



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novidades

26/01/2018

Política

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

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

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 1326

Política

26/01/2018

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

Camila Castillo Rivas¹

En el informe anterior se analizaron de manera general los problemas que aquejan la participación política femenina, profundizando en los factores relacionados con el sistema electoral que permitirían una mejor aplicación de la legislación de las cuotas de género en política. En este segundo informe, se examinará la evolución de la participación de las mujeres en la representación parlamentaria en América Latina, detallando posteriormente la legislación y porcentajes de participación en cinco países de la región.

Cuotas de género y paridad en América Latina

El país precursor en temas de género fue Argentina, que ya en 1991 establecía una cuota del 30%. Posterior a esto, la problemática fue expandiéndose a nivel regional, por lo que antes de finalizar los años 90 gran parte de los países habían adoptado cuotas de género.

Con el paso del tiempo, estas cuotas se fueron modificando y, junto con éstas, los porcentajes de escaños ocupados por mujeres fueron variando constantemente. En la actualidad, gran parte de estos países han logrado instaurar la paridad en sus legislaciones, en relación con esto, la *“la paridad se expresa en una norma que obliga a los partidos políticos a confeccionar las listas de candidatos con un 50% de integrantes de cada sexo ordenados en forma secuencial y alternada”*².

Estos cambios se muestran con mayor claridad en el cuadro N° 1.

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

² ARCHENTI, Néida y TULA, María Inés; Cambios normativos y equidad de género de las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. América Latina Hoy, 66. Ediciones Universidad de Salamanca; 2014.

Cuadro N° 1

País	Tipo de lista	Año en que se estableció la primera ley de cuota	Tipo de cuota inicial	Cuota actual
Bolivia	Cerrada y bloqueada	1997	25%	Paridad
Argentina	Cerrada y bloqueada	1991	30%	Paridad
Ecuador	Lista abierta	2000	30%	Paridad
Costa Rica	Cerrada y bloqueada	1996	40%	Paridad
Perú	Cerrada y desbloqueada	1997	25%	30%
Uruguay	Cerrada y bloqueada	2009	33%	33%
Colombia	Cerrada y bloqueada o lista abierta	2000	30%	30%
Panamá	Cerrada y desbloqueada	1997	30%	Paridad
Paraguay	Cerrada y bloqueada	1996	20%	20%
Chile	Lista abierta	2015	40%	40%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos entregados por Inter-Parliamentary Union.

A continuación, se analizarán con mayor profundidad algunos países de la región.

1. Bolivia

Bolivia es el primer caso a analizar puesto que dio un salto cuantitativo desde que instauró la paridad en su legislación en el año 2009, llegando así en las elecciones del año 2014 a porcentajes sobre el 50% en escaños efectivos para mujeres en el poder legislativo.

Este país adoptó una cuota del 25% en 1997 y posteriormente, en el año 2009, la paridad fue alcanzada a través de la Ley 4021, en la cual se estableció que las listas de candidatas y candidatos (titulares y suplentes) al Senado y Cámara de Diputados, y las distintas autoridades públicas deben respetar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Asimismo, estableció un mandato de posición que obligaba a que en las listas se presentara un candidato titular hombre y enseguida una candidata titular mujer, o una candidata suplente mujer y posteriormente un candidato suplente hombre, o viceversa.

A pesar de lo anterior, los partidos políticos seguían incluyendo a las mujeres en las listas de candidatos suplentes, mientras que las listas titulares estaban ocupadas por hombres. Por ello, en 2010 a través de la Ley 026, Art. 11.b., se estableció que en las elecciones de una sola candidatura la paridad y alternancia debía cumplirse en candidatos titulares y suplentes, lo que repercutía en que en aquellas circunscripciones, al menos el 50% de las candidaturas titulares corresponderían a mujeres.

Desde 1997, Bolivia realizó alrededor de siete modificaciones que lo llevaron a consolidarse, en la actualidad, dentro de los cinco primeros países con mayores porcentajes de mujeres en los parlamentos a nivel mundial.

Cuadro N° 2

Bolivia	Cámara Baja		Cámara Alta		
	Año elección	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres
	1997	130/15	11,5%	27/1	3,7%
	2002	130/24	18,5%	27/4	14,8%
	2005	130/22	16,9%	27/1	3,7%
	2009	130/29	22,3%	36/15	41,7%
	2014	130/69	53,1%	36/17	47,2%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos entregados por Inter-Parliamentary Union.

