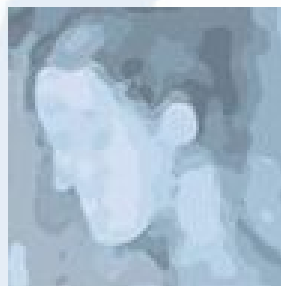
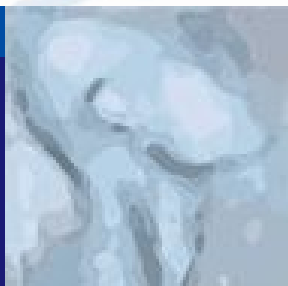


# cuotas de género democracia y representación



cuotas de género: democracia y representación

Marcela Ríos Tobar  
Investigadora responsable  
Coordinadora Programa de Gobernabilidad  
FLACSO - Chile

Investigadores asistentes

Andrés Villar  
Carolina Aguilera  
Maggi Cook  
Daniela Hormazábal



Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

301.444 Ríos, Marcela; Villar, Andrés; IDEA; FLACSO-Chile  
R586 Cuotas de género: democracia y representación.  
Santiago, Chile: FLACSO, 2006.  
55pp.  
ISBN: 956-205-211-7

PARTICIPACION POLITICA DE LA MUJER; REPRESENTACION  
POLITICA; SISTEMA ELECTORAL; MUJERES; AMERICA LATINA

Registro de propiedad intelectual: N° 155.596

#### Sobre IDEA Internacional

Fundado en 1995, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) es una organización intergubernamental con 24 países miembros. IDEA trabaja con democracias nuevas y democracias largamente establecidas, ayudando a desarrollar las instituciones y la cultura democrática. Trabaja a través de experiencias comparadas, analiza los retos de la situación de la democracia, brinda asistencia, herramientas y desarrolla estrategias en política a través de las siguientes líneas de trabajo:

- I. Participación política, sobre todo para aquellos con baja representación.
- II. Sistemas electorales, en cuanto a su dirección y observación.
- III. Sistema de representación política.
- IV. Construcción de la democracia y el manejo de conflictos.

Sede para la Región Andina: Andrés Reyes, 191. San Isidro. Lima. Perú.

Teléfono: +51 1 440 40 92

© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005

Publications Office

International IDEA

SE . 103 34 Stockholm

Sweden

---

#### Sobre FLACSO - Chile

Es un organismo internacional, autónomo, creado en 1957 a iniciativa de UNESCO con la misión de contribuir al desarrollo de América Latina a través de la producción de conocimiento y docencia de post-grado. Este proyecto cuenta con el apoyo de la Fundación Ford. Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad del Programa y no reflejan el pensamiento de la Fundación Patrocinante.

---

Las opiniones y los énfasis destacados en el texto, son de exclusiva responsabilidad de su autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de IDEA ni de FLACSO-Chile.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio existente sin la autorización explícita y escrita de ambas organizaciones. Este libro puede ser citado siempre que se dé el respectivo crédito.

IDEA y FLACSO-Chile apoyan la distribución de este trabajo y tramitarán con rapidez los pedidos de reproducción o traducción del mismo.

Diseño y diagramación: Michelle Piffre    Imprenta: Maval Ltda.    Producción: Carolina Contreras

## Índice

Síntesis	5
Prefacio	7
Introducción	9
I. Mujeres y representación	11
1. Chile y el contexto regional	11
2. Los sistemas electorales y el acceso de las mujeres a cargos de elección popular	16
3. El rol de los partidos políticos	24
4. Resultados electorales y género	29
II. ¿Qué son las cuotas de género?	30
1. ¿Cómo funcionan las cuotas? / Tipos de cuotas	32
2. El debate en torno a las cuotas	36
III. Cómo han funcionado las cuotas en América Latina	38
1. Impacto de las leyes de cuotas	39
2. El ritmo de crecimiento de la representación femenina	41
3. Estudios de casos	42
Conclusiones	45
Referencias bibliográficas	48

## Lista de gráficos, tablas y anexos

Gráfico 1 : Mujeres parlamentarias: promedio a nivel mundial (porcentaje)	11
Gráfico 2 : Participación de mujeres en congreso chileno (porcentaje)	12
Gráfico 3 : Representación demográfica y política por sexo (porcentaje)	13
Gráfico 4 : Mujeres en la cámara baja o unicameral en América Latina y el Caribe (%)	14
Gráfico 5 : Tasa de participación política y laboral de la mujer en América Latina, 2004 (%)	15
Gráfico 6 : Promedio de participación de mujeres en 182 parlamentos según sistemas electorales (porcentaje)	16
Gráfico 7 : Representación de parlamentarias en 24 parlamentos	17
Gráfico 8 : Candidatas a cámara baja 1989 - 2005 (porcentaje)	27
Gráfico 9 : Porcentaje de mujeres en 17 congresos de América Latina (%)	39
Tabla 1 : Ranking mundial presencia de mujeres en los parlamentos	20
Tabla 2 : Variables electorales y su efecto en la representación femenina	22
Tabla 3 : Partidos políticos en América Latina con sistema de cuotas	25
Tabla 4 : Promedio de candidatas a diputadas por partido (1989 - 2005)	28
Tabla 5 : Tipos de cuotas en el mundo	32
Tabla 6 : Cuándo y cómo se aplican las cuotas	34
Tabla 7 : Argumentos a favor y en contra de las cuotas	36
Tabla 8 : Aprobación de leyes de cuota en América Latina	38
Tabla 9 : Ritmo de crecimiento de las cuotas en América Latina	40
Tabla 10 : Ritmo de crecimiento de la representación femenina en los congresos en A.L.	41
Anexos	
Tabla 11 : Países latinoamericanos con ley de cuotas	51
Tabla 12 : Tipos de cuotas según países	52

## Síntesis: ideas centrales del Informe

- La sub representación de las mujeres en las esferas de la democracia constituye un déficit de nuestro sistema democrático. La proporción de mujeres en el congreso chileno (12,6%) está por debajo del promedio mundial (16,6%) y bajo, también, del promedio del continente americano (20,3%).
- Los factores que inciden más directamente en establecer barreras a las mujeres para acceder a cargos de elección popular son de carácter político-institucional. Los factores que afectan en forma directa las oportunidades y barreras que enfrentan las mujeres para ser nominadas a candidatas, y una vez en competencia, para ser electas al congreso son: el sistema electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y la existencia de mecanismos de acción positiva.
- Los sistemas de representación proporcional (RP) son más favorables que los sistemas mayoritarios para la representación femenina. Los 15 países que encabezan la lista de estados con mayor representación femenina utilizan alguna variante de sistema electoral de representación proporcional. Los sistemas mayoritarios - en distritos uninominales - han demostrado ser los más desventajosos para las mujeres desde este punto de vista.
- Algunos sistemas de representación proporcional funcionan mejor que otros para el acceso de las mujeres. Los sistemas que garantizan una elevada magnitud de partido - por medio de una combinación de elevadas magnitudes de distrito y un umbral de votos para la obtención de escaños superior, combinados con listas cerradas - generan condiciones más favorables para la representación femenina.
- El sistema binominal desincentiva el acceso de las mujeres al congreso. A pesar de ser un sistema de RP tiene fuertes efectos mayoritarios con el consiguiente efecto negativo en la representación femenina. Su baja magnitud de distrito, sus listas abiertas, baja competitividad y los incentivos que genera en los partidos para privilegiar a los incumbentes, han magnificado las barreras de entrada y los obstáculos que deben enfrentar las mujeres para acceder al congreso.
- Las cuotas se sustentan en la visión que las condiciones sociales, por sí solas, no solucionan las desigualdades existentes en una sociedad. Es por esto que el Estado y otras instituciones (como partidos políticos) mediante su legislación o normativa intervienen para generar condiciones efectivas de igualdad de oportunidades, en este caso, en el acceso al poder.
- Las cuotas en América Latina han demostrado ser un mecanismo efectivo para aumentar en forma rápida la presencia de las mujeres en el poder legislativo. La tendencia general muestra que los países de la región que han implementado estos mecanismos, muestran en promedio, ritmos más acelerados de incorporación de mujeres a los respectivos congresos y niveles absolutos más altos que aquellos donde no se han utilizado.

## Prefacio

Un sistema democrático implica, en su sentido más amplio y a la vez simple, el gobierno conducido con el consentimiento libre y soberano del pueblo y donde todos sus ciudadanos tienen el mismo derecho de participar activamente en esa conducción. ¿Cómo es posible entonces fortalecer ese sistema ahí donde persisten dificultades para que ese derecho básico de participación igualitaria sea ejercido por ciudadanos y ciudadanas? Esta es la incógnita que nos presenta la persistente sub representación de las mujeres en las instituciones democráticas de nuestra región y a la cual éste informe ha querido atender.

Las democracias latinoamericanas, y la chilena en particular, siguen mostrando serias deficiencias en términos de representatividad de género en sus instituciones políticas. La presencia de mujeres en los respectivos parlamentos, muestra que persisten serias interrogantes respecto de la capacidad de estos regímenes políticos de generar condiciones reales de igualdad de derechos para todos sus ciudadanos y de ser auténticamente representativos.

Es por ello, que en este informe la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) junto al Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) han optado por presentar una mirada panorámica de la participación política de la mujer en Chile y de las medidas que se han estado utilizando en otros países del continente americano y del mundo para promover una mayor equidad de género en la representación: las cuotas de género. Esto como un aporte al debate sobre calidad de la democracia, representación y reformas electorales.

Creado en 1995, IDEA es una organización intergubernamental integrada por estados de todos los continentes, y tiene como objeto apoyar y fomentar la democracia sostenible en todo el mundo. IDEA funciona analizando y supervisando las tendencias democráticas, además de todo lo vinculado directamente a reformas políticas orientadas a desarrollar y a consolidar la calidad de las instituciones y la cultura de la democracia.

En este sentido y bajo la línea de su preocupación por el buen funcionamiento de los sistemas democráticos en el mundo es que IDEA, en conjunto con la Universidad de Estocolmo trabajan en un proyecto a nivel global que tiene como objetivo la elaboración de conocimientos prácticos y comparados sobre las *cuotas de género* orientadas a aumentar la representación femenina en los distintos países del mundo: *Quota Project*.

Por su parte, FLACSO-Chile es un organismo internacional de carácter académico, regional y autónomo; creado en 1957 por los gobiernos de América Latina y el Caribe por iniciativa de UNESCO. Su propósito es promover la docencia y la investigación en ciencias

sociales y contribuir al desarrollo y la integración de la región.

Dentro de sus ejes temáticos FLACSO-Chile incorpora el Programa de Gobernabilidad, el que realiza investigaciones y publicaciones con el objetivo de fortalecer la democracia como sistema de gobierno, con especial énfasis en temas relativos a la calidad de la representación, el perfeccionamiento de las instituciones democráticas a las necesidades de sociedades contemporáneas y la equidad e igualdad de oportunidades para ciudadanos y ciudadanas.

En la actualidad el Programa de Gobernabilidad está participando activamente en la discusión sobre la reforma del sistema electoral y la posible inclusión de una ley de cuotas en este proceso. *Cuotas de Género: Democracia y Representación*, representa un insumo más en este sentido.

Finalmente, FLACSO-Chile e IDEA quisieran expresar su agradecimiento a todas las personas que hicieron posible la publicación de este documento que se entrega al lector con la aspiración de contribuir al debate necesario e imprescindible entre académicos, dirigentes políticos, autoridades y ciudadanos, comprometidos con la calidad y representatividad de la democracia y la equidad en Chile, América Latina y el Caribe.



Vidar Helgesen  
Secretario General  
IDEA Internacional



Claudio Fuentes  
FLACSO-Chile



## Introducción

La relación entre representantes y representados es constitutiva de la democracia como régimen de gobierno y por tanto, de su legitimidad y eficacia. Ahí donde existe una disonancia entre la ciudadanía y sus representantes, donde éstos no reflejan fielmente la diversidad que compone esa comunidad, donde sectores importantes no tienen acceso directo a la representación, se cuestiona el sistema democrático en su conjunto.

Así, la debilidad democrática está íntimamente asociada a los vacíos de representación producidos cuando: las autoridades públicas electas no reflejan la diversidad existente en una comunidad, los ciudadanos y ciudadanas no gozan de un derecho *efectivo* para presentarse y competir a cargos públicos y/o existe una escasa efectividad por parte de los representantes para mediar entre los intereses de sus representantes y el sistema político.

Es aquí, en el ámbito de la representación donde se produce uno de los déficit 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 sean representados, constituyen problemas evidentes

de estos regímenes políticos.

Problemas que subsisten a pesar que en las últimas décadas se ha experimentado un aumento importante en la presencia de mujeres en cargos de elección popular y otros órganos político-institucionales en la región, este aumento sigue siendo muy disímil entre países, y aún deficitario en su conjunto si los niveles reales de representación femenina son evaluados.

La sub representación de las mujeres en América Latina, y en Chile en especial, es sin duda problemática a la luz de la más mínima de las definiciones de *democracia*: un régimen democrático permite que todo ciudadano tenga el derecho a elegir a sus representantes y ser elegido como tal. En la actualidad las mujeres chilenas no tienen las mismas posibilidades que los hombres de ser electas como representantes. He ahí un problema; tanto más inquietante en un país con relativamente altos niveles de desarrollo humano y un régimen democrático que es persistentemente evaluado en forma positiva respecto de la estabilidad y solidez de sus instituciones.

¿Cuáles son las causas que explican este problema? ¿Será posible que las chilenas estén menos interesadas en la política y en la vida pública que sus contrapartes latinoamericanas? ¿Se trata acaso de que las mujeres que participan en política en

Chile son menos meritorias que sus contrapartes en otras latitudes y por eso su escasa presencia en ese espacio? Si no es así, ¿podemos atribuir esta situación a factores exclusivamente económicos o culturales?

La evidencia mundial muestra que dichos factores inciden en generar condiciones de mayor igualdad de género en el acceso al poder, pero ellos actúan en forma gradual y con una fuerte intermediación de factores político-institucionales como los sistemas electorales, el comportamiento de los partidos políticos y la existencia o ausencia de mecanismos de acción positiva orientados a incrementar el acceso de las mujeres al cargos de poder.

