

DEMOCRACIA, DIREITOS  
HUMANOS E GÊNERO

*ALBAINE, L.*

**SISTEMA DE PARIDAD Y ACCESO DE LAS MUJERES AL PODER LEGISLATIVO NACIONAL. EL CASO DE BOLIVIA Y ECUADOR - 2009**  
*GENDER PARITY AND WOMEN'S ACCESS TO THE PARLIAMENT. THE CASE OF BOLIVIA AND ECUADOR (2009)*

Laura ALBAINE<sup>1</sup>

**RESUMEN:** Las últimas reformas constitucionales de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) establecieron un sistema de paridad de género para conformar las listas a cargos legislativos. Pese a ello, en ambos países las mujeres que compiten por el acceso a cargos públicos son víctimas de la violencia y acoso político. Este trabajo tiene por objeto analizar comparativamente la interacción resultante entre las prácticas formales e informales vinculadas al proceso electoral que obstruyen el acceso de las mujeres al Poder Legislativo Nacional a través del estudio del impacto político institucional de la primera aplicación del sistema de paridad en las elecciones generales celebradas en el año 2009.

**PALABRAS CLAVE:** género, sistema de paridad, Poder Legislativo Nacional, listas de candidatos.

## **INTRODUCCIÓN**<sup>2</sup>

Las reformas constitucionales celebradas en Bolivia (2009) y Ecuador (2008) han implicado un avance significativo para la promoción del ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Ambos países, han adoptado un sistema de paridad que establece que las listas de candidatos para elecciones legislativas deben estar integradas por el 50 % de varones y el 50 % de mujeres dispuestos en forma alternada y secuencial tanto en la nómina de titulares como de suplentes.

Este hecho resulta ser un aspecto clave al considerar que Bolivia y Ecuador, junto a Costa Rica (2009)<sup>3</sup> son los únicos países de América

---

<sup>1</sup> Docente auxiliar de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas – CONICET, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. E-mail: lauraalbaine@yahoo.com.ar

<sup>2</sup> Este trabajo forma parte del Proyecto UBACyt S059 *Representación Política, Instituciones y Género en América y Europa* dirigido por la Dra. Nélide Archenti.

<sup>3</sup> En el mes de septiembre del año 2009 Costa Rica sancionó un nuevo Código Electoral (Ley n° 8765) que establece un sistema de paridad y la implementación de políticas públicas capaces de incorporar la perspectiva de género en forma transversal.

Latina que han adoptado este tipo de medida, con el propósito de equilibrar las desigualdades que enfrentan las mujeres para acceder a cargos de representación ciudadana. Cabe mencionar que todos éstos desde el año 1997 han incorporado a su normativa electoral un sistema de cuotas de género regulatorio del proceso de elección de candidatos/as legislativos/as: Bolivia y Ecuador establecieron una cuota mínima del 30%<sup>4</sup>; mientras que en Costa Rica este valor fue del 40% (ARCHENTI; TULA, 2007 b). Es decir, que la adopción del sistema de paridad en todos los casos implicó desde el plano formal un fortalecimiento de las medidas tendientes a garantizar la participación de las mujeres en las listas electorales.

Pese a ello, los avances normativos no en todos los casos se condicen con las prácticas emergentes de la cultura política. En Bolivia y Ecuador, las mujeres que compiten por el acceso a los cargos públicos en el nivel nacional y local de gobierno son víctimas del acoso y violencia política que ejercen predominantemente los partidos políticos obligándolas, incluso a renunciar una vez que fueron electas (ALBAINE, 2010)<sup>5</sup>. Este tipo de situación manifiesta que la participación política femenina aún sigue siendo un desafío para algunas democracias latinoamericanas.

Este estudio tiene por propósito analizar comparativamente el impacto político institucional de la primera aplicación del sistema de paridad en Bolivia y Ecuador en el nivel nacional de gobierno a través del estudio de datos electorales del año 2009, con el objeto de conocer el resultado de este tipo de medida en contextos socioculturales adversos a la participación política femenina. El trabajo está dividido en cuatro acápite: el primero analiza la normativa referida al sistema de paridad; el segundo describe las características del Poder Legislativo Nacional por un lado y el sistema electoral en interacción con las medidas de acción positiva por el otro; y el tercero analiza la performance política obtenida por los/as candidatos/as. Por último, el cuarto acápite presenta algunas reflexiones a modo de conclusión.

<sup>4</sup> En el caso de Ecuador se comenzó a adoptar como cuota mínima el 30 % a partir del año 2000.

<sup>5</sup> En ambos países las organizaciones de mujeres ACOBOL (Asociación de Concejalas de Bolivia) y AMUME (Asociación de Mujeres Municipalistas de Ecuador) han elaborado un Proyecto de Ley tendiente a erradicar el acoso y violencia política que sufren las mujeres que se dedican a la política.

