

# Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile? <sup>(1)</sup>

Verónica Gómez Urrutia <sup>(2)</sup>

## Resumo

Neste artigo examina-se o processo pelo qual abriram-se, para as mulheres, oportunidades para o exercício do poder político na história recente da América Latina, procurando avaliar o efeito das chamadas ações afirmativas - chamadas também de "discriminação positiva" - nas transformações possíveis nessa esfera. O trabalho tem foco em três países - Argentina, Brasil e Chile - para, através do exame das experiências argentina e brasileira, identificar fatores-chave que permitiriam projetar os resultados de uma lei de quotas no Chile, em termos de equilibrar a participação de homens e mulheres no âmbito da representação política, particularmente no poder legislativo nacional.

## Palavras-chave

(1) Gênero; (2) poder político; (3) cotas

*Women and political participation: is it feasible a quota law in Chile?*  
Verónica Gómez Urrutia

## Abstract

This article examines the process of opportunities to the exercises of politics to women in the recent history of Latin America with the purpose of evaluating the role of affirmative actions, also known as "positive discrimination" in the possible transformation of the same sphere. The study takes place in three countries: Argentina, Brazil and Chile. Looking at the experiences in Argentina and in Brazil to obtain results that allow the protection of one law of quotas in Chile, having the purpose of balancing the participation of both men and women in the political representation, especially in the Legislative power as a national level.

## Keywords

(1) Gender; (2) Political power; (3) Quotas

(1) Uma primeira versão deste artigo foi publicada na revista *Universum. Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* (Universidad de Talca), Talca, CL, v.22, n1, p.252-267, 2007. Agradecemos ao Comitê Editorial da Revista *Universum* por ter concedido a autorização de publicação do presente artigo (nota do editor).

(2) Doctora en Sociología, Universidad de Sussex - Reino Unido. Académica de la Universidad de Talca. Programa de Formación Fundamental, Universidad de Talca - Campus Lircay, Talca, Chile. [vgomez@utalca.cl](mailto:vgomez@utalca.cl)

En marzo de 1997, varias Diputadas de la Concertación de Partidos por la Democracia presentaron, ante el Congreso Nacional de Chile, un proyecto de ley que modifica la Ley de Partidos Políticos, la Ley de Votaciones y Escrutinios y la Ley Orgánica Municipal, con el fin de asegurar una presencia más equilibrada entre hombres y mujeres en instancias de representación política. El proyecto propone que los partidos no puedan llevar más del 60% de candidatos de un solo sexo a las elecciones municipales y parlamentarias. En caso de que no cumplieran ese requisito las listas serían rechazadas. Poco después, el Diputado Fulvio Rossi presentó otro proyecto similar, que establecía un límite por sexo de 30%. Con esto, Chile se sumaba al conjunto de países latinoamericanos que han considerado medidas para asegurar paridad - o al menos, una representación más balanceada en términos de la cantidad de hombres y mujeres - en la esfera del poder político, como ya lo han hecho varios otros países latinoamericanos<sup>1</sup>. La llegada de Michelle Bachelet al poder en las elecciones de diciembre/ enero de 2005 y la designación de un gabinete paritario, representó una fuerte señal simbólica en términos de la apertura de espacios de poder para las mujeres en Chile, como lo fue el hecho de que quien fuera su contendora en las precandidaturas presidenciales, la demócrata cristiana Soledad Alvear, se convirtiera en la presidenta de su partido.

Sin embargo, tales hechos no significan que se haya alcanzado, necesariamente, equidad en las oportunidades que hombres y mujeres tienen para acceder a cargos de representación política. La demanda por un acceso más equitativo al poder político fue un punto importante para las organizaciones de mujeres que presionaron por el retorno de Chile a la democracia a fines de

---

<sup>1</sup> Htun; Jones (2000) listan Argentina, Brasil, Costa Rica, Perú, República Dominicana, Bolivia, México, Panamá y Paraguay.

