



Documento nº32, enero 2019.

María José Herrera – Rodrigo Arellano
Centro de Políticas Públicas
Facultad de Gobierno
Universidad del Desarrollo

**LEY DE CUOTAS EN CHILE: RESULTADO Y CONSECUENCIAS DE LA LEY DE
CUOTAS EN LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS DE 2017**

Desde el retorno a la democracia en 1989, Chile ha sido uno de los países con mayor estabilidad política en América Latina. Se han realizado 15 elecciones municipales, parlamentarias y generales, y ha sido gobernado por 6 presidentes de distintos sectores políticos, todos elegidos en elecciones democráticas. En el mismo periodo, numerosos países han sufrido crisis políticas e institucionales de cierta gravedad. Así ha ocurrido en Argentina, Paraguay, Perú, Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela y Brasil, entre otros. Por el contrario, Chile ha sido destacado por los observadores como elemento distintivo debido a su estabilidad institucional y política (Alcántara, 2004)

Durante los gobiernos de los presidentes Sebastián Piñera (2010-2014) y Michelle Bachelet (desde 2014 en un segundo mandato) se han realizado reformas institucionales de tal magnitud, que, en palabras del economista Douglass C. North (1990), han contribuido a aumentar la “incertidumbre de los actores políticos”.

Asimismo, han generado una situación de fragilidad institucional que pareciera afectar no sólo el comportamiento y la participación electoral, sino también las actitudes políticas básicas de los chilenos hacia la democracia, como la confianza en la política y en las instituciones. Las dos principales reformas han sido la modificación del voto obligatorio a uno voluntario en el caso del presidente Piñera, y el cambio de sistema electoral en el de Bachelet. Pero no han sido la únicas reformas llevadas adelante en los últimos años. A ellas debemos sumar al menos otras dos reformas vinculadas directamente con el sistema político, y más específicamente con el régimen electoral. En primer lugar, una profunda reforma tanto del financiamiento de la política como de la creación de partidos políticos, que ha reducido los costes a la incorporación de nuevos partidos y ha producido un completo reformulamiento de los antiguos. En segundo lugar, la incorporación de leyes de cuota en las listas de los partidos, prevista para las elecciones generales de 2017. Es la primera vez en la historia de Chile que la selección de un determinado sexo tendrá recompensas o castigos electorales.

Ley de Cuotas en Chile: Resultados y Consecuencias de la Ley de Cuotas en las Elecciones Parlamentarias de 2017

En enero de 2015 se aprobó en Chile la Ley número 20.840, que “sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representación del Congreso Nacional”¹. Dentro de esta ley se incorporaron artículos que establecieron por primera vez en la historia de Chile cuotas de género, un instrumento que tiene como principal objetivo aumentar la representación política de las mujeres. Si bien este mecanismo comenzó a implementarse de manera paulatina en otros países desde mediados de los años ochenta, en Chile se hizo efectivo por primera vez en las elecciones del año 2017, teniendo como resultado un aumento en número de escaños ocupados por mujeres en el Congreso y, por ende, una mayor representatividad femenina en política a nivel nacional.

Diversas son las formas que pueden tomar las cuotas de género, al igual que los mecanismos que las acompañan y las razones por las que se aprueban. En este trabajo se pretende explicar qué son las cuotas de género, las distintas formas que pueden tomar y cómo se implementan, además de las posibles razones por las que un gran número de países ha decidido incorporarlas. Luego se examinará por qué Chile decidió sumarse a la tendencia internacional y cuál fue el diseño elegido. Por último, se realizará un análisis de las últimas elecciones parlamentarias, donde las cuotas de género debutaron en el país latinoamericano.

Introducción

Las cuotas de género no sólo han sido utilizadas para aumentar la participación de mujeres, sino también para asegurar la representación política de otros grupos o minorías de la población y sus intereses. Sin embargo, es importante considerar que este instrumento puede tener distintos efectos según su diseño y sistema electoral correspondiente (Tadros, 2010). Si bien las cuotas tienen como objetivo aumentar la participación y representación femenina, no todas logran el efecto deseado. Por eso es

¹ www.leychile.cl

necesario tener en cuenta el contexto político, económico, social y cultural en donde se implementan, además de las características propias de los sistemas electorales dentro de los cuales se insertan (Zetterberg, 2009; Clark, 2015).

Los pioneros en implementar las cuotas de género fueron países nórdicos como Noruega y Finlandia, seguidos luego por algunos países europeos como Francia, Portugal y España; todos ellos han logrado aumentar progresivamente la proporción de mujeres en sus cámaras legislativas². En la actualidad, a través del mismo mecanismo, los países menos desarrollados³ del globo han logrado alcanzar incluso un mayor porcentaje de mujeres en escaños que los más desarrollados, y hoy son más de cien los países que poseen algún tipo de cuota de género (Rosen, 2017).

¿Qué son las leyes de cuotas?

Las cuotas de género son una innovación institucional (Bush, 2011). Tienen como objetivo final aumentar la proporción de las mujeres en política, entendiendo que a través de éstas se profundiza la democratización de los países y sus sistemas de gobierno. Para autores como Rosen (2017), las cuotas de género son una herramienta institucional que logran modificar la realidad existente de los países de forma expedita.

En general, hay tres tipos de cuotas de género: asientos reservados, listas de candidatos y cuotas de partido. Las primeras pueden ser de carácter legal o constitucional, mientras que la última es voluntaria. Al mismo tiempo, cada una de ellas puede estar acompañada de distintos mecanismos que van a influir en sus efectos y resultados.

En primer lugar, las cuotas de asientos reservados obligan a los partidos políticos a guardar un número mínimo de escaños para asegurar la elección de mujeres. Estas cuotas son consideradas las más efectivas, pues afectan la última etapa del

² Hasta 2006, las mujeres constituían el 21,3 por ciento del Parlamento portugués, por ejemplo, luego de la implementación de cuotas ese mismo año, la proporción de mujeres aumentó al 28,3 por ciento y hoy alcanzan un 34,8 por ciento. Al mismo tiempo, Francia ha conocido un paulatino aumento desde que implementó la ley de paridad el año 2000, alcanzando hoy las mujeres el 39 por ciento de los escaños (*The World Bank*, 2018).