## **I. PARIDAD EN LAS LISTAS ELECTORALES**

Como resultado de la propuesta y participación del movimiento de mujeres, las últimas reformas constitucionales realizadas en Bolivia (2009) y Ecuador (2008) han implicado la adopción de un sistema de paridad tendiente a garantizar el acceso equitativo entre mujeres y varones a las listas de cargos legislativos. El estatuto organizativo ecuatoriano establece en el art. 65 que

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

Por otro lado, la nueva Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de Ecuador (2009) fortalece la norma anteriormente expuesta ya que prescribe el carácter obligatorio de la alternancia y secuencia entre ambos sexos para las listas plurinominales (art. 3). A su vez, esta norma dispone en el art. 105 que

El Consejo Nacional Electoral y las Juntas Provinciales Electorales *no podrán negar la inscripción de candidaturas, salvo en los siguientes casos:* [...] 2. *Que las listas no mantengan de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre mujeres y hombres [...].*

Esta norma posibilita al Consejo Nacional Electoral a rechazar las candidaturas en caso que las listas de candidatos/as no cumplan con el sistema de paridad.

Por último, la aprobación de la nueva Constitución ecuatoriana implicó la adopción de un régimen de transición que establece que “[...] las candidaturas plurinominales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes. Las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer, hombre u hombre, mujer hasta completar el total de candidaturas”. Dentro de este marco, la Ley Orgánica Electoral y de organizaciones políticas también perfecciona lo anteriormente expuesto al especificar que el sistema de paridad debe ser aplicado en la nómina de candidatos/ as titulares y suplentes (art. 99).

Las normas precedentes manifiestan que el sistema de cuotas ecuatoriano posee un mandato de posición al establecer que el 50 % de varones y el 50 % de mujeres deben ser dispuestos en forma alternada y secuencial en las listas plurinominales de candidatos titulares y suplentes. Esta disposición intenta evitar que las candidatas sean ubicadas en posiciones con poca posibilidad de resultar electas, como podría ser el hecho de ocupar los últimos lugares de las listas o estar dispuestas en la nómina de suplentes. Sin embargo, no se prevé en forma estricta la aplicación de alguna sanción- tal como la no oficialización de la lista- en caso que los partidos políticos no cumplan con lo establecido por la norma. Si bien el Consejo Nacional Electoral posee la posibilidad de rechazar las listas que no cumplan con el sistema de paridad; la redacción de la norma es débil si la comparamos con la vigente en otros países que aplican sanciones ante su incumplimiento. Tal es el caso de la normativa argentina referida a las cuotas de género que establece que “[...] las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”.

En el caso de Bolivia, si bien la nueva constitución incorpora diversos artículos tendientes a promover la participación política equitativa y en igualdad de condiciones entre varones y mujeres (art. 26; art. 147 y art. 210) es a través de la Ley nº 4021 (Régimen Electoral Transitorio, 2009) que se establece un sistema de paridad para regular la confección de las listas electorales. El art. 9 de esta norma establece que

[...] las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados titulares y suplentes, Asambleístas Departamentales, Consejeros Departamentales, Concejales Municipales y autoridades en los municipios deberán respetar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de tal manera que exista un candidato titular varón y enseguida una candidata titular mujer, *una candidata suplente mujer y un candidato suplente varón, o viceversa. En el caso de las diputaciones uninominales la alternancia se expresa en titulares y suplentes en cada circunscripción* (BOLIVIA, 2009).

Es decir, que el sistema de paridad contempla un claro mandato de posición al establecer la disposición alternada entre los candidatos de distinto sexo en las listas de titulares y suplentes tanto en las circunscripciones plurinominales como uninominales. En este último caso por existir sólo un cargo en juego se dispone que si el candidato titular es varón el suplente deberá ser mujer o viceversa. Esta

prescripción, posibilita a los partidos políticos a nominar a los varones como titulares y a las mujeres como suplentes obstaculizando de este modo el acceso de éstas últimas a los cargos uninominales.

Otro aspecto clave a destacar es que las normativas precedentes eliminan el sistema de suplencia establecido para la conformación de las listas legislativas en el nivel municipal de gobierno por la Ley nº 2282 (2001). Esta norma disponía que a) Las listas de candidatos a Concejales Municipales, serán presentadas de modo tal que *al primer Concejal hombre-mujer, le corresponda una suplencia mujer-hombre*; b) *La segunda y tercera Concejalias titulares, serán asignadas de forma alternada, es decir, hombre-mujer, mujer-hombre*. c) Las listas en su conjunto, deberán incorporar *al menos un treinta por ciento* de mujeres. La prescripción que a toda titular mujer le corresponde un suplente varón (o a la inversa) - en un escenario cultural desfavorable para la participación femenina- establecía un incentivo institucional capaz de promover el acoso y violencia política ejercido contra las mujeres. En este sentido, las prácticas formales podrían crear condiciones favorables para el ejercicio de prácticas informales que obstruyen la participación política de las mujeres en el nivel nacional y local de gobierno. Cabe mencionar que según testimonios recogidos por la Asociación de Concejales de Bolivia (ACOBOL) las mujeres electas suelen ser víctimas del atropello y abuso de sus suplentes varones.

**Tabla 1:** Sistema de paridad. Bolivia y Ecuador

	<b>Cargos de aplicación</b>	<b>Mandato de posición</b>	<b>Sanciones frente a su incumplimiento</b>
<b>Bolivia</b>	listas plurinominales y uninominales	Sí	No
<b>Ecuador</b>	listas plurinominales	Sí	No

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la normativa electoral de cada país (ALBAINE, 2010).