la década de los 80 y principios de los 90 - un rasgo común a varios de los movimientos de mujeres que participaron en los procesos de redemocratización vividos en América Latina en ese período. La exigencia por democracia "en el país y en la casa", como lo puso el movimiento chileno, implicaba compartir la cuota de poder que volvía a manos de la sociedad civil y las instituciones políticas democráticas después de las dictaduras de los 60s y 70s. De hecho, a partir de 1990 la presencia femenina en los cargos de poder en América Latina ha aumentado notablemente, desde un promedio de 9% en los 90 hasta un 15% en el 2002, en el caso de la Cámara Baja; y del 5% al 12% para el mismo período en el caso del Senado (Htun, 2002, p. 20). El incremento en el número de mujeres en cargos ministeriales fue igualmente notorio. El proceso por el cual las mujeres ganaron estos espacios fue variado, ya que algunos países de la región incorporaron formas de acción afirmativa en sus regímenes legales y electorales, mientras que en otros esta demanda fue relegada a un segundo plano.

Este artículo examina este proceso de apertura de oportunidades para las mujeres en la historia reciente de Chile, buscando evaluar el rol de medidas como las mencionadas en el párrafo anterior. El caso de las cuotas o cupos, como se los llamó en Argentina, interesa particularmente porque la participación política de las mujeres tiende a ser amplia en los niveles locales (el vecindario y la comuna), pero decrece a medida que se sube en los niveles de poder hasta la región, el estado o la provincia y el Congreso Nacional, sugiriendo un tipo de discriminación no formal que las cuotas intentan revertir. Dado que la participación femenina se ha incrementado notoriamente en estos niveles en América Latina a partir de 1990, con y sin cuotas, cabe preguntarse por el impacto de tales medidas. Por ejemplo en Argentina, donde se implementó una Ley de Cuotas en 1991 con el objetivo de asegurar el 30% de mujeres en todas las candidaturas, en cuatro años se duplicó la cantidad de mujeres en el poder legislativo. Hoy, Argentina ocupa el primer lugar entre los países de América Latina en el ranking de la Unión Interparlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés) en cuanto a paridad de género y está en el noveno lugar a nivel mundial, con 35% de representantes mujeres en la Cámara Baja y 41,7%

en la Cámara Alta. Perú, entretanto, ocupa el vigésimo primer lugar y Brasil, que promulgó una ley de cuotas en 1997, ocupa el lugar número 104... mucho más abajo que Chile que, sin una ley de este tipo, ostenta el lugar número 69 (IPU 2006). ¿Cómo explicar estas variaciones? ¿Qué impacto puede tener, a la luz de estas observaciones, una ley de cuotas en Chile?

En el momento en que escribo, septiembre de 2006, el proyecto del Diputado Rossi se encuentra archivado, mientras que el de las Diputadas concertacionistas está en trámite en la Cámara Baja. No obstante, es posible establecer algunas hipótesis de trabajo para evaluar el posible impacto de estas medidas en nuestro país. En las páginas que siguen, examino dos de estas hipótesis: la primera plantea que la implantación de medidas como las cuotas o cupos (esto es, espacios o cargos reservados para los miembros de ciertos grupos) efectivamente contribuyen a aumentar la participación de miembros de grupos minoritarios o tradicionalmente discriminados en instancias de representación, particularmente en lo que se refiere a cargos de elección popular. Según este planteamiento, frecuentemente encontrado en la literatura sobre el tema, la eficacia de las cuotas está fuertemente asociada al tipo de sistema electoral vigente en un país. Así, ciertos sistemas electorales, como los de representación proporcional con listas cerradas, serían más compatibles con medidas de acción afirmativa, que otros. La segunda hipótesis plantea que, por el contrario, las cuotas tendrían poco efecto, ya que tales medidas no alteran la distribución efectiva de oportunidades en el proceso por el cual los candidatos(as) llegan a ser tales -por ejemplo, en elecciones primarias o en la distribución de recursos. El problema, en esta perspectiva, radicaría en una elite política anclada en códigos culturales que asocian masculinidad y poder político. Estas hipótesis serán examinadas con referencia a los casos de Brasil, Chile y, como marco de comparación, Argentina, ya que éstos nos permitirán examinar un caso donde la ley de cuotas no ha implicado cambios dramáticos en los porcentajes de participación femenina con un caso en el cual es posible examinar la evolución de esta participación sin medidas de acción afirmativa, como Chile; ambos, contrastados con la exitosa experiencia argentina, que será brevemente descrita en el siguiente apartado.

