



"Fichas Constitucionales"

23 de diciembre de 2008

N° 7

ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL Y REPRESENTACIÓN

JIMENA COSTA BENAVIDES

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	1
2	PRECEPTOS DE REFERENCIA	2
3	Análisis	3
3.1	Consideraciones críticas	3
3.2	Composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional	4
3.3	Sistema electoral y sus consecuencias sobre la representación política	4
4	CONCLUSIONES	7

1 INTRODUCCIÓN

Los efectos del sistema electoral sobre la representación han sido y son principal preocupación de la ciencia política, ya que el sistema electoral no es neutral, es elaborado en función de intereses partidistas más o menos consensuados. Distintos sistemas electorales crearán diferentes composiciones en las cámaras de representantes y además tienen efectos indirectos o psicológicos sobre la orientación del comportamiento electoral, ya que en lugar de votar por el partido de su preferencia los ciudadanos pueden votar por el que tiene mayores posibilidades de ganar.

En Bolivia, el sistema electoral vigente es mixto e implica la selección de representantes a partir de circunscripciones sobrepuestas del siguiente modo:

- senadores por circunscripción territorial departamental: dos por mayoría y uno por la primera minoría;
- diputados plurinominales por circunscripción departamental y sistema proporcional;
- diputados uninominales por circunscripción territorial y por simple mayoría, y
- cuota de participación de mujeres: 30% para partidos políticos y 50% para agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas.

- El Parlamento es bicameral, con 27 representantes en el Senado y 130 en diputados: 60 plurinominales y 70 uninominales según la siguiente distribución¹:

CUADRO 1			
Distribución de escaños por población y departamento.			
DEPARTAMENTO	Senadores	Diputados Plurinominales	Diputados Uninominales
CHUQUISACA	3	5	6
LA PAZ	3	14	15
COCHABAMBA	3	9	10
ORURO	3	5	5
POTOSI	3	6	8
TARIJA	3	4	5
SANTA CRUZ	3	11	13
BENI	3	4	5
PANDO	3	2	3
TOTAL BOLIVIA:	27	60	70

Fuente: Elaboración propia en base a Código Electoral.

Según los diversos teóricos de la ciencia política, las consecuencias políticas del sistema electoral de mayoría son negativas: Maurice Duverger argumenta que el sistema de mayoría relativa tiende al bipartidismo; Giovanni Sartori argumenta que el sistema uninominal mayoritario facilita el bipartidismo y obstaculiza el multipartidismo; Arendt Liphart argumenta que todos los sistemas electorales son desproporcionados, pero recomienda los proporcionales ya que los mayoritarios favorecen sólo a los partidos más grandes.

Los sistemas mayoritarios favorecen la hegemonía de dos partidos principales en el parlamento y el control del gobierno por un único partido, disuaden de una numerosa concurrencia de partidos e impiden una excesiva fragmentación parlamentaria por lo que evitan crisis parlamentarias que obstaculicen al gobierno, de modo que favorecen la estabilidad gubernamental.

La propuesta constitucional ha ser puesta en consideración ante la población en Referéndum del 25 de enero de 2009 plantea reformas cuyos efectos pueden traducirse en una sobrerrepresentación de algunos sectores frente a otros, de manera muy desproporcional.

2 PRECEPTOS DE REFERENCIA

PRIMERA PARTE: BASES FUNDAMENTALES DEL ESTADO. DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS

TÍTULO TERCERO: SISTEMA DE GOBIERNO.

CAPÍTULO TERCERO: SISTEMA DE GOBIERNO

- Artículos 11 (I, II)

¹ Para las elecciones generales de diciembre de 2005 se produjo una redistribución de escaños departamental que se tradujo en la reducción de diputaciones plurinominales de 62 a 60 y el incremento de diputaciones uninominales de 68 a 70.

SEGUNDA PARTE: ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL ESTADO

TÍTULO I: ÓRGANO LEGISLATIVO.

CAPÍTULO PRIMERO: COMPOSICIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL

- Artículo 145
- Artículo 146 (I, II, III, IV, V, VI, VII)
- Artículo 147 (I, II, III)
- Artículo 148 (I, II, III)

3 Análisis

3.1 Consideraciones críticas

En el Capítulo Tercero referido al Sistema de Gobiernos (Artículo 11), la propuesta de Constitución Política del Estado (PCPE) pactada en el Congreso Nacional, señala que se adopta la forma de gobierno democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres, que será directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa; representativa, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto; y comunitaria, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, *entre otros*, conforme a Ley.