³ En Ruanda las mujeres constituyen el 61,3 por ciento del Parlamento; Costa Rica 45,6 por ciento, y México el 48,2 por ciento (IDEA, 2019).

proceso electoral al actuar sobre los resultados finales de una elección (Tripp y Kang, 2008; Rosen, 2017). La experiencia muestra que este tipo de estrategia ha sido especialmente preferida por los países menos desarrollados, localizados específicamente en África Subsahariana, Asia y el Medio Oriente (Krook, 2006). En ellos adoptan la forma de cuotas obligatorias que también van acompañadas de normas o sanciones que permiten alcanzar la representación deseada en solo una elección. Pese a su mayor efectividad, los asientos reservados son poco utilizados ya que afectan la legitimidad de las candidatas electas (Rosen, 2017), por no hablar de la calidad democrática de los países que las utilizan. Entre los que han preferido estas cuotas están Zimbawe, con un 31 por ciento de mujeres en el Parlamento; Sudán, con un 30 por ciento y Arabia Saudita, con un 20 por ciento de mujeres en poder legislativo (IDEA, 2018).

En segundo lugar, la cuota de candidatos consiste en establecer un porcentaje mínimo de mujeres en la lista presentada por los partidos políticos. Por lo general, es un procedimiento utilizado por países con sistemas proporcionales, pero su efectividad dependerá de los instrumentos que la acompañen, como las sanciones o, cuando corresponda, mandatos de posición. Cuando estas cuotas no están asociadas a incentivos o sanciones que obliguen a los partidos políticos a situar a mujeres en posiciones competitivas, pueden perder su efectividad y el resultado de las elecciones puede variar dependiendo del contexto en el cual se han insertado (Rosen, 2017). La cuota de candidatos ha sido preferida en Chile y en general en los países latinoamericanos, además de algunos países europeos como Francia, España, Portugal y Polonia, y han estado comúnmente, acompañadas de sanciones o incentivos que impulsan el cumplimiento de la norma.

El tercer mecanismo son las cuotas de partidos, establecidas voluntariamente por cada partido (Matland, 2006); son los propios partidos los que se comprometen a alcanzar un porcentaje específico de mujeres en sus listas, siendo preferidas por países europeos como Suecia, Noruega, Reino Unido y Alemania (IDEA, 2018). Debido a que no hay obligación legal, no se prevén sanciones que castiguen a los partidos que no las incorporen, lo que las hace ser menos efectivas a la hora de modificar la participación política de las mujeres. Sin embargo, la experiencia en Alemania desafía esta afirmación

(Davidson-Schmich, 2006), ya que hoy una tercera parte de sus escaños están ocupados por mujeres. Es la forma de cuota más utilizada (Tripp y Kang, 2008), concentrada principalmente en los países europeos, y con especial éxito en Alemania y Noruega.

Rosen (2017) y Matland (2006) advierten que estos instrumentos no actúan de manera automática, puesto que es necesario contar con mecanismos que aseguren el cumplimiento del objetivo principal para el cual fueron creados. Que un tipo de cuota funcione en un país determinado no implica que se desempeñe igualmente en otro, por similares que sean. De ahí la existencia de diferentes estrategias para aumentar su efectividad.

Efectividad de las cuotas de género

La efectividad en la implementación de las cuotas de género depende de elementos como su diseño, el contexto y los respectivos sistemas electorales en donde se aplican. Existen tres mecanismos identificados que influyen en el funcionamiento efectivo de ellas: mandatos de posición, sanciones y tamaño de la cuota (Schwindt-Bayer, 2009; Reyes-Housholder, 2018). La experiencia ha mostrado que, sin la presencia de estos componentes, los cambios podrían ser mínimos e insignificantes en la búsqueda de la igualdad de género.

El primero de los mecanismos es el mandato de posición que exige la ubicación de candidatas mujeres en lugares competitivos dentro de la lista, es decir, en posiciones donde tengan una efectiva posibilidad de salir electas (Schwindt-Bayer, 2009). Esta estrategia es aplicable específicamente a los sistemas proporcionales de listas cerradas, en las que los votantes marcan su preferencia por un partido político y no por un solo candidato. Si bien los partidos pueden cumplir con el porcentaje mínimo de mujeres, los cambios reales en su distribución dentro de las listas no están asegurados. Suecia y España son ejemplos de ello: en un comienzo las mujeres estaban ubicadas en las últimas posiciones de la lista, afectando notoriamente sus probabilidades de ser electas (Dahlerup y Freidenvall, 2010). A través del mandato de posición, se busca igualdad de condiciones para que hombres y mujeres puedan salir electos. También, se busca evitar que las cuotas sólo sean una herramienta para simular los intereses de partidos e influir

en la percepción de los votantes. Por ello, tanto en Suecia y España como en Bolivia, Costa Rica y Francia, se ha optado por el mecanismo conocido como sistema *zipper* o de cremallera, consistente en alternar de manera obligatoria a hombres y mujeres a lo largo de la lista, asegurando así la igualdad de condiciones para ambos sexos (Dahalerup, et al., 2014).

Las sanciones también son herramientas ideales apropiadas para optimizar el funcionamiento de las cuotas de género, actuando como un disuasivo para los partidos que no cumplan con ella (Dahlerup y Freidenvall, 2010). Para que sean efectivas, deben ser estrictas y significativas; de lo contrario, los partidos políticos podrían preferir acatar la sanción antes que respetar la cuota (Rosen, 2017). Existen dos principales formas de sanción: la anulación de los partidos y el pago de multas. La primera es la más estricta, pues descalifica de las elecciones a la coalición o partido que no cumpla con el tamaño de la cuota, incurriendo en un alto costo político. Este tipo de sanción ha sido implementada por países latinoamericanos como Chile y Costa Rica (Lampert, 2014), dos casos que buscan lograr un cambio más inmediato para poder alcanzar el estándar de sus pares europeos.