## Leyes de cuotas: la experiencia de Argentina y Brasil

La sub-representación de las mujeres en las asambleas legislativas es un fenómeno global. Una forma bastante difundida de intentar corregir esta situación es la introducción de cuotas o cupos por género, especificando niveles mínimos de representación para cada sexo. A pesar de la creciente legitimidad otorgada a esta medida, ninguna democracia había optado por introducir cuotas obligatorias para todos los partidos políticos a través de una ley nacional hasta que Argentina lo hizo en 1991, como producto de la presión ejercida por diversas organizaciones de mujeres. La "Ley de Cupos", como se la llamó, establecía que los partidos políticos debían tener un mínimo de 30% de candidatas mujeres en todas las elecciones nacionales. La ley fue bastante específica: las candidatas debían ser colocadas en lugares de las listas electorales donde tuvieran efectivas posibilidades de ganar -una demanda nacida de la experiencia de otros países en los cuales las candidatas eran normalmente colocadas al final de las listas, con escasas posibilidades de elección. Ninguna lista que no cumpliera con estos requisitos sería oficializada. En 1993, el Decreto 379 estableció un número mínimo de escaños que debían ser ocupados por mujeres, que iba entre 50 y 25%<sup>2</sup>.

Argentina tiene un sistema de gobierno presidencial, con un legislativo bicameral. En el Congreso, hasta 2001, la Ley de Cupos se aplicó sólo a las elecciones para la Cámara de Diputados, ya que la ley establecía la aplicación de cuotas para cargos nacionales de elección popular por listas de partidos políticos<sup>3</sup>. El Decreto 1.246, de diciembre de 2000, amplió la aplicación de la Ley de Cupos a la Cámara Alta. Considerando apenas su impacto en la elección de Diputadas, el efecto de la nueva legislación fue notable: en 1993 el porcentaje se duplicó y después de las elecciones de mayo de 1995, en las

---

<sup>2</sup> De acuerdo al número de escaños disponibles por partido/ coalición, se reservaron para mujeres: de 2 a escaños, al menos 1; de 5 a 8, al menos 2; de 9 a 11, al menos 3; de 12 a 14, al menos 4; de 15 a 18, al menos 5; de 19 a 20, al menos 6.

<sup>3</sup> Los/as representantes al Senado argentino fueron elegidos por primera vez en forma directa en las elecciones de 2001.

cuales la mitad de la Cámara Baja fue renovada<sup>4</sup>, el porcentaje de mujeres llegó a casi 25%. La siguiente serie histórica permite apreciar el notable salto que esto implicó en la política argentina.

**Tabla 1: Evolución de la participación femenina en el Congreso argentino, 1983-2001**

Año Elección	Cámara Baja		Año (+)	Cámara Alta	
	Total escaños	% Mujeres		Total escaños	% Mujeres
1983	254	4.3	1983	46	6.5
1985	254	4.3	1985	46	6.5
1987	254	4.7	1987	46	6.5
1989	254	5.5	1989	46	8.7
1991	257*	5.9	1991	46	8.7
1993	257	14.0	1993	48*	4.2
1995	257	24.5	1995	65**	6.1
1997	257	27.6	1997	65	6.1
1999	257	28.0	1999	66	3.0
2001	257	30.4	2001***	71	35.2
2003	-	-	2003	72	36.11
2005	257	36.2	2005	72	41.7

(+) Se han tomado las elecciones para la Cámara Baja como referente temporal, ya que en términos de la introducción de cuotas el Senado no se vio afectado hasta el 2001.

\* Aumenta número de escaños por incorporación de representantes de las provincias de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

\*\* Se incorpora tercer Senador por distrito.

\*\*\* Elección directa de Senadores por las provincias.

Fuente: Tabla construida a partir de datos de Carrio (2002), Congreso argentino e IPU.

<sup>4</sup> La Cámara de Diputados es elegida por cuatro años. La mitad de los 257 miembros de la cámara (130 y 127) se renueva cada dos años. Los Diputados(as) son elegidos(as) en cada uno de los 24 distritos electorales, correspondientes a las 23 provincias del país, más la Capital Federal. Cada uno de estos distritos elige entre 2 y 35 representantes, dependiendo de su tamaño.

