



Leyes de cuotas de género

Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile

Autor

Gabriela Dazarola L.
Email: gdazarola@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3189

Nº SUP: 118006

Resumen

En términos de género se evidencia que las mujeres siguen subrepresentadas en la toma de decisiones en instituciones estatales y políticas. Ante esta situación, muchos países han incorporado progresivamente a su ordenamiento jurídico una serie de medidas, como las cuotas de género, con el objetivo de asegurar un porcentaje mínimo de presencia femenina en determinadas elecciones.

Antes de 1995, solo un número pequeño de Estados tenía cuotas de género, en la mayoría de los casos adoptadas voluntariamente por los partidos políticos a título individual. En 2015, las cuotas de género se han generalizado en todo el mundo y existen, con distintos formatos, en más de 120 países.

Como resultado, en los últimos 20 años se ha asistido a un aumento importante de la proporción de mujeres presentes en los parlamentos nacionales de todo el mundo, casi duplicando el promedio mundial durante ese periodo.

En algunos casos la existencia de cuotas por sí solas no asegura la obtención de escaños por parte de las mujeres, por lo que algunos países utilizan algunas variantes para hacer efectivo el acceso de las mujeres a los escaños.

En el sentido descrito, se pueden destacar las experiencias de México, Ecuador, Bolivia y Costa Rica en América Latina, y España en Europa. En todos los países citados la aplicación de cuotas se extiende más allá de las elecciones parlamentarias, comprendiendo también la elección de otros cuerpos colegiados, tanto subnacionales, como locales. Además se ha avanzado hacia la paridad (50/50) y se han establecido criterios de alternancia de género en la conformación de las listas.

En Chile, con la aprobación de la Ley Nº 20.840 (sustitución binominal), se introdujo una ley de cuotas que obliga a los partidos políticos, a partir de las elecciones parlamentarias de 2017 hasta las de 2029, a presentar un porcentaje no menor del 40% de mujeres entre sus candidatas. Con su aplicación, en las últimas elecciones parlamentarias (noviembre 2017), se logró un incremento de cerca de 7 puntos porcentuales, superior a los 1,6 puntos promedio con los que se venía avanzando desde 1989. De un 15,8%, se aumentó a un 22,6% la representación de las mujeres en la Cámara de Diputados (de 19 a 35 diputadas, de un total de 155 escaños) y de un 18,4% a 23,3% en el Senado (de 6 a 10 senadoras, de un total de 43 escaños).

Introducción

A través del siguiente informe, se da respuesta a la solicitud de la "Comisión Mujeres y Equidad de Género" de la Cámara de Diputados, que solicitó un estudio de la experiencia comparada, relativo a los resultados que ha tenido la implementación de leyes de cuota de género, destacando algunas particularidades de sus efectos en la participación de las mujeres en cargos de representación popular.

Con este objetivo, en primer lugar, se presentan algunos antecedentes para describir la situación de las mujeres en cuanto a su subrepresentación política, para continuar con antecedentes, datos y legislación extranjera, separando la región Latinoamericana y Europea.

Se presentan además, algunos antecedentes generales que ayudan a comprender la aplicación de cuotas de género, los avances legislativos que al respecto se han logrado en el país, para terminar con los efectos que tuvo la aplicación de la Ley de Cuotas en la elección parlamentaria de 2017, además de algunos antecedentes relacionados con los aportes para el financiamiento de las campañas electorales entre hombre y mujeres.

I. Antecedentes Generales sobre participación de la mujer

Desde el año 2006, se ha expresado un consenso generalizado por expertos de Naciones Unidas (ONU) y de la Unión Interparlamentaria (UIP), relativo a que un umbral de 30% de representación de mujeres en instituciones de decisión política, es recomendable para que ellas puedan ejercer una masa crítica de influencia sobre los resultados de las decisiones (OCDE, 2014: 28). Sin embargo, esta cifra es a menudo utilizada como un techo más que un mínimo de representación (ONU, 2005: 24).

Según la OCDE, a pesar de mayores esfuerzos para alcanzar la equidad de género, aún persisten notables desigualdades. De este modo, pese al aumento de la representación de la mujer en la vida económica y política, éste no conduce automáticamente a más mujeres en puestos de responsabilidad. Para la OCDE, "las mujeres siguen teniendo un 'techo político de cristal' en el Poder Legislativo y Ejecutivo, y siguen estando insuficientemente representadas en los cargos judiciales de nivel superior" (OCDE, 2014: 25).

En la misma línea, el Informe Auditoría a la Democracia, publicado por el PNUD en 2014, mencionaba que "en términos de género se evidencia que mientras las mujeres participan más tanto en el plano electoral como en organizaciones sociales, siguen estando subrepresentadas en la toma de decisiones en instituciones estatales y políticas" (2014: 229).

Por otra parte, el citado informe (2014: 359), se refiere a la representación de las mujeres en el Congreso Nacional de Chile, indicando que desde 1990 hasta la elección legislativa de 2013, las mujeres han estado severamente subrepresentadas. (En la cita no se tiene en consideración los resultados elección parlamentaria 2017):

“Para el período legislativo 2014-2018, solo el 15,8% de los escaños en la Cámara de Diputados y el 18,4% en el Senado son ocupados por mujeres. Aun cuando esta es la cifra más alta de representación femenina que se ha alcanzado en el Congreso de Chile, deja al país por debajo del promedio mundial del 21,3%, y de las Américas, del 24,1%” (Datos consolidados por la Unión Interparlamentaria consultados en enero de 2014).

Consistentemente con los datos mencionados, Marcela Ríos, en el contexto del estudio realizado por FLACSO Chile y el Instituto IDEA Internacional sobre las cuotas de género en América Latina, afirma que es

“en el ámbito de la representación, donde se produce uno de los déficits más evidentes de la democracia en América Latina. Parte importante de ellos se sustenta en la desigualdad de género que caracteriza al ámbito político en la mayoría de los países de la región. La persistente marginación de la mitad de la población de los órganos de representación, la falta de igualdad en el acceso a cargos públicos y la dificultad para que los intereses de las mujeres estén representados, constituyen problemas evidentes de estos regímenes políticos”. (2008:13)

La citada autora señala que son problemas que subsisten en la región a pesar de que en las últimas décadas se ha experimentado un aumento importante de la presencia de mujeres en cargos de elección popular y en otros órganos políticos institucionales (Ríos, 2008:13).

