

Sistema electoral proporcional y ley de cuotas: recursos vitales para la visibilización de la mujer

Angela Urrutia (1)

Novedades

22/11/2012

Política

Sistema electoral proporcional y ley de cuotas: recursos vitales para la visibilización de la mujer

16/11/2012

Sociedad

Las mujeres como autoras de abuso sexual

13/11/2012

Política Internacional

La Presencia China en América Latina, ¿Motivo de Preocupación para Estados Unidos?

09/11/2012

Política

El sistema político belga y el modelo de Democracia Consociativa

06/11/2012

Política Internacional

Amenazas en América: La Meta Renovada de Estabilidad y Responsabilidad Regional

30/10/2012

Política Internacional

Austeridad en el extranjero: las limitaciones domésticas de la política exterior estadounidense

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.

Históricamente, la representación política ha evidenciado una desigualdad de género incuestionable. Y es que aunque la mayoría de los países del mundo otorgaron al género femenino la posibilidad de sufragio durante el siglo pasado, su alcance no ha tenido un impacto significativo sobre las reales posibilidades de las mujeres para acceder a cargos de decisión popular. En este sentido, el escaso reflejo de la pluralidad de nuestras sociedades en el poder legislativo ha demostrado que los resultados democratizadores del sufragio femenino, más que constituirse como un avance, han tendido a mantener el status quo.

El punto anterior ha determinado que el tema de la participación equitativa entre hombres y mujeres y los mecanismos de acción que la fomentan, se discutan fuertemente en todos los países del mundo. Esto se debe a que la representación política es un componente central de la democracia que puede llevar al cuestionamiento del sistema completo, y a que es inconcebible que quienes representan más de la mitad de la población mundial no tengan injerencia en la toma de decisiones más allá del voto.

La subrepresentación femenina ha sido objeto de múltiples explicaciones culturales, socio-económicas y político-institucionales. Sin embargo, el interés fundamental se ha centrado en estos últimos, dado su efecto directo. A este respecto, adoptar sistemas electorales proporcionales parece ser fundamental debido a su poder democratizador, y la posibilidad que concede, en este caso puntual, para la visibilización del género femenino.

En este contexto, el presente artículo tiene por objeto mostrar cómo este tipo específico de sistema electoral abre un espacio a la mujer en el ámbito de la política, al tiempo que se analiza el efecto potenciador que provee cuando es combinado con una ley de cuotas efectiva. Para tales efectos, se ejemplificará brevemente sobre dos casos latinoamericanos exitosos y se examinará también el caso chileno.

Sistema electoral proporcional: Un factor relevante

El factor institucional al que mayor importancia se le ha otorgado en el análisis de la subrepresentación femenina, es el sistema electoral. Su relevancia recae en el hecho de que éste es considerado un elemento sustancial del sistema político que tiene influencia sobre la amplitud de la representación (2). Es más, su sobrevaloración ha llegado hasta tal punto que, en el intento de subsanar la subrepresentación femenina en el ámbito de la política, muchos Estados han abierto una puerta en favor de la reforma. En síntesis, este camino parece ser mucho más viable a corto plazo que el relativo a transformar la percepción cultural que sobre las mujeres se tiene en los diferentes países (3), sin perjuicio de fomentar también cambios en dicha variable.

En este contexto, el sistema electoral que mayores posibilidades ofrece a la visibilización de la mujer, es el sistema electoral proporcional. Investigaciones precedentes(4) demuestran que un sistema electoral de este tipo, aumenta la probabilidad de que las mujeres dejen atrás el espacio privado, se inserten en el espacio público y alcancen algún tipo de cargo de poder.

Dos son las razones que parecen explicar este fenómeno. La primera, dice relación con que el objetivo político que éste persigue es el de *“reflejar lo más fielmente posible las fuerzas sociales y las agrupaciones políticas existentes en un determinado país”* (5), a través de la distribución proporcional de escaños. Y la segunda, con que está vinculado a circunscripciones plurinominales (6), con lo que la magnitud del distrito y la del partido aumentan, permitiendo que los partidos políticos tengan la posibilidad de ganar más de un escaño por circunscripción electoral.

Importantisimo resulta el último punto. Porque en la medida en que el tamaño de la circunscripción es mayor, mayor también es la probabilidad de que grupos minoritarios – ya sea numérica o culturalmente, como es el caso de las mujeres- alcancen algún grado de representación en las legislaturas. Caso totalmente opuesto al presente en los sistemas electorales mayoritarios, dada la uninominalidad de sus circunscripciones. ¿Por qué la representación de las mujeres se ve tan afectada por la magnitud de los distritos? La respuesta a esta pregunta parece estar relacionada con la existencia de una construcción social, que impone la hegemonía de lo masculino en la esfera política y determina de manera previa la posición que ocupa el género femenino en este ámbito. Construcción que intensifica la creencia relativa a que las decisiones políticas deben ser tomadas exclusivamente por hombres y que relega a la mujer al espacio privado (7). Por consiguiente, es posible inferir que en aquellos distritos de magnitudes pequeñas (8), es mucho más probable que los candidatos presentados en las listas de los partidos sean preferentemente de sexo masculino.