Por otro lado, en Francia y Portugal, se ha optado por sanciones más blandas mediante multas a los partidos que no cumplan con el mínimo establecido. Sin embargo, la experiencia en Francia ha demostrado que muchas veces los partidos prefieren acatar la sanción antes que cumplir con la cuota, al considerar que el coste de integrar mujeres en sus listas es mayor que la pena financiera impuesta (Dahalerup, et al. 2014)⁴. Generalmente, su efectividad es menor, y produce cambios más paulatinos y menos profundos. También hay sistemas electorales que han optado por ofrecer incentivos para el cumplimiento de las cuotas. Chile es un claro ejemplo pues, además de anular la participación de los partidos que no cumplen el mínimo establecido por ley, entrega un incentivo financiero para aquellos que acaten la norma. Los partidos que incorporen un 40 por ciento de mujeres en sus listas reciben también un beneficio

⁴ El tamaño de la cuota establecida en Francia es uno de los más altos del mundo, un 50/50 para ambos sexos. Sin embargo, que los partidos pagar las multas antes que incorporar más mujeres en sus listas electorales.

monetario por candidata electa y número de votos alcanzados (Reyes-Housholder, 2018)⁵.

Por último, Schwindt-Bayer (2009) y Dahlerup y Freidenvall (2010) consideran que el impacto de una cuota de género recae también en su tamaño. Para ellos, una cuota debería exigir al menos un 30 por ciento de la representación total del Congreso. Una cuota muy pequeña no traería consigo cambios significativos en la agenda y, por otro lado, tampoco implicaría mayores cambios en la distribución de los escaños entre ambos géneros. Es posible que la fijación de cuotas menores al 30 por ciento probablemente no implique cambios profundos en la presencia de mujeres en la política. Dentro de aquellos Estados que han implementado cuotas reducidas se encuentran especialmente los países asiáticos y del medio oriente como Jordania, Bangladesh, China e Irak⁶, entre otros (IDEA, 2018).

Sin perjuicio de lo anterior, es fundamental tener en cuenta que el diseño de una cuota debe contemplar las realidades socioeconómicas y culturales del lugar donde se busca establecer, pues el contexto de los países afectará directamente su eficiencia y sus resultados. La calidad y estabilidad de sus instituciones políticas, por no hablar de sus niveles democráticos, son clave para la efectividad de la cuota que se quiere implementar y evaluar los efectos que éstas puedan lograr. Htun y Jones (2008), por ejemplo, consideran que las cuotas en Latinoamérica no han logrado tener el resultado esperado, debido a la corrupción, ineficiencia y escasa calidad de sus instituciones políticas.

¿Por qué aplicar las cuotas de género?

Las cuotas se presentan como una solución institucional para remediar la baja proporción de mujeres en los Parlamentos. Con ellas, se busca alcanzar la igualdad de

⁵ En Chile se entrega un reembolso financiero de 500 UF (17.405 EUR) por candidata electa y 0,01 UF (0.35 EUR) por voto obtenido (PNUD, 2018).

⁶ Jordania implementó una cuota del 10 por ciento; Bangladesh 13 por ciento, e Irak de 25 por ciento.
<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

género y, de dotar de una similar representación a hombres y mujeres en los procesos legislativos.

Son consideradas parte de un proceso de modernización del Estado a través de la búsqueda de una mejor igualdad (Bush, 2011). Este proceso se ve en gran medida impulsado por la presión de organizaciones y grupos de interés que velan por la igualdad de género y los derechos de las mujeres, presión que se concreta tanto en el nivel de cada sistema político como en el sistema internacional. Sin embargo, fomentar la incorporación de mujeres en la política no sólo responde a una necesidad de justicia e igualdad nominal, sino a la de crear cambios más profundos y duraderos en el tiempo que influyan en la calidad de vida de la sociedad en su conjunto (Bush, 2011; Rosen, 2017).

Al incorporar a las mujeres a la vida política a través de las cuotas, las instituciones políticas también buscan cambiar el sistema cultural de un país (Zetterberg, 2009). Debido a que los países se construyen paulatinamente en torno a creencias, valores y normas sociales, su modificación a corto plazo no es realista (Rosen, 2017). Así, las cuotas se presentan como una alternativa legítima para cambiar la realidad existente de manera rápida y eficaz. Es lo que autores como Rosen (2017) y Krook (2010) denominan el *fast-track* o vía rápida para alcanzar la igualdad de género en política. Este mecanismo sirve en especial para países menos desarrollados que buscan avanzar en materias de género de forma rápida, evitando el lento recorrido por los países nórdicos y europeos (Tadros, 2010). Idealmente, deben ir acompañadas de políticas públicas y programas enfocados en el cambio de las normas sociales y culturales de una sociedad que apoyen a largo plazo la reforma institucional. En la misma línea, la introducción de cuotas de género incentiva tanto la participación política como el interés por ella (Zetterberg, 2009). Las candidatas electas pasan a ser un ejemplo y símbolo de la igualdad de género, mostrando que las mujeres pueden asumir nuevos roles, distintos a los que se les habían asignado históricamente.

Paralelamente, los defensores de las cuotas afirman que aumentar la proporción de mujeres en el espacio público afecta directamente la agenda política de un país y, por ende, sus intereses al entregar un espacio legítimo para la promoción de leyes y políticas públicas que buscan beneficiar a la población femenina. Para Lawless (2004),

las mujeres son más propensas a promover leyes y políticas públicas relacionadas con materias de su interés o que les afectan directamente. Temas como educación, empleo, salud y pobreza afectan de manera distinta a hombres y mujeres, por lo que un mayor número de mujeres en escaños debería traducirse en una agenda que fomente en mayor medida la discusión de los problemas y necesidades que afecten a grupos mayoritarios de la sociedad.

Hay otros autores que asignan un valor adicional a la utilización de este mecanismo. Según un estudio realizado por Baltruinate et. al. (2014), las cuotas pueden influir en la calidad de los políticos electos de un país. Al fomentar la participación de las mujeres, se estaría aumentando también el número de posibles candidatos con mayor educación y experiencia. Por ejemplo, el estudio muestra que en Italia la cuota de lista de candidatos aumentó el nivel educativo con respecto a las elecciones anteriores, lo que, junto a otras variables, implica la mejor calidad de los candidatos. Mientras más mujeres resultasen electas, en mayor medida disminuiría el porcentaje de escaños representados por hombres con niveles de educación más bajos.⁷ Aunque faltan todavía estudios que validen esta misma relación en otros países, es una oportunidad para comprender que las cuotas no sólo pueden utilizarse para aumentar la proporción de mujeres en el legislativo, sino que puede también ser una buena herramienta para elevar el nivel educativo de los representantes políticos.