Las cifras sombreadas, que indican los resultados de elecciones realizadas inmediatamente después de la entrada en vigencia de la Ley de Cupos, muestran el importante aumento en el número de representantes mujeres que implicó esta medida. Para 1999, 22 de los 24 distritos electorales argentinos (23 provincias más la Capital Federal) habían adoptado cupos para mujeres para las respectivas asambleas legislativas y para la mayoría de los Concejos Deliberantes de los Municipios; nuevas reglas establecieron que todos los partidos políticos debían encabezar sus listas provinciales con dos candidatas, un hombre y una mujer. El fundamento para todas estas medidas fue consagrado a nivel constitucional con la reforma de 1994 (artículos 37 y 75).

Varios factores explicarían el éxito del caso argentino. Primero, las medidas se instalaron a nivel constitucional, lo cual envió una poderosa señal simbólica respecto de la voluntad política existente para corregir la desigualdad de género en la representación política. Segundo, el país tiene un sistema electoral de representación proporcional (RP) con listas cerradas que es, según Lovenduski y Norris (1993) el sistema más favorable a la introducción de medidas de acción afirmativa. Por una parte, permite ampliar el universo de candidatos(as) de los cuales las listas partidarias se nutren, ya que normalmente el sistema proporcional implica un número mayor de escaños por distrito electoral, reduciendo la competencia por candidaturas al interior de los partidos. Por otra, el hecho de que las listas sean cerradas (en las cuales el orden en que aparecen los candidatos determina quién resulta electo), otorga a los partidos políticos mayor control sobre los resultados electorales, ya que son los propios conglomerados quienes determinan la constitución de las listas. Es aquí donde la Ley de Cupos entra en juego, ya que obliga a los partidos a situar a las mujeres en posiciones con posibilidades de elección - una mujer de cada tres lugares de la lista-, con lo cual más mujeres tienen oportunidad de resultar elegidas. Tercero, la existencia de sanciones resulta clave, ya que las listas partidarias que no cumplen con las disposiciones de la Ley de Cupos son rechazadas. Si no corrige sus listas, el partido queda fuera de la competencia electoral. En este

momento, la mayoría de los grandes partidos argentinos<sup>5</sup> tiene establecida la cuota del 30%; el Partido Justicialista (PJ) incluso la ha elevado al 35%.

El examen del caso argentino nos proporciona claves importantes para comprender la experiencia brasileña: sistema electoral, consagración de las medidas de acción afirmativa a nivel Constitucional y una ley que establezca reglas claras para la competición electoral, sancionando el no cumplimiento de las mismas. Brasil, una República Federativa con régimen presidencial y un Parlamento bicameral con sistema de representación proporcional (a excepción del Senado Federal) de listas abiertas, inició el proceso de adopción de cuotas en diciembre de 1995, al aprobarse en el Congreso brasileño la ley sobre cuotas presentada por la Senadora del PDT (Partido Democrático Trabalhista) Júnia Marise. Según la nueva disposición legal, al menos el 20% de las listas de candidatos a escaños en las asambleas legislativas municipales (Câmaras de Vereadores) debían ser ocupadas por mujeres. La propuesta de Marise se refería, en principio, específicamente a las elecciones municipales de octubre de 1996 y, por lo tanto, no proponía un cambio permanente en la legislación. Por el contrario, el proyecto de ley presentado en forma casi paralela por la Diputada del PT (Partido dos Trabalhadores) Marta Suplicy, que contemplaba una reforma al Código Electoral para asegurar el 30% de los lugares en las listas electorales a todos los cargos de elección popular para mujeres. La adopción de la propuesta de Marise coincidió con una discusión más amplia respecto de las "reglas del juego" para la competición electoral de 1996, producto de la cual se decidió elevar el número de candidatos a las listas electorales del 100 al 120% de los escaños en disputa (Araújo, 2003; Miguel, 2000). Por este motivo, el potencial impacto de la cuota del 20% fue debilitado, ya que el nivel de competencia interna por las candidaturas quedaba a niveles muy parecidos a los anteriores a la reforma. De hecho,