En este contexto, es la plurinominalidad y la magnitud de la circunscripción lo que aumenta la probabilidad de que el género femenino se integre al ámbito de la política. Esto se debe a que los sistemas electorales proporcionales son democráticos y, por ende, posibilitan en mayor medida que las candidaturas de los partidos sean equilibradas con el ingreso de mujeres (9).

Finalmente, el escenario anterior provoca un ambiente favorable para la construcción artificial de una visión equitativa de género en las listas. Con ello, se posibilita la integración formal de las mujeres a éstas, pero en ningún caso su inclusión (10).

¿Basta la proporcionalidad del sistema electoral?

A pesar de todo lo señalado previamente, la proporcionalidad que brinda este sistema electoral no basta. El “aumento en la probabilidad” es una condición necesaria, pero no suficiente. Por consiguiente, si lo que se pretende es garantizar la visibilización de la mujer en el espacio público, el sistema electoral proporcional debe ser conjugado con políticas de acción positiva que respalden efectivamente el acceso a cargos de decisión popular para ellas.

La medida de acción positiva que mayor relevancia tiene a este respecto, es la ley de cuotas. Ésta, ha sido definida como uno de los más importantes mecanismos encargados de fomentar el acceso del género femenino en la política y de aminorar el desequilibrio presente en la representación política (11). En la actualidad, cincuenta países las han adoptado, de los cuales once corresponden a países latinoamericanos(12).

Cuadro N° 1

Países	Año aprobación	Porcentaje ley de cuotas	Porcentaje participación antes de la ley	Porcentaje participación después de la ley
Argentina	1991	30% C.B.	6%	37.35%
		30% S.	3%	38.89%
Bolivia	1997	30% C.B.	11%	25.38%
		25% S.	4%	47.22%
Brasil*	1997	30% C.B.	7%	8.58%
Costa Rica	1996	40%	14%	38.60%
Ecuador	1997	30%	4%	32.26%
Honduras*	2000	40%	9,4%	19.53%
México	1996	30% C.B.	17%	36.80%
		30% S.	15%	32.81%
Panamá*	1997	20%	8%	8.45%
Paraguay*	1996	20% C.B.	3%	12.50%
		20% S.	11%	15.56%
Perú*	1997	30%	11%	21.54%
República Dominicana	1997	25%	12%	20.77%

Elaboración propia a partir de datos obtenidos en www.ipu.org; www.quotaproject.com/ C.B: Cámara Baja; S.: Senado. / Cuotas no se cumplen*: El incumplimiento se debe a que carecen de sanción por incumplimiento y/o mandato de posición.

La ley de cuotas se funda en la igualdad de trato y se valida por medio de la clásica distinción entre igualdad por equiparación y por diferenciación (13). La igualdad por equiparación es entendida como aquella manifestación de la igualdad ante la ley, que supone tratar de igual manera situaciones o circunstancias no idénticas, consideradas irrelevantes para el goce de determinados derechos – diferencias fácticas-. La igualdad por diferenciación, por su parte, es entendida como aquella manifestación ante la ley que supone tratar diferenciadamente situaciones o circunstancias no idénticas, que no pueden ser eludidas (14).

En este sentido, el sexo es considerado una diferencia fáctica ineludible. Por consiguiente, la ley de cuotas no es más ni menos que el resultado de la aseveración de que existen desigualdades de base inaceptables. No es un asunto baladí exigir el favorecimiento hacia los más débiles, a través de la introducción de discriminaciones artificiales que permitan situar a individuos desiguales en condiciones de partida similares; por el contrario, su inclusión se transforma en un instrumento de igualdad, en tanto enmienda una desigualdad precedente (15).

Ahora bien, el objetivo central que tienen las cuotas de género es evitar que la mujer quede relegada del espacio público y la política. Por ende, éstas intentan resguardar en la actualidad a lo menos el 30 o el 40 por ciento de su representatividad (16) en el ámbito legislativo (17), y su aplicación puede ser por vía constitucional, legislativa o partidaria (18). A pesar de ello, el simple resguardo de un piso mínimo de representación no siempre favorece al género femenino, por lo que se considera relevante que cuenten con mandato de posición y sanción por incumplimiento, en caso de que algún partido político se oponga a su inclusión.

Argentina y Costa Rica: ejemplos exitosos

Argentina fue el primer país latinoamericano en incorporar la denominada Ley de Cupo en 1991 – Ley 24.012-. Con ello, se modificó el Código Electoral del país en su artículo 60 y se fijó en un 30 por ciento el piso mínimo de incorporación de mujeres a las listas de candidatos.