De acuerdo a resultados de elecciones parlamentarias más recientes, el presente se ve más auspicioso. En relación a una mayor participación de la mujer en cargos de elección popular, la Unión Interparlamentaria (UIP), afirma que "en los últimos 20 años se ha asistido a un aumento espectacular de la proporción de mujeres presentes en los parlamentos nacionales de todo el mundo al llegar casi a duplicarse el promedio mundial durante ese periodo; además, todas las regiones experimentaron avances considerables en la consecución del objetivo de un 30% de mujeres en puestos directivos". (UIP, 2015:1)

El promedio mundial de mujeres en los parlamentos nacionales, en una década, casi se ha duplicado, pasando del 11,3% en 1995 al 22,1% en 2015 (+10,8 puntos). No obstante, también se señala que en 2014 se registraron escasos avances en la proporción de mujeres elegidas para ocupar un escaño en los parlamentos nacionales del mundo entero, y solo se registró un aumento de 0,3 puntos del promedio mundial, que llegó a un 22,1% en conjunto, "lo que plantea la cuestión de si hemos alcanzado una barrera invisible". (UIP, 2015:2)

II. Cuotas de género

Según señala la UIP, las mujeres obtuvieron mejores resultados en las elecciones parlamentarias de 2017 en comparación con años anteriores. En 2017, las mujeres ocuparon el 27,1% de todos los escaños renovados en comparación con el 22,3% en 2016 y el 25% en 2015. (UIP 2018: 1)

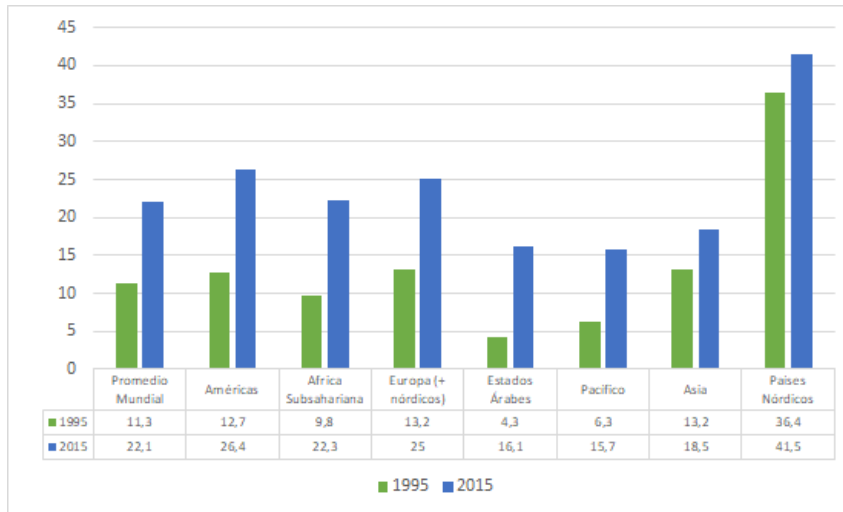
Según la UIP, uno de los motores del cambio han sido

las transformaciones políticas, económicas y sociales de gran calado que han socavado gradualmente los valores patriarcales, han brindado a las mujeres mayores oportunidades de asumir distintas funciones y han abierto el camino a nuevas instituciones políticas. Una segunda vía, más activa, ha consistido en el cuestionamiento de los obstáculos existentes, como la tradicional resistencia de los partidos políticos a contar con mujeres en sus filas, mediante la adopción de “medidas especiales temporales” (y, en particular, cuotas de género para los procesos electorales) con objeto de lograr mejoras en poco tiempo. Antes de 1995, solo un número pequeño de Estados tenía cuotas de género, en la mayoría de los casos adoptadas voluntariamente por los partidos políticos a título individual. Llegados a 2015, las cuotas de género se han generalizado en todo el mundo y existen, con distintos formatos, en más de 120 países. (UIP, 2015:4)

En relación a este aumento en el porcentaje de mujeres, la Unión Interparlamentaria señala, que las cuotas están ganando aceptación como estrategia necesaria para asegurar la inclusión de la mujer, y han estimulado un efecto de “modelo de conducta” entre partidos y en países vecinos.

En todas las regiones del mundo se ha registrado un aumento del porcentaje de mujeres elegidas para formar parte de los parlamentos unicamerales o de la cámara baja de los parlamentos bicamerales, y en todas las regiones, a lo largo de los últimos 20 años, se ha duplicado o triplicado el nivel de representación de las mujeres. La única excepción ha sido la subregión nórdica, cuyo promedio, ya de por sí elevado, aumentó solo 5,1 puntos porcentuales, hasta llegar al 41,5%. (UIP, 2015: 4).

Gráfico 1. Promedios Regionales de Mujeres en Parlamentos (1995/2015) Ambas Cámaras



Fuente: elaboración propia en base a publicación UIP, 2018 p 3.