¿Por qué los gobiernos promueven las cuotas de género?

Sin perjuicio del objetivo principal que persiguen (aumentar la proporción de mujeres en política), existe una amplia discusión en la literatura en torno a por qué los gobernantes de un país deciden optar por la implantación de las cuotas de género. A nivel general, cabría apuntar a la existencia de dos grandes grupos: quienes las aprueban por convicción por su compromiso con la búsqueda de la igualdad de género, y aquellos que lo hacen por intereses políticos. Estos objetivos generales también

⁷ Sin perjuicio de lo anterior, es importante considerar que otros factores podrían haber afectado los resultados obtenidos del análisis realizado, como el nivel educacional promedio del país y las condiciones económicas.

podría llegar a influir en la efectividad de una cuota, pues mientras unos buscan un mecanismo que transforme efectivamente la composición del poder legislativo, otros tratarían de mostrar simbólicamente su adhesión a las cuotas y la paridad de género, sin perseguir mayores cambios en las políticas públicas y en la realidad social de las mujeres.

Desde que en 1975 comenzó la ronda de Conferencias Mundiales sobre la Mujer en México, la atención y preocupación en torno a la igualdad de género ha ido paulatinamente en aumento. En la actualidad es uno de los temas centrales de la agenda política tanto a nivel nacional como internacional. En 1995 esta ronda de Conferencias marcó un hito con la firma de la Declaración y Plataforma de Acción en Beijing, donde por primera vez 189 países decidieron adherirse a un programa con 12 objetivos generales, entre los que se encontraba la participación de las mujeres en política. Con esta declaración los países decidieron tomar medidas concretas para fomentar el acceso de las mujeres a la política y seleccionaron a las cuotas como una de las alternativas más efectivas para hacerlo.

Krook (2010) y Bush (2011) han destacado el rol que ejerce el sistema internacional en la política interior de los países, pues a través de distintos actores y mecanismos buscan promover reformas institucionales para hacer efectiva la incorporación de las mujeres en los espacios de decisión. Bush (2011) ha estimado que la influencia y presión ejercida por la comunidad internacional es esencial para que los países aprueben cuotas de género gracias a la difusión de unos instrumentos que, de otra manera, quizás no existirían. A través de organizaciones internacionales y no gubernamentales, se busca difundir programas y políticas que beneficien a la población femenina, entregándoles mayor espacio para influir en la toma de decisiones de sus países y sociedades. Estas presiones pueden ser luego retomadas por los grupos de interés y otros organismos en la política interna de cada uno de los países, mediante la exigencia de cambios concretos y efectivos (Krook, 2010; Clark, 2015).

La influencia puede también observarse a nivel regional, pues es común que los países de un mismo continente opten por un determinado tipo de cuota, mientras que

los de otra región se identifiquen con otra (Krook, 2006; Lampert, 2014)⁸. El hecho de que en Chile y en el resto de Latinoamérica se hayan establecido cuotas de candidatos, y en África de asientos reservados, refleja la influencia que ejercen no sólo las organizaciones internacionales, sino también la emulación de naciones vecinas. Debido a la cercanía, pareciera más fácil adoptar ejemplos de países vecinos, y aplicarlos a realidades políticas, institucionales, económicas y culturales similares.

En la actualidad las cuotas de asientos reservados alcanzan casi un cuarto del total de las implementadas alrededor del mundo (PNUD, 2018), y todas se concentran en países Africanos, Asiáticos y del Medio Oriente. Son países que se han caracterizado por la exclusión histórica de las mujeres de las instituciones políticas y de la administración de los Estados, marginándolas de los procesos de toma de decisión. Matland (2006) añade que esta característica es propia de los países menos democráticos: aprobar cuotas de género simbólicamente sin que las mujeres tengan una real influencia en las decisiones políticas. Esta representatividad simbólica implicaría que quienes ocupen escaños en los Parlamentos carecerían realmente de facultades o atribuciones para tomar decisiones (Tripp y Kang, 2008).

Por otro lado, también es importante considerar la influencia ejercida por los actores internos de un país (Krook, 2006). Ocurre no sólo a través de movimientos u organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres, sino también a través de los partidos políticos. Esto se puede aplicar especialmente en el caso de las listas voluntarias. Cuando un partido decide voluntariamente incluir una cuota de género, puede abrir un espacio de competencia en el que otros partidos deciden entrar con el fin de no perder votos o evitar ser criticados por los ciudadanos. Este es el caso de Alemania en 1985, cuando el partido Verde decidió adoptar cuotas voluntarias, luego de que otros partidos tradicionales se resistieran a hacerlo. Más tarde, y tras comprobar que estaba atrayendo el apoyo del electorado femenino, otros partidos se inclinaron asimismo por adoptar este mecanismo (Davidson-Schmich, 2006). Así se entiende que

⁸ África, Asia y Medio Oriente han optado principalmente las cuotas de asientos reservados, mientras que Europa Occidental las cuotas voluntarias de partido, y Latinoamérica por las listas de candidatos (Krook, 2006; IDEA, 2018).

los países de Europa Occidental hayan preferido las cuotas voluntarias de partido y vea en ellas una herramienta efectiva para entregar espacio político y representativo a las mujeres en política.

Aunque las cuotas de género tuvieron su origen hace más de tres décadas, hoy parecen estar más vigentes que nunca y son consideradas un mecanismo valioso en el camino hacia la igualdad de género. Sus distintos diseños y formas permiten su incorporación en contextos políticos, económicos y sociales diferentes, unos contextos que determinarían efectos y resultados. Sin embargo, si no se buscan cambios profundos dentro de los mismos países que abarquen todos los ámbitos de la vida en sociedad, las cuotas de género por sí solas, no lograrán el cambio tan anhelado por muchos.

El caso de Chile.

