

Más es menos: la fragmentación limita la efectividad de la cuota por bloques en elecciones autonómicas.¹

Autoras:

Isabel Diz . isabel.diz@usc.es

Doctora en Ciencia Política y profesora de la Universidad de Santiago de Compostela, su actividad investigadora se ha centrado en los estudios de género y en los parlamentos y elites políticas. Pertenece al grupo de investigación en igualdad, derechos y Estado social, ARMELA. Entre sus publicaciones destaca: ¿Han conquistado las mujeres el poder político?, publicado junto con Marta Lois en el 2012.

Ainhoa Novo ainhoa.novo@ehu.eus

Doctora en Ciencia Política y profesora de la Universidad del País Vasco, su actividad investigadora se ha centrado en los estudios de género y el federalismo. Miembro del equipo de estudios de género dentro del Euskobarometro hasta 2018. Investigadora Principal en varios contratos con el Instituto de la Mujer, Emakunde, ha trabajado como formadora y asesora del Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Gipuzkoa.

Resumen:

El caso español representa un ejemplo de países que han seguido un “proceso incremental” en la representación de las mujeres por ello ha resultado difícil evaluar como de efectiva ha sido la introducción de la cuota entendida como herramienta de ingeniería electoral para aumentar la presencia de mujeres en las cámaras legislativas. Esta comunicación pretende arrojar luz sobre esta cuestión. A partir del análisis de los resultados de las últimas elecciones autonómicas se evalúa qué efecto tiene la regulación de la cuota en el incremento de la presencia de mujeres. Se concluye que la regulación actual es inefectiva por dos razones: la implementación voluntaria de cuotas más ambiciosas por algunos partidos y el incremento creciente del número de partidos.

Palabras claves: Género, elecciones autonómicas, cuotas, partidos políticos, representación.

Introducción

Distintos estudios sitúan a España entre aquellos países que han seguido un “proceso incremental” en la representación de las mujeres (Verge 2012; Santana, Coller y Aguilar, 2015). En este proceso, el establecimiento de la cuota legislativa general en el año 2007 supuso un paso más en el camino para llegar a una democracia paritaria. A diferencia de los países que han experimentado un “proceso rápido” de crecimiento de representación de las mujeres en los que el establecimiento de cuotas supone una variable explicativa

¹ No citar sin permiso de las autoras.

fundamental, en el caso español es difícil evaluar como de efectiva ha sido la introducción de la cuota entendida como herramienta de ingeniería electoral para aumentar la presencia de mujeres en las cámaras legislativas. Esta comunicación pretende arrojar luz sobre esta cuestión.

Como vemos en la siguiente tabla las últimas elecciones autonómicas han traído consigo un aumento de la representación de las mujeres en las distintas cámaras legislativas con la excepción de Cantabria y la Comunidad Valenciana. La pregunta de la que partimos es si la regulación de la cuota puede explicar este incremento. Nuestra hipótesis es que, igual que ha ocurrido para el legislativo central, en los parlamentos autonómicos, los factores institucionales han limitado la efectividad de la cuota legal. El peso del tamaño de la circunscripción, combinado con el número de partidos y la distribución de los apoyos se ha notado en la implementación de la cuota regulada por bloques. Teniendo en cuenta que el tamaño de la circunscripción es estable en general², el incremento del número de partidos que se constata en estas últimas elecciones lleva a una disminución de la efectividad técnica de la cuota, por la disminución de puestos seguros de las candidaturas. De esta manera queda en manos de los partidos políticos la mayor o menor presencia de las mujeres.

Tabla 1. Presencia de mujeres en los Parlamentos Autonómicos regulados por bloques. 2007-2019

	2007	2019	Diferencia
Aragón	35,8	47,8	12,0
Asturias, Principado de	33,3	46,7	13,4
Canarias	40	42,9	2,9
Cantabria	40,5	37,1	-3,4
Castilla y León	43,4	43,2	-0,2
Cataluña	36,3	43,7	7,4
Comunitat Valenciana	45,5	37,4	-8,1
Extremadura	40	44,6	4,6
Galicia	33,3	45,3	12,0
Madrid, Comunidad de	42,5	46,7	4,2
Murcia, Región de	39,1	44,4	5,3
Navarra, Comunidad Foral de	38	46	8,0
País Vasco	52	55	3,0
Rioja, La	39,4	48,5	9,1

² Los cambios respecto a 2007 es de incremento de 1 escaño en Canarias, y 9 en Madrid y la disminución de 2 escaños en Castilla-León y 3 en Cantabria.