La democracia representativa se funda en la aceptación de que el poder reside en el pueblo del cual emana toda representación; el Estado representativo fundamenta su poder soberano en la sociedad; los parlamentos son nacionales y representan al conjunto de ciudadanos, libres e iguales en derechos; la ley expresa la voluntad general de los ciudadanos, y se concentra en el ejercicio de la ciudadanía política. El poder legislativo es el poder supremo de todos los poderes y corresponde a una asamblea legitimada por la elección de la sociedad, su razón de ser es la fiscalización del Poder Ejecutivo para evitar el uso discrecional de dicho poder.

Los parlamentos democráticos representativos cumplen las siguientes funciones: *la función representativa* de sociedades plurales ya que los representantes son receptores y canalizadores de demandas, opiniones, peticiones e iniciativas políticas o legislativas de los ciudadanos y ciudadanas; *la función legitimadora* para intervenir en la elección y legitimación de otros órganos del Estado; *la función de control legislativo*, junto al gobierno pero con exclusiva potestad de decisión última sobre las leyes; y *la función de control político* –que es la función que justifica por sí sola la existencia del parlamento– que implica el control sobre el gobierno en representación de los ciudadanos, por lo que es vital su independencia.

3.2 Composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional

La PCPE determina la siguiente composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional:

- 36 senadores por circunscripción territorial departamental (Art.148.I) 4 por departamento (Art.148.II) mediante sistema proporcional de acuerdo a Ley (Art.148.III)
- 65 diputados plurinominales por circunscripción departamental (Art.146.II) mediante el sistema de representación que establece la Ley (Art.146.III)
- 65 diputados uninominales (Art.146 .II) por simple mayoría de sufragios (Art.146.III)
- Número indeterminado de circunscripciones especiales indígena originario campesinas en aquellos Departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional (Art.146.VII)
- Cuota de 50% para participación de mujeres (Art.147.I)
- Participación proporcional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos (Art.147.II)

El mismo Art. 146, en el inciso V determina que la distribución de escaños entre los departamentos será determinada por el Órgano Electoral en base al número de habitantes de acuerdo al último Censo Nacional, de acuerdo a Ley que asignará un número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico. Si la distribución de escaños para cualquier departamento resultare impar, se dará preferencia a la asignación de escaños uninominales.

En el inciso VI, se determina que las circunscripciones uninominales serán delimitadas por el Órgano Electoral según continuidad geográfica, afinidad y continuidad territorial, no debiendo trascender los límites de cada departamento y en base a criterios de población y extensión territorial.

En el inciso VII, la PCPE señala la creación de circunscripciones especiales indígena originario campesinas. Si bien en este inciso se señala claramente que dichas circunscripciones se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento, que no deberán trascender los límites departamentales, que se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional, en el Artículo 147 inciso III se señala que la ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica, las mismas que serán determinadas por el Órgano Electoral y deben ser parte del número total de diputados, de tal modo que se presenta una clara y grave contradicción.

3.3 Sistema electoral y sus consecuencias sobre la representación política

La fórmula de mayoría relativa que se aplica en las circunscripciones uninominales es la fórmula más desproporcional de todas. El partido que más votos obtenga se lo lleva todo. El margen de votos que separa al primer candidato de los restantes no tiene ninguna relevancia porque gana el candidato situado en primera posición independientemente del número de votos obtenidos por los demás candidatos, esta fórmula crea: por un lado, la posición

mayoritaria de un partido en el parlamento; y por el otro, un gobierno monocolor apoyado por un solo partido y habitualmente genera bipartidismo. En cuanto a los efectos que ha tenido en Bolivia desde su implementación, los partidos con representación parlamentaria han disminuido gradualmente a un 50% de lo que fueron al empezar la aplicación de la reforma, como lo muestra el cuadro 2:

CUADRO 2		
Periodo	Partidos con representación parlamentaria	Total partidos
1997-2002	ADN-NFR-PDC-KND-MNR-MIR-UCS-CONDEPA-MBL-IU	10
2002-2005	ADN-MAS-MIP-MIR-MNR-MBL-NFR-UCS-PS	9
2005-2009	MAS-MSM-PODEMOS-UN-MNR	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la CNE.

Por otra parte y en cuanto a la participación de mujeres, el sistema mayoritario tiene un efecto negativo sobre las mismas, ya que por razones de cultura política y en particular en América Latina, los hombres tienen más opciones de ganar una elección por voto directo que las mujeres, de modo que la cuota del 50% no se expresa en igual número de escaños, ejemplo de ello es que actualmente de 70 diputados uninominales solo 5 son mujeres, es decir nada más el 7%. Son en realidad los sistemas proporcionales los que más contribuyen a la participación de mujeres y producen una mayor justicia distributiva en el sistema de partidos, permiten reflejar la pluralidad social y ofrecen mayor grado de competitividad y facilitan el fraccionamiento del sistema de partidos, lo que es muy deseable en una sociedad diversa.