Chile se había apartado de la tendencia de América Latina al carecer de una ley de acción afirmativa que incorporara cuotas en su régimen electoral. Como consecuencia, era el país con una de las tasas más bajas de presencia femenina en el Congreso, con un 5 por ciento en 1989 en las primeras elecciones presidenciales y parlamentarias después de la dictadura, y un 15,8 por ciento⁹ en el último período legislativo previo a las elecciones de noviembre del 2017, lo que constituía una brecha importante en relación al promedio mundial (23,5 por ciento), y por debajo del promedio de América Latina (28,1 por ciento) (IDEA, 2018).

A partir del 2012, el sistema político y en especial el régimen electoral sufrió una serie de importantes modificaciones. Una de ellas fue la aprobación de la ley N° 20.840 de 2015, que “sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional”. Uno de los aspectos relevantes consistió en el establecimiento de cuotas para las candidaturas al Congreso en las listas de candidaturas que presenten los partidos políticos a diputados y senadores, formen parte o no en un pacto político, estableciendo que ningún sexo podrá superar el 60 por ciento de la totalidad de las candidaturas. De no cumplir con lo

⁹ Datos: www.servel.cl

establecido, se rechazará toda la lista presentada. Además, esta ley establece un incentivo de carácter económico a las candidaturas de mujeres. Se entrega un reembolso adicional para ellas de 0,01¹⁰ Unidades de Fomento (UF) por cada voto obtenido. Todavía mas, los partidos políticos que hayan presentado mujeres dentro de sus cupos, y hayan resultado electas, recibirán también UF 500. Esta cantidad podría destinarse a actividades que fomenten la inclusión de las mujeres en política, lo que se suma a la obligación que tienen las agrupaciones políticas de destinar al menos el 10 por ciento del financiamiento que reciben por parte del Estado en actividades que promuevan la participación política de las mujeres.

Hacia la conformación de una Ley de Cuotas en Chile.

En 1994 se presenta la primera iniciativa sobre cuotas de género. El proyecto de ley que “Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública”,¹¹ tenía como objetivo central proponer un sistema de cuotas para las directivas de los partidos y para cargos de elección popular, extensivo a las elecciones municipales y parlamentarias. Dicho proyecto sólo alcanzó a ser presentado a la Cámara de Diputados y no tuvo tramitación legislativa.¹²

En 2002 se presenta una segunda iniciativa de la ley, patrocinada por los diputados Isabel Allende, Aníbal Pérez, Juan Pablo Letelier, Carlos Jarpa, Edgardo Riveros, Carmen Ibáñez, Fulvio Rossi, Carolina Tohá y Ximena Vidal. El proyecto buscaba establecer un mínimo de 30 por ciento de candidatas mujeres, cuota que era aplicable a las candidaturas municipales y parlamentarias. Sin embargo, dicha iniciativa tampoco llegó a ser discutida y sólo fue archivada.

¹⁰ La Unidad de Fomento (UF) es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación, utilizada en Chile. Fue creada en 1967, siendo su principal y original uso en los préstamos hipotecarios, ya que era una forma de revalorizarlos de acuerdo con las variaciones de la inflación. 1 Unidad de Fomento equivale a 34,75 Euros al 31.12.2018. (Fuente: Banco Central de Chile)

¹¹ Boletín leN° 3206-18.

¹² Los Proyectos de Ley según su naturaleza pueden ingresar por algunas de los dos cámaras. Una vez aprobada en su Cámara de origen pasa al segundo trámite para ser revisada por la otra cámara.

Aprobado en ambas cámaras queda en estado de convertirse en Ley.

En el primer gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, y en línea con su programa de gobierno,¹³ en diciembre de 2007 ingresa como mensaje una nueva iniciativa de ley denominada “Proyecto de ley que establece participación política equilibrada de hombres y mujeres”. Este proyecto establece tres objetivos: el primero es aumentar el ingreso y participación de mujeres en los cargos dentro de los partidos; en segundo lugar, fijar un mínimo en porcentaje de participación de ambos sexos para las elecciones municipales y parlamentarias y, por último, entregar un incentivo económico para las mujeres que resulten electas. En septiembre de 2009 la tramitación queda detenida en el Congreso. De manera paralela, y como medida para sus primeros 100 días de gobierno, la presidenta Bachelet solicitó a su entonces ministro del interior la responsabilidad de conformar un equipo de trabajo con el objetivo de analizar y presentar propuestas de cambio al entonces sistema binominal. Nace así la Comisión Boeninger,¹⁴ conformada por políticos, académicos y expertos en materias electorales. La Comisión estableció que para la reforma al sistema electoral vigente era necesario establecer principios básicos que actuaran como rectores para la conformación de un nuevo sistema. Éstos fueron cuatro: 1) Igualdad del voto entre los ciudadanos; 2) Representatividad; 3) Competitividad; y 4) Gobernabilidad.

Las propuestas presentadas por esta comisión fueron considerar exclusivamente sistemas proporcionales plurinominales, y conformar una cámara baja de 150 diputados y una cámara alta de 50 senadores. En relación a la presentación de los candidatos la inclinación fue hacia listas abiertas estableciendo un mínimo y un máximo de candidatos dependiendo de la circunscripción o distrito a presentar, optando por la fórmula D’Hondt para la transformación de votos a escaños. Y, por último, hubo un consenso sobre las cuotas de género, considerándose relevante que la propuesta incorpore una norma legal que establezca niveles crecientes de participación de la mujer, tendientes a establecer un equilibrio de género en la composición del

¹³ Bachelet. 2005. *Estoy Contigo: Programa de gobierno 2006-2010*. PP. 87

¹⁴ La comisión fue conformada por Edgardo Boeninger (presidente), Francisco Aleuy, David Altman, Cristóbal Aninat, Pepe Auth, María de los Ángeles Fernández, Domingo Fuenzalida, Víctor Maldonado, Marcela Ríos, Carlos Vergara, Ricardo Wilhelm, Patricio Zapata y Ernesto Águila.