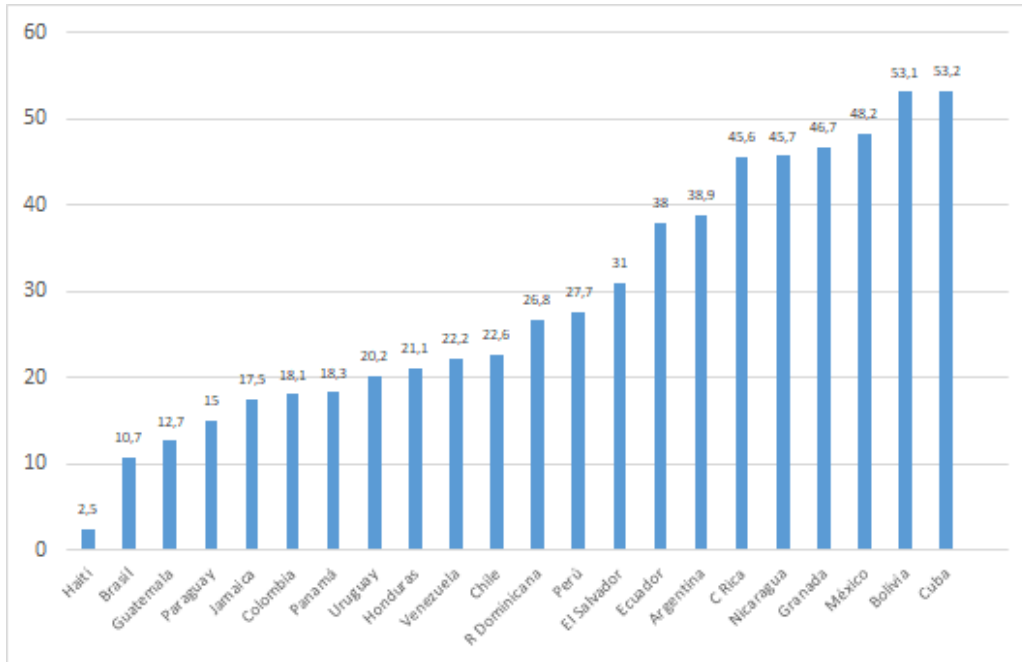
1. América Latina y cuotas de género

Según señala la Unión Interparlamentaria (2015:5), la introducción de cuotas de género en toda América Latina, se originó principalmente a finales de la década de 1990. Actualmente se ha extendido en nueve países: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Chile (UIP, 2018: 2). Los últimos en adoptarlas han sido Chile (enero de 2015), Colombia (julio de 2011) y el Uruguay (marzo de 2009). En la mayoría de los países, cuya aplicación es una obligación impuesta por ley, se exige que los partidos políticos designen un porcentaje mínimo de candidatas. "En las décadas de 1990 y 2000, la cuota en casi todos los países de América Latina era del 30%. Sin embargo, a finales de la década de 2000, comenzó a consolidarse el concepto de "paridad". El primer Estado en aumentar su cuota del 30% al 50% fue Ecuador, en 2008, seguido de Costa Rica en 2009, Bolivia en 2010, Nicaragua y Panamá en 2012, y México en 2014". (UIP, 2018:5)

Como resultado, en el caso de América Latina y el Caribe, la presencia de las mujeres en los órganos legislativos ha aumentado de manera gradual en los últimos años. La región sigue manteniéndose a la cabeza a nivel mundial, alcanzando en mayo del 2018 un promedio de 29,8% (UIP, 2018), aun cuando en el Caribe el promedio alcanza sólo un 19.5%.

Según datos de la CEPAL (Observatorio Igualdad de Género), para el año 2018, 6 países sobrepasan el 40% de parlamentarias: Cuba, Bolivia, Granada, México, Nicaragua y Costa Rica. En el caso de Granada y Costa Rica se destaca el aumento significativo de más de 10 puntos porcentuales, respecto del año anterior, posicionándose dentro de los valores más altos de la región. Asimismo, actualmente como se señala en el siguiente gráfico, 7 países no alcanzan el 20% de representación de mujeres en el parlamento, entre los cuales Haití se posiciona como el más bajo de la región con un 2.5%.

Gráfico 2. Porcentaje mujeres órgano legislativo nacional; Cámara Baja o única (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos CEPAL (Observatorio de Igualdad de Género)

Regulación en México, Ecuador, Bolivia y Costa Rica

El citado informe de la Unión Interparlamentaria, que analiza los avances de la participación de la mujer en los parlamentos del mundo, destaca para la región de Latinoamérica, que la proporción de mujeres en los parlamentos avanzó entre 1995 y 2015, más en Ecuador, donde pasó del 4,5% al 41,6% (+37,1 puntos), y en México, que registró un incremento de 23,8 puntos al pasar del 14,2% al 38%. En el Ecuador, la cuota del 20% aprobada en 1997 fue aumentada al 30% en 2000 y al 50% en 2009, lo que se tradujo, tras las elecciones de 2013, en una proporción de más de un 40% de mujeres en la Asamblea Nacional del Ecuador, incluidas la primera presidenta y las dos primera y segunda vicepresidentas. (UIP, 2015: 5)

En relación a las normas que, en cada caso, han incorporado las cuotas de género para las elecciones, se puede destacar en primer lugar el caso de México, en donde a través del Decreto 135 de 2014, se modifican disposiciones de la Constitución Política, para elevar a rango constitucional la paridad de género en la competencia electoral para las candidaturas al Congreso Federal y los comicios locales (artículo 41). Por otra parte, a través de artículos transitorios del citado Decreto se establece que el Congreso de la Unión debe expedir la Ley General que regule los procedimientos electorales, estableciendo las reglas para garantizar la paridad entre géneros en candidaturas a legisladores federales y locales.

De este modo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2014, establece dentro del procedimiento de registro de candidatos, que "los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal". (Artículo 232. 3)

Asimismo, se establece un sistema de alternancia en las listas entre hombres y mujeres, a través de la siguiente disposición: "Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista". (Artículo 234. 1).

En el caso de Ecuador, la Constitución Política, establece que el "Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos" (artículo 102). De esta forma, la Ley Orgánica Electoral de 2009, denominada Código de la Democracia, aplica el principio de paridad, incluso para la composición de los órganos electorales, como el Consejo Nacional Electoral (artículo 34), las Juntas Electorales (artículo 36), y Juntas de Escrutinio (artículo 40).

La citada norma, en relación a la convocatoria a elecciones, establece que el Consejo Nacional Electoral "reiterará en la convocatoria, la obligatoriedad de cumplir con los principios de equidad, paridad, alternabilidad, secuencialidad entre mujeres y hombres, tanto de principales como de suplentes" (artículo 86). En relación a esta disposición, se puede destacar que además del principio de paridad, se agrega el de alternabilidad entre hombres y mujeres, lo que al igual que en México determina un orden de posición de las candidaturas de hombres y mujeres en las papeletas.