Dado que las dos elecciones posteriores a la promulgación de la Ley de Cupo– la del 1991 y la del 1993- no alcanzaron el piso mínimo establecido por la ley, ésta fue modificada dos años más tarde. Dicha modificación incluyó la obligatoriedad de situar a las mujeres en posiciones con posibilidad de resultar electas y la sanción de no oficializar ninguna lista de candidatos que no cumpliera los dos requisitos anteriores (19).

En los años previos a la promulgación de la Ley de Cupo, el porcentaje de mujeres con escaños en el parlamento alcanzó el 4,9% para 1989 y el 5,05% para 1991. Y ya con su implementación, el número de mujeres en el parlamento y su visibilización ha aumentado considerablemente: los últimos datos dan cuenta de que el porcentaje de mujeres parlamentarias es en promedio al año 2010, de 38,12% entre la cámara baja y el senado (20).

El caso de Costa Rica también es admirable en cuanto a sus avances. En este país, la ley de cuotas fue aprobada en 1996 luego de un largo camino en busca de su instauración (21). El porcentaje mínimo de mujeres presentadas en las listas es del 40% por ley, y al igual que el caso Argentino, ésta también debió ser modificada dos años después. Dicha modificación, estuvo igualmente relacionada con la incorporación de sanción por incumplimiento a los partidos políticos y mandato de posición para las listas presentadas. En términos más prácticos, los resultados han sido favorables para las mujeres costarricenses, aún cuando todavía no se cubre el piso mínimo establecido por la ley. Ello se demuestra en que para 1994, la

representación femenina alcanzaba sólo el 16,3%, mientras que en la actualidad llega al 38,6%. En ambos casos, las cuotas de género han permitido que las mujeres obtengan representatividad en el parlamento, asegurando su visibilización e integración en el sistema político. Además, tanto Argentina como Costa Rica cuentan con sistemas electorales proporcionales cuya magnitud de distritos – 10,7 y 8,1 respectivamente – permite que la ley de cuotas brinde resultados favorables para el género.

Situación en Chile

Como ya se había señalado previamente, el sistema electoral proporcional es el que más favorece la representación de las mujeres. La plurinominalidad asociada a sus circunscripciones, que deriva en altas magnitudes de distrito y de partido, permite que no sólo sean candidatos de sexo masculino los que puedan resultar electos. Sin embargo, el panorama es totalmente diferente cuando la magnitud del distrito es pequeña; he ahí el gran obstáculo que presenta el sistema binominal para las chilenas.

Por definición, el sistema binominal es un sistema electoral con fuertes efectos mayoritarios, dada su baja magnitud distrital. Por ello, la posibilidad que otorga de visibilizar a las mujeres es considerablemente baja; y es que los pocos escaños que hay en juego tienden a regirse más por la lógica hegemónica de lo masculino en la esfera política, que dota a los hombres en una posición privilegiada en términos representativos.

El punto anterior determina igualmente la limitación del sistema binominal en relación a una posible conjugación con las cuotas de género. Ello se debe a que *“como no todos los partidos pueden presentar candidatas, y cuando lo hacen sólo presentan uno (pues sólo hay una posición que llenar por partido), es muy difícil aplicar las cuotas para mujeres”* (22).

Además, e independiente de los factores antes mencionados, el sistema binominal contiene en sí mismo algunas particularidades que tienden a perjudicar la representación femenina en nuestro país. Entre ellas, destacan (23):

- La estimulación a que los partidos prefieran candidatos con mayores posibilidades de éxito en las elecciones. En este caso, como existe una hegemonía de lo masculino en el ámbito político reconocido y “justificado” socio-culturalmente, las mujeres tienen menos probabilidad de ser escogidas como candidatas.
- La fuerte tensión en el sistema de partidos: al tener una baja magnitud de distrito y de partido, sólo existen dos escaños en competencia, por lo que los hombres que buscan la reelección se resisten al ingreso de mujeres a las listas.
- La creación de una lógica de apoderamiento de los distritos que dificulta aún más la posibilidad de romper la exclusión que sufre la mujer.
- Y, por último, una fuerte competencia intra-coalición derivada de la sobre-representación de la segunda mayoría, que le otorga poder a las cúpulas de los partidos de donde las mujeres han sido excluidas por tradición.

Reflexiones finales

Como se ha podido ver, tanto el sistema electoral proporcional como el establecimiento de cuotas, son fundamentales para la visibilización de la mujer en el espacio público. Subsanan las desigualdades que afectan a las mujeres requiere de elementos mucho más potentes que el simple reconocimiento “formal” de la igualdad entre los individuos. Ello se debe a que dicho reconocimiento no ha sido capaz de generar un impacto a nivel cultural que tienda a la igualdad y la no exclusión.