El presente trabajo se propone contribuir al debate en curso respecto de la representación política de las mujeres y los factores políticos que inciden en ésta. Busca entregar un diagnóstico de la presencia de mujeres en el poder legislativo en Chile y de los factores que explicarían la sub representación de la que son objeto. Se propone además, realizar un análisis detallado de las *cuotas de género* como un mecanismo que permite enfrentar ese déficit democrático a partir de iniciativas políticas impulsadas directamente por los estados.

La adopción de cuotas de género, ya sea por un partido político o por un Estado, ha generado fuertes y profundos debates políticos y normativos en el mundo. Los supuestos y principios que sustentan las cuotas interpelan conceptos fundamentales para la convivencia de una comu-

nidad política, tales como el sentido de la democracia, la representación y el principio de igualdad. Es por ello que FLACSO ha querido entregar insumos para enriquecer el debate en curso entregando evidencia empírica de la experiencia acumulada en América Latina y en el mundo de la implementación de las cuotas y su impacto.

En la primera parte del informe, se realiza un análisis comparado de la participación de las mujeres en el poder legislativo a nivel regional y su evolución en el caso específico de Chile. En concreto, el objetivo es identificar qué factores inciden para que las mujeres chilenas hayan encontrado mayores dificultades para incorporarse a cargos de elección popular en comparación con sus pares en otros países de la región.

En la segunda sección se entregan elementos conceptuales para entender qué son las cuotas de género, cuáles son los tipos de cuota que se han utilizado en el mundo y cómo se vinculan con los distintos sistemas electorales. En la última parte del informe, se estudia cómo han funcionado las cuotas en América Latina.

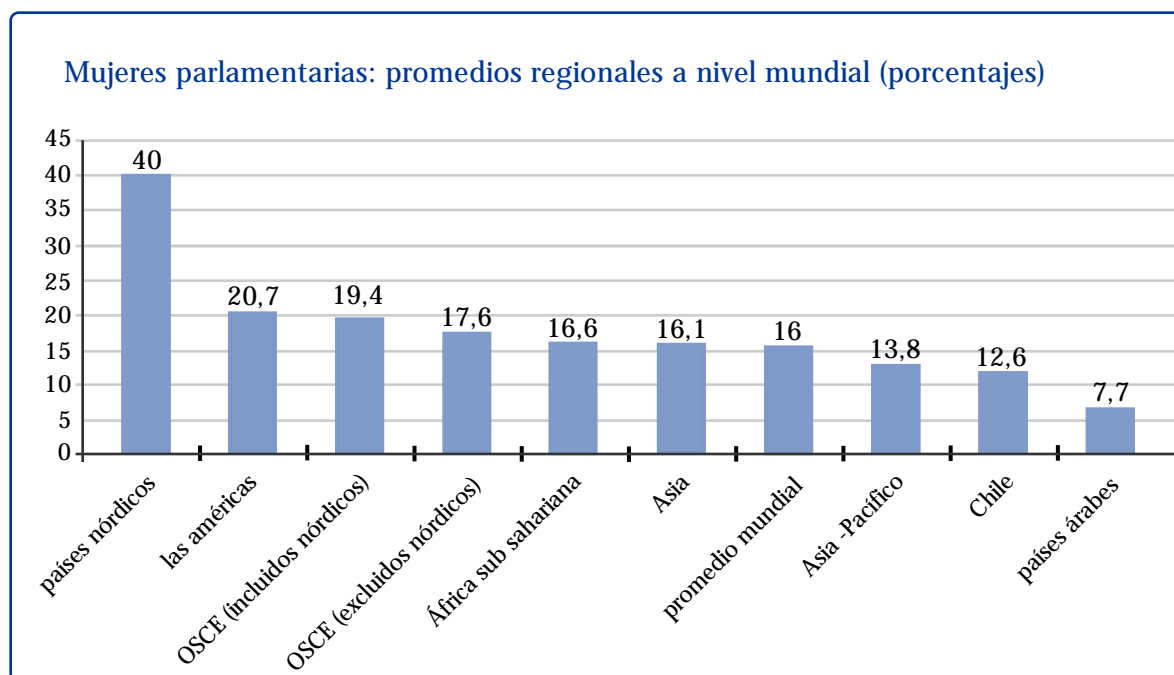
# I. MUJERES Y REPRESENTACIÓN

## > 1. Chile y el contexto regional

La participación de mujeres en cargos de representación popular tiende a ser baja a nivel mundial. Es en la región de los países nórdicos donde, como promedio, existe mayor presencia femenina en los congresos y en los países árabes donde la proporción es más baja.

A pesar de la reconocida solidez de sus instituciones democráticas y de la alta participación electoral de las mujeres en Chile, su presencia en el poder legislativo se ha mantenido por debajo del promedio mundial y bajo, también, del promedio para el continente americano.

Gráfico 1



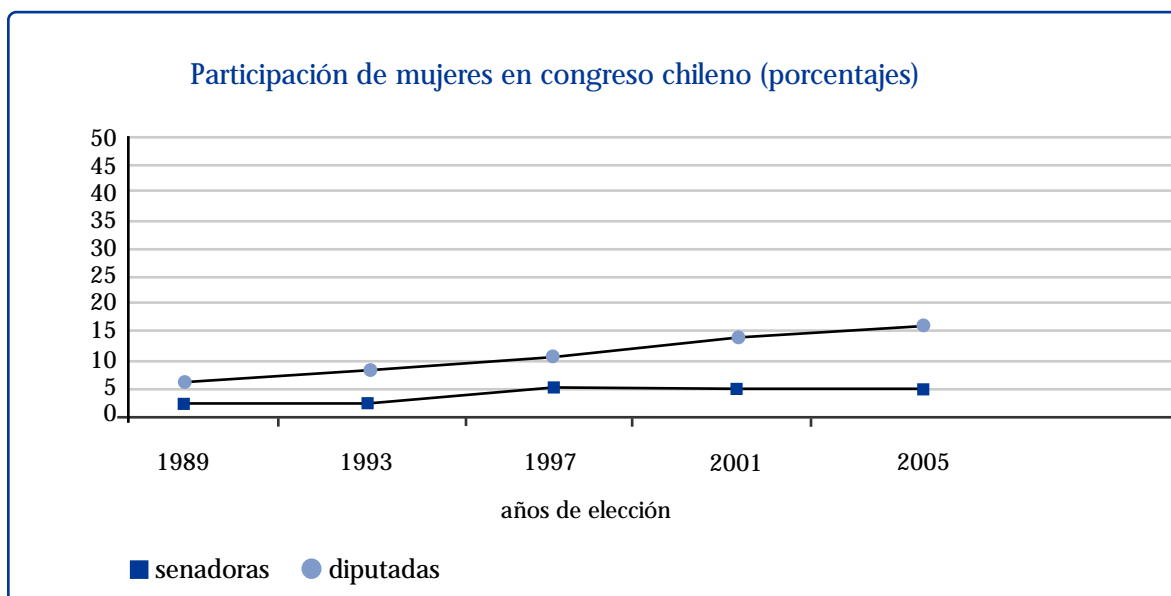
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria, [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

De hecho, a pesar de la buena evaluación que el país recibe utilizando el Índice de Democracia Electoral elaborado por el Informe sobre Democracia del PNUD y otras mediciones relacionadas,<sup>1</sup> Chile ocupa el lugar número 69 en el mundo cuando se trata de la representación femenina en el poder legislativo (IPU 2006).

Pese a lo bajo de su posición, Chile observa un incremento sostenido de la presencia de mujeres en el congreso, particularmente en la cámara de diputados.

Entre 1989 y 2005 se produjo un salto importante, pasando de 5,8 a 15,8% de diputadas electas. Esto se traduce en un ritmo de crecimiento de 2,5 puntos porcentuales por elección. Sin embargo, esta tendencia no se mantiene en el senado donde la participación de las mujeres ha estado estancada en el 5,2% desde 1998; porcentaje que, en términos reales, se traduce en que sólo dos mujeres integran la cámara alta del país.

Gráfico 2



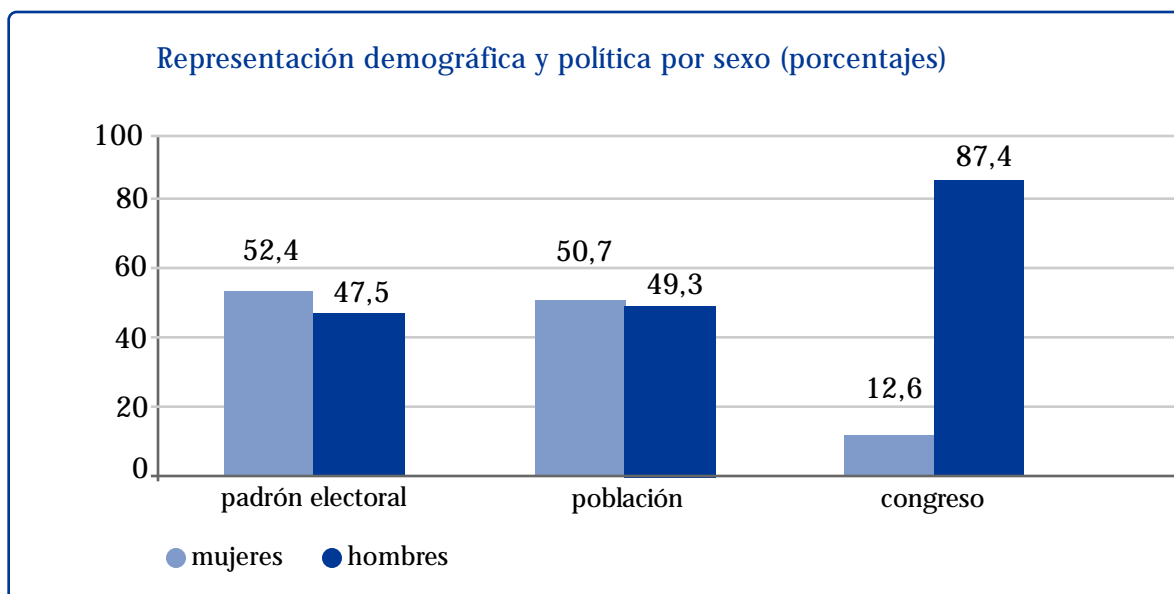
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la cámara baja [www.camara.cl](http://www.camara.cl), y del senado [www.senado.cl](http://www.senado.cl).

1 De acuerdo a la evaluación del Freedom House, Chile y Uruguay son los únicos dos países latinoamericanos que reciben una calificación de “1” en la región; es decir son considerados plenamente “libres”. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org).

Desde 1998 el país ha contado con sólo dos mujeres en el senado.

Considerando que las mujeres, a nivel nacional y en el padrón electoral, representan más del 50% de la población y de los inscritos, su baja presencia en el poder legislativo resulta aún más acentuada.

Gráfico 3

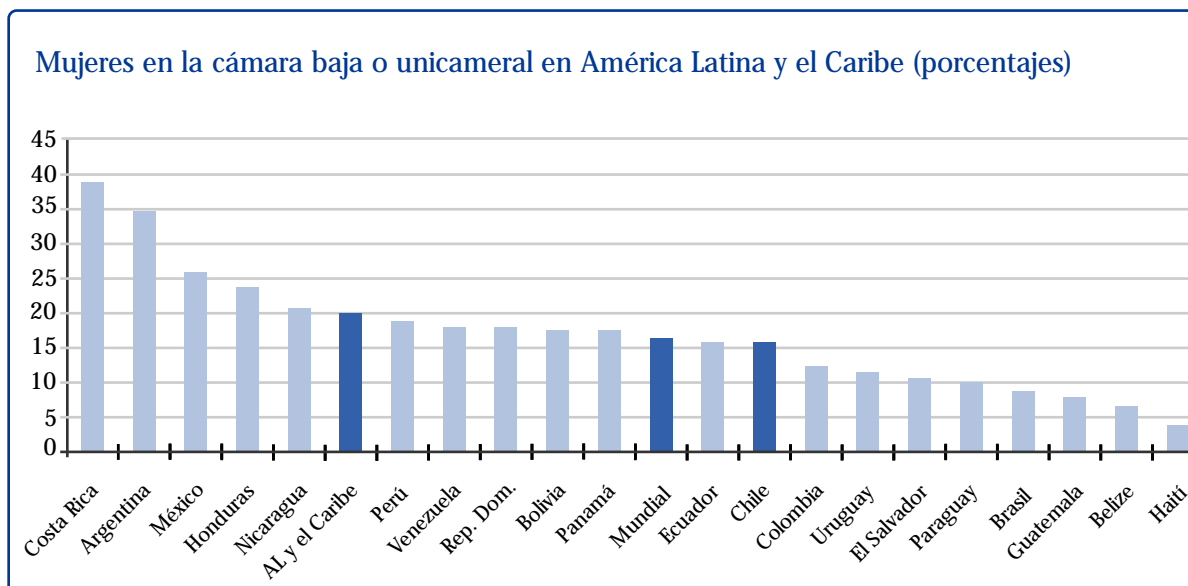


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral [www.servel.cl](http://www.servel.cl), y del Instituto Nacional de Estadística [www.ine.cl](http://www.ine.cl). Datos sobre la base del último censo 2002 y elecciones parlamentarias (2005).

Con relación al resto de América Latina, Chile se ubica bajo el promedio regional del 20 por ciento. Esto implica que de los veinte países incluidos en este análisis, once tienen un porcentaje más alto de mujeres en la cámara baja que el encontrado en nuestro país. Chile estaría ubicado justo en un lugar donde la curva comienza a descender, con una partición femenina que supera a países como Paraguay (10%), Brasil (8,6%) y Guatemala (8,2%), pero que se encuentra muy por

debajo de los países del extremo superior de esta escala, casos como Costa Rica (38,6%), Argentina (35%) y México (25,8%).