Por otra parte, el Código de la Democracia, también incorpora la obligación de celebrar elecciones primarias o procesos democráticos electorales internos, aplicando el principio de paridad, alternabilidad, secuencialidad entre los afiliados o simpatizantes de las organizaciones políticas; así como la igualdad en los recursos y oportunidades de candidatos y candidatas (artículo 94).

En Ecuador, la norma relacionada con el principio de paridad, alcanza distintos niveles de elección, siendo aplicable a la elección para representantes de la Asamblea Nacional, Parlamento Andino, consejeros regionales, concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales (artículo 160).

Asimismo, se agregan otras medidas tendientes a favorecer la participación de la mujer, por ejemplo en caso de empates entre candidaturas, se establece que "entre candidatos del mismo sexo se procederá a sortear al ganador entre quienes se encuentren en esta situación. Si entre los empatados se encuentra una mujer, tendrá preferencia en la adjudicación en aplicación de las medidas de acción positiva y los principios de equidad y paridad que reconocen la Constitución y la ley, para que ésta ocupe dicho escaño" (artículo 165).

Bolivia, es otro de los países que ha presentado un aumento importante de mujeres en la composición de su poder legislativo. Según señala la UIP, el importante aumento registrado en la representación de las mujeres en su cámara baja, que pasó del 22,3% en 2009 al 53,1% en 2014 (+30,8 puntos) puede atribuirse directamente a la enmienda de su legislación sobre cuotas, con arreglo a la que, en 2010, se incrementó del 30% al 50% la cuota entonces en vigor y se estipuló la alternancia entre nombres de hombres y de mujeres en las listas de candidatos de los partidos. (UIP, 2015;5)

La Ley del Régimen Electoral de Bolivia, establece que "la democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (Artículo 2).

Asimismo, se establecen los siguientes criterios básicos, que aseguran la aplicación de cuotas en las distintas elecciones, además de la alternancia de género en las listas (Artículo 11).

a) Las listas de candidatas y candidatos a Senadoras y Senadores, Diputadas y Diputados, Asambleístas Departamentales y Regionales, Concejalas y Concejales Municipales, y otras autoridades electivas, titulares y suplentes, respetarán la paridad y alternancia de género entre mujeres y hombres, de tal manera que exista una candidata titular mujer y, a continuación, un candidato titular hombre; un candidato suplente hombre y, a continuación, una candidata suplente mujer, de manera sucesiva.

b) En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres.

Concluyendo con los ejemplos en Latinoamérica, la UIP (2015), presenta como un extremo opuesto, lo ocurrido en Costa Rica, en donde se registró una disminución de 5,3 puntos, de la proporción de mujeres elegidas para ocupar un escaño en el parlamento, disminuyendo del 38,6% en 2010 al 33,3% en 2014. Aunque sigue siendo un porcentaje alto desde una perspectiva mundial, "la disminución de 2014 puede atribuirse a que solo un 22% de las listas estaban encabezadas por mujeres" (UIP, 2015).

En el citado país, fue modificada la legislación electoral en 2009, incrementándose la cuota del 40% al 50%. Al igual que los anteriores casos expuestos: México, Ecuador y Bolivia todas las listas de candidatos deben cumplir las normas de paridad y alternancia entre hombres y mujeres; siendo rechazadas en caso contrario.

Específicamente, el Código Electoral de Costa Rica, establece que la participación se regirá por el principio de paridad que implica que todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Todas las nóminas de elección utilizarán el mecanismo de

alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), en forma tal que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina. (Artículo 2)

2. Europa y cuotas de género

El Instituto Europeo de Igualdad de Género, EIGE (2016), señala que "varios Estados miembros de la UE han reforzado su compromiso con la igualdad de género en la toma de decisiones políticas mediante la introducción de cuotas de género obligatorias o voluntarias a fin de propiciar el equilibrio de género en la política e introducir objetivos para tal equilibrio en la selección de candidatos" (2016:3).

De acuerdo a los estudios del EIGE, los Estados miembros con cuotas obligatorias o voluntarias registraron, en promedio, el mayor aumento de representación de mujeres en la política desde 2003. "Las cifras indican que hubo un aumento de 10 puntos porcentuales, alcanzando una media de 29 % de mujeres en los parlamentos nacionales en 2014. En los países sin cuota, la representación de las mujeres se mantuvo en el 27 %, con un aumento mínimo por término medio en relación con la década anterior". (EIGE, 2016:3)

Los países en Europa que cuentan con cuotas legisladas de candidatas son: Irlanda, Polonia, Grecia, Francia, Croacia, Portugal, Bélgica, Eslovenia y España. Otros 14 países cuentan con cuotas voluntarias de partidos políticos, entre los que se encuentran: Reino Unido, Italia, Eslovaquia, Rumania, Alemania, Suecia. No tienen cuotas: Letonia, Bulgaria, Estonia, Dinamarca y Finlandia. (Instituto Europeo de la Igualdad de Género, 2016)

