



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

19/01/2018

Política

Representación parlamentaria
femenina: Cuotas de género y
su aplicación. Parte I

11/01/2018

Política Sectorial

PSU: aportes, debilidades y el
reflejo de las desigualdades

03/01/2018

Política

Dos preguntas para la DC

27/12/2017

Economía

Una nota al debate
presidencial: La importancia de
la desigualdad en la derecha
chilena

15/12/2017

Política

Descentralización y nueva
Constitución

11/12/2017

Economía

Fracaso de las encuestas
políticas y necesidad de
regulación

Acerca de

Este informe ha sido preparado
por el Consejo Editorial de
asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total
o parcial, de lo publicado en este
informe con sólo indicar la
fuente.

Informe 1325

Política

19/01/2018

Representación parlamentaria femenina: Cuotas de género y su aplicación. Parte I

Camila Castillo Rivas¹

Introducción

Desde 1980 en América Latina comenzó el declive de las distintas dictaduras a lo largo de la región. Junto con esto, se volvió una prioridad la creación de instancias que permitieran el fortalecimiento de la democracia. La transición fue lenta y llena de obstáculos, los ciudadanos tenían que volver a creer en un sistema que no pudo sostenerse por sí mismo, pero que esta vez contaba con el total apoyo del mundo político para mantenerlo. Es así como se generaron múltiples instituciones, reformas a los partidos políticos, aumentos en la protección social y un sinnúmero de modificaciones dirigidas al fortalecimiento de la democracia.

A más de veinticinco años del fin de la dictadura militar en Chile, se ha visto como el sistema político ha pasado por innumerables cambios:

Por un lado, la identificación con los partidos políticos a disminuido considerablemente, asimismo, ha aumentado la despolitización y desconfianza: según datos entregados por la encuesta de Auditoría a la Democracia del PNUD, se muestra una caída en la identificación partidaria, ya que en el año 2008, un 53% de las personas encuestadas no se identificaba con ningún partido político, mientras que, en el año 2016, aumentó a un 83%. Además, la encuesta manifiesta que en el año 2016 tan solo un 5% de los encuestados tiene bastante confianza en los partidos.

Por otro lado, y a pesar de que se mantiene vigente la Constitución realizada en dictadura, se han implementado diversas reformas constitucionales a las bases de los partidos y del sistema electoral, las cuales han estado dirigidas al fortalecimiento y transparencia de la democracia.

A pesar de lo anterior, y de los evidentes esfuerzos por fortalecer la democracia, Chile mantiene un déficit en los números concretos de representación femenina en el Congreso, lo que contrasta con las intenciones de establecer un sistema político plenamente democrático y representativo. Esto queda en evidencia con la tardía legislación de las leyes de cuotas adoptadas por el país, lo cual ha contribuido a que Chile mantenga uno de los porcentajes más bajos de representación femenina en la región.

¹ Egresada de Ciencia Política. Universidad Diego Portales. Alumna en práctica en Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

En la actualidad, los números demuestran que la participación política es mayor en los hombres (en las elecciones parlamentarias del año 2013 un 84% de la representación total del congreso fue masculina, y tan solo el 16% femenina), sin embargo, esto no quiere decir que las mujeres estén desinteresadas en participar activamente en un partido político y conseguir de esta forma, un cargo de representación popular. El principal problema que se puede desprender del sistema político vigente, es que no entrega las facilidades necesarias para la inserción de la mujer.

Respecto a lo anterior, la literatura² deja en claro los distintos problemas que influyen en los bajos porcentajes en la representación parlamentaria femenina. Por un lado, los sistemas electorales poco representativos impiden la entrada de candidatos nuevos o independientes, como lo son en muchos casos las postulaciones femeninas. Por otro lado, el tipo de lista que se emplea en los países es sumamente significativo: si bien una lista abierta permite que los ciudadanos elijan libremente a sus candidatos, puede afectar la entrada de mujeres y favorecer a candidatos incumbentes. Lo mismo sucede con listas cerradas y desbloqueadas. Sin embargo, listas cerradas y bloqueadas permitirían el acceso directo de mujeres a cargos públicos, siempre y cuando se mantenga una normativa que precise la distribución de género en la lista. Por último, no mantener leyes de cuotas y mandatos de paridad en la legislación es un factor determinante, puesto que por sí sola, la representación femenina en la política no podría dar un salto cuantitativo.