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria, [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

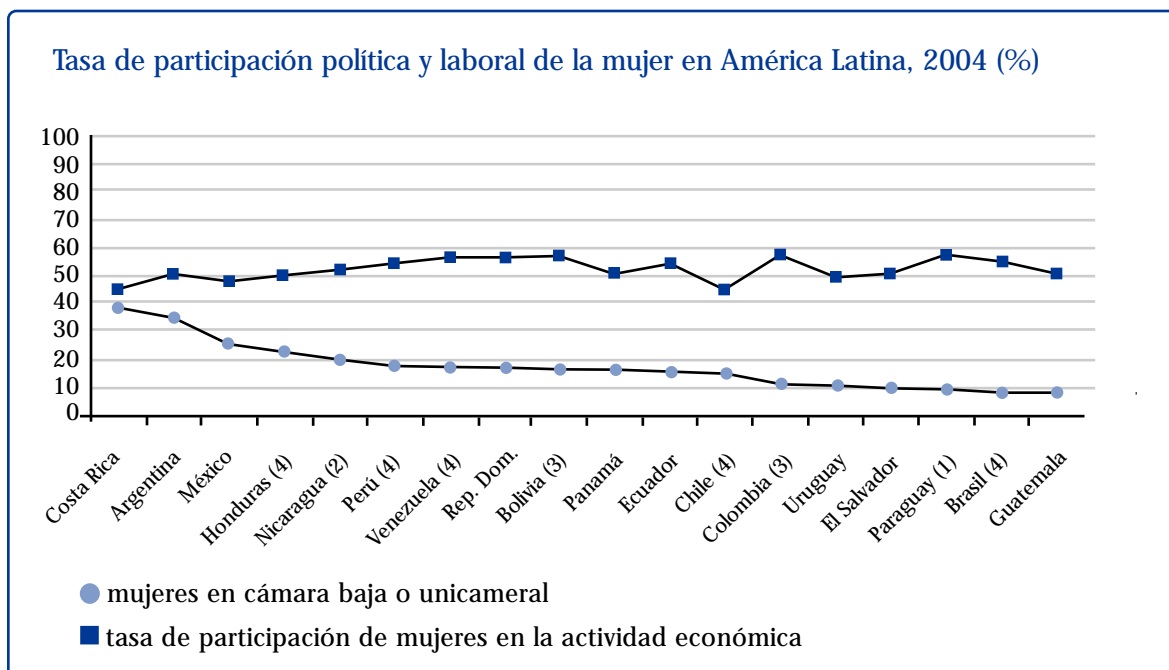
El análisis comparado de la participación de las mujeres en el poder legislativo plantea interrogantes importantes para el caso chileno. ¿Qué factores inciden para que las mujeres chilenas hayan encontrado mayores dificultades para incorporarse a cargos de elección popular que sus pares en otros países de la región? Considerando los altos niveles de desarrollo socioeconómico y humano que han caracterizado al país en las últimas décadas, y la solidez de sus instituciones políticas, ¿Qué explica esta persistente subrepresentación de las mujeres?

Factores socioeconómicos, como la tasa de participación económica de las mujeres, la disparidad en los niveles educacionales y las remuneraciones inciden fuertemente en generar condiciones propicias para el acceso igualitario de mujeres

y hombres a cargos de representación política. Asimismo, dimensiones culturales relacionadas a las percepciones y actitudes de hombres y mujeres respecto de los roles de género, y el rol de las mujeres en la política, entre otras variables, tienen un efecto en el mismo sentido (Norris e Inglehart 2001).

Sin embargo, como veremos más adelante, diversos estudios han mostrado que el efecto de los factores culturales o socioeconómicos es más bien indirecto y de largo plazo (Unión Europea 1997; Phillips 1991), y que son los factores estrictamente políticos los que determinan las oportunidades y las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a cargos de elección popular.

## Gráfico 5



Fuente: Elaborado a partir de datos de la última elección en [www.ipu.org](http://www.ipu.org) y de participación laboral: CEPAL. 2005. Panorama Social de América Latina 2005. pp. 341-342, disponible en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl) (1): datos 2000; (2): datos 2001; (3): datos 2002; (4): datos 2003.

Un análisis simple de la tasa de participación económica de las mujeres en las zonas urbanas de los países de América Latina y de los niveles de representación política, indica que mientras las diferencias en la incorporación de las mujeres al mercado laboral son relativamente bajas entre los países, existe una gran disparidad en su presencia en el poder legislativo. Más aún, la evidencia muestra que no existe una relación directa entre estas dos variables. Como muestra el gráfico, países como Paraguay, Colombia, Bolivia, Venezuela, República Dominicana y Brasil, donde las mujeres tienen tasas de participación económica relativamente altas, para los estándares regionales, no se encuentran necesariamente dentro de aquellos que han logrado avanzar más

en abrir espacios para ellas en esferas políticas como el parlamento. Por otro lado, otros países donde el acceso de las mujeres al poder legislativo ha aumentado en forma significativa (como Argentina, México y Costa Rica) no tienen necesariamente niveles más altos de participación económica femenina.

Esto no quiere decir que mayor igualdad de género en ciertas esferas no incida en promoverla en otros ámbitos, si no, que el tipo y magnitud del efecto de una esfera en otras no es directa ni automática. No podemos, por tanto, esperar que un aumento en el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo produzca por sí solo mejores niveles de representación política.

Por el contrario, existen factores estrictamente políticos que afectan en forma directa las oportunidades y barreras que enfrentan las mujeres para ser nominadas a candidatas, y una vez en compe-

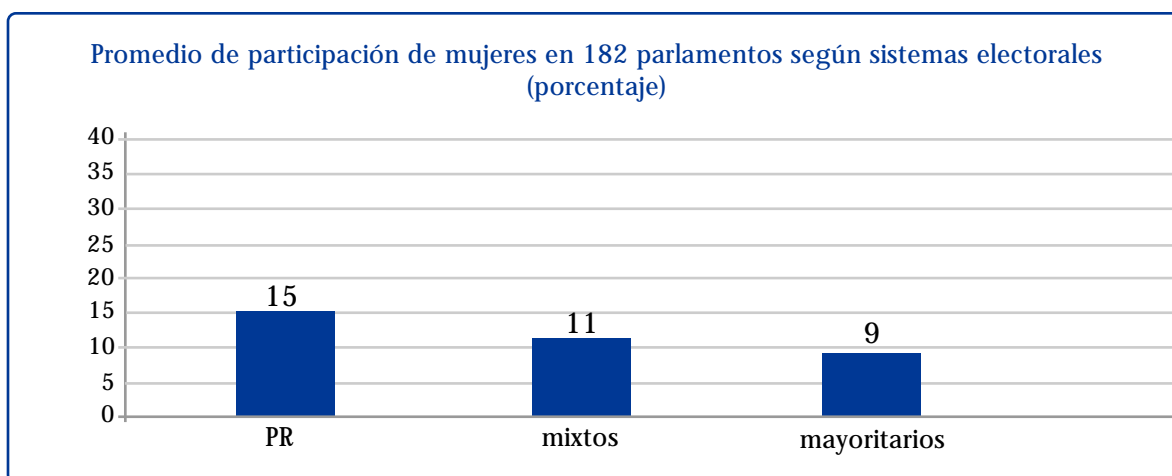
tencia, para ser electas al congreso: el sistema electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y la existencia de medidas de acción afirmativa.

## > 2. Los sistemas electorales y el acceso de las mujeres a cargos de

La evidencia internacional muestra que los sistemas de representación proporcional (RP) tienden a elegir más mujeres que los sistemas mayoritarios (Norris 2000). La pregunta obvia es, ¿por qué los países con sistemas de representación proporcional muestran un aumento en la representación femenina, y los sistemas mayoritarios resultados tan discretos? Existen varias explicaciones.

Datos provenientes de 53 países y obtenidos en 1999 muestran que las mujeres conforman 20% del total de congresistas en los sistemas de RP, 15% en los sistemas mixtos y 11% en los sistemas mayoritarios (Htun 2002: 31).

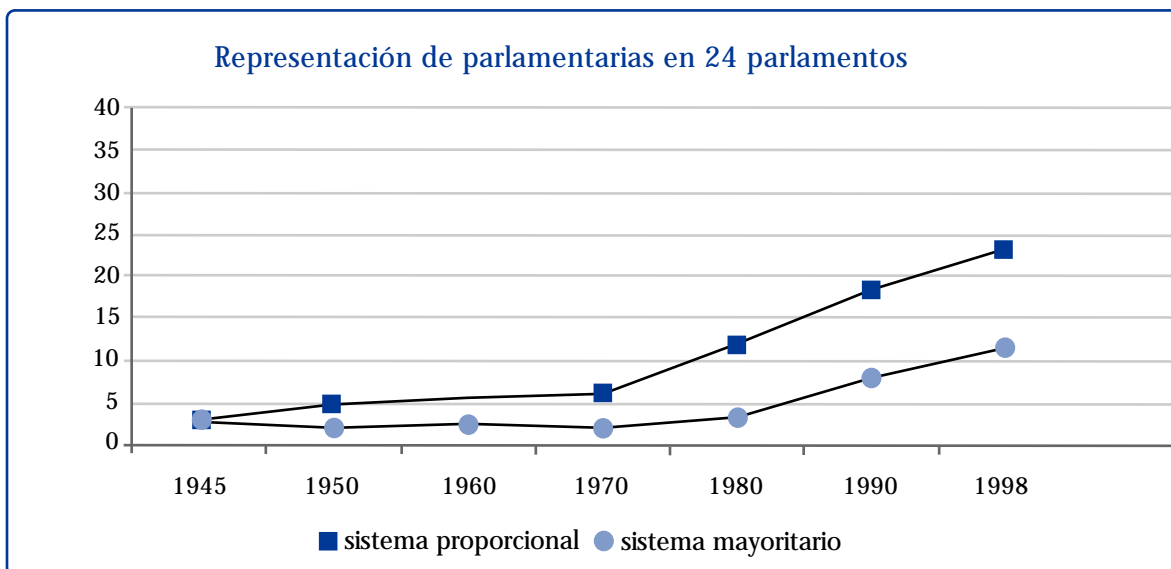
Gráfico 6



Fuente: Matland, Richards. 2002.



Gráfico 7



Fuente: Matland, Richards. 2002.

En primer lugar, los sistemas de representación proporcional muestran de manera constante mayores “magnitudes de distrito”, que a su vez derivan en mayores “magnitudes de partido”. La magnitud del distrito es el número total de escaños por circunscripción electoral, en tanto la magnitud del partido se refiere al número de escaños que cada partido obtiene en una circunscripción. Ambas magnitudes son importantes porque afectan la estrategia del partido a la hora de seleccionar sus candidatos. Así, el dirigente de un partido que debe considerar cuáles aspirantes van a ser seleccionados como candidatos tendrá una serie de preocupaciones, incentivos y parámetros distintos a la hora de hacerlo dependiendo del sistema electoral en el que opere. Según sean estas magnitudes se pueden dar distintos escenarios.

Cuando el distrito es uninominal - es decir, de magnitud uno, como ocurre en casi todos los sistemas mayoritarios - el partido puede ganar, en el mejor de los casos, un escaño en un distrito. Así, por definición, el partido no tiene oportunidad de equilibrar la lista de candidatos en términos de género o de otra distinción que pueda existir. En particular, no existe la posibilidad que el partido pueda decidir sobre distintas nominaciones en los distritos uninominales: las candidatas deben competir directamente contra sus homólogos masculinos y, a menudo, la nominación de una mujer implica negar explícitamente las aspiraciones de un hombre en el mismo distrito. Por el contrario, cuando la magnitud del distrito aumenta, las posibilidades de que el partido gane varios escaños dentro del mismo son mayores. En este caso, se dividen los puestos

en la lista para favorecer los diferentes intereses internos del partido.

Existen varias razones para apoyar este proceso de equilibrio de sectores. En primer lugar, la dirección del partido ve en las listas equilibradas una forma de conseguir votos. Efectivamente, en lugar de tener que buscar un candidato único con capacidad para atraer a una amplia gama de votantes, se piensa en diversos candidatos que atraigan a sub sectores específicos del electorado. Así, los candidatos con relaciones de diferentes grupos y sectores sociales pueden contribuir a atraer más votantes. En este contexto, una mujer candidata puede ser considerada como beneficiosa para el partido al tener la posibilidad de captar votos, sin excluir la posibilidad de otro candidato varón, como se requeriría en un sistema mayoritario.

Si por el contrario no se logra ese equilibrio de género, es decir, si resultan nominados únicamente hombres, se podría producir el efecto indeseable de ahuyentar al electorado.

Una segunda razón para equilibrar las listas de candidatos es que, dentro del partido, esto se considere como una cuestión de equidad: las diferentes facciones defenderán que es justo que uno de sus representantes se encuentre entre los candidatos con posibilidades genuinas de ser electas. Así, cuando se ha establecido una corriente interna formada por mujeres asumiendo una labor activa y significativa dentro del partido, ellas pueden ser uno de estos grupos que demandan inclusión en las listas en puestos con posibilidades

de ganar. Una tercera razón para equilibrar las listas de candidatos es considerar que la división de escaños seguros, entre las diversas facciones del partido, es una forma de mantener la paz interna y garantizar el apoyo continuo de los diversos grupos que lo conforman.

Mientras mayor sea la magnitud de los distritos, y por tanto la magnitud del partido, mayores serán los incentivos para conformar listas plurales que incluyan a mujeres. Por el contrario, los sistemas con magnitudes pequeñas tienden a aumentar las barreras de entrada para las mujeres y otros grupos que no forman parte de las elites partidarias.

Además de las razones recién expuestas en términos de “magnitudes de distrito” y “magnitudes de partido”, los sistemas de representación proporcional generan incentivos positivos para el acceso de mujeres por una segunda razón: resulta mucho más probable que se de un *proceso de contagio* en estos sistemas que en los sistemas mayoritarios.

El *fenómeno de contagio* es un proceso, mediante el cual, los partidos adoptan políticas iniciadas por otros partidos.

Así, en los sistemas de RP, los principales partidos se mueven con mayor rapidez para promover candidaturas de mujeres ante una iniciativa similar de otro partido que en los sistemas mayoritarios. Esto, porque el costo de seguir con esa decisión política es menor en los sistemas de RP y porque los beneficios son mayores. Por ejemplo, en el caso de incluir mujeres en las listas, en respuesta a lo hecho por otro partido, su costo es menor porque el partido tiene varios puestos entre los cuales puede escoger uno para una mujer.