De lo aquí expuesto, podemos afirmar que ambos sistemas de paridad poseen un claro mandato de posición al establecer la disposición alternada y secuencial entre los / as candidatos/ as de distinto sexo en la confección de la listas. En Bolivia esta norma rige tanto para candidaturas plurinominales y uninominales<sup>6</sup> del ámbito nacional y local de gobierno. Por el contrario, en Ecuador la norma establece que el sistema de paridad debe ser aplicado sólo en las listas plurinominales. Por otro lado, se detecta que ninguna de las normativas establece la aplicación de sanciones estrictas a los partidos políticos que no respetan su cumplimiento; aunque en Ecuador se posibilita al Consejo Nacional Electoral a rechazar dichas listas. Dentro de este marco, el rol activo de las organizaciones de mujeres resultaron ser un actor clave en las elecciones del 2009 para promover la eficacia del sistema de paridad vigente. Estas agrupaciones, junto a organizaciones internacionales feministas, realizaron en ambos países la campaña “*Mujeres listas para las listas*” con el propósito de velar por el cumplimiento de la equidad de género en la conformación de las boletas electorales.

## II. PODER LEGISLATIVO NACIONAL Y SISTEMA ELECTORAL

Las nuevas constituciones de Bolivia (2009) y Ecuador (2008) establecieron características específicas para el Poder Legislativo Nacional y normas a adoptar para la elección de sus miembros, configurando escenarios diversos para la participación política femenina. Dentro de este marco, el sistema electoral es un elemento clave ya que regula el modo en que los/ as electores/ as manifiestan por medio del voto su preferencia por un partido o candidato/ a y a través del cual esos votos se convierten en escaños (NOHLEN, 1981). Considerando estos aspectos este apartado se propone describir las características de las instituciones legislativas nacionales de ambos países y el sistema electoral adoptado; para a posteriori analizar su impacto sobre la performance política obtenida por las mujeres en las elecciones generales del año 2009.

En Bolivia la nueva constitución definió como órgano encargado de esta función a la Asamblea Legislativa Plurinacional, integrada por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. La primera según lo establecido por la Ley n.º 4021- Régimen Electoral Transitorio

---

<sup>6</sup> Resulta significativo mencionar que la Ley n.º 2282 (2001) de Bolivia referida a las cuotas de género no establecía la aplicación de este tipo de medida en la confección de las listas de candidatos de una única nómina



se encuentra conformada por ciento treinta (130) representantes distribuidos en forma proporcional entre los nueve (9) departamentos que constituyen el Estado Plurinacional boliviano. Del total de los miembros del Poder Legislativo setenta (70) son elegidos/ as en circunscripciones uninominales por simple mayoría de votos; cincuenta y tres (53) en circunscripciones plurinominales o departamentales aplicándose a tal efecto un sistema proporcional<sup>7</sup>; y el resto (7) son elegidos/ as en circunscripciones especiales representantes de los pueblos indígenas originario campesinas<sup>8</sup> a través de un sistema de mayoría simple. En lo que respecta a la Cámara de Senadores se trata de un cuerpo integrado por treinta y seis (36) miembros - cuatro (4) por cada departamento- electos/ as a través de un sistema de representación proporcional<sup>9</sup> en circunscripciones plurinominales. Cabe mencionar que todos los cargos que componen el Poder Legislativo Nacional en Bolivia son elegidos a través del tipo de lista cerrada y bloqueada.

En Ecuador la función legislativa es ejercida por una Asamblea Nacional unicameral integrada por ciento veinticuatro (124) miembros: quince (15) son electos/as en una única circunscripción nacional; ciento tres (103) en circunscripciones plurinominales a razón de dos diputados/as provinciales por departamento más uno por cada doscientos mil habitantes o fracción mayor de ciento cincuenta mil<sup>10</sup> y seis (6) son elegidos/ as en tres circunscripciones especiales del exterior -dos diputados/ as por cada una de éstas-. A tal efecto se utiliza el tipo de lista abierta en las que el/ la elector/ a indica su preferencia por los/ as candidatos/ as de una sola boleta o de varias hasta completar el número permitido para cada uno de los cargos señalados<sup>11</sup>. Por último, para la adjudicación de cargos en todos los casos se aplica una fórmula electoral proporcional (cociente distribuidor y residuo electoral) de acuerdo a la cantidad de votos que obtiene cada candidato/ a en estricto orden de

---

<sup>7</sup> Los/as diputados plurinominales son electos/ as en listas encabezadas para los cargos de Presidente/a; Vice- Presidente/a y Senadores/as.

<sup>8</sup> Según el Art. 146 de la Constitución Política de Bolivia se establece este tipo de circunscripción solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional.

<sup>9</sup> Hasta el año 2005 para la elección de senadores/as se aplicaba un sistema de mayorías y minorías.

<sup>10</sup> La Ley de Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas establece que “[...] en las circunscripciones electorales que elijan entre ocho y doce representantes se subdividirán a su vez en dos circunscripciones, aquellas que pasen de trece y hasta diez y ocho se subdividirán en tres y las que pasen de diez y ocho lo harán en cuatro circunscripciones” (art. 150)

<sup>11</sup> Art. 160 de la Ley de Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de Ecuador.

mayor a menor. Cabe mencionar que la combinación de estos elementos incentiva la competencia interna por los votos preferenciales, además de la competencia entre los partidos políticos. Por último, este sistema de votación actúa en contra de las candidatas mujeres porque en general son menos conocidas y cuentan con menos recursos para financiar sus campañas (HTUN, 2000).