En el caso de Chile, hasta el año 2015, existía un sistema electoral poco representativo (binominal) y listas abiertas, mientras que no estaba estipulado en la ley ningún tipo de cuota de género, por ende, no existían mandatos de paridad. Recién en mayo del año 2015 se estableció una ley de cuota, a través de la promulgación de la Ley 20.840 que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, en la cual se estipulaba que “ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podían superar el sesenta por ciento del total respectivo”, lo que se entiende como el establecimiento de una ley de cuota del 40%, la cual recién entró en vigencia en las elecciones parlamentarias de este año.

Debido a lo anteriormente plateado, queda en evidencia la lentitud del sistema político chileno en la facilitación de la entrada femenina a cargos públicos, lo que se agudiza si se compara con otros países de la región, donde la mayoría lleva legislando sobre el tema al menos 20 años, alcanzando en muchos casos la paridad de género.

Es por esto, que la finalidad de este informe radica en conocer distintas experiencias latinoamericanas en la aplicación de las leyes de cuotas, para que de esta forma se puedan identificar cuáles serían las condiciones que beneficiarían la implementación de cuotas de género en la política chilena.

Para comenzar cabe preguntarse ¿Qué es una cuota de género y cómo puede facilitarse su implementación en Chile?

² DAHLERUP, D (2016); Hola, E, VELOSO, P y RUIZ, C (2002); RIOS TOBAR, M y VILLAR, A (2006); RULE, W y SHUGART, M (1995).

Cuotas de género y paridad

Desde un tiempo a esta parte, las cuotas de género se han convertido en un tema obligado de las discusiones en torno a la igualdad de género. Los beneficios que tienen los hombres por sobre las mujeres son cada vez más criticados y, a pesar de esto, es una materia en la cual se ha avanzado lentamente. Se han formulado diversas propuestas para entregarle mayor preponderancia a las actividades realizadas por la mujer, sin conseguir cambios sustantivos en la materia. Como se planteó anteriormente, la política no queda exenta de estos inconvenientes, por lo que gran parte de los países han centrado sus discusiones en el aumento de la participación femenina en cargos públicos.

En relación a lo anterior, existen autores que plantean la necesidad de generar una igualdad en relación a los puestos legislativos, ya que “las mujeres representan más de la mitad de la población mundial y debieran, por lo tanto, tener también la mitad de los puestos de representatividad”³.

La evidencia demuestra que la equiparación en los cargos representativos no se logra fácilmente. El mundo de la política está fuertemente relacionado al accionar de los hombres, por lo que insertar a las mujeres en los partidos políticos y que éstas sean votadas para ejercer un cargo público, es una tarea altamente compleja, y es por esto que se vuelve fundamental la instauración de métodos de acción positiva que permitan impulsar la entrada de la mujer. Es así como gran parte de las legislaciones a nivel mundial han establecido leyes de cuotas de género, las cuales están destinadas exclusivamente a facilitar la entrada de la mujer al mundo político.

Según Hola, Veloso y Ruiz, “los sistemas de cuotas son un mecanismo por el cual se pretende alcanzar una igualdad efectiva de diferentes grupos sociales en el acceso a cargos de decisión o elección popular”⁴.

Es así como las cuotas representarían “medidas de acción positiva sustentadas en el supuesto de que existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportunidades efectiva entre grupos e individuos”⁵.

Estas cuotas pueden ser instauradas a nivel constitucional, a través de una ley electoral o con cuotas internas en los partidos políticos.