Congreso y alcanzar índices de representación observados en otros países de la región. La norma tendría carácter obligatorio, es decir, las listas que no cumplan con el mínimo legal no podrán ser inscritas ante el servicio electoral. Se acordó, además, recomendar una modificación a la ley de financiamiento electoral, de modo que una parlamentaria electa o su respectivo partido reciba una “subvención diferenciada”, es decir, un monto mayor por voto obtenido, como método para estimular la inclusión de candidatas verdaderamente elegible”.¹⁵

El 22 de abril de 2014, en el segundo período presidencial de Michele Bachelet, se envía al Congreso Nacional el proyecto de Ley que “Sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representación del Congreso Nacional”. En el mensaje se reconocen los esfuerzos de las iniciativas pasadas y los resultados de la comisión Boeninger. Los principales objetivos de este proyecto eran reducir la desigualdad del voto, aumentar la competitividad e incertidumbre respecto de quienes resulten elegidos, facilitar la expresión de la mayoría, entre otros.¹⁶

Es importante destacar que dentro de los objetivos de este proyecto, el más relacionado al tema central de este trabajo, es sobre representación e inclusión femenina, el que plantea que el Congreso chileno debe reflejar la diversidad de la sociedad actual. Es por ello que se necesita un sistema electoral que pueda estimular a los partidos políticos a presentar candidaturas que representen toda la diversidad de la sociedad, tanto en pensamiento político, género, origen social y cultural. Así el Congreso Nacional recupera vigor como lugar de encuentro y debate de todos los puntos de vista y posiciones relevantes en la sociedad. Los distritos que elijan más diputados y listas que puedan presentar más candidatos, permitirán aplicar una ley de cuotas que obligue a las listas a presentar elencos de candidatos con la proporción de

¹⁵ De la Fuente, G. 2012. “Propuesta del grupo de trabajo de reforma al sistema electoral” (Comisión Boeninger), con algunos anexos. *Colección de Ideas*. N°129. pág. 10

¹⁶ Mensaje Presidencial N°076-362.

mujeres que se determine necesaria para cambiar la desigual representación de género que tiene hoy el Congreso Nacional.¹⁷

Dentro de los contenidos del proyecto de ley, los cambios radican en aumentar el número de miembros de la cámara alta de 38 a 50 senadores, en donde cada región será una sola circunscripción. Para la cámara de diputados se propone pasar de 120 a 155 representantes, elegibles en 28 distritos con un mínimo de 3 y un máximo de 8 escaños por distrito respectivamente.

En relación con la propuesta de inclusión y representación, el proyecto propone el cambio a Ley N°18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios, con la incorporación del inciso N°3, que establece que "en la declaración de candidaturas de cada partido, haya o no pactado, ningún género podrá superar el 60 por ciento del total de candidaturas presentadas. La infracción a lo señalado precedentemente, en atención a lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley, acarreará el rechazo de todas las candidaturas del partido que no hayan cumplido con este requisito."¹⁸

La segunda modificación que plantea es a la Ley N°19.884 Sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, con la incorporación del artículo N°2 Transitorio, que establece que "sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley, y sólo para los efectos de las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, en el caso de las mujeres candidatas a diputadas y a senadoras que hubieren sido proclamadas electas por el Tribunal Calificador de Elecciones, los partidos políticos a que ellas pertenecieren, tendrán derecho, por cada una de ellas, a un monto adicional para efectos de reembolso de hasta 500 UF."¹⁹ Ambas normativas tienen carácter de transitorio, es decir serán aplicables a los procesos electorarios de 2017, 2021, 2025 y 2029.

La tramitación del proyecto generó una extensa discusión. Finalmente fue aprobado y convertido en ley por el Senado por 28 votos a favor, 7 en contra, y una abstención (Ver Anexo 1). El partido que lideró la oposición a este proyecto fue la Unión

¹⁷ Mensaje Presidencial N° 076-362

¹⁸ Mensaje Presidencial N°076-362

¹⁹ Mensaje Presidencial N°076-362

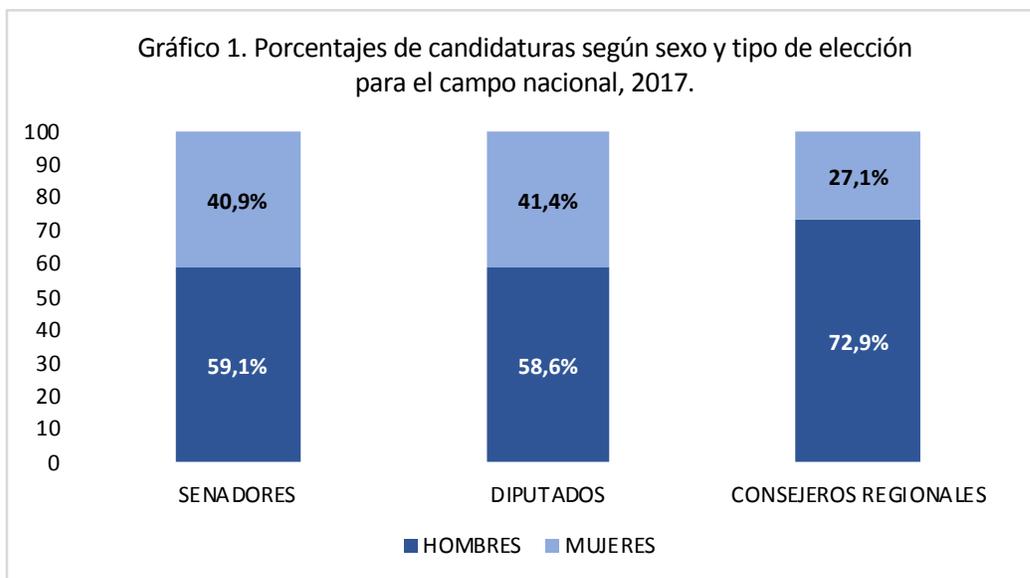
Demócrata Independiente. Los senadores Von Baer, Espina, Pérez, Larraín, Coloma, Chahuán, García-Huidobro y Orpis argumentaron que, pese a estar de acuerdo con la participación igualitaria de hombres y mujeres, en todos los ámbitos, algunos consideraron que “imponer cuotas es un camino errado; es incompatible y limita la ley de primarias y se debería generar una parcialidad en su implementación”²⁰.

Este cambio electoral no se extendió a otro tipo de elecciones para órganos colegiados, limitándose únicamente a diputados y senadores. De hecho, en la misma elección de noviembre del 2017 se eligieron los representantes de los gobiernos regionales (CORE),²¹ para cuyas listas no se aplicó esa disposición. Asimismo, está pendiente su incorporación en las próximas elecciones municipales, las que se realizarán en octubre de 2020.