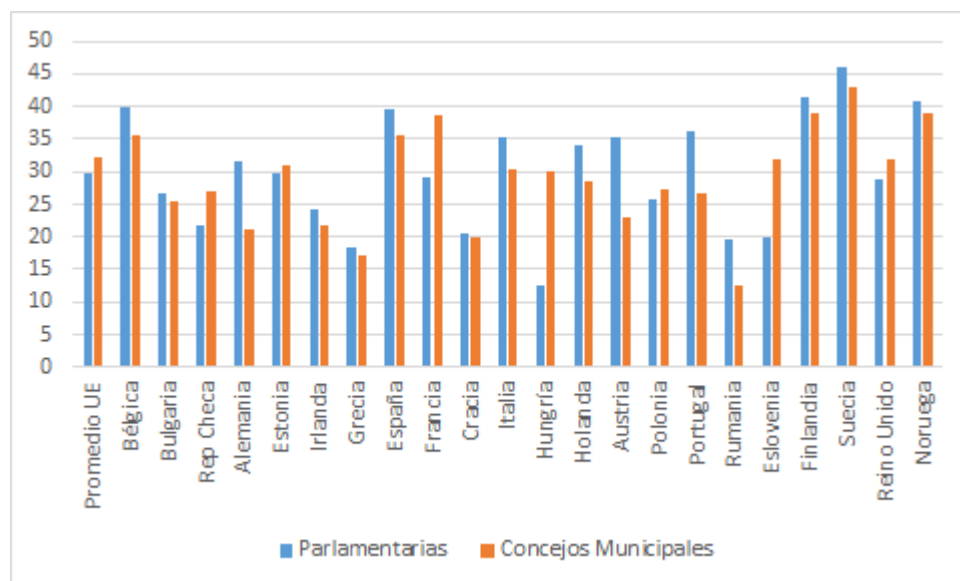
De la misma forma, la Unión Interparlamentaria (2015) destaca los avances en los países de Europa. Según señala, estos también han experimentado un notable aumento de la proporción de mujeres que han sido elegidas para ocupar escaños en los parlamentos nacionales entre 1995 y 2015, que pasó del 13,2% al 25% (+11,8 puntos) (UIP 2015: 6).

Los países nórdicos siguen destacando, tanto en el plano regional como a escala mundial, por la proporción relativamente alta de mujeres que ocupan escaños en sus parlamentos, aun cuando presentan ritmos de cambio algo distintos entre sí. Su aumento global de 5,1 puntos oculta el hecho de que en 3 de esos países —Noruega (+0,3 puntos), Suecia (+3,2 puntos) y Dinamarca (+4,5 puntos)— la variación ha sido muy escasa durante los últimos dos decenios. En cambio, Islandia (+15,9 puntos) y Finlandia (+9 puntos) han realizado mayores progresos (UIP, 2015). Según se ha señalado, Finlandia y Dinamarca no poseen ley de cuotas.

Otros países de Europa Meridional también lograron importantes avances. Entre 1995 y 2015, la proporción de parlamentarias se incrementó en España del 16% al 41,1% (+25,1 puntos); en Francia, del 6,4% al 26,2% (+19,8 puntos); en Portugal, del 13% al 31,3% (+18,3 puntos); y en Italia, del 15,1% al 31% (+15,9 puntos) (UIP, 2015).

En el siguiente gráfico se muestra el porcentaje de participación de mujeres tanto en parlamentos nacionales europeos, como en concejos municipales. Como se puede apreciar, en promedio, la participación de mujeres en la Unión Europea es mayor a nivel local.

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres en Parlamentos Nacionales y Concejos Municipales de Europa



Fuente: Elaboración propia en base a información Instituto Europeo de la Igualdad de Género

Nota: Información de los Parlamentos corresponde a promedio ambas cámaras.

Regulación en España

España aparece catalogada por el Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), como un país de "buenas prácticas" en cuanto a cuotas electorales. Estas se introducen en el año 2007 a la Ley Orgánica del 5/1985, del Régimen Electoral General, a través de la disposición adicional segunda de la L.O. 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Según señala EIGE en "Buenas Prácticas": cuotas electorales que funcionan, dos características son cruciales para su efectividad: en primer lugar, la medida incorpora sanciones efectivas: las listas que no cumplen con las normas no están permitidas. En segundo lugar, está estructurado de tal forma, que evita que a las mujeres se les asignen sistemáticamente lugares al final de la lista, ya que la cuota del 40% se aplica no solo a la lista en su totalidad, sino también a cada grupo de cinco candidatos.

Específicamente el artículo 44 bis dispone que: "Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. **Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico**" (Artículo 44 bis, Ley Orgánica del 5/1985).

Por otra parte, se indica que "lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes" y "lo previsto en el artículo 44 bis de esta ley no será exigible en las candidaturas que se

presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes" (num 2 y 3. Artículo 44 bis, Ley Orgánica del 5/1985).

En España, tanto en el nivel nacional como en el autonómico, establecen la anulación de las candidaturas que no cumplan los requisitos legales sobre la distribución de los candidatos por sexo (Artículo 44 bis)

III. Relación entre los Sistemas electorales y representación de las mujeres

La existencia de leyes de cuota, se produce dentro de un sistema electoral determinado. De acuerdo a *International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*, a través de un estudio sobre Diseño de sistemas electorales (2006), los sistemas proporcionales son casi siempre más accesibles que los mayoritarios para la elección de mujeres. Fundamentalmente esto se debe a que "los partidos están en condiciones de utilizar las listas para promover el ascenso de las mujeres en el plano político y proporcionar a los electores la posibilidad de elegir las como representantes, al mismo tiempo que pueden seguir basando su selección sobre asuntos políticos distintos al de género" (2006:72).

La evidencia internacional sugiere que es menos probable la elección de mujeres bajo los sistemas de pluralidad/mayoría que bajo los sistemas de representación proporcional. Según se cita en el señalado estudio, una investigación internacional comparativa muestra que para el año 2004, en países con democracias establecidas, las mujeres habían alcanzado una representación del 14,4% bajo sistemas de mayoría simple, cifra que prácticamente se duplicaba (27,6%) en aquellos países con sistemas proporcionales.

De acuerdo a la referida evidencia, es posible afirmar que elecciones como las parlamentarias, de concejales y consejeros regionales, que se realizan en nuestro país con sistema proporcional, son más propicias para establecer mecanismos que fomenten una mayor participación y representación de las mujeres en el ámbito político.

Un elemento central del sistema político es la configuración del sistema electoral, debido a lo determinante de sus efectos para la representación política. El sistema electoral, definido como las "reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno" (Nohlen, 2008: 8) se puede clasificar en mayoritario, proporcional o mixto.

Los sistemas mayoritarios o de pluralidad/mayoría, eligen a un solo representante por cada circunscripción o distrito, que para ser electo deberá obtener una mayoría simple o absoluta, de acuerdo a las leyes electorales propias de cada país. Los sistemas proporcionales, en cambio, eligen a más de un representante, para lo cual requieren de una fórmula para la conversión de votos en escaños. (BCN) Por su parte, los sistemas mixtos combinan elementos de los sistemas mayoritarios y proporcionales, considerando las ventajas de uno u otro. Como señalan Shugart y Wattenberg, intentan obtener "lo mejor de ambos mundos".

