.

Ello nos devuelve a dilemas clásicos omnipresentes, tales como la tensión existente entre los principios de la igualdad y de la libertad. El dilema cobra sentido concreto a tiempo de optar por un sistema electoral u otro. Mientras el sistema de votación directa uninominal de lista abierta es vista y asumida en el “imaginario popular” como más democrática y legitimadora de la representación política, el sistema proporcional de listas cerradas y de la eventual votación por un binomio hombre- mujer es percibido como restrictivo de las opciones y libertad de elección. Conviene anotar que frente a esta tensión en torno a modalidades electorales, los estudios comparativos demuestran que el sistema proporcional es el más adecuado para sociedades complejas y desiguales constituyendo el mecanismo de inclusión y participación de grupos secularmente marginados del “contrato social” democrático inconcluso y excluyente.

Esta tensión paradójica se produce entre quienes desde la paridad defienden posturas basadas en el enfoque de la diferencia o de la igualdad, entre el universalismo de la causa feminista y el particularismo identitario radical. En este punto, me sumo al criterio de Rosa Cobo, quien en su

texto “Democracia Paritaria y sujeto Político Feminista” plantea que defender la paridad no implica necesariamente entramparse en enfoques dualistas o esencialistas del género.

El debate es rico por devolvernos a la discusión clásica que alimenta la permanente reinención, construcción y avances democráticos en términos de eliminar exclusiones odiosas.

Considero que en términos políticos, la noción de paridad, no debe entenderse aritméticamente, dado que la política y los procesos de construcción democrática, no se fundan en la aritmética simple sino como en la química compleja. Ello obligaría a un enfoque flexible cuya resolución logre consolidar el 40% mínimo y el 60% máximo como formula referencial de la equivalencia, equidad o igualdad en sus diferentes matices conceptuales. Formula que fue una referencia apropiada y asumida por el régimen estatutario de algunas organizaciones político partidarias europeas, sin que necesariamente haya sido elevada al rango de ley.

La noción de paridad ha ganado la simpatía ciudadana versus a las cuotas “discriminatorias”. Se instala fácilmente en el imaginario colectivo y como una referencia de sentido común. Sin embargo, este apoyo ciudadano no toma conciencia de las dificultades concretas que se enfrentan a la hora de adoptar decisiones políticas y diseñar mecanismos efectivos para romper el techo de cristal de la discriminación real. Se trata de un oficio que obliga a lo que varias teóricas del feminismo y de la democracia radical llaman las “tensiones creativas” presentes en la permanente construcción y redefinición de la política y de la democracia y de los institutos que la materializan.

Finalmente, comparto algunas inquietudes, las que nos obligan al debate sobre la paridad y la ética igualitarista. Quienes enarbolamos la causa emancipadora y de búsqueda de igualdad no debiera asustarnos hacernos las preguntas que se hace la académica costarricense, María Flórez-Estrada Pimentel en su artículo “Paridad y paradojas de los feminismos”. “¿Hace alguna diferencia que mujeres ocupen cargos de representación política? El hecho de buscar la paridad de hombres y mujeres en los puestos públicos ¿contribuye a los esfuerzos de los feminismos en pos de erradicar la desigualdad entre hombres y mujeres?” “Si el sistema de la dominación masculina sobre las mujeres se construyó a partir de la diferencia sexual, ¿no resulta paradójico que sea sobre la base de esa misma diferencia sexual que las mujeres busquen combatir la desigualdad?”

¡Vaya preguntas! Son de fondo y las considero desafiantes. Especialmente luego de evidenciar que, si bien la inclusión de más mujeres en el espacio público de decisiones contribuyó a ampliar el contenido de las agendas políticas y sociales de la reforma “redistributiva” del poder, también es cierto que con facilidad las mujeres reproducen prácticas patriarcales y autoritarias arraigadas en la cultura política de la Región. No extraña que en la polarización política sean inducidas o proclives a adoptar roles “disciplinadores” así como posiciones intolerantes y maximalistas funcionales a la lucha política basada en la lógica amigo-enemigo. De alguna manera, la estrategia se ha concentrado en un “hipernormativismo” de superestructura, divorciada de una realidad social, económica y cultural inequitativa, mientras que en el campo de políticas públicas y asignaciones presupuestarias aún hay mucho que recorrer. Conquistados y reconocidos los derechos, llega el tiempo del “policy delivery” y de la exigibilidad de su cumplimiento.

Así mismo, el abuso en la instrumentalización política y simbólica de la inclusión de mujeres, en particular de origen indígena, en puestos jerárquicos para los cuales no tienen oficio, preparación ni trayectoria, entraña el riesgo de saltar etapas y propiciar la deslegitimación de su desempeño. Este uso perverso e instrumental en la designación de mujeres hace de la acción afirmativa, un dispositivo que conspira contra la construcción de liderazgos sólidos, sostenibles y efectivos en

tiempos en que la complejidad de problemas de la sociedad contemporánea suele exceder la posibilidad política de resolverlas.