Fuente: Los datos de 2007 corresponden al Instituto de la Mujer, los de 2019 han sido elaborados con los datos publicados en los Parlamentos Autonómicos.

Metodología

En el análisis de los datos que vamos a proponer en esta comunicación hemos de considerar, por lo tanto, distintas variables que afectan a la efectividad de las cuotas. Así atenderemos al carácter heterogéneo de la realidad de las Comunidades Autónomas (CCAA, en adelante) en lo que hace referencia a la regulación de la cuota, el tamaño de las circunscripciones o el sistema de partidos. Otro aspecto a considerar para medir la efectividad será el calendario electoral ya que Andalucía, País Vasco, Cataluña y Galicia tienen capacidad para regular la convocatoria electoral autonómica.

Respecto a la heterogeneidad en la regulación de la cuota, antes de la reforma de la ley electoral general, tras la aprobación de la ley de igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuatro Comunidades Autónomas ya habían iniciado la regulación de las candidaturas desde la perspectiva de género; Islas Baleares y Castilla-La Mancha en 2002 y País Vasco y Andalucía en 2005. La regulación difería de unas a otras, así, mientras Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Andalucía optaban por el sistema cremallera, el País Vasco optaba por el modelo integrado, con un 50% cada bloque de seis. A pesar de que las leyes de Islas Baleares y Castilla-La Mancha podrían haberse aplicado en las elecciones del 2003, la interposición de recursos de inconstitucionalidad, llevo a la suspensión de las mismas y a su aplicación en las elecciones del 2007.

El País Vasco reguló las candidaturas desde la perspectiva de género en 2005, señalando un mínimo de 50% de mujeres en la totalidad de la candidatura y su cumplimiento, también, en bloques de seis. La regulación es *gender specific* determinando la garantía de la presencia de mujeres y no así la de los hombres. Se interpuso recurso de inconstitucionalidad, pero no fue suspensiva por lo que ésta fue la primera Comunidad Autónoma en la que se aplicaron las cuotas legales el 17 de abril de 2005. Finalmente, la reforma de la ley andaluza también llevó a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad que se resolvió en 2011. Sin embargo, debido al carácter no suspensivo del recurso, puedo ser aplicado en 2008.

Otro aspecto a tener en cuenta es la heterogeneidad en el tamaño de las circunscripciones siendo este un aspecto relevante en las regulaciones por bloques de las cuotas. De este modo, a pesar de que dentro de cada una de las CCAA podemos encontrar realidades diferentes a este respecto, para el análisis se ha categorizado como CCAA con circunscripciones principalmente grandes, medias y pequeñas. Dentro de las grandes se situarían Cantabria, Madrid, Navarra, La Rioja, Extremadura, Valencia y Murcia ³; dentro de las CCAA con tamaño medio serán consideradas Aragón, Cataluña y País Vasco y finalmente, tienen principalmente circunscripciones pequeñas, Canarias, Asturias, Castilla-León y Galicia.

En referencia a la variedad en el sistema de partidos de las CCAA y especialmente en referencia al número de partidos, se considerará el número de partidos que han obtenido representación en cada una de las circunscripciones, el número varía 2 en la circunscripción de Gomera a 8 de Zaragoza.

Finalmente, para analizar la efectividad de la cuota, se han tenido en cuenta los puestos seguros, es decir, el número de escaños por circunscripción de cada una de las candidaturas de acuerdo con los datos obtenidos en las elecciones anteriores. A pesar de que los partidos políticos elaboran el conjunto de la lista, las decisiones relevantes se adoptan en torno a los puestos seguros, es decir, la previsión de escaños a obtener en cada circunscripción. La estrategia para calcular los puestos seguros es muy variada pero la mayoría de partidos políticos adoptan como mecanismo la observación de los escaños obtenidos en las elecciones anteriores. La pregunta que se responderá es, en qué medida, esta decisión clave, es decir, el de las personas que ocuparan los puestos seguros o de salida del partido se ve afectada por la cuota.