Sistemas mayoritarios

En el marco de los sistemas mayoritarios, el "síndrome del candidato más ampliamente aceptado" -que por lo general es hombre- afectaría las opciones de las mujeres para obtener escaños en el Parlamento,

en tanto serían “menos susceptibles de ser seleccionadas como candidatas por estructuras de partido dominadas por hombres” (IDEA:42)

En la misma comparación efectuada durante el año 2012, disminuye levemente la brecha, arrojando un 14% y un 25%, respectivamente, lo que podría explicarse según los expertos “por la instrumentación de políticas que han regulado o propiciado la equidad de género al interior de los países, como por ejemplo los asientos reservados para mujeres en el parlamento” (ACE Project)

Sistemas proporcionales

En términos generales, los sistemas de representación proporcional basados en listas, hacen más probable la elección de representantes de grupos o culturas minoritarias (IDEA: 71). En el entendido de que las mujeres poseen una participación sustantivamente menor que los hombres en las instancias de representación política, propias de sistemas democráticos, este argumento es aplicable al caso del género.

Es decir, en la medida que los sistemas proporcionales benefician la representación de la minoría, en la práctica incrementan la presencia de mujeres -aunque numéricamente no sean una minoría- (Ventura: 8)

IV. Avances legislativos en Chile sobre cuotas de género

Durante la discusión del proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, la citada autora, Marcela Ríos (2014), intervino en representación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, refiriéndose al tema de las cuotas para incrementar el número de mujeres en el Congreso Nacional.

“Al respecto, señaló que Chile tiene una de las peores representaciones femeninas en América Latina. Lo anterior, afirmó, se explica porque los partidos políticos tienden a nominar a hombres. Remarcó que el promedio total entre los años 1989 y 2013, de todos los partidos que participaron en las elecciones parlamentarias, el 90% de candidatos fueron hombres”.

Con la aprobación del mencionado proyecto, a través de la publicación de la Ley N°20.840, se introduce una ley de cuotas que obliga a los partidos políticos, a partir de las elecciones parlamentarias de 2017 hasta las de 2029, a presentar un porcentaje de mujeres entre sus candidatas para las elecciones parlamentarias. Es importante destacar que la referida obligación se estableció solo para las elecciones parlamentarias.

Específicamente el inciso quinto artículo 3°bis, Ley °18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, establece que:

"De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas

mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito".

Asimismo se incorporan, en el ámbito del financiamiento especial para candidatas, dos disposiciones transitorias en la Ley 19.884, sobre transparencia, límite y control de gasto electoral. En la primera, se establece la entrega de un monto de 500 UF por cada candidata que haya resultado electa, a los partidos políticos a los que pertenezca. En la segunda, se establece el derecho a un reembolso adicional a las candidatas a senadoras y diputadas de sus gastos electorales, de cargo fiscal, de 0,0100 UF por cada voto obtenido.

1. Efectos de la aplicación de Ley de Cuotas en elecciones parlamentarias 2017

De acuerdo a la opinión de expertas en la materia, como Marcela Ríos,

"(...) a pesar de que queda mucho por avanzar en esta materia, se reconoce el avance que significó la Ley de Cuotas. Al respecto señala que, "quien cree que el salto cuantitativo se debe en gran parte a la nueva legislación, los datos que tenemos muestran cómo se venía dando el ritmo de crecimiento desde el 89' hasta ahora. Nunca habíamos tenido una elección en que se pegara un salto tan alto. Eso, por sí solo, no habría ocurrido sin la ley de cuotas. Lo que hacen las cuotas es precisamente lo que pasó: acelerar la entrada de las mujeres al Congreso, porque incide directamente en la cantidad de mujeres en competencia". (Radio Universidad de Chile, Noviembre 2017)

En el mismo sentido, la organización no gubernamental Comunidad Mujer (2017), especifica que "los resultados obtenidos por las mujeres en estas elecciones son positivos, las cuotas funcionan como mecanismo acelerador de la paridad de género". Según sus fuentes, se ha logrado un incremento de cerca de 7 puntos porcentuales, muy superior a los 1,6 puntos promedio con los que lentamente se venía avanzando desde 1989. De 15,8% de representantes femeninas se aumentó a 22,6% en la nueva Cámara Baja (de 19 a 35 diputadas, de un total de 155 escaños) y a 23,3% en el Senado (de 6 a 10 senadoras, de un total de 43 escaños)" (Comunidad Mujer: 1).

En relación a las últimas elecciones senatoriales, es importante destacar que en las siete regiones impares del país, con excepción de la Región Metropolitana, se eligieron 23 senadores, los que sumados a los 20 que actualmente se encuentran en ejercicio, conforman un Senado de 43 miembros. Recién el 2021 se llegará a los 50 senadores contemplados por la modificación de la ley electoral. En el caso de las mujeres, las seis senadoras electas en 2017, se suman a las 4 parlamentarias en ejercicio, cuyas circunscripciones no debían elegir representantes en dicho proceso.

De acuerdo a los resultados, es posible apreciar un efecto positivo de la ley de cuotas. En términos porcentuales el aumento de mujeres electas es de 6% en el Senado (10 senadoras) y de 6,8% en la Cámara de Diputados (35 diputadas).

2. Diputadas electas por partidos políticos

En relación a la inscripción de candidaturas de mujeres por parte de los partidos políticos, finalmente del total de inscritos, un 41,3% fueron mujeres, superando el promedio histórico de 11,25% (Serval: 2017).

Según señala Comunidad Mujer (2017), al observar el total de candidaturas electas dentro de cada partido político, tanto el PPD (50%), RD (40%), el PC (37,5%), RN (27,8%) y FRVS (25%) están sobre la participación femenina general de la Cámara Baja (22,6%).