El cuadro anterior muestra que, en 1997, cuando se instaló la primera ley de cuota, los porcentajes alcanzaban apenas el 11,5% en la Cámara Baja y tan solo un 3,7% en la Cámara Alta. Posteriormente, en la medida en que el país aplicaba normativas cada vez más específicas, los porcentajes comenzaron a aumentar considerablemente y ya en la elección del 2014 se consolidó una paridad efectiva en la Cámara Baja, con porcentajes sobre el 50% de escaños femeninos, mientras que, en la Cámara Alta, los porcentajes alcanzaron un 47,2%.

Las constantes modificaciones que se realizaron en la legislación ayudaron a consolidar la paridad, a lo que se suman otros factores electorales. Por un lado, Bolivia cuenta con un sistema de lista cerrada y bloqueada, lo que permite, junto al mandato de paridad o alternancia, asegurar que cierto porcentaje de candidatas sean electas de manera efectiva.

Por otro lado, en cuanto a la organización interna de los partidos políticos, la Constitución vigente (Art. 2010. II) establece que la elección interna de los dirigentes y las dirigentes de los partidos políticos deben garantizar la igual participación de hombres y mujeres, lo que permite que la igualdad de género en la política no solo sea un proceso externo.

2. Argentina

Argentina es el segundo caso a analizar debido a que fue el primer país en la región en establecer leyes de cuotas, manteniendo porcentajes de representación femenina cercanos al 30% ya desde las elecciones del 2001.

En este caso se impulsó una Ley de Cupo en el año 1991, la cual estableció que las listas partidarias deberían tener un mínimo de 30% de candidatas mujeres, las cuales debían ser ubicadas de manera tal que tuvieran posibilidades reales de resultar electas (*modificación Art. 60 del código electoral*). Posteriormente, en el año 2000 se estableció un estricto mandato de posición que exigía que de cada tres candidatos, como mínimo uno debía ser mujer, mientras que en los distritos en que se elegían solo dos cargos, obligatoriamente uno de ellos debía ser femenino (decreto 1.246/00).

La última gran modificación se impulsó el año 2016 con la aprobación de la ley que establece la paridad de género. Con la aprobación de este proyecto se modificó el artículo 32 de la Ley Electoral y se estableció que todas las listas a cargos públicos electivos debían contar con porcentajes iguales de candidaturas del género femenino y masculino, en todas las categorías.

El éxito de Argentina radicó en las legislaciones tempranas en la materia, y que ya desde los años 2000 contaba con un exigente mandato de posición o alternancia, que permitía a las candidatas mujeres optar efectivamente por cargos públicos.

Cuadro N° 3

Argentina	Cámara Baja		Cámara Alta		
	Año elección	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres
	2001	257/ 79	30,7%	72/ 24	33,3%
	2005	257/ 90	35%	72/ 31	43,15%
	2009	257/ 99	38,5%	72/ 25	35,2%
	2013	257/ 94	36,5%	72/ 28	38,9%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos entregados por Inter-Parliamentary Union.

El cuadro anterior deja en evidencia que a lo largo de los años los índices variaron de manera positiva, llegando al 36,5% en la Cámara Baja y a un 38,9% en la Cámara alta en las elecciones del año 2013. Al igual que en el caso anterior, Argentina cuenta con un sistema electoral con listas cerradas y bloqueadas las cuales, sumadas a los tempranos mandatos de paridad, favorecieron la elección efectiva de mujeres en cargos representativos. Pese a lo anterior, actualmente no ha logrado superar el 40% de representación femenina.

3. Ecuador

Ecuador es el tercer caso a analizar debido a que fue el primer país en legislar acerca de la paridad de género en las listas representativas y, a pesar de lo anterior, no ha logrado sobrepasar el 40% de representación femenina efectiva en el Congreso.