En relación al periodo temporal analizaremos los resultados de las elecciones de mayo del 2019 para todas las comunidades autonómicas salvo para las de calendario propio. En estos casos en análisis se centrará en las elecciones del 2016 en Galicia y País vasco, las del 2017 en Cataluña y las del 2018 en Andalucía.

Resultados de la Investigación

³ La Comunidad autónoma de Murcia realizó un cambio en su normativa electoral en 2015. Este cambio supone el paso de un sistema con 5 circunscripciones a uno con una única circunscripción.

1. Resultados 2019 por CCAA según tamaño de la Circunscripción

Un aspecto a tener en cuenta es la heterogeneidad en el tamaño de las circunscripciones siendo este un aspecto relevante en las regulaciones por bloques de las cuotas. De este modo, a pesar de que dentro de cada una de las CCAA podemos encontrar realidades diferentes a este respecto, para el análisis se ha categorizado como CCAA con circunscripciones principalmente grandes, medias y pequeñas. Dentro de las grandes se situarían Cantabria, Madrid, Navarra, La Rioja y Murcia con circunscripción única y además Extremadura y Valencia; dentro de las CCAA con tamaño medio serán consideradas Aragón, Cataluña y País Vasco y finalmente, tienen principalmente circunscripciones pequeñas, Canarias, Asturias, Castilla-León y Galicia.

CCAA con Tamaño de Circunscripción grande

a) Las circunscripciones únicas

La regulación de la cuota tiene efectos sobre la totalidad de las listas que obtienen representación en la asamblea de Madrid debido a que es la circunscripción de mayor tamaño en las elecciones autonómicas en España además de constituir el segundo órgano legislativo autonómico más grande. La Rioja, aunque es una circunscripción única, el tamaño de la circunscripción es medio, 25 escaños, pero el número de partidos que obtienen representación es de los menores de España, 4 partidos. Eso le sitúa junto con Murcia y Navarra entre las CCAA cuyos escaños no afectados por la cuota es menos que el 10%.

El número de listas que obtienen representación en Cantabria en los que las cuotas no tienen representación llega a un 40% en Cantabria porque, al igual que su La Rioja, aunque se trata de una circunscripción única el tamaño no es tan grande y el número de partidos que obtienen representación es 5.

			PSOE	PP	POD	C's	Vox	IU	P1	P2	P3	P4	% Escaño		% Listas	
	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	%	N	%
CANTABRIA	39	5	6	9		3	2		15				5	12,8	2	40,0
MADRID	129	6	37	30	7	26	12		20				0	0,0	0	0,0
MURCIA	45	5	17	16	2	6	4						2	4,4	1	20,0
NAVARRA	50	6	11	2					19	9	8	1	3	6,0	2	33,3
LA RIOJA	25	4	15	12	2	4							2	8,0	1	25,0

b) Las circunscripciones grandes, pero no únicas

Las Comunidades Autónomas de Extremadura y Valencia cuentan con circunscripciones superiores a 24 escaños. El número de listas no afectadas es del 37,5% en Extremadura y 22,2 % en Valencia. En este caso el % de escaños no afectados por la ley es del 10%.

Tabla 3. Número de Candidaturas, según escaños y el % de escaños sin efecto y % de listas sin efecto. 2019.

	T	P	PSOE	PP	Pod	C's	P1	P2	% Escaño		% Listas	
	N	N	N	N	N	N	N	N	Abs.	%	Abs.	%
EXTREMADURA	65	8	34	20	4	7			7	10,8	3	37,5
BADAJOS	36	4	20	10	2	4			2	5,5	<u>1</u>	<u>25,0</u>
CÁCERES	29	4	14	10	2	3			5	<u>17,2</u>	<u>2</u>	<u>50,0</u>
VALENCIA	99	18	27	19	8	18	10	17	10	10,1	4	22,2
ALICANTE	35	6	10	7	3	7	4	4	3	8,6	1	16,6
CASTELLON	24	6	7	5	2	4	2	4	4	16,7	2	33,3
VALENCIA	40	6	10	7	3	7	4	9	3	7,5	1	16,6

CCAA con Tamaño de Circunscripción medio

La cuota no es efectiva en el 40% de las listas que obtienen representación en Cataluña y País Vasco y en el 65% en Aragón. En este último caso, si bien se trata de una Comunidad Autónoma de circunscripciones de tamaño medio, el número de partidos que obtienen representación es de 8 en Zaragoza, 7 en Huesca y 5 en Teruel esta fragmentación afecta a la efectividad de la regulación de las cuotas. Así, casi el 30% de los escaños quedan fuera del efecto de la regulación.