---

<sup>5</sup> Unión Cívica Radical (UCR), Frente del País Solidario (FREPASO), Unión del Centro Democrático (UCD), Autodeterminación y Libertad (AL), Partido Demócrata (PD), Frente Grande (FG) Movimiento por la Dignidad e Independencia (MODIN), Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), Partido Socialista Popular (PS).

la cuota del 20% ni siquiera era del todo obligatoria, ya que la nueva legislación establecía que, si no había candidatas idóneas, los partidos podían dejar estas candidaturas vacías (pero no llenarlas con candidatos hombres), ya que - se argumentó en el Congreso- los partidos se enfrentaban a la posibilidad de no encontrar candidatas para una elección que tendría lugar menos de un año después de aprobarse la ley (Miguel, 2000, p. 40).

Las elecciones de 1996, sin embargo, trajeron una sorpresa para quienes temían no encontrar mujeres dispuestas a incorporarse a la competencia electoral, ya que el número de candidatas se incrementó notablemente. La cifra exacta no está disponible<sup>6</sup>, pero sí disponemos de cifras que muestran que el número de mujeres electas como Vereadoras aumentó prácticamente 50% en relación a la elección anterior, ocurrida en 1992, como se muestra en la Tabla 2. Con ello, el porcentaje de Vereadoras saltó del 7,4 a más del 11% -esto, a pesar de que ningún partido completó la cuota del 20% en sus listas electorales.

**Tabla 2: Mujeres en Elecciones Municipales -  
Brasil 1992, 1996 y 2000**

Año de elección	Total de representantes elegidos	Mujeres	% Mujeres
1992*+	53.108	3.952	7,40
1996*	58.704	6.536	11,13
2000	60.267	7.001	11,61

Fuente: CFMEA/ Tribunal Superior Eleitoral, TSE, 2003.

\*Datos estimados número de Vereadoras, IBAM.

+ No hubo cuotas en esta elección

<sup>6</sup> Unión Cívica Radical (UCR), Frente del País Solidario (FREPASO), Unión del Centro Democrático (UCD), Autodeterminación y Libertad (AL), Partido Demócrata (PD), Frente Grande (FG) Movimiento por la Dignidad e Independencia (MODIN), Movimiento de Integración y Desarrollo (MID), Partido Socialista Popular (PS).

Estos datos deben ser observados con cautela ya que, como se mencionó anteriormente, las mujeres tienden a tener mayores niveles de representación política a nivel local. En este sentido, puede plantearse que la ley de 1996 "capitalizó" una tendencia preexistente: los datos disponibles muestran que, en 1982, 3,5% de los representantes en las cámaras municipales eran mujeres, mientras que en las elecciones de 1992 ese porcentaje subió al 7,4% (no hay datos para las elecciones de 1988). Es decir, en diez años el porcentaje de Vereadoras se duplicó, sin mediar ningún tipo de acción afirmativa. A la luz de esta información los resultados de la elección de 1996 parecen, sin duda, bastante menos impresionantes. A pesar de ello, los mismos nos muestran que, al menos en el nivel local, las cuotas contribuyeron a elevar el porcentaje de mujeres en órganos legislativos.

Pero ¿qué sucede a nivel federal y nacional, espacios de poder tradicionalmente vedados para las mujeres? Brasil introdujo una Ley de Cuotas para las Asambleas Legislativas Estaduales (a nivel de estado federal) y para la Câmara Federal (Congreso nacional) en 1997. La ley surgió de la propuesta hecha por el Diputado del PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) Edinho Araújo, con indicaciones de la Diputada Marta Suplicy (Partido dos Trabalhadores) en enero de 1997, que se convirtió en la Ley 9.504/97 después de nueve meses de debate y gracias a la presión ejercida por la llamada Bancada Feminina, una formación multi-partidaria que reúne a Diputadas y Senadoras del Congreso brasileño. La nueva disposición legal establecía una relación máxima de 25 - 75% para cada sexo en las listas de candidatos(as) para las elecciones de 1998, relación que sería de 30-70% en elecciones siguientes - esta última, una disposición que recibió apoyo de todos los partidos, excepto (irónicamente) el PMDB, que estaba a favor de mantener la cuota del 25%.