En la actual Cámara de Senadores sólo existe una mujer de 27 representantes –no llega al 4%–, y son sólo 17 representantes mujeres del total de 60 plurinominales –28%–, la PCPE plantea una representación proporcional de pueblos indígenas y crea circunscripciones especiales indígena originario campesinas, y esto puede tener un efecto de menor presencia de mujeres, ya que paradójicamente la apertura del sistema político hacia los pueblos indígenas ha tenido un efecto perverso sobre la representación de las mujeres en el Parlamento, en la bancada oficialista que cuenta con 84 miembros apenas 11 son mujeres –13%– y aunque el MAS logró 45 representantes uninominales, una sola es mujer. El cuadro 3 muestra el porcentaje de mujeres parlamentarias a partir de la introducción de la cuota para las elecciones generales de 1997:

CUADRO 3	
Periodo	Porcentaje de mujeres
1993-1997	antes de la reforma: 13
1997-2002	con reforma sube a: 22
2002-2005	siguiente periodo sube a: 24,6
2005-2009	disminuye a: 14,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales de la CNE.

En el caso particular de la introducción de circunscripciones especiales indígena originario campesinas, es probable que se apliquen de acuerdo al sistema de mayorías uninominal, ya que el sistema proporcional de plurinominales no garantizaría la presencia de representantes de minorías indígenas en la Asamblea legislativa Plurinacional, de ser así, el resultado de la

CUADRO 4				
Distribución de circunscripciones uninominales y circunscripciones especiales indígenas				
Departamento	Escaños	Circunscripciones Uninominales	Circunscripciones Especiales Indígenas	Uninominales no especiales
CHUQUISACA	11	6	0	6
LA PAZ	29	15	1 Tacana, 1 Leco , 1 Araona	12
COCHABAMBA	19	10	1 Yuracaré - Yuqui	9
ORURO	9	5	1 Uru	4
POTOSI	14	8	0	8
TARIJA	9	5	1 Tapiete - Weenhayek	4
SANTA CRUZ	25	13	1 Baure - Guarayos, 1 Chiquitano, 1 Guarani	10
BENI	9	5	1 Eese Ejja, Chacabó, Cavineño, Reyesano, 1 Chimán, Mosestén Moxeño, Siriono, 1 Tonalla, Joaquiniano, 1 Chacabó, 1 Canichana	0
PANDO	5	3	1 Pacahuara 1 Yaminahua-Machineri	1
BOLIVIA	130	70	16	54

Fuente: Elaboración propia.

El resultado muestra que son los departamentos del oriente del país, los que tendrían el mayor número de circunscripciones especiales indígena originario campesinas, como muestra el siguiente cuadro.

CUADRO 5		
Circunscripciones Occidente		Circuns Especiales Occidente
La Paz	29	3
Oruro	9	1
Potosí	14	0
Total	52	4
Circunscripciones Valles		Circuns Especiales Valle
Cochabamba	19	1
Chuquisaca	11	0
Tarija	9	1
Total	39	2
Circunscripciones Oriente		Circuns Especiales Oriente
Santa Cruz	25	3
Beni	9	5
Pando	5	2
Total	39	10

Fuente: Elaboración propia.

4 CONCLUSIONES

Para la aplicación de la PCPE de ser aprobada, tendrá los siguientes efectos inmediatos:

- Una nueva distribución de circunscripciones uninominales en todo el territorio nacional ya que deberán reducirse de 70 circunscripciones actualmente en vigencia, a 65 según señala el Artículo 146.
- La introducción de circunscripciones especiales indígena originario campesinas como parte del número total de diputados.

- La participación de mujeres tiende a reducirse en el sistema de mayoría relativa por lo que en las circunscripciones que se elija por voto directo – uninominales y probablemente especiales- las mujeres tienen menores probabilidades de acceder a un escaño.
- La tendencia muestra una gradual disminución del número de partidos con representación parlamentaria.
- Las tendencias muestran que la reforma podría producir el control de la Asamblea Legislativa por un partido, lo que si bien evita crisis parlamentarias al mismo tiempo tiende a disminuir el cumplimiento de la función de control político del Parlamento sobre el gobierno.



Tel: 591 2799673

Fax: 591 2 2117326

Calle 21, Calacoto, N° 8227, Torre Lydia

Piso 2, Oficina 201

institutoprisma@gmail.com www.institutoprismo.org