Las cuotas son una importante aproximación a la igualdad de género y, a nivel comparado, queda en evidencia el compromiso de muchos países por concretar una participación efectiva. Muestra de esto es la paridad que han alcanzado algunas de las legislaciones de los países vecinos. Si bien este ha sido un largo camino que comenzó cercano a los años 90, actualmente países como Bolivia, Argentina, Ecuador, Costa Rica y Panamá han incluido en su legislación normas que obligan a los partidos políticos a presentar la misma cantidad de mujeres y hombres en sus listas electorales.

³ DAHLERUP, Drude. El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer. En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. Julie Ballington y Myriam Mendez-Montalvo (eds.). Estocolmo: International IDEA; 2016; pág.15.

⁴ HOLA, Eugenia, VELOSO, Paulina y RUIZ, Carolina. Percepción de los líderes políticos sobre la Ley de Cuotas: Contenido y Factibilidad. Departamento de Estudios y Estadísticas del Servicio Nacional de la Mujer. 2002.

⁵ RÍOS TOBAR, Marcela y VILLAR, Andrés. Cuotas de género. Democracia y representación. Flacso-Chile e Idea. Santiago, Chile; 2006.

A pesar de lo anterior, la práctica deja en evidencia que, aunque las legislaciones establezcan cuotas mínimas, la efectividad es altamente variable entre países, puesto que el éxito de las cuotas de género va a depender en gran medida de las condiciones de las leyes electorales que las acompañan.

Para finalizar esta sección, es menester destacar que la participación política femenina no depende exclusivamente de una amplia legislación en torno a las cuotas de género, puesto que existen múltiples factores que contribuyen a que los porcentajes de participación sigan siendo bajos. En relación a esto, se plantea que la cultura es un factor determinante, puesto que la sociedad sigue asignándole a las mujeres roles reducidos a lo privado, ya sea el cuidado del hogar o de los hijos, quitándole relevancia al desarrollo profesional de éstas y creyendo incompatible el rol de madre y trabajadora.

Asimismo, la cultura machista sigue predominando en la actualidad, por lo que se critica muchas veces la participación femenina en el poder público o en altos cargos, siendo juzgadas de manera más dura por sus desempeños laborales.

A causa de la extensión de este artículo, a continuación, solo se analizarán cuáles son los principales factores del sistema electoral que intervienen en el funcionamiento de estas normas, sin embargo, no se debe olvidar que la participación política no está determinada sólo por ellos. La finalidad será conocer por qué en algunos países sí se ha logrado aumentar los porcentajes de mujeres en el poder legislativo mientras que, en otros países que mantienen cuotas del mismo nivel, no se han logrado avances sustantivos.

Factores intervinientes

Como se planteó con anterioridad, la efectividad de una ley de cuota depende de las condiciones electorales en las que se desarrolla el país. Es por esto, que se analizarán los factores que la literatura plantea como óptimos para llevar a cabo la correcta implementación de esta norma para, posteriormente, llevarlos a los datos reales en algunos países de Latinoamérica.

1. Listas cerradas y bloqueadas

Se hace referencia a listas cerradas cuando un elector debe votar una sola de las listas de candidatos presentadas por los partidos políticos; se vota por el total de la lista y no por un candidato en particular.

En general, estas listas cerradas vienen acompañadas del bloqueo. Las listas son bloqueadas cuando el orden interno de la nómina está fijado por el partido político de antemano, por lo que el votante no puede alterar la formación en que fueron presentados los candidatos.

Cuando un país establece en su sistema electoral una lista cerrada y bloqueada, los electores se ven obligados a elegir un orden prefijado, y no cuentan con la posibilidad de que un candidato en específico los represente, entregándole así, gran relevancia y fortalecimiento organizativo a los partidos políticos.

El número de candidatos electos dependerá del sistema electoral del país. En el caso hipotético de que en un país se elijan 5 candidatos por distrito y la ley establezca que a la lista que obtuvo mayor cantidad de votos le corresponden 3 escaños y al segundo partido más votado le corresponden 2 escaños, los candidatos

electos serán los 3 primeros en la lista pre establecida del primer partido y los 2 primeros candidatos del partido que obtuvo el segundo lugar.