En érminos generales, en su aplicación la reforma de las cuotas fue muy bien acogida en todos los niveles políticos, todas las listas de candidaturas al Congreso cumplieron con la exigencia del límite del 60 por ciento. Pese a ello, y como ha sido una constante en la historia política de Chile, los hombres todavía suponen una mayoría de las candidaturas (Gráfico 1).

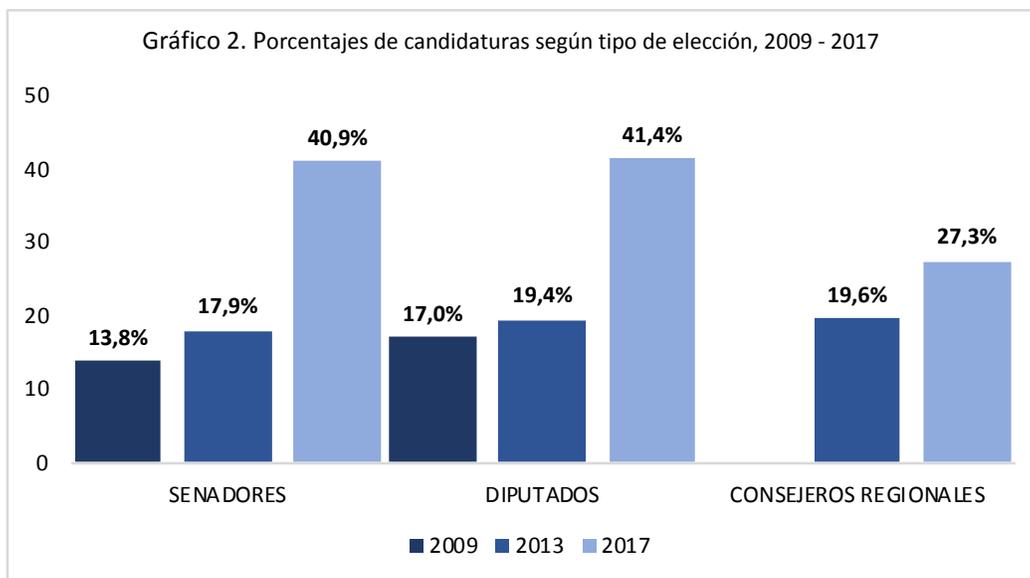
²⁰ Boletín 9323-07

²¹ “El gobierno regional estará constituido por el intendente y el consejo regional”. El número de miembros del consejo regional dependerá del número de habitantes de cada región. En las regiones de hasta 400.000 habitantes se eligen 14. En las regiones de entre 400 mil hasta 800 mil habitantes, se eligen 16. En las regiones que tienen más de 800 mil habitantes y hasta un millón 500 mil, se eligen 20. En las regiones de más de un millón 500 mil habitantes y menos de cuatro millones, se eligen 28 consejeros. Por último, en las regiones con más de cuatro millones de habitantes, se eligen 34 consejeros.



Fuente: Elaboración Propia con datos de SERVEL.

Las diferencias que se observan en las listas de candidaturas a la Cámara de Diputados y al Senado son mucho mayor que en los Consejeros Regionales. Estos últimos presentan un porcentaje de hombres superior al 70 por ciento de la totalidad del universo de candidatos, puesto que, como hemos señalando antes, tampoco a ellos se aplican cuotas a favor de uno de los sexos de los candidatos.



Fuente: Elaboración Propia con datos de SERVEL

Un resultado inmediato de la ley de cuotas fue que el número de nominaciones aumentó de manera significativa tanto para la Cámara como para el Senado. En el caso de la Cámara se pasó de un 19,4 por ciento en el 2013, a un 41,4 por ciento para 2017. En el caso del Senado se aumentó de un 17,9 por ciento en 2013 a un 40,9 por ciento en 2017. Este aumento es considerablemente mayor si lo comparamos con la elección anterior cuando el número de candidatas mujeres se incrementó en 2,4 puntos y, luego de la promulgación de la ley de cuotas, este aumento fue de 22 por ciento (Gráfico 2). El establecimiento de cuotas permitió un crecimiento importante en las candidaturas al Congreso, y aunque sin aplicarse, como ya lo indicamos para la elección de los gobernadores regionales, igualmente podemos observar un aumento importante en esas candidaturas pasando de un 19,6 por ciento en 2013 – cuando por primera vez se eligieron en votación directa – a un 27,1 por ciento en 2017.

Conclusiones

Chile formaba hasta el año 2015 parte del grupo de países que no había incorporado dentro de su régimen electoral el mecanismo de cuotas para potenciar y fortalecer la participación femenina en su sistema político. Con la aprobación de la ley 20.840 que modificó el sistema electoral, esa ausencia cambió: no sólo se aprobó el sistema de cuotas, sino que vino acompañado de sanciones al incumplimiento e incentivos económicos a quienes respetaran los criterios fijados.

Cabe destacar que, en primer lugar, se logró alcanzar el primer desafío radicado en la nominación de candidatos. Con la nueva ley de cuotas ésta aseguraba un mínimo que permite acercarse a niveles similares entre las candidaturas de hombres en términos de cupos de candidaturas.

Ello trajo como consecuencia un incremento en el nivel de mujeres en el Congreso en el período legislativo que va desde 2018 a 2022. Como vimos anteriormente, se aumentó de 6 a 10 senadoras, y de 19 a 35 diputadas, aumentando de 15,8 por ciento a un 23,3 por ciento en el Senado, y de 15,8 por ciento a un 22,6 por ciento en la Cámara Baja.

Sin perjuicio de lo anterior, el sistema chileno nos plantea al menos tres desafíos. El primero es seguir perfeccionando el sistema de cuotas. Una idea que parece razonable es recoger la experiencia de listas cerradas por partido político e ir alternando candidaturas en lo que conocimos en la primera parte de este capítulo como sistema cremallera, y así poder asegurar mayor presentación. Un segundo desafío está relacionado con acelerar estos procesos y hacerlo extensivo a nivel territorial y a nivel de partidos políticos. Es fundamental acortar las desigualdades entre algunos partidos políticos y algunas zonas del país, lo que podría regularse perfectamente con una reforma que introduzca esas restricciones. Por último, existe la necesidad de mejorar las brechas de financiación de las candidaturas políticas de las mujeres. Sin perjuicio que las reformas introducidas tienen entre sus objetivos limitar aquellas campañas

abusivas en cuanto al uso de los recursos, vemos que existen brechas importantes en el desarrollo de la campaña según el sexo del candidato.