Tabla 4. Número de Candidaturas, según escaños y el % de escaños sin efecto y % de listas sin efecto. 2019.

	T	N	PSOE	PP	Pod	C's	Vox	IU	P1	P2	P3	% escaños		% listas	
												Abs.	%	Abs.	%
ARAGON	67	20	24	16	5	12	3	1	3	3		20	29,8	13	65,0
HUESCA	18	7	7	4	1	3	1		1	1		7	38,9	5	71,4
TERUEL	14	5	6	4	1	2			1			4	28,6	3	60,0
ZARAGOZA	35	8	11	8	3	7	2	1	1	2		9	25,7	5	62,5
CATALUÑA	135	22	17	4	8	36			34	32	4	16	11,8	9	41,0
TARRAGONA	18	6	2	1	1	5			4	5		4	22,2	3	50,0
BARCELONA	85	7	13	3	7	24			17	18	3	6	7,1	2	28,6
LLEIDA	15	4	1			3			6	5		4	26,7	2	50,0
GIRONA	17	5	1			4			7	4	1	2	11,8	2	40,0
PAIS VASCO	75	15	9	9	11				28	18		16	21,3	6	40,0
ALAVA	25	5	3	5	4				8	5		3	12,0	1	20,0
BIZKAIA	25	5	3	2	4				11	5		5	20,0	2	40,0

GIPUZKOA	25	5	3	2	3				9	8		8	32,0	3	60,0
Nota: Cataluña 2007, País Vasco, 2016															

CCAA con Tamaño de Circunscripción pequeño

La efectividad de la regulación de la cuota por bloque es baja en las circunscripciones pequeñas, así, el 88,9% de las listas en Canarias o el 76,7% de las listas de Castilla-León no se ven afectadas por la cuota. Estos datos son más bajos pero superiores al 50 % en Asturias y en Galicia. En Asturias, el tamaño de las circunscripciones son muy diferentes, 34 escaños en la Central, pero 6 y 5 respectivamente en la occidental y en la oriental. En esta última en 100% de las listas escapan al efecto de la cuota, es decir, no hay ninguna lista que obtiene más de 3 escaños. Galicia por su parte cuenta con dos circunscripciones de tamaño medio y dos de tamaño pequeño, y las elecciones se celebraron en 2016 antes de la segunda ola de fragmentación en el sistema de partidos español.

Tabla 5. Número de Candidaturas, según escaños y el % de escaños sin efecto y % de listas sin efecto. 2019.

	T												% Escaños		% Listas	
			PSOE	PP	Pod	C's	IU	P1	P2	P3	P4	Abs.	%	Abs	%	
ASTURIAS	45	11	20	10	4	5	2	2	2			13	28,9	6	54,5	
CENTRAL	34	7	13	6	4	5	2	2	2			6	17,6	3	42,8	
OCCIDENTAL	6	2	4	2								2	33,3	1	50,0	
ORIENTAL	5	2	3	2								5	100	2	100	
CANARIAS	61	27	22	10	3	2		1	15	5	3	39	63,9	24	88,9	
HIERRO	3	3	1	1				1				3	100	3	100	
FUERTEVENTURA	8	4	3	1					1	3		8	100	4	100	
GRAN CANARIA	15	6	5	3	1	1			3	2		10	66,7	5	83,3	
GOMERA	4	2	1								3	4	100	2	100	
LANZAROTE	8	4	3	1	1				3			8	100	4	100	
LA PALMA	8	3	3	2					3			8	100	3	100	
TENERIFE	15	5	6	2	1	1			5			4	26,7	3	60,0	
CASTILLA- LEON	81	30	35	29	1	13	1	1	1			47	58,0	23	76,7	
AVILA	7	4	2	3		1		1				7	100	4	100	
BURGOS	11	4	5	3	1	2						6	54,4	3	75,0	
LEON	13	4	6	4		2			1			3	23,1	2	50,0	
PALENCIA	7	3	3	3		1						7	100	3	100	
SALAMANCA	10	3	4	4		2						2	20	1	33,3	
SEGOVIA	6	3	3	2		1						6	100	3	100	
SORIA	5	2	3	2								5	100	2	100	