No obstante, y tal como había sucedido en el caso de las elecciones municipales, la nueva ley fue acompañada de un aumento en el tamaño de las listas electorales, que pasaron del 100 al 150% de los escaños en

disputa lo cual, en la práctica, equivalía a reducir el impacto de la cuota. Y, como en el caso de la legislación anterior, los partidos no tenían la obligación de llenar la cuota del 25%, siempre y cuando no tuvieran más de 75% de candidatos del mismo sexo. La tabla 3 resume los resultados de las elecciones para Asambleas Legislativas Estaduales de 1994, la última en la que no hubo cuota, y las dos siguientes, en las cuales la medida ya estaba en vigor:

**Tabla 3: Mujeres en Asambleas Legislativas -  
Brasil 1994, 1998 y 2002**

Año de elección	Total de representantes elegidos	Mujeres	% Mujeres
1994+	1.045	082	07,85
1998	1.059	106	10,01
2002	1.059	133	12,56

Fuente: Tribunal Superior Eleitoral, TSE / CFEMEA, 2003.  
+No hubo cuotas en esta elección.

Como puede observarse, en las elecciones de 1998 y 2002 el número de mujeres elegidas como representantes a las Asambleas Legislativas de los Estados Federales se incrementó en alrededor de un tercio y un cuarto, respectivamente, replicando - al parecer - el éxito de las elecciones municipales de 1996. Hasta este punto, los datos sugieren que la hipótesis que avala la efectividad de las cuotas sería la más fuerte. Sin embargo, la serie histórica construida por Clara Araújo (2003), presentada en la tabla 4, nos permite poner a prueba la otra hipótesis - esto es, aquella según la cual las cuotas tendrían poco efecto, ya que el problema radica, más bien, en códigos culturales que no pueden ser alterados por decreto. Esta serie muestra la evolución de la participación femenina en las Asambleas Legislativas a nivel de estado federal entre 1982 y 2002:

Tabla 4: Mujeres en Asambleas Legislativas -  
Brasil 1982- 2002

Año de elección	No. de Candidatos(as)	% Mujeres	No. Mujeres elegidas	% del Total	% Incremento
1982 (+)	*	*	28	3.0	*
1986 (+)	*	*	31	3.3	10.7
1990 (+)	*	*	58	5.5	87.0
1994 (+)	591	7.2	82	7.8	45.5
1998	1.270	12.6	106	10.0	29.2
2002	1.863	14.6	133	12.5	28.5

Fuente: Adaptado de Araújo (2003.)/ TSE

\* No hay datos disponibles.

(+ ) No hubo cuotas en esta elección.

Como puede observarse, el salto cuantitativo en la participación femenina se dio en las elecciones de 1990 y 1994, con un incremento de 87 y 45% (respectivamente), en relación al número de representantes mujeres elegidas en la votación precedente. O sea, antes de la introducción de la cuota - de hecho, a partir de 1998 se observa un descenso en la tasa de incremento de mujeres electas para las Asambleas de los estados. Sin embargo, para evitar subestimar el potencial impacto de este tipo de legislación, es necesario señalar que, a diferencia del caso argentino, en Brasil la mayoría de los partidos no cumplieron con la cuota del 25%: en 1998, sólo dos partidos menores acataron la disposición - el Partido da Causa Operária, PCO (con 31,25% de su lista) y el Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados, PSTU (24,09%). En 2002, ninguno cumplió con la cuota del 30%, aunque el PSTU se acercó con un 28 % de candidatas en su lista electoral . Dado que la ley brasileña establece que, si no se cumple con la cuota mínima, candidatos(as) del sexo sobre-representado pueden ser retirados de la lista (pero no reemplazados por candidatos del sexo sub-representado), es posible para los partidos burlar la cuota sin

poner en peligro sus posibilidades electorales, ya que el número de candidatos se elevó del 100 al 150% de los escaños disponibles. Y, a diferencia del caso argentino, en Brasil opera un sistema de listas abiertas, lo que en la práctica significa que la ubicación de las candidaturas laranja (como fueron llamadas aquellas producto de la cuota) en las listas dependía de la voluntad de las directivas de los partidos políticos y, en último término, del poder de negociación de las mujeres dentro de los partidos.