Los beneficios también pueden ser mayores porque en los sistemas de RP incluso un pequeño aumento de votos causado al incluir a mujeres en la lista, puede traer consigo un aumento de votos para el partido.

Por último, este conjunto de factores permite que la aplicación de las cuotas sea más efectiva en sistemas de representación proporcional, aumentando así el efecto favorable que estos sistemas tienen en la representación femenina.

Todos los países que han logrado superar la barrera del 30% de mujeres en sus parlamentos cuentan con sistemas proporcionales o mixtos.

Tabla 1 : Ranking mundial presencia de mujeres en los parlamentos

Ranking	Países	% mujeres en parlamento	Tipo de cuota	Sistema electoral
1	Ruanda	48.8 (2003)	ley de cuotas (C)*	RP**
2	Suecia	45.3 (2002)	cuotas en partidos	RP
3	Costa Rica	38.6 (2006)	ley de cuotas	RP
4	Noruega	37.7 (2005)	cuotas en partidos	RP
5	Finlandia	37.5 (2003)	sin cuotas	RP
6	Dinamarca	36.9 (2005)	sin cuotas	RP
7	Holanda	36.7 (2003)	cuotas en partidos	RP
8	España	36.0 (2004)	cuotas en partidos	RP
9	Argentina	35.0 (2005)	ley de cuotas (C)	RP
10	Mozambique	34.8 (2004)	cuotas en partidos	RP
11	Bélgica	35.3 (2003)	ley de cuotas (C)	RP
12	Austria	33.9 (2002)	cuotas en partidos	RP
13	Islanda	30.2 (2003)	cuotas en partidos	RP
14	Sudáfrica	32.8 (2004)	cuotas en partidos	RP
15	Nueva Zelanda	32.2 (2005)	sin cuotas	Mixto***
16	Alemania	31.8 (2005)	cuotas en partidos	Mixto
17	Guyana	30.8 (2001)	ley de cuotas (C)	RP
18	Burundi	30.5 (2005)	ley de cuotas	RP

Fuente: [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org). Actualizado con datos [www.idea.net](http://www.idea.net).

\*C: rango constitucional; \*\*RP: sistema de representación proporcional; \*\*\*Mixto: combinación de sistema mayoritario y proporcional.

## ¿ Por qué algunos sistemas de RP son mejores que otros ?

Dentro de los sistemas proporcionales existe una inmensa variedad de modelos electorales, y desde el punto de vista de la tasa de participación de mujeres, algunos pueden resultar más beneficiosos que otros.

En primer lugar, y como ya hemos mencionado, mientras mayor sea la magnitud del distrito en un determinado sistema, mayores serán las probabilidades que un partido consiga un número mayor de escaños en una circunscripción y, consiguientemente, que incluya mujeres en sus listas y éstas sean posteriormente electas.

En segundo lugar, la opción entre lista abierta y lista cerrada también afecta la tasa de participación de mujeres. Los sistemas de lista cerrada - donde se vota por una lista de partidos y los dirigentes controlan el orden en el que los candidatos aparecen en la lista - tienden a ser más eficientes al elegir mujeres que los sistemas de lista abierta, donde se vota por candidatos individuales. No obstante, algunos académicos argumentan que los sistemas de lista abierta aumentan las probabilidades de que las candidatas resulten elegidas (Wilma y Shugart 1995), al permitir que sea el votante quien elija - independientemente - de la posición en que haya sido colocada dentro de la lista por los dirigentes. Sin embargo, aún cuando el electorado se muestre dispuesto a elegir a mujeres candidatas, las diferencias de género en los presupuestos de campaña y la cobertura periodística pueden perju-

dicar la elección de las candidatas.

Listas abiertas versus cerradas: “La resolución sobre este tema depende de quién sea el que se encuentre más parcializado: los dirigentes partidistas o el electorado. El voto preferencial permite a las votantes elegir a mujeres en contra de los deseos de dirigentes sexistas, mientras que los sistemas de listas cerradas les permiten a los dirigentes garantizar la elección de mujeres a pesar de la actitudes sexistas del electorado” (Wilma y Shugart 1995).

Un tercer factor a considerar es la existencia de umbrales (el porcentaje mínimo de votos requerido para que un partido obtenga un escaño). Se considera que los sistemas de RP con umbrales más altos favorecen más a las mujeres que los sistemas con umbrales extremadamente bajos, ya que en los segundos los partidos pequeños obtienen una cantidad muy limitada de escaños que, por lo común, son ocupados por hombres.

Un cuarto tema se relaciona con los partidos. Además de ofrecer o no incentivos para que la dirigencia del partido incluya en sus listas a mujeres candidatas como medio para “equilibrar” la nómina, la normativa electoral influye de manera significativa en la estructura partidista. Si bien los académicos apenas empiezan a abordar este proceso en sus estudios, existe un número reducido de obras en que se plantean hipótesis sobre el efecto de la normativa electoral en el control que ejercen los dirigentes en el proceso de nominación en general y, en particular, en el de la nominación de candidatas. Si no controlan el proceso de nominación, los dirigentes tienen dificultades para aplicar las cuotas de género o responder a la presión activista en favor de una mayor inclusión de las mujeres.

La normativa electoral de partidos políticos es importante no sólo por sus efectos en la forma de elegir a los candidatos, sino también por la forma en que determinan el ordenamiento interno y las estructuras partidistas.

La siguiente tabla resume lo expuesto con respecto a las variables de los sistemas electorales que influyen en la tasa de participación electoral de las mujeres.

Tabla 2: Variables electorales y su efecto en la representación femenina		
Variables	mayores posibilidades de conseguir representación femenina	menores posibilidades de conseguir representación femenina
Magnitud del distrito (número de escaños por distrito)	magnitud del distrito alta	magnitud del distrito baja
Umbral de votos (% mínimo para alcanzar un escaño)	elevado umbral de votos (5%)	bajo umbral de votos (1-3%)
Tipo de lista (cerrada-abierta)	con lista cerrada y mandato de ubicación	con listas abiertas

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en Htun 2002; Dahlerup 2002.

## Los efectos del sistema binominal

El sistema electoral utilizado en Chile para las elecciones del poder legislativo ha sido ampliamente estudiado.<sup>2</sup> El sistema binominal es, en estricto rigor, un sistema proporcional con una baja magnitud de distritos (sólo 2 escaños por distrito), lo que implica fuertes efectos mayoritarios (Payne et.al 2003). Así, el sistema busca favorecer el bipartidismo y a los partidos más grandes dentro de cada coalición en detrimento de los partidos pequeños (FLACSO 2006).

Además de la baja magnitud de los distritos, el sistema binominal funciona con listas abiertas, ambas características que dificultan el acceso de las mujeres en términos generales. Así, el sistema ha funcionado, predeciblemente, magnificando las barreras de entrada y los obstáculos que deben sortear las mujeres para llegar al congreso.

Además de los factores comunes a los sistemas con baja magnitud distrital y de listas abiertas, el binominal presenta algunas características específicas que inciden negativamente en la representación femenina:

- Genera incentivos para que los partidos seleccionen candidatas/os que consideran como “seguros”. Como la construcción cultural de las relaciones de género implica que éstos son fundamentalmente hombres, las mujeres tienen menos posibilidades de ser candidatas.
- Impone fuertes tensiones en un sistema multipartidista: los partidos políticos tienen muy pocas opciones de presentar candidaturas ya que sólo existen dos cupos por cada distrito en competencia. Además, por la conformación de coaliciones, pactos y sub pactos, no todos los partidos pueden presentar candidata/os en todos los distritos. La posibilidad de designar un cupo para una mujer es muy resistida por los varones incumbentes.
- Los bajos niveles de competencia, la alta tasa de reelección y la lógica de “propiedad” sobre los distritos por parte de los parlamentarios en ejercicio hace muy difícil que las mujeres rompan la exclusión originaria.
- La sobre representación de la segunda fuerza política y la suerte de empate que esto provoca, implica que el sistema genera más competencia al interior de cada coalición que entre las listas opositoras. Esto le ha entregado un fuerte poder a las cúpulas partidarias de las cuales las mujeres han estado tradicionalmente excluidas. Las negociaciones cupulares típicas desde el retorno a la democracia, han dejado en manos de un pequeño grupo de dirigentes partidarios la negociación para definir las listas de candidatos.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo: Navia (2004); Carey (1997); Siavelis (2004); Carey y Siavelis (2004); Payne et.al (2003).

### > 3. El rol de los partidos políticos

Además del tipo de sistema electoral, hay un segundo factor estrictamente político que incide en definir barreras / oportunidades para el acceso de las mujeres al poder legislativo: *el comportamiento de los partidos políticos*.

Los factores relativos a los partidos políticos que inciden en posibilitar la presencia de mujeres en el congreso están asociados a su estructura y comportamiento. Entre ellos se pueden mencionar: mecanismos de reclutamiento de candidatas, 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 mujeres en puestos prominentes dentro de las listas electorales. Todas estas variables afectan las posibilidades de las mujeres de acceder a cargos de representación o designación política (Unión Europea 1997).

En aquellos países donde los partidos han estado más dispuestos a generar mecanismos internos de equidad de género, el porcentaje de mujeres en los respectivos parlamentos ha sido mucho mayor, siendo los países escandinavos un ejemplo de ello (Phillips 1996).

Los partidos juegan un rol de “porteros” (*gatekeepers*) en los procesos electorarios: una de sus principales funciones es la de designar y apoyar a sus candidatos en las elecciones mediante soporte logístico y con frecuencia financiero.

Los partidos políticos históricamente se han caracterizado por ser estructuras sexistas que no incorporan en sus filas a mujeres, impidiéndoles el acceso a los puestos de dirigencia. En muchos países las mujeres constituyen la mitad del total de miembros de los partidos y sin embargo rara vez disfrutan de una posición igual a la de los hombres tanto en los comités ejecutivos como entre los candidatos a los cargos de elección popular.

El proceso de selección de candidatos tiene una importancia fundamental para garantizar la representación femenina. Sin embargo, las construcciones sociales de los roles de género afectan dicho proceso en detrimento de las mujeres.



En efecto, aquellas personas que desean ser candidatos parlamentarios tienen con frecuencia que pasar por un largo aprendizaje o trabajo político voluntario antes de tener una verdadera oportunidad de ser seleccionados. Para muchas mujeres ello puede representar un problema, ya que, a causa de las obligaciones impuestas por la familia disponen de menos tiempo para realizar este trabajo de partido.

Un segundo factor es que en muchos comités de selección se considera que un candidato con altas probabilidades de "éxito" es con frecuencia un varón profesional de clase media.

Además, prácticamente todos los partidos políticos están encabezados por políticos varones que constituyen el modelo del rol del partido; por lo tanto es muy probable que los criterios de selección masculinos dominen las decisiones (Unión Europea 1997).

Sin embargo, en muchos países del mundo y de América Latina, los partidos políticos han aceptado demandas para adoptar normas de cuotas tanto para elegir a los candidatos a puestos de elección popular como para las elecciones internas. La siguiente tabla muestra los partidos latinoamericanos que aplican este tipo de sistema.

País	Partido Político	Cuota
Brasil	Partido dos Trabalhadores	30%
Chile	Partido por la Democracia	40%
	Partido Socialista	30%
	Partido Demócrata Cristiano	20%
Costa Rica	Partido Unidad Social Cristiana	40%
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	35%
México	Partido Revolucionario Democrático	30%
	Partido Revolucionario Institucional	30%
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	30%
Paraguay	Asociación Nacional Republicana	20%
Venezuela	Movimiento por la V. República	30%
	Partido Acción Democrática	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de Ballington y Méndez-Montalvo.2002.

No obstante, también hay otros factores que explicarían las variaciones significativas que se observan en la trayectoria de los partidos en cuanto a la promoción de las candidaturas femeninas. En sectores académicos se plantea la hipótesis de que el éxito de las mujeres depende de la naturaleza de la organización del partido, así como de su ideología. Se argumenta que las mujeres disfrutan de mejores oportunidades en partidos con una orientación normativa y burocrática, que en las agrupaciones no estructuradas y con una orientación clientelista (Caul 1999). En el primer caso, los candidatos potenciales pueden entender mejor el proceso de nominación y responsabilizar a los dirigentes por el cumplimiento de tales normas.

Asimismo, los estudios han determinado que las mujeres logran más en los partidos de tendencia de izquierda, ya que tales ideologías favorecen la representación de los grupos sociales marginados y éstas tienen vínculos más cercanos con esa parte del espectro político (Caul 1999). En un estudio que abarcó varios países, se determinó que la fuerza electoral de los partidos de izquierda opera como un poderoso factor de pronóstico de la representación femenina en las esferas de poder (Reynolds 1999). En la siguiente sección se ofrece un análisis de lo que ha ocurrido en Chile al respecto.

En América Latina, la distinción clave se encuentra entre los sistemas de partidos, es decir, el conjunto de los partidos existentes en el país y las relaciones que mantienen entre sí y con el electorado. Un sistema de partidos institucionalizado da a las distintas agrupaciones estabilidad en cuanto a las normas y la naturaleza de la competencia partidista, creando partidos con un arraigo estable en la sociedad, normas y estructuras coherentes y legitimidad popular (Mainwaring y Scully 1995).

En definitiva, el ritmo de cambio es lento y las oportunidades de las mujeres varían dependiendo del partido. Si bien no es la única solución, una medida efectiva para solucionar la baja representación de las mujeres, es aprobar mecanismos de acción positiva para estimular su participación en los órganos directivos y como candidatas a cargos de elección popular.