Es por lo anterior que en el caso de que el electorado esté altamente parcializado “las listas cerradas les permiten a los dirigentes garantizar la elección de mujeres a pesar de las actitudes sexistas del electorado”⁶.

Las listas cerradas y bloqueadas permiten que los partidos políticos puedan incluir una mayor cantidad de mujeres entre sus candidatos, y como el votante elige una lista, se aseguraría de esta forma, una cierta cantidad de mujeres electas de manera efectiva. Esta condición se cumple siempre y cuando los partidos políticos estén abiertos y dispuestos a incluir a mujeres dentro de sus primeros puestos y no relegarlas a los últimos, ya que, si esto sucede, los electos serán mayoritariamente hombres, mientras que los partidos cumplen con su deber de solo incluir candidatas en las listas.

Es así como “los sistemas de lista cerrada tienden a ser más eficientes al elegir mujeres que los sistemas de lista abierta, donde se vota por candidatos individuales”⁷.

En los países con listas cerradas se asegura un piso mínimo de escaños femeninos, mientras que en los países con listas abiertas se puede dar el caso de que ningún candidato electo sea mujer.

2. [Mandatos de posición](#)

“Sin duda no basta con fijar un cierto porcentaje de representación de las mujeres en las listas elegidas”⁸ ni tener listas cerradas y bloqueadas si, como se planteó con anterioridad, las mujeres son impuestas en los últimos lugares. Es por esto “que se debe aplicar el mandato de posición o la alternancia en la lista”⁹. Los mandatos de posición o la alternancia son medidas adoptadas por algunos países para asegurar la elección de mujeres y evitar que los partidos políticos las incluyan en las listas solo para cumplir con la ley.

Los mandatos de posición hacen referencia al “situar a las mujeres desde el principio de la lista en alternancia de cada dos hombres/una mujer, o alternancia de uno en uno, dependiendo del porcentaje mínimo que se haya estipulado por la legislación o por las normas internas del partido, por poner algunos ejemplos”¹⁰.

3. [Procesos internos de partidos políticos.](#)

La organización interna de los partidos políticos es fundamental para que las leyes de cuotas funcionen de manera óptima, su estructura y comportamiento es un factor decisivo en la participación política femenina. Es por esto que “los mecanismos de reclutamiento de candidatos, afiliación ideológica, grado en que se favorece la promoción de las mujeres dentro de la jerarquía política, y la voluntad del partido de situar a las

⁶ RULE, Wilma, y SHUGART, Matthew. The preference Vote and Election of Woman: Woman Win More Votes in Open List PR.” In Voting and Democracy Report. 1995. Washington, D.C.: The Center Voting And Democracy; 1995.

⁷ RÍOS TOBAR, Marcela y VILLAR, Andrés. Cuotas de género. Democracia y representación. Flacso-Chile e Idea. Santiago, Chile; 2006.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ PESCHARD, Jacqueline. El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer. En Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números, Julie Ballington y Myriam Mendez-Montalvo (eds.). Estocolmo: International IDEA; 2002.

mujeres en puestos prominentes dentro de las listas electorales (...) afectan las posibilidades de las mujeres a acceder a cargos de representación o designación política”¹¹.

En el caso de seleccionar un candidato, se asocia a una mayor probabilidad de éxito un candidato hombre, por lo que es altamente difícil para las mujeres sobrepasar las barreras de entrada que los mismos partidos políticos les exigen.

Para generar cambios a nivel electoral es fundamental que la organización interna de los partidos se centre en impulsar a las candidatas, entregarles las herramientas suficientes para que éstas puedan facilitar sus candidaturas, incluirlas correctamente en las listas electorales y en tener leyes de cuotas internas que les entreguen facilidades para obtener cargos relevantes dentro de su propio partido.

¹¹ Unión Europea. Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina; Dirección General de Estudios. Serie: Derechos de la Mujer; 1997.