En 1997 se aprobó una Ley que estipulaba un piso mínimo del 20% para la participación femenina en las listas electorales de los partidos políticos, norma que fue aplicada en solo tres provincias y con un escaso éxito. Posteriormente, en el año 2000, la reforma a la Ley Orgánica de Elecciones *“introdujo un sistema que*

permitía aumentar progresivamente, de a 5% en cada elección, el piso mínimo porcentual de mujeres (30%) en las listas plurinominales hasta llegar al 50%³. Sumado a esto, se estableció un mandato de posición que exigía que en las listas de titulares cada tres candidatos hombres debía haber una candidata mujer más una suplente mujer.

Finalmente, la segunda gran modificación se realizó en el año 2009, mediante la cual se regularizó de manera definitiva la paridad y se estableció una alternancia de hombre/mujer.

Cuadro N° 4

Ecuador	Cámara única	
Año elección	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres
1998	123/18	14,6%
2002	100/16	16%
2006	100/25	25%
2009	124/40	32,3%
2013	137/53	39,1%
2017	137/52	38%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos entregados por Inter-Parliamentary Union.

El cuadro muestra los porcentajes alcanzados por las mujeres en las elecciones populares. En 1998, luego de la primera legislación en la materia, sus porcentajes alcanzaron el 14,6%, lo que fue aumentando de manera progresiva junto al aumento del 5% de las cuotas. En las elecciones del año 2013 alcanzó un *peak* de 39,1%, bajando en el 2017 a un 38%.

Ecuador se ha mantenido dentro de los primeros 5 países con mejores porcentajes en la región. A pesar de esto, si se tiene en cuenta que fue uno de los primeros países en establecer legislaciones que buscaban instaurar la paridad, los índices son medianamente bajos y no han mostrado cambios sustantivos en comparación con otros países.

Lo anterior podría ser causa del tipo de lista que mantiene en su sistema electoral. En 1998 se reemplazaron las listas cerradas y bloqueadas por listas abiertas, por lo que los electores podían optar por votos a candidatos específicos de diferentes listas (hasta completar los cupos disponibles) u optar por el voto en plancha (elegir a todos los candidatos de una misma lista). Debido a esto *"la posibilidad de alterar el orden de los candidatos en las boletas oficializadas limita las garantías constitucionales de alternancia y secuencialidad orientadas a resguardar el impacto positivo del principio de paridad"*⁴.

Si bien Ecuador cuenta con estrictos mandatos de posición, las listas abiertas impiden que la cantidad de candidatas establecida por ley sean electas efectivamente puesto que, si los electores omiten el voto en

³ ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés; Cambios normativos y equidad de género de las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 66. Ediciones Universidad de Salamanca; 2014.

⁴ ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés; Cambios normativos y equidad de género de las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 66. Ediciones Universidad de Salamanca; 2014.

plancha y optan por votar de manera personalizada, existe la posibilidad de que gran mayoría de los candidatos electos sean hombres.

Por otro lado, se puede plantear que el hecho de que el país cuenta con legislaciones internas en los partidos políticos para fortalecer los procesos de participación femenina, no facilitaría la elección de cargos femeninos ya que, una vez más, el tipo de lista que mantiene sería un obstáculo, puesto que la elección dependerá 100% de los ciudadanos, por lo que son fundamentales otras formas que permitan concientizar a la sociedad acerca de la importancia de generar instancias de igualdad.

4. Colombia

En el año 2000 se estableció la primera ley de cuota de género en Colombia. La dificultad de esta ley recaía en que solo hacía referencia a los cargos públicos del ámbito ejecutivo y judicial, dejando de lado una normativa explícita para las elecciones partidarias.

No es hasta el año 2011 que se regula una ley de cuota dirigida a las listas partidarias con la promulgación de la ley 1475, la cual establecía un principio de equidad de género para hombres, mujeres y demás opciones sexuales, quienes debían tener igualdad real de derechos y oportunidades para participar en actividades políticas y obtener representación política. Asimismo, en el artículo 28 se estableció que en los distritos en los que se elijan 5 o más escaños, las listas deberán conformarse por un mínimo de 30% de uno de los dos géneros⁵.

Es así como la ley de cuota del 30% se estrenó en las elecciones legislativas en marzo del año 2014, elecciones en las cuales los porcentajes de mujeres electas en ambas cámaras fluctuaron en el 20%.