VALLADOLID	15	4	6	5		3	1				4	26,7	2	50,0
ZAMORA	7	3	3	3		1					7	100	3	100
GALICIA	75	16	14	41	14			6			15	20,0	8	50
A CORUÑA	24	4	5	13	5			2			2	8,3	1	25,0
LUGO	15	4	3	8	2			1			6	40,0	3	75,0
OURENSE	14	4	2	9	2			1			5	35,7	3	75,0
PONTEVEDRA	22	4	4	11	5			2			2	9,1	1	25,0
Nota: Galicia 2016														

2. Resultados comparados entre 2007 y 2019.

En 2019 en 5 Comunidades Autónomas, Asturias, Aragón, Galicia, Castilla-León y Canarias la cuota por bloques no tuvo efectos sobre más del 50% de las candidaturas presentadas que obtuvieron representación en las diferentes circunscripciones. Especial atención requiere Canarias donde el 88,8% de las candidaturas no se ven afectadas por esta regulación. El efecto tampoco se aplicó en más del 25% de las candidaturas en La Rioja, Navarra, Extremadura, País Vasco, Cantabria y Cataluña. Solamente en Madrid, el 100% de las candidaturas se ven afectadas por las cuotas, es decir, obtienen más de 3 escaños.

Respecto a 2007, año en el que se aplicó la cuota en la mayoría de las Comunidades Autónomas, el mayor cambio sobre la efectividad de la cuota en bloque en positivo se produce en Murcia, el cambio en el sistema electoral pasando a circunscripción única afecta al tamaño de la circunscripción y al número de candidaturas que obtienen representación. Así, mientras en 2007 el número de candidaturas no afectadas por la regulación de la cuota era del 63,3% en 2019 es del 20%. Es un caso excepcional, en el que no solo se produce una fragmentación partidista, sino que cambian las reglas del juego afectado directamente al número de puestos seguros de las candidaturas.

Tal y como se observa en la tabla 6 el número de candidaturas que obtienen representación se incrementa en todas las Comunidades Autónomas a excepción de Murcia a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior y el País Vasco, que disminuye en 1. Este incremento generalizado ha afectado de forma diferente a la efectividad de la cuota. En general, se ha disminuido la efectividad en la medida en que ha aumentado el porcentaje

de listas que obtienen menos de 4 escaños. Existen 4 Comunidades autónomas en el que el porcentaje de listas no afectadas se ha incrementado por encima del 30%, es el caso de Cantabria, Castilla-León, Navarra y Galicia. Así mismo en Aragón, Extremadura y Cantabria el incremento se sitúa por encima del 10%.

Tabla 6. Número y porcentaje de Candidaturas y Escaños sin efecto de la cuota en 2007 y 2009.