**Tabla 2:** Características del Poder Legislativo Nacional y Sistema Electoral Bolivia y Ecuador. Año 2009

	Composición del Poder Legislativo		Nº bancas	Tipo de renovación	Fórmula electoral	Tipo de lista	Tipo de Circunscripción
Bolivia	C. de Diputados	Diputados Uninominales	70	Total	Mayoría simple	Cerrada y bloqueada	70 Circunscripciones Uninominales
		Diputados Plurinominales	53		Proporcional	Cerrada y bloqueada	9 Circunscripciones departamentales Plurinominales
		Circunscripción Especial	7		Mayoría simple	Cerrada y bloqueada	7 Circunscripciones Uninominales
	C. Senadores	Senadores	36	Total	Proporcional	Cerrada y bloqueada	9 Circunscripciones Departamentales Plurinominales
	Ecuador	C. de Diputados	Diputados Provinciales	103	Total	Proporcional	Abierta
Diputados Nacionales			15	Proporcional		Abierta	1 Circunscripción plurinominal
Diputados por Circunscripción del exterior			6	Proporcional		Abierta	3 Circunscripciones binominales

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Ley nº 4021 de Bolivia y la Constitución Nacional de Ecuador (ALBAINE, 2010).

Las investigaciones demuestran que la aplicación de sistemas electorales proporcionales con distritos de magnitud grande con listas cerradas y bloqueadas son altamente favorables para el acceso de las mujeres al Poder Legislativo y para la efectividad de las medidas de acción positiva (RULE, 1987; JONES, 2000; MATLAND, 2002; HTUN;

JONES, 2002; ARCHENTI; TULA, 2008). Esta incidencia es clara cuando se trata de leyes de cuotas con mandato de posición (JIMÉNEZ POLANCO, 2003; ARCHENTI; TULA 2007a, 2007b, 2008) y sanciones efectivas frente a su incumplimiento. Considerando estos aspectos, podemos afirmar que los elementos que conforman el sistema electoral en Bolivia y Ecuador según la teoría establecen diversos escenarios para implementar medidas de acción positiva y promover el acceso de las mujeres a cargos de representación ciudadana. Esta situación se evidencia al comparar la performance política obtenida por las mujeres en ambos países según la interacción resultante entre sistema electoral y el sistema de paridad en cada cargo electivo.

### **III. IMPACTO DEL SISTEMA DE PARIDAD EN EL ACCESO DE LAS MUJERES AL PODER LEGISLATIVO NACIONAL**

En el año 2009 fueron electos en Bolivia y Ecuador la totalidad de los/ as integrantes del Poder Legislativo Nacional aplicándose por primera vez el sistema de paridad para conformar las listas de candidatos/ as a oficializar. En el primero de estos países este hecho sucedió el 6 de diciembre junto a la elección de los cargos ejecutivos nacionales; mientras que en Ecuador tuvo lugar el 26 de abril junto a la elección de Presidente/ a y Vice- Presidente/ a; cinco (5) parlamentarios/ as andinos; veintitrés Prefectos/ as y Vice- Prefectos/ as; doscientos veintiún (221) Alcaldes/ as Municipales; mil treinta y nueve (1039) Concejales/ as Urbanos y quinientos cuarenta y dos (542) Concejales/ as Rurales.

En Bolivia la primera aplicación del sistema de paridad implicó resultados diversos en el acceso femenino según los cargos elegidos para conformar el Poder Legislativo Nacional: diputados/ as plurinominales; diputados/ as uninominales; senadores/ as; y representantes de las circunscripciones especiales. Este hecho se vincula a ciertos componentes clave del sistema electoral - tal como la magnitud del distrito y la fórmula aplicada para la asignación de escaños- y rasgos de la cultura política que condicionan la efectividad de las medidas de acción positiva.

En el caso de los/ as diputados/ as plurinominales el 45, 28 % (24) de las bancas en juego (53) fueron ganadas por mujeres. Este hecho resulta significativo ya que en elecciones precedentes en las que se aplicó un igual sistema electoral- listas cerradas y bloqueadas, fórmula

proporcional y similar magnitud del distrito (62 en 1997 y 2002; y 60 en 2005) con una cuota de género mínima del 30 % -con mandato de posición y sanciones frente a su incumplimiento-, este valor no superó el 28, 33 % (ALBAINE, 2009)<sup>12</sup>. En este sentido, la primera aplicación del sistema de paridad implicó un incremento del 16, 95 % de diputaciones plurinominales ganadas por mujeres respecto a la performance que obtuvieron en las elecciones celebradas en el año 2005. Este valor supera altamente al impacto producido por la primera aplicación de un sistema de cuota del 30 % con mandato de posición y sanciones frente a su incumplimiento aplicado en el año 2002; ya que el porcentaje de mujeres electas ascendió el 8, 06 % respecto a la elección del año 1997 en la que no se aplicó ningún tipo de medida de acción positiva tendiente a promover el acceso de las mujeres a los cargos de representación ciudadana.

Dentro de este marco, podemos afirmar que el impacto de la primera aplicación del sistema de paridad para la elección de diputados/as plurinominales (2009) resultó ser más eficaz que la primera aplicación de un sistema de cuotas de género (2002). Un factor clave de este proceso podría vincularse al compromiso y rol activo de las organizaciones de mujeres para dar cumplimiento a esta nueva medida; a la vez de promover la eliminación de prácticas que obstaculizan el ejercicio de su ciudadanía política<sup>13</sup>.