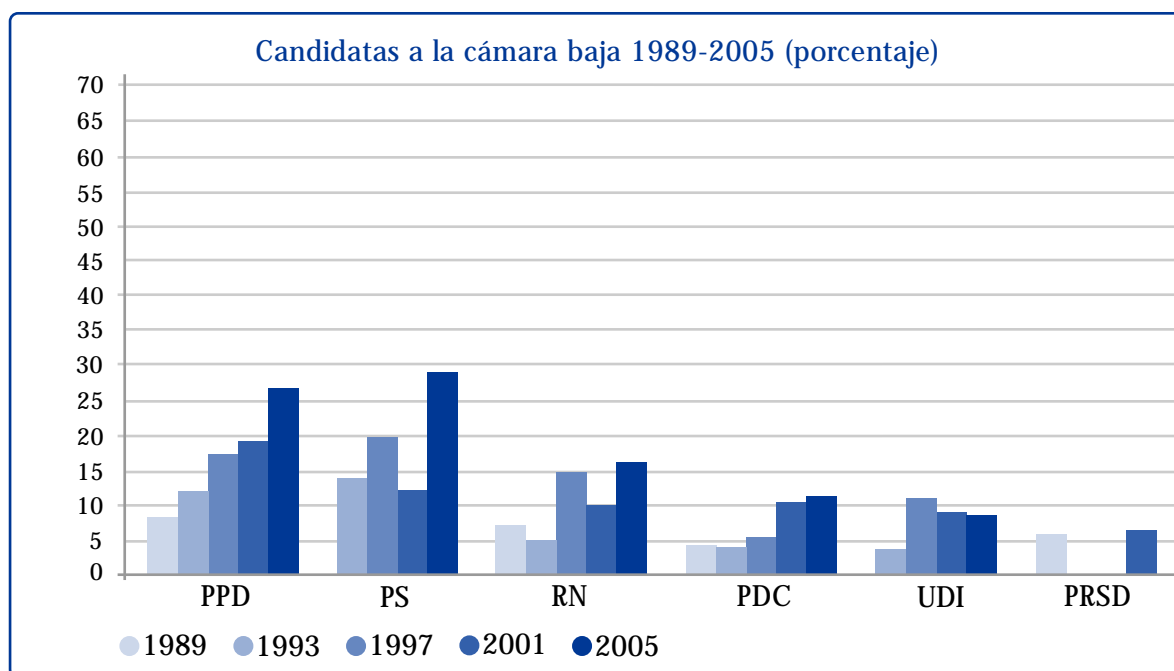
## El comportamiento de los partidos políticos en Chile<sup>3</sup>

En Chile los partidos han servido efectivamente como “porteros” que aseguran la entrada a las competencias electorales a algunos y la bloquean para otros. Las mujeres, quienes han estado tradicionalmente excluidas de las directivas partidarias y de los grupos que identifican y nominan candidatos, han tenido enormes dificultades para ser nominadas a candidatas para cargos de elección popular.

Los partidos políticos chilenos han tenido, históricamente, muchas dificultades en incorporar a mujeres en sus estructuras de dirección y en sus listas a cargos de elección popular.

Llama la atención, en particular, la ausencia de las mujeres de posiciones de poder político una vez recuperada la democracia. Tal como se ha mostrado con anterioridad, en 1990, después de las primeras elecciones parlamentarias post dictadura, las mujeres sólo obtuvieron el 5,8% de los escaños en la cámara de diputados y un 2,6% en el senado. Tan magro resultado no fue producto de derrotas electorales si no de la menguada presencia de mujeres en las listas de candidatos que todos los partidos presentaron como opciones ante el electorado.

Gráfico 8



Fuente: Elaboración propia a partir de datos Servicio Electoral [www.servel.cl](http://www.servel.cl), Elecciones [www.elecciones.gob.cl](http://www.elecciones.gob.cl), Tribunal calificador de elecciones [www.tricel.cl](http://www.tricel.cl).

3 La siguiente sección consideró los partidos políticos con representación parlamentaria.

En las elecciones parlamentarias de 1989, a pesar de la gran visibilidad y legitimidad que había adquirido el movimiento de mujeres en la lucha por reconquistar la democracia, prácticamente todos los partidos presentaron menos del 10% de sus candidatos del género femenino, siendo el Partido Socialista la única excepción.

Tal como se observa en el gráfico anterior, esta tendencia se ha mantenido en el tiempo: la mayoría de los partidos sigue nominando, fundamentalmente, candidatos varones para conformar sus listas parlamentarias.

En términos absolutos, el Partido por la Democracia (PPD) es el partido que muestra la tendencia más clara y sostenida de inclusión de mujeres en sus listas. Este partido pasó de tener sólo 8% de candidatas en 1989 a un 26,6% en el 2005. La Democracia Cristiana (DC) por su parte, también muestra una tendencia hacia la incorporación de mujeres a sus listas, pero en una proporción mucho menor.

De hecho, la DC sigue conformando listas parlamentarias que son casi en un 90% masculinas. En los otros partidos la tendencia al crecimiento ha sido menos clara, un aumento de mujeres en algunos procesos electorarios, que se sostienen necesariamente en el tiempo. El Partido Radical Social Demócrata (PRSD) es, sin duda, el partido que se ha mostrado más reacio a incorporar mujeres, no sólo en sus listas parlamentarias, si no también en sus órganos de dirección (La Morada 2004).

Con respecto a las últimas elecciones, el PPD y el PS muestran una diferencia significativa en la cantidad de candidatas presentadas en comparación a los demás partidos: 26,6% y 27,2% respectivamente. Le sigue Renovación Nacional (RN) con un 16,6%, la DC con un 11,6%, la Unión Demócrata Independiente (UDI) con un 8% y por último el PRSD que no presentó mujeres candidatas en la última elección.

Tabla 4: Promedio candidatas a diputadas por partido (1989-2005)

Partidos Políticos	%
Partido por la Democracia	16,6
Partido Socialista	14,7
Renovación Nacional	11,1
Democracia Cristiana	7,2
Unidad Demócrata Independiente	6,1
Partido Radical Social Demócrata	2,6
Promedio de todos los partidos	9,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Servicio Electoral [www.servel.cl](http://www.servel.cl), Elecciones [www.elecciones.gob.cl](http://www.elecciones.gob.cl), Tribunal calificador de elecciones [www.tricel.cl](http://www.tricel.cl).

En Chile los partidos que cuentan con mecanismos de cuotas para mujeres tienden a presentar un número mayor de candidatas femeninas. Sin embargo, esa tendencia no es uniforme, ya que la Democracia Cristiana ha llevado en promedio un menor número de candidatas que otros partidos que no cuentan con esas medidas (como RN y la UDI).

Por otra parte, y a pesar que en términos comparados el PS y el PPD tienen el promedio más alto de candidatas en el período analizado, ninguno de los tres partidos concertacionistas que han aprobado medidas internas de acción positiva cumplen con la disposición interna respecto del porcentaje de candidatas que

debieran presentarse en cada competencia (20% en la DC, 30% en el PS y 40% en el PPD).

El 90,3% de los candidatos presentados por los partidos al electorado entre 1989 y 2005 han sido varones.

En síntesis, uno de los principales obstáculos para la participación de la mujer en política se vincula a la decisión de los partidos políticos de incluirlas en sus listas. Mientras la participación de las mujeres se ha incrementado significativamente en varios ámbitos de la vida nacional, no ocurre lo mismo en el seno de los partidos políticos.

## 4. Resultados electorales y género

La evidencia de los últimos 17 años ratifica los argumentos que hemos venido dando con anterioridad. Esto es, las mujeres enfrentan los obstáculos más importantes para acceder al congreso al interior de sus propios partidos. Sin embargo, una vez que logran ser nominadas como candidatas el comportamiento del electorado ha permitido que sus expectativas de ser electas sean relativamente similares a la de los varones.

En efecto, si se compara el grado de eficiencia electoral, es decir, salir electo diputado/a, las mujeres presentan indicadores equivalentes a los hombres. Incluso, en las elecciones parlamentarias de 2001 y 2005, las mujeres de ambas coaliciones tuvieron un mejor rendimiento electoral

que sus pares varones. Vale decir, del total de las mujeres candidatas que se presentaron en las elecciones del 2001 (27) el 55,5% fue electa en comparación al 49,2% de los hombres, mientras que en el 2005 las proporciones fueron 51,3% y 49,5% respectivamente.

Las candidatas tienen la misma posibilidad de ser electas que los varones. Las mujeres cuando han superado ciertas barreras de entrada, como la definición del candidato *privilegiado*, muestran un grado similar o mejor de electibilidad que los hombres.

## II. ¿ QUÉ SON LAS CUOTAS DE GÉNERO?

Los sistemas de cuotas son un mecanismo por el cual se pretende alcanzar una igualdad efectiva de diferentes grupos sociales en el acceso cargos de decisión o elección popular (HOLA, Veloso y Ruíz 2002). Estos sistemas son acciones positivas que parten del supuesto que existe un desequilibrio que impide una igualdad de oportunidades efectiva entre grupos e individuos.

Las cuotas surgen de la visión que las condiciones sociales, por sí solas, no solucionan las desigualdades existentes en una sociedad.

Es por esto que el Estado y otras instituciones (como los partidos políticos) mediante su legislación o normativa intervienen para corregir esta diferencia y promover condiciones de igualdad en el acceso al poder y a los beneficios sociales.

La idea central de los sistemas de cuotas de género es la de seleccionar a mujeres para puestos en los espacios públicos de participación y de toma de decisiones, y con ello garantizar que ellas no queden marginadas de la vida pública o tengan una presencia secundaria.

Encontramos cinco argumentos centrales que justifican por qué las cuotas de género son necesarias:

- La democracia en su dimensión más acotada implica, el derecho de todo ciudadano a elegir a sus representantes pero también a ser electo como tal. En la actualidad las mujeres no gozan de ese derecho en forma igualitaria (argumento de funcionamiento de la democracia).
- 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 (argumento de justicia social) (Dahlerup 2002: 15).
- Las mujeres tienen diferentes experiencias sociales y biológicas o socialmente construidas, que deben ser representadas (argumento basado en las experiencias) (Dahlerup 2002: 15).
- Mujeres y hombres pueden tener intereses distintos, por lo tanto, es necesaria la presencia de mujeres en órganos de representación para incluir los intereses específicos de ellas (argumento de defensa de los intereses como grupo específico) (Dahlerup 2002:15).
- Si bien una presencia equitativa de mujeres se puede producir sin la intermediación de medidas específicas, este proceso puede tardar un tiempo muy prolongado. Las cuotas sirven entonces como un “acelerador” de esta inclusión, es decir, una vía “*fast track*” para aumentar la inclusión de las mujeres.

La realidad con la que nos encontramos es una visible desigualdad de representantes mujeres en los puestos públicos en relación a sus compañeros hombres. Si bien es cierto, la presencia de las mujeres en estos espacios de toma de decisiones está creciendo, lo hace muy lentamente y de manera muy desigual en las diferentes regiones del mundo.

El sistema de cuotas implica que, las mujeres deben constituir un número o porcentaje determinado de miembros, ya sea de una lista de candidatos, una asamblea parlamentaria, una comisión o un gobierno. Las cuotas permiten que el esfuerzo de acceder a cargos de representación política no resida exclusivamente en las mujeres (en forma individual), sino en quienes controlan el proceso de selección.

De esta manera se equilibran las condiciones de competencia reduciendo las “ventajas” desmedidas con las que cuentan los individuos que pertenecen a grupos de poder; en este caso, los varones.

Hoy en día las mujeres constituyen el 16,6% de los miembros de los parlamentos alrededor del mundo (promedio de ambas cámaras juntas). Ruanda y Suecia son los dos estados donde las mujeres están más representadas en estos órganos, con un 48,8% de mujeres en el parlamento ruandés y un 45,3% en Suecia (Tabla 1).

Como veremos a lo largo de este informe, los numerosos ejemplos que la política actual nos ofrece, tanto en nuestra región como en diversas partes del mundo, nos demuestran que el incremento de la participación política de las mujeres depende sobre todo de la voluntad política que de cualquier otro factor.

Los sistemas de cuotas se enfocan y se entienden como una responsabilidad colectiva de un derecho individual. La sociedad y los estados se hacen responsables de desarrollar plenamente los derechos de las personas, en este caso concreto, los derechos de las mujeres de ser representantes y de poder ser representadas.

## > 1. ¿Cómo funcionan las cuotas? / Tipos de cuotas

Las cuotas pueden aplicarse por medio de la vía constitucional, legislativa o por iniciativa de los partidos políticos en sus listas (Peschard 2002). Mientras los dos primeros mecanismos tienen un carácter obligatorio para todos los partidos o movimientos que participan en procesos electorarios en un determinado país, las cuotas partidarias son mecanismos adoptados voluntariamente por los propios partidos.

Tabla 5: Tipos de cuotas en el mundo <sup>4</sup>

Tipo de cuota	Número de países
Constitucional	13
Ley electoral	37
Partidos Políticos	73

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre cuotas de IDEA. [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

Aun cuando las enmiendas constitucionales y las leyes electorales parecieran tener un carácter más impositivo y, por tanto, de mayor eficacia que el establecimiento de cuotas a nivel de partido, sus resultados no son para nada unívocos.

Las cuotas pueden ser incorporadas en la constitución política de un país, mediante una ley que incida en el sistema electoral o ser adoptadas voluntariamente por los partidos políticos.

Todo depende de las normas mismas, de las especificidades del sistema electoral, de las posibles sanciones por incumplimiento, de la estructura general de oportunidades que ofrezca el país para la aplicación de las cuotas, así como de la buena fe de los partidos políticos e instituciones del estado para implementarlas.

Generalmente, los sistemas de cuotas tienen el propósito de incrementar la representación femenina, porque el problema que se enfrenta es la subrepresentación de las mujeres. Esto resulta de particular relevancia ya que, usualmente, las mujeres constituyen el 50% de la población. En la medida que las mujeres representan la mitad de la población, las cuotas de género tienen un carácter distinto a otro tipo de medidas de acción positiva orientadas a grupos minoritarios.

<sup>4</sup> Ver anexo al final para una lista de países según tipo de cuota.



50 países han adoptado leyes de cuota en el mundo. Entre ellos 10 países en América Latina.

Las minorías étnicas, lingüísticas, religiosas o los grupos étnicos están todos cruzados por la distinción primaria entre hombres y mujeres. Es por ello, que a nivel mundial, se ha dado una cierta diferenciación en términos de los mecanismos que buscan aumentar la representación política de grupos excluidos: mientras la inclusión de las mujeres se ha buscado fundamentalmente a través de las cuotas, la inclusión de minorías étnicas o raciales ha sido promovida a través de escaños reservados (Htun 2002).

Así, una regulación electoral sobre cuotas de género puede requerir que, al menos el 50% del total de candidaturas en las listas electorales sean, de mujeres. Un requerimiento mínimo con respecto a la inclusión de las mujeres implica fijar un límite a la cantidad de hombres representados.