	Candidaturas						
	2007			2019			
	Total	Sin efecto	%	Total	Sin efecto	%	%
Aragón	13	6	45,1%	20	13	65,0%	19,9%
Cataluña	21	10	47,6%	22	9	41,0%	-6,6%
País Vasco	16	6	37,5%	15	6	40,0%	2,5%
Canarias	19	15	89,5%	27	24	88,0%	-1,5%
Murcia	11	7	63,3%	5	1	20,0%	-43,3%
Asturias	7	3	42,9%	11	6	54,0%	11,1%
Castilla-León	19	8	42,1%	30	23	76,7%	34,6%
Galicia	12	2	16,7%	16	8	50,0%	33,3%
Extremadura	6	2	25,0%	8	3	37,5%	12,5%
Valencia	9	3	33,3%	18	4	22,2%	-11,1%
Navarra	6	0	0,0%	6	3	33,3%	33,3%
La Rioja	3	1	33,3%	4	1	25,0%	-8,3%
Cantabria	3	0	0,0%	5	2	40,0%	40,0%
Madrid	3	0	0,0%	6	0	0,0%	0,0%
	Escaños						
	2007			2019			
	Total	Sin efecto	%	Total	Sin efecto	%	%
Aragón	67	12	17,9	67	20	29,8%	11,9%
Cataluña	117	19	16,2	135	16	11,8%	-4,4%
País Vasco	75	8	10,6	75	16	21,3%	10,7%
Canarias	60	35	58,3	61	39	63,9%	5,6%
Murcia	45	14	31,1	45	2	4,4%	-26,7%
Asturias	45	8	17,7	45	13	28,9%	11,2%
Castilla-León	83	14	16,9	81	47	58,0%	41,1%
Galicia	75	4	5,3	75	15	20,0%	14,7%
Extremadura	99	6	6,6	65	7	10,8%	4,2%
Valencia	117	19	16,2	99	10	10,1%	-6,1%
Navarra	50	0	0%	50	3	6,0%	6,0%
La Rioja	25	0	0%	25	2	8,0%	0,0%
Cantabria	39	2	5,2%	39	8	10,8%	5,6%
Madrid	129	0	0%	129	0	0,0%	0,0%

Fuente. Elaboración Propia

Nota: Los datos de 2007 son de una investigación previa elaborada por las autoras y que está en proceso de edición (no citar sin autorización de las autoras)

Recopilando

En primer lugar, el sistema autonómico supone un excelente laboratorio para el análisis las cuotas y sus efectos, según otras variables como el tamaño de la circunscripción el número de candidaturas que obtiene representación o la concentración.

En segundo lugar, una conclusión que se puede obtener del trabajo realizado es un aprendizaje general y es que un mismo sistema de cuota por bloques no puede ser aplicado sobre situaciones estructurales (sistema electoral) y coyunturales (sistema de partidos) tan diversos. Valga los ejemplos extremos de Madrid con 129 escaños y 6 partidos en 2019, el efecto de la cuota se produce en la totalidad de las candidaturas, es decir, todas obtienen más de 3 escaños. En el otro extremo Canarias, con circunscripciones que van de 3 a 15 escaños, y con un número de partidos que va de 3 a 6 según circunscripción, el 88% las candidaturas no se ven afectadas por las cuotas.

Otra conclusión es que, efectivamente, en general, ha disminuido la efectividad de la cuota mientras ha aumentado la presencia de mujeres en los parlamentos autonómicos. De hecho, el incremento es mayor en algunos casos del que se produjo entre 2003, elecciones sin regulación de cuotas y 2007, momento en que se pone en marcha las cuotas. Las cuotas garantizan una mínima presencia de mujeres y hombres en los parlamentos autonómicos, este mínimo es distinto según tamaño de la circunscripción y número de partidos, corresponde a las CCAA reflexionar y regular si ese mínimo es suficiente en su caso. Sin embargo, tiene una ventaja y es que se garantiza por ley y, por tanto, es garantía de estabilidad en el tiempo, y afecta a todos los partidos políticos, sin depender de la voluntad del selectorado de cada partido político.

El actual volumen de mujeres en los parlamentos autonómicos depende en mayor o menor medida según los casos de la voluntad de los partidos políticos, mayor en la actualidad que en 2007 en muchas Comunidades Autónomas. Esto denota una posición política en favor de la igualdad en muchos de ellos, pero esta posición no es compartida por todos los partidos políticos ni es ley.

Bibliografía

Diz, Isabel y Marta Lois (2012), *¿Han conquistado las mujeres el poder político? Un análisis de su presencia en las instituciones autonómicas*, Catarata: Madrid.

Franceschet, Susan, Krook, Mona L. y Piscopo, Jennifer. (2012), *The Impact of Gender Quotas*, Oxford: Oxford University Press

Santana, Andrés; Coller, Xavier y Aguilar, Susana (2015). «Las parlamentarias regionales en España: masa crítica, experiencia parlamentaria e influencia política». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149: 111-130.

Verge, Tania (2012), “Institutionalizing Gender Equality in Spain: Incremental Steps from Party to Electoral Gender Quotas”, *West European Politics*, vol. 35, nº 2, pp. 395-414.