Así, el sistema electoral proporcional es el primer paso para una mayor presencia femenina en el parlamento y la política. Sin embargo, éste es sólo una condición necesaria, pero no suficiente, que necesita ser asegurada por otros mecanismos mucho más potentes y focalizados en la “desigualdad original”. Es en este contexto en donde las leyes de cuotas se legitiman como un mecanismo de acción capaz, si no de revertir completamente esta situación, de a lo menos reducirla considerablemente y generar mayor equidad.

A pesar de ello, es importante tener en consideración que si bien la conjunción de ambos elementos permite la integración y a la visibilización de la mujer, en ningún caso la incluye. Integración e inclusión son términos diferentes. La integración supone la incorporación subordinada de la mujer a la hegemonía de lo masculino presente en el ámbito político. La inclusión, en cambio, supone su incorporación, legitimando las diferencias en un espacio común. Sin embargo, hay una conciencia explícita relativa a que la inclusión se consigue sólo mediante un cambio de percepción cultural que rompa con la definición de los roles sociales que históricamente se les ha otorgado tanto a hombres como a mujeres. En este sentido, la integración es considerada el puente que permitirá la consecución de la inclusión en el futuro.

Con todo, la relevancia del tema se centra en la necesidad de tomar conciencia respecto del establecimiento de la equidad entre hombres y mujeres en la vida pública. Finalmente, la inclusión de las mujeres en la política no hace más que coadyuvar en la obtención de una democracia consolidada y de calidad, al tiempo que percibe un proyecto institucional y social compartido que tiene incidencia directa en el sistema democrático representativo.

- (1) Estudiante de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Alberto Hurtado. Alumna en Práctica CED.
- (2) Giovanni Sartori (1995) Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica, México.
- (3) Matland, Richard E. (2002) “Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales”, en Mujeres en el parlamento: más allá de los números IDEA, Estocolmo.
- (4) Véase: Ríos Tobar, Marcela (2006). Cuotas de género: democracia y representación. FLACSO, Chile.
- (5) Dieter Nohlen (1995), Elecciones y sistemas electorales. Pp. 44. Nueva Sociedad, Venezuela.
- (6) Dieter Nohlen (1995), op. cit.
- (7) Teresa Valdés (2004) “Hacer política a pesar de los políticos”, en Varones: entre lo público y la intimidad. IV Encuentro de Estudios de Masculinidad. FLACSO, Chile
- (8) Nohlen clasifica el tamaño de las circunscripciones en relación a su proporcionalidad. Así, una circunscripción de 2 a 5 escaños, tiene una proporcionalidad baja; de 6 a 10, proporcionalidad media; más de 10, proporcionalidad alta. Véase: Nohlen, Dieter (1994) Sistemas electorales y partidos políticos. Fondo de Cultura Económica, México.
- (9) Matland, Richard E. (2002), op. cit.
- (10) Integración e inclusión son términos diferentes. La integración, en este caso en particular, supone la subordinación de la mujer frente a la hegemonía de lo masculino presente en la política. La inclusión en cambio supone su incorporación, legitimando las diferencias en un espacio común.

- (11) Bou, Marc (2003) La participación de las mujeres en la política. El caso de América Latina. Disponible en http://www.iigov.org/dhial/?p=48_01
- (12) Ríos Tobar, Marcela (2006). Cuotas de género: democracia y representación. FLACSO, Chile
- (13) Zúñiga, Aguilera, y Vásquez (2007). Lejos del poder. Hacia la implementación de una ley de cuotas en Chile. Revista de Derecho, Volumen XX n° 2, Chile.
- (14) Figueroa, Rodolfo (2000). Igualdad y discriminación. Cuadernos de análisis jurídicos, Chile.
- (15) Bobbio, Norberto (1993) Igualdad y libertad. Editorial Paidós, Barcelona.
- (16) Este margen es considerado una “minoría decisiva” de carácter temporal, que sienta las bases para la eliminación de barreras de entrada que imposibilitan el acceso a las mujeres en un futuro.
- (17) Dahlerup, Drude (2002) “El uso de cuotas para incrementar la representación política de la mujer”, en Mujeres en el parlamento: más allá de los números. IDEA, Estocolmo.
- (18) Peschard, Jacqueline (2002) “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama General”, en Mujeres en el parlamento: más allá de los números. IDEA, Estocolmo.
- (19) Código Electoral Nacional. Ley n° 19.945.
- (20) Datos obtenidos de Inter-Parliamentary Union, disponible en <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>
- (21) García Quesada, Ana Isabel (2003). “Concretando el mandato: Reforma Jurídica en Costa Rica”, en La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas, IDEA, Estocolmo.
- (22) Zúñiga, Aguilera, y Vásquez (2007), op. cit. Pp. 27
- (23) Ríos Tobar (2006), op. cit