Un impacto similar se evidencia al analizar la performance femenina para acceder a la Cámara de Senadores. En las elecciones celebradas en el año 2009 las mujeres obtuvieron el 44, 44 % (16) del total de los cargos electivos (36) constituyendo el máximo alcanzado, ya que históricamente este valor nunca había superado el 14, 81 %<sup>14</sup> (ALBAINE, 2009). Este significativo ascenso puede explicarse por la modificación de

---

<sup>12</sup> Los comicios celebrados en el año 2002 y 2005 implicaron la implementación de la Ley N° 2282 (2001), la cual establecía que las listas “[...] serán formuladas de modo que, de cada tres candidatos, al menos uno sea mujer. La Corte Nacional Electoral, no admitirá las listas que no cumplan con esta disposición, en cuyo caso, notificará con el rechazo al partido o alianza que deberá enmendarlas en un plazo de setenta y dos horas de su legal notificación”. Como consecuencia de ello, el porcentaje de mujeres electas alcanzó el 25, 8 % y el 28, 3 % respectivamente

<sup>13</sup> En este sentido, una acción realizada fue la elaboración del 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 como electoras y elegibles a nivel público, ya sea nacional, departamental y municipal, otorgando seguridad jurídica y sancionando las conductas individuales o colectivas establecidas como acoso y violencia política en razón de género.

<sup>14</sup> Este valor se adquiere en las elecciones celebradas en el año 2002 que implicaron la primera implementación de la Ley n° 2282 que establecía que las listas de senadores al menos uno de cada cuatro candidatos debía ser mujer.

ciertos componentes del sistema electoral y el tipo de medida de acción positiva implementada tal como: 1) la adopción de un sistema de paridad de alternancia secuencial y alternada en las listas de candidatos en reemplazo de la cuota mínima del 25 % con mandato de posición y sin sanciones frente a su incumplimiento vigente desde el año 2002; 2) el traspaso de un sistema de mayoría y minorías implementado en el periodo 1985- 2005 a un sistema de representación proporcional a partir del año 2009; y 3) el incremento de la magnitud del distrito al establecer la elección de cuatro (4) senadores/ as por departamento en el año 2009 cuando anteriormente (1985- 2005) este valor era de tres (3). La combinación de estos elementos resultó en un alto impacto positivo del sistema de paridad ya que el nivel de mujeres electas ascendió un 40, 7 % respecto a la elección celebrada en el año 2005.

**Tabla 3:** Bolivia. Impacto de la implementación de acciones afirmativas para el cargo de Diputados/ as Plurinominales (1997- 2009)

Año	Fórmula electoral	Tipo de lista	MD (*)	Cuota de Género			% Mujeres electas titulares	% Varones electos titulares	Impacto de la cuota sobre el acceso de mujeres al PL
				% mínimo	Mandato de posición	Sanciones por incumplimiento			
1997	Proporcional	Cerrada y bloqueada	62	No	No	No	17, 74	82, 25	-
2002	Proporcional	Cerrada y bloqueada	62	30	Sí	Sí	25, 8	74, 19	(+) 8, 06
2005	Proporcional	Cerrada y bloqueada	60	30	Sí	Sí	28, 33	71, 66	(+) 2, 53
2009	Proporcional	Cerrada y bloqueada	53	50	Sí	Sí	45, 28	54, 71	(+) 16, 95

(\*) MD: Magnitud del distrito.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (ALBAINE, 2009).

Otro dato interesante de la *Tabla 4* es el hecho que el impacto positivo (+ 11,11 %) de la primera aplicación de una cuota de género retrocede en igual valor en la elección contigua del año 2005. Esta situación podría vincularse a la ineficacia de la implementación de este tipo de medida cuando no existen sanciones frente a su incumplimiento en contextos socio-culturales adversos a la participación política femenina.

**Tabla 4:** Bolivia. Impacto de la implementación de acciones afirmativas para el cargo de Senadores/ as Nacionales (1997- 2009)

Año	Fórmula electoral	Tipo de lista	MD (*)	Cuotas de Género			% Mujeres electas titulares	% Varones electos titulares	Impacto de la cuota sobre el acceso de mujeres al PL
				% mínimo	Mandato de posición	Sanciones por incumplimiento			
1997	Mayoría y minorías	Cerrada y bloqueada	27	No	No	No	3,7	96,29	-
2002	Mayoría y minorías	Cerrada y bloqueada	27	25	Sí	No	14,81	85,18	(+) 11,11
2005	Mayoría y minorías	Cerrada y bloqueada	27	25	Sí	No	3,7	96,29	(-) 11,11
2009	Proporcional	Cerrada y bloqueada	36	50	Sí	No	44,44	55,55	(+) 40,7

(\*) MD: Magnitud del distrito.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (ALBAINE, 2009).

Sin embargo, los datos electorales de las elecciones legislativas del año 2009 en Bolivia revelan un débil o nulo impacto del sistema de paridad para promover el acceso femenino a las diputaciones uninominales y circunscripciones especiales. En el primer caso las mujeres sólo ganaron el 7,14 % (5) de las 70 bancas en juego; mientras que ninguna (0 %) de ellas resultó electa en las circunscripciones especiales. Dentro de este marco, resulta significativo mencionar al menos dos aspectos. Por un lado, que por primera vez en la elección de diputaciones uninominales rigió la aplicación de un tipo de medida de acción positiva; ya que la Ley N° 2282 (2001) no contemplaba la implementación de un sistema de cuotas para elegir los cargos uninominales. Por otro lado, que resultó ser la primera elección de representantes en circunscripciones especiales.