A nivel de listas parlamentarias, es el Frente Amplio quien tiene mayor participación femenina entre sus candidatos electos (35%), mientras que La Fuerza de la Mayoría tiene un 27,9% y Chile Vamos alcanza el 18,1%.

Al analizar la distribución total solo de diputadas electas según lista y partido, se aprecia que un 37% corresponde al conglomerado de Chile Vamos (13), un 34,3% a la lista de La Fuerza de la Mayoría (12) y un 20% a la lista del Frente Amplio (7).

A nivel de partidos políticos, la mayor cantidad de mujeres electas corresponden a Renovación Nacional con un 28,6% (10 diputadas), seguido por el PPD, el Partido Socialista y Revolución Democrática (4 diputadas por cada partido). (Comunidad Mujer: 12)

3. Distribución de las diputadas electas

Según se señala en la citada publicación de Comunidad Mujer (2017:6), si bien se contó con candidaturas de mujeres en todos los distritos del país, los resultados tras las elecciones dejan a ocho distritos (de un total de 28) sin participación femenina entre las diputadas electas. Los distritos que actualmente cuentan solo con representantes hombres son: D1 (Arica y Parinacota); D2 (Tarapacá); D5 (Coquimbo), D15 (O'Higgins 1); D17 y D18 (Maule); D23 (Araucanía 1) y D24 (Los Ríos).

Por otro lado, se pueden observar distritos paritarios e incluso con una proporción mayor de mujeres, como es el Distrito 3 (Antofagasta) con un 60% de mujeres conformando la tasa de participación femenina más alta del país, con tres representantes electas, de un total de 5 escaños en competencia. También, destaca el Distrito 9 (Metropolitana) con un 57,1% de mujeres, donde fueron electas cuatro mujeres de un total de 7 cupos disponibles. Y, en tercer lugar, el Distrito 16 (O'Higgins) con 50% de mujeres representantes (2 de 4 cupos).

4. Financiamiento a candidatas mujeres

En relación al financiamiento a las candidaturas de mujeres, Espacio Público, a través de la plataforma "Lupa Electoral", realizó un estudio para analizar si el aporte a las campañas femeninas era comparable y competitivo con respecto al que reciben las candidaturas masculinas, llegando a importantes

conclusiones que muestran una gran diferencia, siendo los candidatos hombres quienes reciben más aportes tanto privados, como de los partidos políticos.

De acuerdo a los datos entregados por el Servel, se destacan las siguientes conclusiones en relación a la distribución de ingresos totales entre candidatas mujeres y hombres al Congreso:

- En el total de aportes, los candidatos hombres reciben en promedio prácticamente el doble de aportes que las mujeres (1.9 en el caso de la Cámara de Diputados y 2.18 en el caso del Senado)
- La mayor diferencia en el caso de candidatos a diputados se aprecia en el acceso al crédito, donde los hombres reciben 3 veces más recursos que las mujeres.
- En el caso del Senado, la mayor diferencia se da en los aportes de personas con publicidad (aportes de personas identificadas), que le dan a los candidatos hombres un poco menos de 4 veces más recursos que a las mujeres.
- En el caso de los partidos, la brecha ha ido disminuyendo con el correr de la campaña. Sin embargo, a los candidatos a diputados se les da aproximadamente un 40% más a los hombres y, en el Senado, es aún mayor, donde se les da un 66% más que a sus compañeras mujeres.
- En el top 20 de candidatos a diputados que reciben más financiamiento, la mayoría son hombres (90%), encontrándose sólo 2 mujeres en el ranking.
- En el top 20 de candidatos a senadores que reciben más financiamiento, si bien la mayoría son hombres (90%), las primeras 2 son mujeres.

En las siguiente Tabla 1, se muestra el detalle de las diferencias existentes entre los ingresos para el financiamiento de campañas electorales entre hombres y mujeres. Se incluyen el acceso a créditos, el aporte de personas sin publicidad (es decir aportes anónimos), el de los partidos políticos, el propio y el de personas con publicidad.

Tabla1. Diferencia en aportes al financiamiento de campaña electoral entre hombres y mujeres

DIPUTADOS	HOMBRES	MUJERES	Total general	% H	% M	PROMEDIO H	PROMEDIO M	% H	% M	Diferencia
Crédito	\$ 805.664.662	\$ 182.727.531	\$ 988.392.193	82%	18%	\$ 1.431.021	\$ 460.271	16%	9%	211%
Personas s/publicidad	\$ 293.972.272	\$ 113.684.917	\$ 407.657.189	72%	28%	\$ 522.153	\$ 286.360	6%	6%	82%
Partido Político	\$ 2.009.502.381	\$ 1.038.850.000	\$ 3.048.352.381	66%	34%	\$ 3.569.631	\$ 2.616.751	39%	52%	36%
Propio	\$ 880.331.080	\$ 322.786.150	\$ 1.203.117.230	73%	27%	\$ 1.563.643	\$ 813.063	17%	16%	92%
Personas c/publicidad	\$ 1.111.456.342	\$ 323.458.233	\$ 1.434.914.575	77%	23%	\$ 1.974.168	\$ 814.756	22%	16%	142%
Total general	\$ 5.100.926.737	\$ 1.981.506.831	\$ 7.082.433.568	72%	28%	\$ 9.060.261	\$ 4.991.201	100%	100%	82%
SENADORES	HOMBRES	MUJERES	Total general	% H	% M	PROMEDIO H	PROMEDIO M	% H	% M	Diferencia
Crédito	\$ 378.787.939	\$ 217.000.000	\$ 595.787.939	64%	36%	\$ 4.856.256	\$ 4.018.519	17%	28%	21%
Personas s/publicidad	\$ 56.182.798	\$ 16.872.599	\$ 73.055.397	77%	23%	\$ 720.292	\$ 312.456	3%	2%	131%
Partido Político	\$ 778.200.000	\$ 329.414.600	\$ 1.107.614.600	70%	30%	\$ 9.976.923	\$ 6.100.270	35%	43%	64%
Propio	\$ 496.938.507	\$ 107.820.000	\$ 604.758.507	82%	18%	\$ 6.371.007	\$ 1.996.667	22%	14%	219%
Personas c/publicidad	\$ 509.361.880	\$ 90.620.398	\$ 599.982.278	85%	15%	\$ 6.530.281	\$ 1.678.156	23%	12%	289%
Total gral.	\$ 2.219.471.124	\$ 761.727.597	\$ 2.981.198.721	74%	26%	\$ 28.454.758	\$ 14.106.067	100	100%	102%