De hecho, y a pesar de los magros resultados electorales, la cuota ayuda a explicar el aumento producido en el número de candidatas incluidas en las listas partidarias: 7,18% del total en 1994, 12,94% en 1998 y 14,84% en 2002. Como muestran las tablas 4 y 5, la expansión en el número de candidaturas no se tradujo en un porcentaje mayor de mujeres efectivamente elegidas más allá de la esfera del poder local (municipalidades), lo cual pone de relieve la diferencia entre figurar nominalmente como candidato(a) y estar efectivamente considerado(a) como tal - esto es, con posibilidades reales de resultar elegido(a). Varias estudiosas del tema (Araújo, 1999, 2003; Grossi; Miguel, 2001; Htun, 2001; Miguel, 2000), han observado que la utilización de listas abiertas estimula a los candidatos(as) a competir el términos individuales, ya que en este sistema los(as) electores votan por el (la) candidato(a) de su preferencia, sin apoyar necesariamente al resto de la lista. En este contexto, la capacidad de los(as) candidatos(as) para movilizar la "máquina" partidaria (esto es, los recursos logísticos y financieros) para promover su candidatura resulta crucial. En general, la experiencia internacional indica que los partidos políticos aún se sienten poco inclinados a apoyar candidaturas femeninas (Gelb, 1989); Lovenduski; Norris, 1993) y este parece ser, ciertamente, el caso brasileño, como sugieren Macaulay (1998), Miguel (2000) y mi propio análisis de los debates parlamentarios que acompañaron la tramitación de los proyectos de cuotas (Gómez, 2005). Resulta revelador que, a pesar del aumento en el número de candidatas, los votos para mujeres se estabilizaron en alrededor de un 5-6% en las últimas elecciones. Una lectura posible de estos datos es que las mujeres pueden alcanzar buenos resultados electorales en el nivel local porque éste posee una base electoral menor y, por

lo tanto, las campañas electorales requieren menos recursos y el apoyo partidario es menos decisivo. Las Asambleas a nivel de Estado, en cambio, tienen un base electoral amplia e implican una cuota de poder mayor para el partido y, como consecuencia, una "inversión" mayor en el (la) candidato(a). En el nivel de representación siguiente, la Cámara de Diputados, los resultados son similares a los verificados para el caso de las Asambleas Legislativas: uno de los resultados más sorprendentes de las elecciones de 1998 fue que, a pesar de la ley de cuotas, el número de mujeres electas disminuyó de 32 Diputadas en 1994 a 29 en 1998, un descenso del 10%. No obstante, hubo una recuperación notable en las elecciones de 2002, en las cuales el número de Diputadas saltó de 29 a 42 (un aumento del 44%) como muestra la tabla 5:

Tabla 5: Mujeres en la Cámara Baja -  
Brasil 1994, 1998 y 2002 <sup>7</sup>

Año de elección	Total de escaños	Mujeres	% Mujeres	% Variación
1994+	513	32	6,24	
1998	513	29	5,65	-9,3
2002	513	42	8,19	44.8

Fuente: Tribunal Superior Eleitoral, TSE / CFEMEA 2003.

+No hubo cuotas en esta elección.

La cuestión del apoyo partidario ilumina los resultados diferenciados obtenidos por la aplicación de la ley de cuotas en diferentes niveles de poder político, ya que es posible plantear que a medida que aumenta el nivel de representación (y por lo tanto la cuota de poder involucrada), los partidos tienden a prestar su apoyo a candidaturas tradicionales (esto es, masculinas), excluyendo a las mujeres. Aun así, queda pendiente una cuestión importante: ¿cómo interpretar el notable au-

<sup>7</sup> El porcentaje de variación fue obtenido utilizando la fórmula siguiente: para la elección X, siendo el número absoluto obtenido en la elección anterior (T1) y el número obtenido en la elección X (T2)=  $[(T1 \div T2) \times 100] - 100$ .