La debilidad del impacto del sistema de paridad en las diputaciones uninominales y circunscripciones especiales puede ser explicada por dos razones. La primera es que los distritos uninominales junto a la aplicación de un sistema de mayoría simple reducen la eficacia del sistema de paridad ya que sólo se elige un solo representante y generalmente los partidos políticos suelen postular a un varón. La segunda razón se vincula a la conformación asimétrica en términos de sexo de las listas de titulares- predominantemente conformada por varones- y suplentes- integrada mayoritariamente por mujeres-. Como resultado de ello se evidencia que los cargos suplentes de las diputaciones uninominales el 88, 57 % fueron ganados por mujeres y el 100 % en el caso de las circunscripciones especiales.

Por último, otro aspecto clave para comprender este fenómeno es el factor étnico político. Según el art. 146 de la Constitución Política Nacional boliviana las circunscripciones especiales representan a los pueblos indígena originario campesinas y son establecidas en el área rural y en aquellos departamentos en que constituyan una minoría poblacional. Este hecho implica una combinación contradictoria entre las costumbres y tradiciones étnicas y los preceptos de la democracia liberal. Tal es el caso de la cultura aymará cuyas prácticas no se sustentan sobre el principio de la equidad de género. Sólo los varones pueden participar de la vida pública relegando a las mujeres al ámbito privado. En este sentido, se manifiesta una confrontación entre los derechos otorgados a las mujeres por la democracia liberal y los de usos y costumbres de los pueblos originarios (ALBAINE, 2009).

**Tabla 5:** Bolivia Bancas titulares y suplentes obtenidas por ambos sexos.

	MD (*)	Bancas ganadas titulares				Bancas ganadas suplentes			
		Mujer		Varón		Mujer		Varón	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Diputados Uninominales	70	5	7,14	65	92,85	62	88,57	6	8,57
Circunscripciones especiales	7	0	0	7	100	7	100	0	0

(\*) MD: Magnitud del distrito.

(\*\*) La diferencia en algunos casos entre titulares y suplentes se debe a que en ciertos casos no se presentaron suplentes.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (ALBAINE, 2010).

En Ecuador, como resultado de las elecciones celebradas en el año 2009 fueron electas 40 (32, 25 %) mujeres y 84 (67,74 %) varones para integrar el Poder Legislativo Nacional. Estos cargos fueron elegidos a través de un tipo de lista abierta en la que los /as electores/ as ordenan según su preferencia entre los candidatos/ as de una misma lista o varias listas. Cabe mencionar que si bien el sistema de paridad y la secuencia y alternancia entre los candidatos/ as de ambos sexos rige al momento de confeccionar la boleta, no tiene efecto sobre la elección que realizan los/ as electores/ as. Por ello, el tipo de lista abierta tiende a desfavorecer la efectividad de la implementación de las medidas de acción positiva sobre todo en contextos culturales adversos a la participación política femenina. A modo de ejemplo la Tabla 6 presenta el orden de preferencia asignado por los/ as electores/ as para la elección de las quince (15) diputaciones nacionales en cada boleta. De las dieciocho listas que se presentaron sólo ganaron bancas seis (6) de éstas: el Movimiento Patria Altiva Soberana (MPAIS); Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP); Partido Social Cristiano (PSC); Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE) y el Movimiento Democrático Popular (MDP). Al analizar el orden de preferencia asignado por los/ as votantes en cada lista se detecta que en ningún caso una mujer obtuvo la primera posición. Asimismo, se evidencia como la elección de los/ as votantes alteró el sistema de paridad ya que a excepción de la lista del PSC (V-M) en ningún caso la configuración resultante establece la alternancia entre ambos sexos. Por otro lado, la lista MPAIS presenta una configuración en la que todas las mujeres ganadoras obtuvieron las últimas posiciones. Este hecho manifiesta que los elementos desfavorables del sistema electoral – tal como el tipo de lista abierta- para la implementación de medidas de acción positiva junto a condiciones sociales desfavorables a la participación política femenina obstaculizan su acceso a los cargos de representación ciudadana.

Por último, al analizar el nivel de acceso femenino por tipo de cargo se detecta que el éxito mayor fue obtenido en la elección de asambleístas nacionales con un valor del 40 % (6 de los 15 cargos elegidos). Resulta significativo que las mujeres ganaron una menor cantidad de bancas (31, 06 %) en el caso de las diputaciones provinciales. Este hecho se vincula al tamaño de las veinticuatro (24) circunscripciones plurinominales en las que fueron elegidas las ciento tres (103) diputaciones provinciales. Según Nohlen (1994) los distritos plurinominales pueden ser clasificados en *pequeños* a aquellos que eligen



entre dos y cinco representantes; *medianos*, entre seis y diez; y *grandes*, más de diez. Existe un consenso en cuanto a que por debajo de las cinco bancas se produce una elección mayoritaria, entre seis y diez comienza la proporcionalidad y con más de diez los efectos proporcionales se acentúan. Es decir que cuanto menor sea la magnitud del distrito, tendrá menor efecto proporcional del sistema electoral y se establecerán menores oportunidades para las fuerzas minoritarias de acceder a una banca. Asimismo, cuanto mayor sea la magnitud del distrito mayores incentivos tendrán los partidos de conformar listas plurales que incorporen mujeres.