Fuente: Lupa Electoral

5. Extensión de la Ley de Cuotas a otras elecciones

En términos generales, las evaluaciones del debut de la Ley de Cuotas en las Elecciones Parlamentarias son positivas. Sin embargo, sus efectos evidentes en el aumento del número de mujeres que componen la Cámara de Diputados (35 mujeres de 155) y Senado (10 mujeres de 43), hace manifiesta la necesidad de extender la ley de cuotas a otro tipo de elecciones.

Al respecto, se puede destacar la opinión de Marcela Ríos (2006), quien insiste en que la ley de cuotas debe ampliarse a otro tipo de elecciones. “Hoy los partidos solo se tienen que preocupar de buscar candidatas mujeres para el Congreso y no tienen que hacer el mismo esfuerzo para elecciones regionales o comunales y eso es un contrasentido”.

Con todo, aun cuando las elecciones de consejeros regionales no forman parte de la ley de cuotas, según señala Servel (2017), “también registraron un incremento en el porcentaje de candidatas. Así, en las primeras elecciones para elegir dichas autoridades, en 2013, hubo un 19,6% de mujeres; en el actual proceso, de 1.650 candidatos 447 son mujeres y representan un 27,1% del total”.

De los 278 cargos a elegir en las pasadas elecciones de consejeros regionales, 74 mujeres fueron electas, representando el 26.6% del total (Servel, 2017).

Referencias

ACE Project.

Sistemas Electorales. Disponible en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd01/esd01a/esd01a01> (diciembre, 2018)

CEPAL (2018)

"Poder local: porcentaje de mujeres alcaldesas electas" y "Poder local: porcentaje de mujeres concejales electas", *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, cifras correspondientes a 2011, <http://www.cepal.org/oig/adecisiones/> (diciembre, 2018).

"Indicadores poder legislativo: porcentajes de mujeres en órganos legislativos"

Comunidad Mujer

(2012) Resultados elecciones municipales 2012. Disponible en: <http://www.comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2012/11/RESULTADOS-ELECCIONES-MUNICIPALES-2012-VF.pdf> (diciembre, 2018)

(2017) Boletín N°40, noviembre 2017. Disponible en: http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2017/11/BOLETIN-40_cuotas-06.12.pdf (diciembre, 2018)

Espacio Público (2017)

Lupa Electoral. Disponible en: <https://www.lupaelectoral.cl/category/hombres-vs-mujeres/> (diciembre, 2018)

IDEA Internacional.

(2006) Diseño de Sistemas Electorales: EL nuevo manual de IDEA Internacional. México D.F. 2006

(2008) Del Dicho al Hecho, manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos. 2008. Disponible en: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/del-dicho-al-hecho.pdf> (diciembre, 2018)

(s/f) Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional. Disponible en: <http://www.idea.int/publications/esd/upload/DISE%C3%91O%20ELECTORAL.pdf> (diciembre, 2018).

Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE)

(2016) La igualdad de género en los puestos de responsabilidad política.

Buenas Prácticas: España. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/good-practices/spain/electoral-quotas-work> (diciembre, 2018)

NOHLEN, Dieter.

Sistemas electorales en su contexto, México D.F, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.

OCDE (2014)

"Women's leadership in public life". En *Women, Government and Policy Making in OECD Countries: Fostering Diversity for Inclusive Growth*, 2014. Pág. 25. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210745-4-en> (diciembre, 2018)

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2005)

Division for the Advancement of Women (DAW). Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Processes, with Particular Emphasis on Political Participation and Leadership. Report of the Expert Group Meeting. EGM/EPDM /2005/REPORT. 24-27 Octubre, 2005. Disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/eqm-men/FinalReport.pdf> (diciembre, 2018)

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

(2014) Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo, marzo de 2014. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Informe-Auditor%C3%ADa-a-la-Democracia_2014.pdf (diciembre, 2018)

(2016) Documento trabajo, Mujeres y Elecciones Municipales 2016. Disponible en: <http://bcn.cl/200ca> (diciembre, 2018)

Ríos Tobar, Marcela (Editora).

(2008) Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina. IDEA Internacional y FLACSO Chile. Santiago, Chile: Catalonia, 2008. Disponible en: <http://www.idea.int/sites/default/files/publications/mujer-y-politica-el-impacto-de-las-cuotas-de-genero-en-america-latina.pdf> (diciembre, 2018)

(2006) Cuotas de Género: Democracia y representación, FLACSO-Chile - IDEA International, Santiago, 2006. Disponible en: <http://www.flacsochile.org/wp-content/uploads/2015/05/Cuotas-de-G%C3%A9nero-Democracia-y-Representaci%C3%B3n.pdf> (diciembre, 2018)

Servicio Electoral (2017).

Disponible en: <https://www.servelec.cl/historico-23-de-mujeres-candidatas-fueron-electas-en-las-parlamentarias-2017/> (diciembre, 2018)

SHUGART, M. y WATTENBERG, M.

Mixed-Member Electoral Systems, Comparative Politics, Oxford, 2003.

Unión Interparlamentaria (UIP)

(2015) Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años. Disponible en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-sp.pdf> (diciembre, 2018)

(2018) Las mujeres en el parlamento en 2017 perspectiva anual.

Referencia Legislativa

Ley N°19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral. Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=213283&idParte=0> (diciembre, 2018)

Ley 18.700, orgánica constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30082> (diciembre, 2018)

Ley 20.840, sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1077039> (diciembre, 2018)

Historia de la Ley 20.840. Disponible en: <http://www.bcn.cl/historiadela/nc/historia-de-la-ley/3997/> (diciembre, 2018)

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)