Cuadro N°5

Colombia Año elección	Cámara Baja		Cámara Alta	
	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres	Porcentaje ocupado por mujeres
2002	166/20	12%	102/9	8,8%
2006	166/14	8,4%	102/12	11,8%
2010	166/21	12,7%	102/12	15,7%
2014	166/33	19,9%	102/23	22,5%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos entregados por Inter-Parliamentary Union.

El cuadro anterior muestra la paulatina incorporación de la mujer en los cargos legislativos. En las elecciones del año 2000 el 12% de los escaños de la Cámara Baja fueron ocupados por mujeres, mientras que en la Cámara Alta se alcanzó un 8,8%. Estos porcentajes oscilaron con el tiempo, llegando a los 19,9% de escaños femeninos en la Cámara Baja y 22,5% en la Cámara Alta en las primeras elecciones con una explícita ley de cuota de género en el año 2014.

⁵ https://oig.cepal.org/sites/default/files/2011_ley1475_col.pdf

A diferencia de los países analizados con anterioridad, Colombia no cuenta con mandatos de posición que favorezcan a las mujeres en la conformación de listas, asimismo, sus partidos políticos no cuentan con leyes de cuotas internas.

Finalmente, el sistema electoral del país permite que los partidos políticos presenten sus listas de manera cerrada bloqueada o abierta (voto proferente). Para las elecciones legislativas del año 2014, el 85% de las listas fueron abiertas⁶, lo que junto a la falta de mandatos de posición no favorece la incorporación de la mujer a la representación legislativa.

5. Perú

Perú fue otro de los precursores en la legislación de leyes de cuota de género. Ya en el año 1997, a través de la Ley Orgánica de Elecciones N°26.859, se estableció que las listas de candidatos al Congreso debían tener al menos un 25% de mujeres u hombres.

Posteriormente, en el año 2000, a través de la Ley N° 27.387 que modificaba la Ley 26.859, se aumentó la cuota al 30%, estableciendo que en cada circunscripción en que se inscriban listas con tres candidatos al menos uno de ellos debía ser mujer u hombre. Asimismo, en el año 2003, la Ley de partidos N° 28.094 extendió la ley de cuota del 30% a las candidaturas internas de los partidos políticos.

En las elecciones de 1995, en la cual no se aplicaba ninguna ley de cuota, los escaños femeninos en la Cámara única solo alcanzaron un 10,8%. Posteriormente, en las elecciones legislativas del año 2001, cuando ya estaba vigente la cuota de género del 30%, los escaños subieron a un 17,5%. Desde entonces los porcentajes comenzaron a aumentar de manera considerable, llegando al 29,2% en el año 2006, disminuyendo a un 21,5% en el 2011 y finalmente aumentando a un 27,7% en las últimas elecciones legislativas del año 2016.

Cuadro N°6

Perú Año elección	Cámara única	
	Escaños totales/escaños ocupados por mujeres.	Porcentaje ocupado por mujeres
1995	120/13	10,8%
2001	120/22	17,5%
2006	120/35	29,2%
20011	130/28	21,5%
2016	130/36	27,7%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos entregados por Inter-Parliamentary Union.

En cuanto al sistema electoral, Perú hasta el año 1997 contaba con lista cerrada desbloqueada y lista abierta. Posteriormente, en el año 2000 las modificaciones eliminaron la lista cerrada desbloqueada dejando solo el doble voto preferencial opcional (electorado podía optar por colocar el número de los dos candidatos que sean de su preferencia).

⁶ BATLLE, Margarita; Mujeres en el Congreso Colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014; Pontificia Universidad Católica de Chile; 2016.

Por otro lado, la ley no contempla mandatos de posición. En el caso peruano "son los votos preferenciales, y no la posición en las listas, lo que determina qué candidatos ocuparán los escaños ganados por un partido. No obstante, la posición en las listas puede importar en el sentido de que los candidatos colocados más arriba pueden tener una mejor probabilidad de ganar votos"⁷ es por lo anterior que es fundamental reglamentar de manera específica la posición en que las mujeres se presentaran en las listas. En el próximo informe se analizará el caso de Chile.

⁷ RÍOS TOBAR, Marcela; Mujer y política: el impacto de las cuotas de género en América Latina .Flacso-Chile e Idea. Santiago, Chile; 2008.