

Mujer y Representación Política

Uno de los debates que se han instalado respecto del funcionamiento de un – eventual- órgano constituyente, fuese este convención mixta o constitucional, es sobre su *conformación*. Se levantó la inquietud desde algunos sectores sobre cómo asegurar o promover la participación de grupos considerados como desaventajados frente a la tradicional composición política; principalmente, las mujeres, los pueblos originarios y los candidatos independientes. Dado lo anterior, se tramitó una reforma en el Congreso que buscaba, en palabras de sus promotores, asegurar la paridad en la composición del órgano. Ahora bien, esta discusión no se agota en el órgano constitucional, sino que muy probablemente veremos como permea a la discusión sobre la conformación del Congreso.

El espacio de la participación política es uno que para las mujeres ha sido especialmente difícil de entrar y participar, por ser uno de aquellos que se configuraron tradicionalmente entre, y a partir de hombres. Frente a esto, se han ido adoptando en Chile y en el mundo diversas medidas para contrarrestar este fenómeno y aumentar la participación femenina en la esfera política. Entre ellos uno de los más comunes es la introducción de leyes de cuotas electorales, las que consisten en “un mecanismo legal que implica reservar para los representantes de un grupo particular un determinado número de candidaturas, escaños, puestos, etcétera, con la finalidad de elevar el porcentaje de mujeres en el Parlamento o alcanzar el equilibrio de género y establecen una participación mínima de candidatas en las elecciones, por lo menos en las listas de los partidos”, como fue definido por ciertos autores¹.

Las cuotas pueden ser de diversos tipos: en función de su regulación legal (cuotas legisladas o voluntarias) y en relación con el momento en el cual se pretende corregir la desproporción entre géneros (cuotas entre los precandidatos, entre los candidatos o entre las personas electas)². En cuanto a la importancia de su implementación, quienes abogan por ellas han fundamentado lo anterior de acuerdo con la necesidad de fortalecer y promover la representación política de las mujeres, puesto que, por ejemplo, sus intereses serían compartidos por los gobernantes.³ Por otro lado, hay quienes, abogando por la importancia de la representación política, sobre todo desde la consideración que el

1 BAEZ y MONIKA (2017) p. 6

2 Baez y Monika (2017) p. 7

3 Pitkin (1985) p. 223

“hacer” política implica un cuidar de la comunidad de la que todos somos partes, no necesariamente están de acuerdo con los sistemas de cuotas, o al menos, no con todos ellos.

En esta minuta se abordará el tema, brevemente, desde la experiencia comparada y los proyectos de ley que actualmente están en discusión a propósito de la composición del órgano constituyente.

I. Experiencia Comparada

A nivel latinoamericano, países como México, Ecuador y Bolivia, han elevado a rango constitucional los principios de paridad y alternabilidad entre hombres y mujeres, y, por otro lado, han establecido sistemas de paridad de género en su legislación electoral. Ciertos sistemas disponen, por ejemplo, que “las listas legislativas de candidatos deben estar conformadas en un 50 % de hombres y un 50 % de mujeres dispuestos en forma alternada y secuencial en todas las nóminas de candidatos titulares y suplentes.”⁴

En el caso de México, el cambio en la legislación generó que, en 2018, el porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional mexicano alcanzara un 48,2%.

Por su parte, en Ecuador, se establece que “en las listas plurinominales de candidatos titulares y suplentes el 50% de mujeres y el 50% de hombres deben ser dispuestos en forma alternada y secuencial, evitando así que las candidatas sean ubicadas en posiciones con poca posibilidad de resultar electas, como podría suceder en caso de ocupar los últimos lugares de las listas o estar en la nómina de suplentes”⁵. Pese a lo anterior, la normativa mencionada no contempla la aplicación estricta de sanciones en caso de no cumplir los partidos políticos con el sistema de paridad.

Ahora bien, en el caso europeo vemos que hay tanto países que cuentan con sistemas de cuotas legisladas de candidatas (Irlanda, Polonia, Grecia, Francia, Croacia, Portugal, Bélgica, Eslovenia y España) y también países que cuentan con sistemas de cuotas voluntarias que se han impuesto los partidos políticos (entre los que se encuentran, por ejemplo, el Reino Unido, Italia, Eslovaquia, Rumania, Alemania, Suecia). No tienen cuotas: Letonia, Bulgaria, Estonia, Dinamarca y Finlandia⁶.

4 ALBAINE (2010), p. 110

5 ALBAINE (2010) p. 113

6 DAZAROLA (2018) p. 9

En Francia en el año 2000 se aprobó una ley de paridad de género que obligó a todos los partidos a presentar igual porcentaje de mujeres y hombres en sus listas para aquellas elecciones, celebradas mediante el sistema proporcional con listas cerradas⁷. Con esta nueva regulación, se obtuvo resultados positivos, existiendo un aumento en el porcentaje de mujeres elegidas en la Asamblea Nacional, el que alcanzó un 38,8% en 2017 (la elección inmediatamente después de la implementación de esta legislación).