Ahora bien, algunos sistemas de cuotas son creados de acuerdo al principio de “neutralidad de género”, es decir, buscan corregir la sub representación tanto de mujeres como de hombres o, en cualquier caso, estableciendo un monto máximo para ambos sexos.

En este caso, el requisito puede ser que ninguno ocupe más del 60% o menos del 40% de los escaños. Una cuota de 50-50 es, por su misma naturaleza, neutral en cuanto al género y establece un porcentaje máximo de representación femenina, algo que de hecho no logra el establecimiento de una cuota mínima. Se trata de asegurar un equilibrio apropiado entre los sexos en cargos de elección popular.

Sin duda, no basta con fijar un cierto porcentaje de representación de las mujeres en las listas electorales para que resulten elegidas, a ellas se las puede colocar en los últimos lugares de la lista y seguir cumpliendo con las cuotas; sin embargo no competirían en igualdad de condiciones ya que serían mucho más difícilmente electas. Es por esto, que se debe aplicar el *mandato de posición* o la *alternancia en la lista*. Estos dos conceptos se refieren a 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 (Peschard 2002: 179).

En el caso de América Latina, 5 de los 10 países de la región, que a la fecha cuentan con algún sistema de cuotas en su legislación, han incorporado disposiciones que aseguran a las candidatas puestos elegibles dentro de las listas evitando con esto que sean colocadas sólo en los últimos lugares de la papeleta electoral.

Tal es el caso de Argentina, país donde la ley exige que además de cumplir con el 30% “mínimo” de candidatas, los partidos deben ubicarlas en posiciones que les den posibilidad real de ser electas.

En el caso boliviano, las disposiciones varían de acuerdo a la cámara legislativa ya que para la cámara baja, uno de cada tres candidatos debe ser mujer, mientras que para el senado la lógica es una de cada cuatro candidatos.

Otro ejemplo importante de recalcar es el caso costarricense, país que adoptó - en el año 2000 - medidas donde se exige que las candidatas deben ser incorporadas en posiciones elegibles dentro de las listas.

Las cuotas pueden ser aplicadas a las diversas etapas del proceso de selección y definición de las listas de candidatos para cargos de elección popular, como también pueden ser aplicadas a la conformación misma de algunas instancias políticas (ejecutivo y/o legislativo).

Tabla 6: Cuándo y cómo se aplican las cuotas

A quiénes se aplica	Modelo de aplicación	Iniciativa de	Objetivo	Ejemplos
Pre candidatos/as	Se asegura un porcentaje de candidatas mujeres en proceso de primarias	Los partidos políticos	Promover una competencia más igualitaria en procesos de elección al interior de los partidos	Canadá, Inglaterra
Candidatos /as a cargos de elección popular	En los procesos electorales para acceder a un cargo público	Los partidos políticos, ley electoral o constitucional	Garantizar la presencia de mujeres en los procesos de elección de cargos públicos	Ley electoral: Perú, Argentina, Bosnia-Herzegovina, Francia, Sudán y Serbia
Cargos electos	Reserva de escaños para un grupo específico	Los partidos políticos, ley electoral o constitucional	Incidir en la conformación final de los órganos de participación y toma de decisiones	Constitución: Burkina Faso, Nepal, Filipinas y Uganda

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en [www.statsvet.su.se/quotas/](http://www.statsvet.su.se/quotas/)

## Niveles de cuotas

Se pueden distinguir los siguientes modelos según los distintos niveles en los que se aplican los sistemas de cuotas:

- En el proceso de elección de potenciales candidatas y candidatos. Este modelo trata de asegurar un porcentaje de mujeres en los procesos de elecciones primarias, si las hubiera, para asegurar la posibilidad de elegir potenciales candidatas. La aplicación de este modelo supone una iniciativa de los propios partidos políticos al interior de su organización y se ha utilizado, fundamentalmente, ahí donde el sistema electoral no permite el uso de otros tipos de cuotas: sistemas mayoritarios.

- En los procesos electorales para acceder a un cargo público. En este modelo se trata de reservar un porcentaje en las listas electorales que debe ser ocupado por mujeres. Este modelo es el más común, y puede suponer una iniciativa interna (y voluntaria) de los partidos políticos o, por el contrario, ser fruto de una ley que defina obligaciones para todos los partidos políticos sobre este tema: “cuotas legales”. En este caso se busca asegurar la igualdad de acceso a la competencia.

- El último nivel de aplicación del sistema de cuotas hace referencia a la reserva de asientos o escaños para un grupo concreto, en este caso las mujeres, del total de personas ya electas. Esta medida, ha sido definida por algunos como una forma de asegurar la igualdad de resultados. En términos generales, los escaños reservados son fruto de una iniciativa constitucional o de una ley que aborde este tema específico. En ningún caso puede ser decretado por un partido político en forma interna.

Las “cuotas legales” aplicadas al sistema electoral buscan disminuir las barreras que enfrentan las mujeres para competir en igualdad de condiciones con sus pares varones. Se trata de asegurar la igualdad de competencia entre hombres y mujeres.

## 2. El debate en torno a las cuotas

La adopción de cuotas de género, ya sea por un partido político o por un Estado, ha generado fuertes y profundos debates políticos y normativos. Los supuestos y principios que sustentan las cuotas interpelan conceptos fundamentales para la convivencia de una comunidad política, tales como el sentido de la democracia, la representación y el principio de igualdad.

Más aún, cuando existe consenso respecto de lo que esos conceptos significan en términos abstractos, existen gran-

des divergencias respecto de los mecanismos concretos que pueden ser impulsados para promoverlos y, sobre todo, respecto del rol que le compete al Estado en ese proceso.

Como una forma de contribuir a este debate, hemos querido presentar algunos de los argumentos que se esgrimen con mayor frecuencia a favor y en contra de las cuotas, tanto en Chile como en el mundo.

Tabla 7: Argumentos a favor y en contra de las cuotas.

Debate Internacional	Argumento a favor de una "ley de cuotas"	Argumento en contra de una "ley de cuotas"
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Las cuotas de género no discriminan, sino que compensan la actual existencia de barreras que impiden que las mujeres cuenten con su justa proporción en los puestos políticos.</li> <li>● Son de hecho los partidos políticos los que controlan el proceso de nominación y no son los votantes quienes en primera instancia deciden quién resulta elegido.</li> <li>● Su aplicación implica que haya varias mujeres juntas en una comisión o asamblea, lo cual minimiza la presión y el estrés que a menudo experimentan las mujeres cuando sólo se encuentran en cifras representativas.</li> <li>● Las mujeres tienen derecho como ciudadanas a una representación equitativa.</li> <li>● Las experiencias de la mujer son necesarias en la vida política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● La introducción de cuotas genera conflictos significativos a nivel de la organización interna de los partidos.</li> <li>● Las cuotas contradicen el principio de igualdad de oportunidades desde el momento en que dan preferencia a las mujeres.</li> <li>● Las cuotas son poco democráticas, ya que los votantes deben ser capaces de decidir quién resulta elegido.</li> <li>● El uso de cuotas implica que los políticos sean elegidos en razón de su género y no de su preparación, por lo que ciertos candidatos más cualificados podrían ser apartados.</li> <li>● Muchas mujeres no quieren ser elegidas sólo por ser mujeres.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Las mujeres están tan capacitadas como los hombres, pero su preparación se menosprecia y minimiza en sistemas políticos dominados por ellos.</li> </ul>	
<p>Debate según fuentes de prensa pública en Chile</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Una ley de cuotas podría funcionar como un catalizador para fomentar la meritocracia en política puesto que asegura un porcentaje mínimo para que mujeres capacitadas y dispuestas participen en el proceso político.</li> <li>● Las cuotas como medidas de discriminación positiva se introducen para reivindicar los derechos de participación e inclusión de la mujer en el proceso de toma de decisión política.</li> <li>● Una ley de cuotas en la legislación chilena se justifica en la medida que las mujeres son el 50% de la población nacional y sólo cuenta con el 15% de representación parlamentaria.</li> <li>● La ley de cuotas es una herramienta transitoria para incorporar a las mujeres a la política y romper así con estructuras que la marginan y discriminan en nuestra sociedad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● No es necesario legislar sobre esta materia, ya que hombres y mujeres deben acceder a cargos públicos por mérito propio.</li> <li>● Las cuotas no resuelven la sub representación femenina en los órganos legislativos, sino que sólo aumentan su número. Lo anterior se debe a raíces estructurales y culturales más complejas que generan barreras de entrada para una mayor y expedita participación femenina en el parlamento.</li> <li>● Las mujeres son las que han preferido auto excluirse del proceso político y una medida como las cuotas no acabaría con esta lógica. En suma, las leyes de cuotas le restan legitimidad a la política y a la participación femenina.</li> <li>● Esta nueva discriminación, a favor de la mujer, destruye la igualdad civil y política y la libertad para competir por igual en los mercados.</li> <li>● Una ley de cuotas simboliza esfuerzos por una igualdad forzada que relega a las mujeres a seguir siendo ciudadanas de segunda categoría. En otras palabras, un sistema de cuotas denigraría a la mujer presumiendo que, sin bastones legales, las mujeres no serán capaces de conquistar espacios políticos.</li> <li>● La propuesta de una ley de cuotas lo único que hace es equivocar el camino, ya que no sólo están sub representadas las mujeres, sino otra gran porción de chilenos que a la fecha no entran en las exigencias de género que éstas proponen.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de prensa del Programa de Gobernabilidad, FLACSO-Chile, e IDEA, [www.idea.int](http://www.idea.int). Diarios: La Tercera; El Mercurio; La Nación; La Segunda.

### III. CÓMO HAN FUNCIONADO LAS CUOTAS EN AMÉRICA LATINA

Entre 1991 y el año 2000, once países latinoamericanos adoptaron leyes para el establecimiento de cuotas para la participación de las mujeres en elecciones legislativas, que oscilan, dependiendo del país, entre el 20 y el 40%. Sin embargo, desde entonces Venezuela prescindió de este mecanismo, y un decimosegundo país, Colombia, promulgó una ley que establece que las mujeres ocupen el 30 % de los cargos de funcionarios encargados de la toma de decisiones en el poder ejecutivo.

Argentina fue el primer país en adoptar un sistema de cuotas, en 1991, al unirse un grupo multipartidista de mujeres involucradas en la acción política con el propósito de convencer a sus colegas varones para que apoyaran el establecimiento de un sistema en este sentido. Las mujeres se inspiraron en el sistema utilizado en el Partido Socialista Obrero Español, así como por normas y convenios internacionales sobre la igualdad de sexos.

Tabla 8: Aprobación de leyes de cuota en América Latina

Países	Año de aprobación	Porcentaje cuota
Argentina	1991	30 C.B. * 30 Sen. **
Bolivia	1997	30 C.B. 25 Sen.
Brasil	1997	30 C.B.
Costa Rica	1996	40
Ecuador	1997	30
Honduras	2000	30
México	1996	30 C.B. 30 Sen.
Panamá	1997	30
Paraguay	1996	20 C.B. 20 Sen.
Perú	1997	30
República Dominicana	1997	25
Venezuela	1998	30

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre cuotas de IDEA, [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

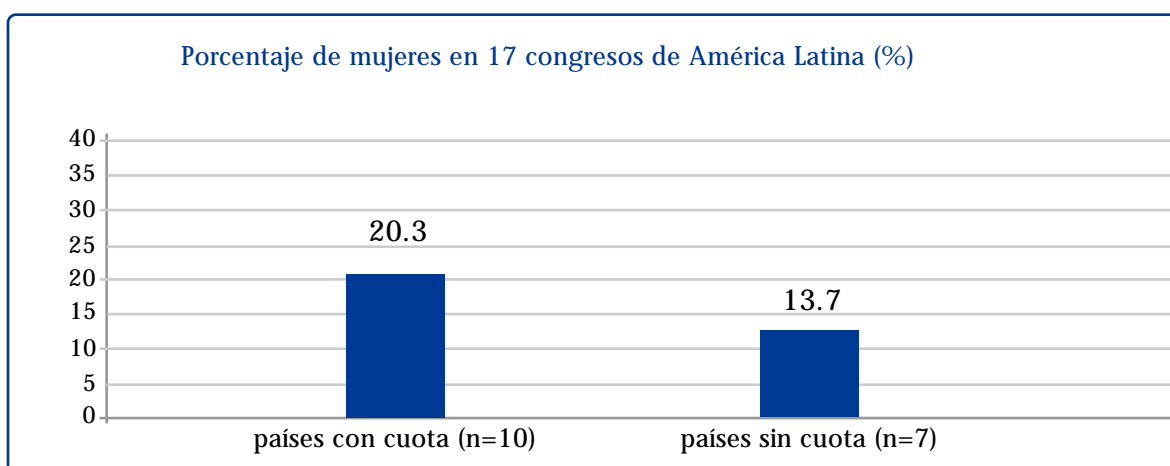
\* cámara baja - \*\* senado

## > 1. Impacto de las leyes de cuotas

Si bien las cuotas no han tenido un efecto uniforme en la región, la tendencia general muestra que los países que han implementado estos mecanismos pre-

sentan, en promedio, ritmos de incorporación de mujeres al poder legislativo más acelerados, junto a niveles absolutos más altos que aquellos en donde no se han utilizado.

Gráfico 9



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión interparlamentaria, [www.ipu.org](http://www.ipu.org).

Como se ve en el gráfico, las mujeres constituyen el 20,3% de los parlamentarios en aquellos países que han aprobado leyes de cuota y sólo el 13,7% en los que no cuentan con iniciativas similares. Es decir, en promedio, dicho sistema elevó la representación femenina en ocho puntos porcentuales, sin embargo sus efectos registran variantes significativas entre uno y otro país.

De acuerdo a la evidencia recabada, la efectividad de las cuotas depende en gran medida de la naturaleza del sistema electoral de cada país. (Htun y Jones 2002).

Por las razones aducidas en una sección anterior, dichas cuotas funcionan de manera óptima en los sistemas de RP de lista cerrada, y en los que la ley establece un mandato para que los partidos coloquen a las mujeres aspirantes en los primeros puestos dentro de las listas, excluyendo así la posibilidad de que queden en puestos más bien decorativos y con pocas posibilidades de resultar electas.