**Tabla 6:** Ecuador. Orden de preferencia de los / as electores/ as por lista

Nº	MPAIS	PSP	PSC	PRIAN	PRE	MDP
1	V	V	V	V	V	V
2	V	V	M			
3	V	M				
4	M					
5	M					
6	M					
7	M					
<b>Cargos ganados</b>	7	3	2	1	1	1
<b>Nº Mujeres</b>	4	1	1	0	0	0
<b>% Mujeres</b>	57,14	33,3	50	0	0	0
<b>Nº Varones</b>	3	2	1	1	1	1
<b>% Varones</b>	42,85	66,66	50	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador (ALBAINE, 2010).

**Tabla 7:** Ecuador. Elecciones Legislativas 2009

	MD (*)	Mujeres		Varones	
		Nº	%	Nº	%
<b>Asambleístas Nacionales</b>	15	6	40	9	60
<b>Diputados Provinciales</b>	103	32	31,06	71	68,93
<b>Representantes del exterior</b>	6	2	33,33	4	66,66

(\*) MD: Magnitud del distrito.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador (ALBAINÉ, 2010).

Al clasificar las circunscripciones plurinominales en las que se eligieron las diputaciones provinciales sólo dos aplican en la categoría *grande* (G), Guayas (17) y Pichincha (12). Allí las mujeres ganaron respectivamente el 52, 94 % y el 33, 33 % de las bancas en juego. En la categoría *mediana* (M) sólo se clasifica Manabí (37, 5 % de mujeres electas) mientras que las circunscripciones restantes (21) son clasificadas como *pequeñas* (P) Con el propósito de facilitar el análisis, esta última categoría será desagregada en: 1) circunscripciones plurinominales de magnitud de distrito (en adelante MD) igual a 5; 2) las de MD: 4- 3 y 3) las que poseen una MD: 2. Sólo dos (9, 52 %) de las veintiún circunscripciones clasificadas como pequeñas aplican en el primer grupo. Allí las mujeres ganaron el 40 % de las bancas en juego. Por otro lado, en las circunscripciones de MD: 4-3 (57, 14 %) el porcentaje de mujeres electas varió del 0<sup>15</sup> al 33, 3 %. Por último, las siete (7) circunscripciones binominales existentes presentan dos escenarios opuestos. Por un lado, en cuatro (57, 14 %) de ellas la distribución de cargos en juego fue equitativa entre ambos sexos. Mientras que en las tres restantes (42, 85 %) las mujeres no lograron acceder a ninguno de los cargos elegidos.

<sup>15</sup> El 33, 33 % de las circunscripciones agrupadas en esta categoría adoptó un valor igual a 0.

**Tabla 8:** Ecuador. Diputaciones provinciales (2009)

Provincia/ Circunscripción	Nº Representantes	MD (*) Clasificación	Mujeres electas		Varones electos	
			Nº	%	Nº	%
Azuay	5	P	2	40	3	60
Bolívar	3	P	0	0	3	100
Cañar	3	P	1	33,3	2	66,66
Carchi	3	P	0	0	3	100
Cotopaxi	4	P	1	25	3	75
Chimborazo	4	P	0	0	4	100
El Oro	4	P	1	25	3	75
Esmeraldas	4	P	0	0	4	100
Guayas	17	G	9	52,94	8	47,05
Imbabura	3	P	1	33,3	2	66,66
Loja	4	P	1	25	3	75
Los Ríos	5	P	2	40	3	60
Manabí	8	M	3	37,5	5	62,5
Morona Santiago	2	P	1	50	1	50
Napo	2	P	1	50	1	50
Pastaza	2	P	0	0	2	100
Pichincha	12	G	4	33,33	8	66,66
Tungurahua	4	P	1	25	3	75
Zamora Chinchipe	2	P	1	50	1	50
Galápagos	2	P	0	0	2	100
Sucumbios	2	P	0	0	2	100
Orellana	2	P	1	50	1	50
Sto. Dgo. Tsachilas	3	P	1	33,33	2	66,66
Santa Elena	3	P	1	33,33	2	66,66

(\*) MD: Magnitud del distrito.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo Nacional Electoral de Ecuador (ALBAINE, 2010).

De los datos hasta aquí expuestos podemos afirmar que los distritos de magnitud grande son los que presentan mayores posibilidades para el acceso femenino a los cargos de representación ciudadana. Allí las mujeres obtuvieron el mayor porcentaje de bancas

ganadas (52, 94 %). Por otro lado, en las circunscripciones clasificadas como pequeñas (de MD entre 4 y 3 e igual a 2) si bien el valor máximo de bancas ganadas por candidatas varía del 33, 3 % al 50 %, en ambos casos la escasez de escaños en juego posibilita la existencia de juegos de suma cero en la que los varones obtienen todos los “premios”. Por último, las circunscripciones de tamaño mediano y la pequeña de MD: 5 no permiten detectar relaciones claras.