En España, la legislación señala que las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. Lo anterior tuvo como resultado que entre 1995 y 2015 el porcentaje de parlamentarias se incrementará de un 16% al 41,1%.

En definitiva, en aquellos países de América Latina y Europa en los que se ha establecido un sistema de promoción de género en materia electoral, este se ha realizado en forma *ex ante*, es decir, a través de la elaboración de las listas de candidatos y no con la reserva de escaños (que sería una corrección *a posteriori*).

Finalmente, es importante señalar que la reserva de escaños, en contraposición a la paridad y alternabilidad en la confección de listas electorales, resulta dudosamente compatible con los principios de elección democrática (por ejemplo; una persona, un voto) y de representación popular. Lo anterior resulta dado que, si se reservaran escaños para determinados grupos, se estaría designando a quienes resultarán electos *ex ante*, limitando la facultad que tienen los ciudadanos para elegir libremente a sus representantes, lo cual puede tener incidencia en la legitimidad de estos, cuestión clave hoy en día.

Si bien es necesario que mujeres tengan mayor participación en los espacios de toma de decisiones, por ejemplo en la política, ese aumento en la participación debe provenir de un mecanismo cuidadosamente ponderado.

Ahora bien, quedan temas pendientes respecto a aquellos mecanismos que, no interfiriendo direc-

⁷ MILLARD (2008) p. 433

tamente en la designación de escaños, su implementación puede haber sido perfeccionada para generar mejores incentivos y tener verdaderas sanciones en casos de que las normas no fueran respetadas, como es el caso de las cuotas en nuestro país y sobre el cual nos referiremos nuevamente, más adelante.

II. Estado de la discusión en Chile: Proyectos de ley y propuestas alternativas

La discusión en nuestro país sobre cuotas de género en política, u otras alternativas para avanzar en la participación femenina en cargos de elección popular, ha generado la creación de ciertas leyes y la proposición de distintos proyectos de ley que buscan este fin. En primer lugar, con la Ley N° 20.840, que sustituye el sistema binominal por uno proporcional en 2015, se agregó una ley de cuotas para las elecciones parlamentarias de 2017 a 2029 que obliga a los partidos a presentar candidatos, donde no se pueda superar el 60% en ninguno de los dos géneros. Además, se agregaron dos disposiciones transitorias a la Ley N° 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, en las cuales se le otorgan beneficios económicos a los partidos y a las candidaturas femeninas⁸.

Ahora bien, dada la discusión constitucional suscitada en el último tiempo, en el debate respecto de la composición del eventual órgano constituyente se levantaron varios proyectos de ley que han iniciado la discusión sobre cómo avanzar hacia una posible convención más paritaria. En dichos proyectos, se proponen sistemas idénticos para asegurar la paridad, con diferencias en su origen y en si el proyecto modifica exclusivamente la paridad de género o incorpora cambios en otros aspectos, como lo son los pueblos originarios y las candidaturas independientes.

De los proyectos presentados, solo uno de ellos logró obtener mayor apoyo, avanzando en los trámites legislativos. Tal proyecto será explicado al final del documento.

Sin embargo, tanto en este proyecto como en los otros que se presentaron, se promueve la paridad corrigiendo el voto a posteriori, es decir, cambiando el resultado de la elección, permitiendo que candidatos por los cuales las personas no votaron salgan elegidas por su determinado género; al respecto hay una reflexión muy interesante dada por Jorge Correa Sutil en El Mercurio⁹. Hay muchos quienes plantean que estos mecanismos interfieren con el principio de igualdad en la democracia,

⁸ DAZAROLA (2018) pp. 12-13.

⁹ VER EN EL MERCURIO EDICIÓN 24 DE DICIEMBRE 2019

según el cual ningún grupo, sea el que sea, puede tener derechos políticos especiales, ya que cada votante y cada candidato tiene el mismo peso en cuanto su calidad de ciudadano.¹⁰

Respecto a la Convención Mixta Constitucional, el proyecto aprobado (y los demás presentados) presenta un acercamiento muy vago a la paridad, donde solo se explicita que debe promoverse un equilibrio. Sin embargo, de los 86 Convencionales Constituyentes que saldrían del Congreso, para llegar a la paridad se necesitan 43 parlamentarias, y siendo que actualmente solo usan ese cargo 45 mujeres, será difícil asegurar el resultado paritario.

Otras propuestas que se levantaron, desde el oficialismo en su mayoría, con sistemas alternativos que no interfieran con estos principios enunciados, buscando promover la paridad igualmente. Es importante revisarlos puesto que, en una próxima discusión, ahora sobre la conformación del Congreso, será relevante considerarlos.

Estos son, principalmente; el sistema de listas cerradas y bloqueadas y el sistema de doble papeleta. Las listas cerradas y bloqueadas consisten en que cada organización política presenta una enumeración de los candidatos que se presentarán, alternando entre mujeres y hombres, con las primeras encabezando. El votante solo escoge una lista y no a un candidato o candidata en específico, por lo que las personas electas se distribuyen de acuerdo con los votos que la lista haya recabado en su totalidad, y del orden que el partido haya entregado dentro de la lista.