Bibliografía

Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y futuros retos*. . Barcelona: Cidob Editions, 38-39

Bush, S. S. (2011). International Politics and the Sread of Quotas for Women Legislatures. *International Organization*(65), 103-137

Baltruinate, A., Piera, B., Casarico, A., & Profeta, P. (2014). Gender quotas and the quality of politicians. *Journal of Public Economics*(118), 62-74.

Braga, M., & Scervini, F. (2017). The performance of politicians:The effect of gender quotas. *European Journal of Political Economy*(46), 1-14.

Clark, M. (2015). Gender Quotas: A Path to Empowerment? *Vanderbilt Undergraduate Research Journal*(10), 1-8.

Davidson-Schmich, L. (2006). Implementation of Political Party Gender Cuotas. Evidence from the German Länder 1990-2000. *Party Politics*, 12(2), 211-232.

Dahalerup, D., Hilal, Z., Kalandadze, N., & Kandawasvika-Nhundu, R. (2014). *Atlas Of Electoral Gender Quotas*. Recuperado el noviembre de 2018, de IDEA: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/atlas-of-electoral-gender-quotas.pdf>

Dahlerup, D., & Freidenvall, L. (2010). Judging gender quotas: predictions and results. *Policy and Politics*, 38(3), 407-425.

De la Fuente, G. 2012. "Propuesta del Grupo de Trabajo de Reforma al Sistema Electoral (Comisión Boeninger), con algunos anexos compilados por Gloria de la Fuente". *Colección de Ideas*. N°129 pp 1-25.

De Paola, M., Scoppa, V., & Lombardo, R. (2010). Can gender quotas break down negative stereotypes? Evidence from changes in electoral rules. *Journal of Public Economics*(94), 344-353.

Freidenvall, L., Hinojosa, M., Verge, T., Matland, R., & Piscopo, J. (2013). *Cuota de Género. Visión comparada*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Htun, M., & Jones, M. (2002). Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En M. M. In: Craske N., *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America. Women's Studies at York Series*. (págs. 32-56). London: Palgrave Macmillan.

IDEA. (Enero de 2019). *Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Obtenido de <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-overview>

IDEA. (22 de 11 de 2018). *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*. Obtenido de <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>

Krook, M. L. (2006). Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide. *Politics and Gender*, 303-327.

Krook, M. L. (2010). Women's Representation in Parliament: A Qualitative Comparative Analysis. *Political Studies Association*, 58(5), 886-908.

- Lampert, M. P. (2014). *Participación política de la mujer: comparación internacional*. Recuperado el Noviembre de 2018, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile:
file:///Users/joherrera/Downloads/participacion%20politica%20de%20la%20mujer_situacion%20nacional%20e%20internacional_final_v2.pdf
- Lawless, J. (2004). Politics of Presence? Congresswomen and Symbolic Representation. *Political Research Quarterly*, 57(1), 81-99.
- Matland, R. (2006). Electoral Quotas: Frequency and Effectiveness. En D. Dahlerup, *Women, Quotas and Politics*. Routledge Press. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/260516597_Electoral_Quotas_Frequency_and_Effectiveness_2006_from_Drude_Dahlerup_ed_Women_Quotas_and_Politics_Routledge_Press_pp_275-292
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reyes-Housholder, C. (2018). Cuotas de género: repensando la representación política. *Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social*(14), 1-19.
- Rosen, J. (2017). Gender quotas for women in national politics: A comparative analysis across development thresholds. *Social Science Direct*, 82-101.
- Schwindt-Bayer, L. (2009). Making Quotas Work: The Effect of Gender Quota Laws On the Election of Women. *Legislative Studies Quarterly*, 34(1), 5-28.
- Tadros, M. (2010). Quotas: add women and stir? *Institute of Development Studies*, 41(5), 1-10.
- The World Bank. (13 de Diciembre de 2018). *Data Bank. Gender Statistics*. Obtenido de <http://databank.worldbank.org/data/source/gender-statistics#>

The World Bank. (2017). *Data Bank. Gender Statistics*. Recuperado el diciembre de 2018, de <http://databank.worldbank.org/data/source/gender-statistics#>

Tripp, A. M., & Kang, A. (2008). The Global Impact of Quots: On the Fast Track to Increased Female Legislative Representation. *Comparative Political Studies*, 41(3), 338-361.

Wolbrecht, C., & Campbell, D. (2007). Leading by Example: Female Members of Parliament as Political Role Models. *American Journal of Political Science*, 51(4), 921-939.

Zetterberg, P. (2009). Do Gender Quotas Foster Women's Political Engagement? *Political Research Quarterly*, 62(4), 715-730.

Anexo 1. Votación Ley de Cuotas Senado de Chile			
Senador	Aprobación	Rechazo	Abstención
Allamand Z., Andrés			
Allende B., Isabel			
Araya G., Pedro			
Bianchi C., Carlos			
Coloma C., Juan Antonio			
De Urresti L., Alfonso			
Espina O., Alberto			
García Huidobro S., Alejandro			
García R., José			
Girardi L., Guido			
Goic B., Carolina			
Guillier Á., Alejandro			
Harboe B., Felipe			
Horvath K., Antonio			
Lagos W., Ricardo			
Larraín F., Hernán			
Letelier M., Juan Pablo			
Matta A., Manuel Antonio			
Montes C., Carlos			
Moreira B., Iván			
Muñoz D., Adriana			
Navarro B., Alejandro			
Orpis B., Jaime			
Ossandón I., Manuel José			
Pérez S., Lily			
Pérez V., Víctor			
Pizarro S., Jorge			
Prokurica P., Baldo			
Quintana L., Jaime			
Quinteros L., Rabindranath			
Rossi C., Fulvio			
Tuma Z., Eugenio			
Von Baer J., Ena			
Walker P., Ignacio			
Walker P., Patricio			
Zaldívar L., Andrés			