### CONCLUYENDO

La primera implementación del sistema de paridad en Bolivia y Ecuador en términos generales tuvo un impacto positivo en el acceso de las mujeres al Poder Legislativo Nacional. Pese a ello, se detectan diversos escenarios al analizar los elementos que conforman el sistema electoral- tal como el tipo de lista, la fórmula electoral y el tamaño de la magnitud del distrito- para cada cargo electivo en cada país en particular.

Los datos expuestos corroboran los estudios que afirman que los distritos de magnitud grande con listas cerradas y bloqueadas y fórmula proporcional son los más favorables para la participación política femenina. La existencia o no de estos aspectos son un elemento clave para incentivar/ desincentivar el acceso de las mujeres a los cargos de representación ciudadana -en particular en contextos socioculturales adversos para el ejercicio de su ciudadanía política-. Por otro lado, el rol de las organizaciones de mujeres en su afán de dar cumplimiento al sistema de paridad y transformar los rasgos de la cultura política partidaria ha favorecido la performance obtenida por las candidatas en las elecciones legislativas 2009.

Sin lugar a duda, el camino a recorrer para eliminar las prácticas que obstaculizan el ingreso y permanencia de las mujeres en la política aún es extenso. Pese a ello, se ha fortalecido el andamiaje institucional capaz de garantizar su promoción en el ámbito público.

ALBAINE, L. Gender Parity and women's access to the Parliament. The case of Bolivia and Ecuador -2009. *ORG & DEMO* (Marília), v. 11, n.1, p. 69-88, jan./jun., 2010.

**ABSTRACT:** Recent constitutional reforms in Bolivia (2009) and Ecuador (2008) established a system of gender parity as a method of supporting women's representation in list of legislative candidates. However, women in both countries running for public office are victims of violence and political harassment. The aim of this work is a comparative analysis of the resulting interaction between formal and informal practices related to the electoral process that obstruct access of women to the Parliament through the assessment of institutional political impact of the first implementation of the parity system in general elections 2009.

**KEYWORDS:** gender, parity system, Parliament, list of legislative candidates.

## **REFERENCIAS**

ASOCIACIÓN DE CONCEJALAS DE BOLIVIA (ACOBOL). *Experiencias de alcaldesas y concejalas de Bolivia: nuestra contribución a los municipios*. Lima. 2005 Disponible en: <http://www.aeci.int.bo/documentos/documentos%20Bolivia/CUADERNOS%20G%C3%89NERO/EXPERIEN.pdf>. Consultado en: 1 jul. 2008.

ALBAINE, L. Cuotas de género y ciudadanía política en Bolivia. *Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales*. Buenos Aires, n. 55, Sep., 2009. Disponible en <http://www.margen.org/suscri/numero55.html>.

ALBAINE, L. Cuotas de género y violencia política en el nivel local de gobierno. El caso de Bolivia y Ecuador. En: Congreso Internacional Feminista 2010, 2., 2010, Buenos Aires. *Anais...* Ciudad de Buenos Aires, 2010.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I. (eds) *Mujeres y política en América Latina: sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta, 2008.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I. Los límites institucionales de las cuotas de género en América Latina. *Revista Iberoamericana*. Madrid, año 7, n. 27, sep., p. 184-198, 2007a.

ARCHENTI, N.; TULA, M. I. Cuotas de género y tipo de lista en América Latina. *Opinião Pública*. Campinas, v. 13, n. 1, p. 185-218, 2007b.

BOLIVIA. Constitución Política del Estado. *Gaceta Oficial*. Lima, 07 feb. 2009.

BOLIVIA. Ley n. 4021. Regimen Electoral Transitorio. *Gaceta Oficial*. Lima, 14 abr. 2009.

BOLIVIA. Ley n. 2282. Modificatoria del Código Electoral. Promulgada el 4 de diciembre del año 2001.

COSTA RICA. Código Electoral Ley n. 8765. *Gaceta Oficial*. San José, 02 de sep. 2009.

ECUADOR. Constitución de la República de Ecuador. *Registro Oficial*. Quito, n. 449, 20 oct. 2008.

ECUADOR. Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador. *Registro Oficial*. Quito, n. 578, 27 abr. 2009.

ALBAINE, L.

HTUN, M.; JONES, M. Engendering the right to participate in decision-making: electoral quotas en women's leadership in Latin America. En: CRASKE, N.; MOLINEUX, M. (eds.). *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*. Londres: Palgrave, 2002. p. 32-56.

HTUN, M. Subiendo los primeros escalones. *Perspectivas Liderazgos para el Siglo XXI ISIS Internacional*. Buenos Aires, n.20, oct./dic., 2000.

JIMENEZ POLANCO, J. Diagnóstico de la participación política de las mujeres en la república dominicana: obstáculos y potencialidades. En: PROYECTO CEPAL/DAW. *Gobernabilidad democrática e igualdad de género en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 2003.

JONES, M. *El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: el papel fundamental del sistema electoral*. La Democracia Paritaria en la Construcción Europea. Madrid: CELEM, 2000.

MATLAND, R. Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. En: MONTALVO, M.; BALLINGTON, J. (eds.), *Mujeres en el Parlamento-más allá de los números*. Estocolmo: IDEA, 2002.

NOHLEN, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOHLEN, D. *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

RULE, W. Electoral systems, contextual factors and women's opportunity for election to parliament in twenty-three democracies. *Western Political Quarterly*. Salt Lake, v. XL, n. 3, sep., p. 477-498, 1987.

---

Submetido em 20/04/2010

Aprovado em 01/06/2010