Este sistema se encarga del problema que poseen los proyectos de ley descritos en la tabla anterior, en cuanto no consiste en una corrección del voto, sino que, cambiando la manera de votar, se promueve la paridad sin interferir con los principios democráticos que sustentan el sistema electoral. Sin embargo, en una época en la cual los partidos políticos se encuentran con niveles de aprobación muy bajos cabe la duda si, para un proceso constituyente, generará confianza en el electorado el tener que votar por listas y no por personas. Pero, al mismo tiempo, el sistema permite despersonalizar la política, al priorizar las ideas por sobre la candidatura misma de una persona.

Otro aspecto en el que presenta problemas es que en los distritos en que se eligen menos escaños es más difícil acercarse a la paridad, ya que si se eligen 3 Convencionales Constituyentes quedarían electos en proporción 2:1, y si se repite esto en los distritos de menores escaños, a nivel general se altera la promoción de la paridad que se busca.

¹⁰ SALAZAR Y WOLDENBERG (2016) pp. 17-20.

Por otro lado, el sistema de doble papeleta se refiere a aquel en el cual se le presentan al votante dos listas de candidatos por separado, una de hombres y otra de mujeres, y en cada una debe escoger a su candidato, por lo tanto, se tienen dos votos. No obstante, si se está buscando la inclusión de la mujer en la política en pos de una igualdad con los hombres de derechos y obligaciones, la competencia por separado se aleja de esto. Un segundo problema que se presenta es que afecta negativamente la proporcionalidad del sistema, ya que, al ser muchos distritos con muy pocos escaños en juego cada uno, separarlos en dos genera que haya menos espacio para generar la proporción obtenida.

III. Conclusión

Si bien la experiencia comparada demuestra que los países que han adoptado un sistema de paridad de género lo han hecho en la confección de las listas electorales, en Chile se ha avanzado en la dirección contraria, apuntando los proyectos de ley hacia una asignación paritaria de los escaños.

Esto no deja de ser preocupante, como lo han manifestado ciertos sectores políticos, dado que dicho mecanismo no sería del todo compatible con los principios de la democracia, al corregirse los votos válidamente emitidos para llegar a un resultado paritario. Mecanismos como los sistemas de listas cerradas y doble papeleta, que también apuntan a la paridad, se hacen cargo de estas críticas; el problema es que estas opciones no han sido debidamente consideradas en la actual discusión parlamentaria.

Por último, y sin perjuicio de la aprobación del proyecto de ley sobre la materia aquí señalada, es importante que los distintos actores políticos asuman transversalmente el compromiso por impulsar la participación de mujeres en cargos de elección popular, ya que sin duda alguna, la ley de cuotas para elecciones parlamentarias, que está actualmente en vigencia, ha significado un cambio fundamental en la participación de las mujeres en el Congreso, apuntando hacia un cambio cultural necesario.

Sin embargo, aún con ella podemos ver que, de acuerdo con cifras oficiales del Servel, las mujeres recibieron un 33% menos de financiamiento que sus pares hombres cuando se trató de los aportes del partido, y tuvieron ellos un 63% más de financiamiento total. Sin duda, esto tiene incidencia en las posibilidades de salir electa, y demuestra de qué forma los partidos muchas veces se aproximaron a estas candidaturas. Sin ir más lejos, hubo un 23% de mujeres candidatas que no abrieron si quiera su cuenta bancaria en el Banco Estado – por tanto, convirtiéndose en candidaturas “fantasmas” que no actuaron en realidad-. Por eso, el compromiso de todos es necesario. Solo de esta manera podremos avanzar hacia una sociedad más justa, inclusiva y solidaria.

IV. Bibliografía

ALBAINE, Laura (2010): "Paridad de género y ciudadanía política de las mujeres. El caso de Bolivia y Ecuador", Revista de Crítica Social, N°12, pp. 109- 131.

BÁEZ, Carlos y MONIKA, Karolina (2017): "Paridad de género: entre acceso a las listas y acceso a los cargos", Revista Mexicana de Derecho Constitucional, N° 36, pp. 3- 26.

DAZAROLA, Gabriela (2018): "Leyes de cuotas de género. Experiencia Extranjera y resultados de su aplicación en Chile". Disponible en: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26780/1/Ley_de_cuotas_experiencia_comparada_Comision_def.pdf.

MILLARD, Eric (2008): "La paridad en Francia: Concepción y puesta en marcha", Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época, vol. 9.

NOGUEIRA, Humberto (2017): "Consideraciones sobre los sistemas electorales a principios del siglo XXI", Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, pp. 311-363.

PITKIN, Hanna (1985): *El concepto de representación* (trad. Ricardo Montoro Romero, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José (2016): *Principios y valores de la democracia*, Instituto Federal Electoral, Vol. 7, pp. 1-66.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA: "Las mujeres en el parlamento en 2017" (2018).