Las cuotas tienen mayor éxito en: sistemas de RP, con una alta magnitud de distrito, con listas cerradas, mandato de posicionamiento y sanciones efectivas.

Las cuotas también tienden a funcionar mejor en circunscripciones grandes y plurinominales, pues en las circunscripciones con pocos aspirantes resultan elegidos sólo los candidatos ubicados en los primeros lugares, quienes por lo común son varones. Cuando la magnitud del distrito es mayor, también es mayor el número de aspirantes del partido que resultan elegidos, incluso los que se encuentren en las posiciones inferiores dentro de la lista.<sup>5</sup>

Estos factores explican el éxito de las cuotas de género en el parlamento bicameral argentino, el congreso costarricense y el senado paraguayo; son los únicos casos en los cuales la presencia femenina ha estado cerca de cumplir con la cuota. Así, en Argentina existe un riguroso mandato de ubicación en un sistema de lista cerrada y los partidos que lo incumplen han sido llevados a los tribunales. En Costa Rica también existe un mandato en este sentido y un sistema de lista cerrada. Por último, en las elecciones al senado realizadas en Paraguay, la combinación de un gran distrito electoral a nivel nacional (del cual resultan elegidos 45 senadores) y el éxito electoral de los dos partidos mayoritarios permitió que incluso las mujeres ubicadas en los puestos inferiores de las listas resultaran electas.

Tabla 9: Ritmo de crecimiento de las cuotas en América Latina

Alto	Medio	Bajo	Nulo
Argentina (28%)	Ecuador (11,5%)	República Dominicana (5,6%)	Brasil (2%)
Costa Rica (19,5%)	México (8,4%)		Honduras (-1,5%)
	Panamá (8,4%)		
	Bolivia (7,7%)		
	Perú (7,5%)		
	Paraguay (7%)		

Fuente: Elaboración propia a partir de Araujo y García (2006).

<sup>5</sup> Al final de este documento se incluye un anexo con el detalle de los sistemas electorales en los países que han aprobado leyes de cuotas en América Latina.



La tabla muestra que el nivel de éxito de las cuotas ha sido muy dispar en la región. Mientras Argentina y Costa Rica están dentro de los países del mundo con los niveles más altos de representación femenina, Brasil y Honduras muestran un avance nulo en la materia manteniendo niveles por bajo del promedio regional y mundial. En ambos casos las cuotas no han interferido en la tendencia de exclusión relativa de las mujeres. Las razones que explicarían esto son discutidas más adelante.

En un segundo grupo de países las cuotas han tenido un efecto muy sustantivo a pesar de que no se ha superado aún la barrera del 30% de mujeres en sus respectivos congresos. El número de mujeres en el congreso ecuatoriano ha aumentado en 11,5 puntos porcentuales desde 1995, en 8,4 en México, en 8,4 en Panamá, en 7,7 en Bolivia, un 7,5 en Perú y en 7 puntos en Paraguay. En República Dominicana por su parte, el ritmo de crecimiento ha sido mucho más modesto, alcanzando sólo 5,6 puntos porcentuales en el mismo periodo.

## 2. El ritmo de crecimiento de la representación femenina

Como hemos observado con anterioridad, la presencia de mujeres en el poder legislativo ha experimentado un crecimiento sostenido en toda la región. Los niveles de representación femenina

han aumentado en todos los países independientemente de la existencia de cuotas. Sin embargo, si se analiza el ritmo de crecimiento encontramos diferencias significativas entre unos y otros.

	Países con cuotas (11)	Países sin cuotas (7)
Promedio crecimiento entre 1995 y 2004*	9,5	2,9
Promedio crecimiento senado	15,8	2,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Araujo y García 2006

\* Puntos porcentuales

Mientras que en los países con leyes de cuotas, la presencia de las mujeres en los respectivos parlamentos creció en 9,5 puntos porcentuales, entre 1995 y 2004 lo hizo en sólo el 2,9 puntos en países sin leyes de cuota: una diferencia de 6,6 puntos entre unos y otros.

Si esta diferencia es significativa, la distancia en el promedio de crecimiento de la representación femenina es abismal cuando analizamos los datos relativos a su incorporación en los senados de los respectivos países.

Las mujeres aumentaron su presencia en el senado, como promedio, en

un 15,8 puntos porcentuales en los países que han aprobado leyes de cuota y sólo en un 2,3 en los países restantes.

Es por ello, que se considera que las leyes de cuota constituyen una vía rápida (*fast track*) para promover el acceso de las mujeres a cargos de decisión.

En América Latina las cuotas han permitido acelerar el ritmo de incorporación de las mujeres al poder legislativo.

### > 3. Estudios de casos

Como hemos venido argumentando, los detalles de la ley sobre cuotas resultan de gran importancia. Muchos partidos han cumplido con este requisito a los niveles mínimos dentro del margen permitido por ley. En México, la legislación no especifica a qué tipo de candidaturas se aplican las cuotas, por lo que los partidos se inclinan por colocar a las mujeres en los puestos de suplentes en las papeletas. Durante las elecciones celebradas en esa nación en el 2000, cerca del 60% de los puestos de suplentes en las tres listas más importantes estaban ocupados por mujeres. En Argentina, el mandato de posicionamiento obliga a colocar a las mujeres dentro de los primeros tres puestos de las listas, requisito legal con

el que la mayoría de los partidos cumplen en forma mínima, colocando a las candidatas únicamente en los terceros puestos y en ningún caso en un primer o segundo lugar. En Costa Rica no existía un mandato de ubicación hasta el año 2000, de este modo los partidos ubicaban a las aspirantes en los puestos inferiores de las listas. No obstante, ese mismo año la Corte Suprema emitió un fallo en el que se exigía que las candidatas fueran colocadas en puestos elegibles. En consecuencia, la presencia femenina en el congreso ascendió del 19% al 35% durante las elecciones del 2002, las primeras desde que el mandato entró en vigor.

Los pobres resultados de la política de cuotas establecida en Brasil ofrecen una evidencia dramática de la necesidad de redactar este tipo de leyes con sumo cuidado. La legislación brasileña estipula que los partidos deben *reservar* el 30% de los puestos de las listas a aspirantes mujeres, pero en efecto, no los obliga a *llenar* esos puestos. Debido a que la normativa electoral en ese país permite a los partidos postular una cifra de hasta un 50% mayor de aspirantes que el número de escaños disputados en una circunscripción dada, un partido tiene la posibilidad, en la práctica, de postular una lista entera sin incluir una sola candidata. Por ejemplo, si una circunscripción elige a diez representantes ante el congreso, cada partido tiene permitido postular un total de 15 aspirantes. La ley establece que los partidos *reserven* cuatro de estos puestos a mujeres, de manera tal, que si un partido no está dispuesto a seleccionar candidatas para esos puestos, puede postular a 11 varones y aún así no quebrantar la ley.

En definitiva, una ley de cuotas siempre debe atender a detalles tales como mecanismos de sanción ante el incumplimiento. Los ejemplos dados en esta sección sugieren que para que las cuotas de género funcionen, la ley debe ser tan específica como sea posible y no dejar brechas o lagunas para que los partidos eviten la postulación de mujeres o el cumplimiento con las cuotas, sencillamente colocándolas en puestos suplementarios o decorativos en las listas.

Además, los grupos de activistas deben estar en disposición y capacidad de movilizarse para dar seguimiento a la

implementación de las cuotas. En Argentina, la norma actual de cumplimiento con las cuotas se desarrolló después de que las activistas repetidamente impugnaran en los tribunales las listas que incumplían con el sistema.

## Las cuotas en Argentina

Argentina fue pionero en la promulgación de una ley de cuotas (Ley de Cupo) en el año 1991, normativa que vino a modificar el Artículo 60 del Código Electoral estableciendo que las listas de candidatos, propuestas por los partidos políticos, debían estar compuestas por un “mínimo” del 30% de mujeres y que, dos años más tarde, tuvo que ser modificada y adecuada para asegurar que se cumpliera con el espíritu de la ley: cumplir con el piso mínimo de mujeres en las listas.

Para tales efectos, se agregaron dos enmiendas en 1994. Ellas estipulaban que los puestos en las listas designados a mujeres debían estar en posiciones donde ellas tuvieran una posibilidad real de ser electas, sin estar relegadas a lugares accesorios en las papeletas; y además que aquellas listas que no cumplieran con lo dispuesto por la ley 24.012, no serían inscritas y perderían su opción a participar de los procesos electorarios.

En el caso argentino, la denominada “Ley de Cupo” a derivado en un importante aumento del número de mujeres en el parlamento. Si para 1991 el porcentaje de mujeres presentes en el parlamento argentino estaba en un 5.9%, ya para el año 2001 se logró el piso de 30% de representación femenina que estipula la ley (Carrió 2002). En la actualidad las mujeres constituyen el 35% y 41,7% de

la cámara baja y del senado respectivamente.

## Las cuotas en Costa Rica

Otro caso emblemático en el que se aplica la ley de cuota, es el caso costarricense, país donde si bien el proceso de incorporación de la ley duró casi 10 años, los resultados obtenidos han sido tan exitosos como en Argentina.

La ley de cuota fue aprobada en 1996 tras una serie de intentos de grupos de mujeres iniciados en 1986 por promover tal iniciativa. Si bien la ley desde su puesta en marcha comenzó a arrojar resultados satisfactorios en cuanto a acelerar la incorporación de mujeres al parlamento, también tuvo que ser modificada dos años más tarde para incorporar sanciones para los partidos que no cumplieran con el porcentaje mínimo del 40% de mujeres en sus listas estipulados por la ley, y para que los puestos ocupados por las mujeres tuvieran una opción real de ser electos.

En cuanto a los resultados obtenidos se puede decir que si bien, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, no se ha logrado llegar al porcentaje mínimo que estipula la ley (40%) de representación femenina en el parlamento, el incremento del número de mujeres ha sido significativo luego de la aplicación de la ley. Si para el período comprendido entre 1998 y el 2002 las mujeres representaban el 19% del total de los parlamentarios, a la fecha este porcentaje se ha incrementado al 35%, tan sólo cinco puntos porcentuales bajo lo estipulado por la ley. (García 2003: 103).

## Las cuotas en Brasil

Desde 1995 Brasil utiliza una ley de cuotas que estipula un porcentaje mínimo del 20% para las candidaturas femeninas en las elecciones a nivel municipal, ampliándose a todos los cargos de elección proporcional en la nueva Ley Electoral N<sup>o</sup> 9.506 promulgada en 1997 donde se establece que todos los partidos o coaliciones deben integrar en sus listas un mínimo del 30% y un máximo del 70% de candidaturas de cada sexo.

A diferencia de los otros casos antes señalados, la implementación de cuotas en Brasil trajo consigo un incremento en las candidaturas femeninas, sin embargo no ayudó a que más mujeres fueran electas ni mucho menos a alcanzar el piso mínimo estipulado por la ley. A diferencia de otros países, en Brasil la ley de cuotas no fue acompañada con sanciones que sirvan de incentivo para que la norma sea aplicada cabalmente. Ésta tampoco cuenta con una definición previa de los lugares que deben ocupar las candidatas, en tanto las listas que se utilizan son abiertas, dejando a las decisiones individuales de los electores la selección y orden de los candidatos electos.

En este caso, las propuestas de ley de cuotas no surgen de grupos de mujeres que trabajan por reivindicar sus derechos, sino que derivó de una propuesta presentada por algunos congresistas. Esto derivó en que el proceso de tramitación y promulgación de la ley de cuota en este país fuera mucho más expedito que en otros casos latinoamericanos.

## Conclusiones

Según una reciente estimación de la CEPAL, si la presencia de mujeres en los parlamentos latinoamericanos continúa creciendo al ritmo actual, ellas constituirán el 40% de los representantes recién en el año 2052. Esto es, de no mediar reformas profundas al sistema político y sus instituciones, así como a las relaciones de desigualdad estructuradas a partir del sistema sexo-género, la democracia como régimen político seguirá mostrando serias falencias para hacer efectivo el derecho de todo ciudadano a definir sus representantes y tener la posibilidad de ser electo como tal.

Si bien, durante las últimas décadas se han producido avances importantes en la inclusión de las mujeres a las esferas de decisión política y cargos de elección popular, ellas siguen siendo una pequeña minoría en los parlamentos de América Latina. Las excepciones de Argentina y Costa Rica sólo ratifican la regla, o tendencia general, en el resto de países donde los niveles de representación femenina aún se mantienen lejos de alcanzar el mínimo deseable de 30%.

Como hemos señalado a lo largo de este informe, la situación en Chile es de especial preocupación si se considera la solidez de sus instituciones democráticas en comparación a las de otros países latinoamericanos. Más aún, existe una fuerte discordancia en la evaluación positiva que el país recibe en mediciones tales co-

mo el Índice de Democracia Electoral (PNUD) o el de *Freedom House*, por ejemplo, y los niveles de representación política de las mujeres.

La baja representación de las chilenas aparece también contradictoria con los niveles de desarrollo alcanzados por el país. Mientras Chile aparece en los primeros lugares en la región en el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD junto a Argentina y Costa Rica, estos países ostentan niveles de representación femenina de más del doble del promedio nacional: 35 y 38,6 por ciento, respectivamente.

A pesar de estas evaluaciones positivas, las mujeres en Chile representan sólo el 12,6% de los actuales parlamentarios: esto es, el 15,8% de los diputados y un mero 5,2% de los senadores. Dicha proporción es inferior al promedio mundial de presencia de mujeres en el poder legislativo (16,6%) e inferior, también, al promedio para el continente americano (20,6%). Y si bien la representación femenina ha venido mejorando en el país, su ritmo de crecimiento es, nuevamente, menor al que encontramos en muchos otros países latinoamericanos.

El presente trabajo se ha propuesto enfrentar la interrogante con respecto de los factores que inciden en la baja presencia de las mujeres en cargos de elección popular en Chile, interrogante centrado

su análisis en los factores político-institucionales que han sido identificados por la política comparada en otros países como claves para explicar la baja representación de las mujeres. Se trata específicamente del sistema electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y la existencia o ausencia de leyes de cuotas.

La información recopilada por organismos especializados y estudios académicos ha mostrado que los sistemas de representación proporcional favorecen la elección de mujeres a cargos de elección popular. En términos específicos, aquellos sistemas con alta magnitud de distrito y de partido, con umbrales de entrada relativamente altos y que utilizan listas cerradas han sido los más favorables para equilibrar la composición de género de los parlamentos. Si estos sistemas son, además, complementados con medidas concretas orientadas por ese objetivo, como las cuotas de género, la presencia de mujeres experimenta un alza significativa en periodos relativamente cortos: este ha sido el caso en Argentina y Costa Rica por ejemplo.

Los partidos políticos chilenos, por su parte, han contribuido en una buena medida a cristalizar y fomentar las barreras que han mantenido a las mujeres al margen de las instituciones políticas y de las esferas de decisión. De hecho, en los procesos electorarios acaecidos entre 1989 y 2005 (un total de 5 elecciones parlamentarias) los seis partidos que integran las dos principales coaliciones políticas del país (las únicas que tienen representación en el congreso) han presentado listas de candidatos al electo-

rado chileno conformadas en un 90,3% por varones. Esto a pesar de que tres de los cuatro partidos que integran la Concertación de Partidos por la Democracia, coalición gobernante desde 1990, han aprobado medidas voluntarias de cuotas para la elección de sus órganos internos de dirección y para los cargos de elección popular. Estos son el Partido por la Democracia, que ha establecido una cuota voluntaria de 40%, el Partido Socialista con una cuota del 30% y el Partido Demócrata Cristiano con cuota del 20 %. En concreto, a diferencia de la experiencia en otros países donde los partidos políticos han adoptado y cumplido cuotas internas voluntarias, en Chile los partidos no han asumido con estas medidas impidiendo, por tanto, que ellas tengan un efecto significativo en la composición del congreso u otras instancias de representación.

La dificultad para cumplir con las cuotas por parte de los partidos chilenos reside, en gran medida, en los obstáculos y las barreras que impone el sistema binominal. Empero, también existe un problema real de voluntad política para llevar adelante iniciativas que sin duda cuestionan la estructura de poder dentro y fuera de estas instituciones y, que pueden ser interpretadas como amenazas por aquellos sectores que participan más directamente en procesos tales como la nominación de candidatos.

En el caso chileno, al igual de lo que ha ocurrido en muchas otras sociedades en el mundo, las cuotas de género representan una alternativa concreta para superar el problema de la sub representa-

ción de las mujeres.

Como se ha querido mostrar a lo largo de este trabajo, tanto las normas internacionales como la práctica concreta de nuestros países vecinos y de otras regiones del mundo, muestran que las leyes de cuotas son uno de los mecanismos más eficaces para aumentar la representación de las mujeres en forma rápida. En América Latina, 11 países han adoptado algún tipo de ley de cuota de género para la elección de los representantes al poder legislativo, las que han tenido un efecto significativo en mejorar el equilibrio de género en los respectivos parlamentos.

Existe así un amplio consenso internacional y una creciente producción académica teórica y técnica respecto de las leyes de cuota. Sin embargo, nuestro país ha permanecido rezagado en esta tendencia mundial e imposibilitado de participar en forma más profunda de los debates políticos e intelectuales en curso en los ámbitos regional e internacional.

¿Cuáles son los argumentos que sustentan la promoción de una ley de cuotas?

- La presencia de mujeres en cargos de elección popular está aumentando, sin embargo, este proceso puede tardar un tiempo excesivamente largo por sí solo. Las cuotas son el único mecanismo probado - a nivel internacional - que funciona como un “acelerador” de la inclusión de las mujeres a la política.
- La democracia continuará siendo defi-

citaria hasta que el derecho de todas y todos los ciudadanos a elegir a sus representantes y también a ser electo como tal, sea efectivo.

- Las mujeres representan más de la mitad de la población del país y de la mitad del electorado, por ello debieran tener acceso a una representación equitativa, y sobre todo, a la posibilidad de competir en igualdad de condiciones que los hombres.
- Las mujeres tienen experiencias sociales y biológicas o socialmente construidas e intereses específicos que requieren ser representadas. Un congreso compuesto fundamentalmente por hombres tiene dificultades para representar estas experiencias e intereses.

Los numerosos ejemplos de la política actual, tanto de nuestra región como de diversas latitudes del mundo, nos demuestran que el incremento de la participación política de las mujeres depende en gran medida de la voluntad política de los actores involucrados.

En síntesis, este documento ha querido contribuir al debate nacional sobre las deficiencias en la representación política, con el objetivo de visibilizar el problema de la representación femenina y sus causas, así como proponer mecanismos concretos para mejorarla.

## Referencias bibliográficas

- Araujo, Clara y Ana María García. 2006. "Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America". En *Women, Quotas and Politics*, editado por Drude Dahlerup. Stockholm University: Routledge.
- Ballington, Julie y Myriam Méndez-Montalvo. (comps.). 2002. *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.
- Carey, John. 1997. "Chile: Latin American Proportional Representation or Majority?". En *International IDEA Handbook of Electoral System Design*, editado por Andrew Reynolds y Ben Reilly. Stockholm: Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Carey, John M. y Peter Siavelis. 2004. "El 'Seguro' para los Subcampeones Electorales y la Sobrevivencia de la Concertación", *Estudios Públicos* (90): 5-27.
- Carrió, Elisa Maria. 2002. "Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento: Una nueva mirada del caso Argentino". En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- Caul, Miki. 1999. "Women's Representation in Parliament: The Role of the Political Parties", *Party Politics* 5 (1): 81.
- 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*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- . 2003. "Estudios comparativos sobre cuotas de género". En: *La Aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Informe del Taller. IDEA
- Dahlerup, Drude. (comp.). 2006. *Women, Quotas and Politics*, Stockholm University: Routledge.
- FLACSO. 2006. *Una Reforma Necesaria: Efectos del Sistema Binominal*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Fuentes, Claudio. 2006. ¿Por qué una ley de cuotas?. Columna de opinión publicada en *La Tercera*, 9 de febrero.
- García Quezada, Ana María. 2003. "Concretando el mandato: Reforma Jurídica en Costa Rica". En *La aplicación de cuota: Experiencia Latinoamericana*. Informe de taller. Lima: IDEA.



- Hola, Eugenia, Paulina Veloso y Carolina Ruiz. 2002. "Percepción de los Líderes políticos sobre la Ley de Cuotas: Contenido y Factibilidad". Departamento de Estudios y Estadísticas del Servicio Nacional de la Mujer. Documento de trabajo (79).
- Htun, Mala. 2002. "Mujeres y poder político en Latinoamérica". En *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- Htun, Mala y Mark Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. Londres: Palgrave.
- IDEA 2003. La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe del Taller.
- La Morada. 2004. *Mujeres sujeto. Mujeres sujetadas. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres en Chile. Derechos Civiles y Políticos 2004*. Santiago: La Morada.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. 1995. "Introduction: Party Systems in Latin America". En *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Timothy Scully. Stanford: Stanford University Press.
- Matland, Richard. 2002. "Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento". En *Mujeres al parlamento. Más allá de los números*. Estocolmo: International IDEA.
- Navia, Patricio. 2004. *Legislative candidate Selection in Chile*. Trabajo presentado durante la conferencia Pathways to Power: Political Recruitment and Democracy in Latin America, Graylyn International Conference Center Wake Forest University, Winston- Salem, NC. 3 a 4 de abril de 2004.
- Norris, Pippa. 2000. "Women's Representation and Electoral Systems". En *The Encyclopedia of Electoral Systems*, editado por Richards Rose. Washington, D.C.: CQ Press.
- . 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa y Ronald Inglehart. 2001. "Cultural Obstacles to Equal Representation", *Journal of Democracy* 12 (3): 126-140.
- Olsen de Figueres, Karen. 2002. "El camino hacia la igualdad. Las mujeres costarricenses en el Parlamento". En *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- Peschard, Jacqueline. 2002. "El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general". En *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.

Payne, Mark et al. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Phillips, Anne. 1991. *Engendering Democracy*. Cambridge: Polity Press.

----- . 1996. *Género y Teoría Democrática*. México: UNAM.

Reynolds, Andrew. 1999. "Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling", *World Politics* 51 (4): 569

Siavelis, Peter. 2004. "Sistema Electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? ". En *Revista de Ciencia Política* (Santiago) 24 (1): 58-80.

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

Wilma, Rule y Matthew Shugart. 1995. "The Preference Vote and Election of Woman: Woman Win More Votes in Open List PR." En *Voting and Democracy Report*. 1995. Washington, D.C.: The Center for Voting and Democracy.

#### Fuentes Complementarias de Internet:

Base de datos Internacional IDEA: [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)

Cámara de diputados: [www.camara.cl](http://www.camara.cl)

Cámara de senadores: [www.senado.cl](http://www.senado.cl)

Comisión Económica para América Latina y el Caribe: [www.elac.cl](http://www.elac.cl)

Freedom House: [www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/combined2004.pdf](http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2004/combined2004.pdf)

Información electoral: [www.electoral.cl](http://www.electoral.cl)

Instituto Nacional de Estadística de Chile: [www.ine.cl](http://www.ine.cl)

Servicio Electoral: [www.serve.cl](http://www.serve.cl)

Unión Europea 1997: [www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/femm/w10/default_es.htm)

Unión Interparlamentaria: [www.ipu.org](http://www.ipu.org)

Unión Interparlamentaria 2006: [www.ipu.org/wmn-e/clasiff.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/clasiff.htm)

Välkommen till statsvetenskapliga institutionen: [www.statsvet.su.se/quotas/](http://www.statsvet.su.se/quotas/)

Versión online Revista de Ciencia Política: [www.scielo.cl](http://www.scielo.cl)

Wake Forest University: [www.wfu.edu/academicpolitics/conference/navia.pdf](http://www.wfu.edu/academicpolitics/conference/navia.pdf)

Países latinoamericanos con ley de cuotas

PAÍSES	Año de aprobación	% ley de Cuota	Sistema electoral	Sanciones	Representación de las mujeres en el parlamento		
					% antes de la ley	% después de la ley (última elección)	% de crecimiento
Argentina	1991	30% C.B* 30% Sen.**	Representación Proporcional	Las listas de los partidos que no se atengan a lo dispuesto en la ley electoral no serán aprobadas.	6 3	35 41.7	+483 +1290
Bolivia	1997	30% C.B 25% Sen.	Sistema mixto de representación proporcional con lista cerrada y distritos uninominales	Las listas que no se atengan a lo dispuesto en la ley, deberán ser rectificadas	11 4	16.9 3.7	+54 -8
Brasil	1997	30% C.B	Representación Proporcional	Si los porcentajes mínimos no son respetados, se quitarán los candidatos de sexo sobre representado	7	8.6	+23
Costa Rica	1996	40%	Representación Proporcional	Se rechazan las listas que no cumplen con el porcentaje de cupo mínimo	14	38.6	+176
Ecuador	1997	30%	Representación Proporcional	N / A	4	16	+300
Honduras	2000	30%	Representación Proporcional	N O	9.4	23.4	+149
México	1996	30% C.B 30% Sen.	Sistema mixto de representación proporcional con lista cerrada y distritos uninominales	Las listas de los partidos que no se atengan a la ley tendrán tres días para rectificar sus listas, de no ser así, el IFE se reserva el derecho de quitar a parte de los candidatos sobre representados	17 15	25 21.9	+47 +46
Panamá	1997	20%	Representación Proporcional	N / A	8	16.7	+109
Paraguay	1996	20% C.B 20% Sen.	Representación Proporcional	Aquellas listas que no cumplan con el porcentaje mínimo que indica la Ley, no serán aprobadas por la Comisión Electoral	3 11	10 8.9	+233 -19
Perú	1997	30%	Representación Proporcional	Las listas que no cumplan con los porcentajes mínimos de cupos requeridos por la Ley deberán ser rechazadas. (Nunca se ha aplicado)	11	18	+64
República Dominicana	1997	25%	Representación Proporcional	N O	12	17.3	+44

Fuente: Elaboración propia a partir de datos www.ipu.org, www.idea.int / \*C.B: cámara baja ; \*\*Sen: senado

Tipos de cuotas según países			
Países	Constitucionales	Ley	Partidos políticos
Afganistán	X	X	
Argentina	X	X	
Bangladesh	X		
Francia	X	X	X
Guyana	X		
Irak	X	X	
Kenia	X		X
Nepal	X	X	
Ruanda	X	X	
Taiwán	X		X
Tanzania	X	X	
Uganda	X		
Armenia		X	
Bélgica		X	X
Bolivia		X	X
Boznia y Herzegovia		X	X
Brasil		X	X
Burundi	X	X	
Costa Rica		X	X
Djibouti		X	
Rep. Dominicana		X	X
Ecuador		X	X
Eritrea		X	
Honduras		X	
Indonesia		X	

Países	Constitucionales	Ley	Partidos políticos
Jordán		X	
Corea del Norte		X	
Corea		X	X
Liberia		X	
Macedonia		X	
México		X	X
Niger		X	
Pakistán		X	
Palestina		X	
Panamá		X	
Paraguay		X	X
Perú		X	
Filipinas		X	X
Sudán		X	
Serbia y Montenegro		X	
Uganda		X	
Uzbekistan		X	
Australia			X
Austria			X
Botswana			X
Burkina Faso			X
Camerún			X
Canadá			X
Chile			X
Costa de Marfil			X
Croacia			X

Países	Constitucionales	Ley	Partidos políticos
Chipre			X
Repub. Checa			X
Dinamarca			X
El Salvador			X
Guinea Ecuatorial			X
Etiopía			X
Alemania			X
Grecia			X
Haití			X
Hungría			X
Islanda			X
India			X
Irlanda			X
Israel			X
Italia			X
Lituania			X
Luxemburgo			X
Macedonia			X
Mali			X
Marruecos			X
Holanda			X
Nicaragua			X
Noruega			X
Polonia			X
Portugal			X
Sierra Leona			X

Países	Constitucionales	Ley	Partidos políticos
Senegal			X
Sudáfrica			X
España			X
Suecia			X
Suiza			X
Tailandia			X
Reino Unido			X
Uruguay			X
Venezuela			X

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos en [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)