mento en la elección de representantes mujeres ocurrido en 1990? Aunque resulta difícil colocar esta hipótesis a prueba, es importante resaltar que apenas dos años antes, en 1988, Brasil aprobó una nueva Carta Fundamental. La Constitución de 1988 incluyó variadas garantías para las mujeres en las áreas de familia, trabajo, educación, sexualidad y violencia de género; más allá de la traducción de estas medidas en mejorías concretas, el punto a ser resaltado es que la inclusión de estas cuestiones en la nueva Constitución fue producto de la intensa presión ejercida por organizaciones de mujeres sobre la Asamblea Constituyente (que, incidentalmente, tenía sólo 26 mujeres entre sus 226 miembros) y la Comisión Brasileña de Estudios Constitucionales, conocida como *Comissão Arinos*, lo cual hace posible pensar que los temas de género - y las mujeres que ayudaron a promoverlos - hayan conseguido una mayor visibilidad temporal frente al electorado. Como observan Phillips (1998) y Waylen (1994), los procesos de cambio político favorecen la entrada de nuevos actores a la sociedad política (Cohen; Arato, 1992) y, en ese sentido, promueven la incorporación de grupos tradicionalmente sub-representados, como las mujeres y ciertas etnias. Del mismo modo, la recuperación experimentada en los niveles de participación femenina en el Parlamento brasileño se debe en gran parte al éxito electoral del PT en estas elecciones, ya que el partido de Luíz Inácio Lula da Silva saltó de 59 representantes en la Cámara Baja en 1998 a 91 en 2002. De éstos, 14 eran mujeres, una cifra considerablemente mayor que la obtenida por candidatas del PT en elecciones anteriores (7 en 1994, 5 en 1998), haciendo de éste el partido con mayor contribución a la Bancada Feminina en el Congreso brasileño<sup>8</sup>.

Esta última es una constatación interesante, ya que el PT es un partido nuevo que ha promovido, desde sus inicios, la participación de mujeres en una condición de mayor igualdad respecto de sus pares de sexo masculino (Macaulay, 1998), lo cual subraya la importancia del apoyo real de los partidos políticos a las candidaturas femeninas. La cuestión nos reenvía a la importancia de los códigos culturales

---

<sup>8</sup> Otros partidos de izquierda también incrementaron sus números de representantes mujeres. El PC do B (Partido Comunista do Brasil), dobló esta cifra de 2 en 1998 a 4 en 2002 y fue, hasta las elecciones de 2006, el partido con mayor proporción de mujeres en su bancada (33%, o sea 4 de 12 Representantes). Le sigue el PSD, Partido Social Democrático, con 25%, y el PT con 15%.

que rigen la actividad política, definiéndola como una actividad fundamentalmente masculina en la cual las candidaturas femeninas son riesgosas porque las mujeres carecerían de las capacidades de trabajo, negociación, gestión financiera e incluso del tiempo necesario para comprometerse con la actividad política<sup>9</sup>. La Ley de Cupos argentina, que regula y pone límites a las decisiones de los partidos en esta materia, presenta un grado de efectividad mayor que la ley brasileña, que deja un amplio margen en la decisión sobre candidaturas femeninas -y que fue opuesta por algunos partidos en el Congreso brasileño sobre la base de que amenazaba la autonomía partidaria (Gómez, 2005).

A la luz de estas observaciones, ¿qué impacto podría tener una ley de cuotas por sexo en Chile? Esta pregunta ya se planteó en la década de los 90, en los primeros años de gobierno post-régimen militar, cuando algunos de los partidos de la Concertación adoptaron, voluntariamente, medidas de esta naturaleza. El Partido Socialista tomó la iniciativa a principios de los 90 estableciendo un mínimo de un 30% a cupos de mujeres en las candidaturas y declarando su intención de llegar a una relación 40-60 en 1999, una vez evaluado el desarrollo del proceso. El PPD definió una cuota de al menos un 20% de mujeres en las direcciones colectivas internas (comunales, provinciales, regionales, nacional y comisión política), mientras que la Democracia Cristiana aprobó en su Junta Nacional de 1996 no aceptar que haya más del 80% de uno de los sexos en los órganos directivos. Aplicar la medida con un reglamento interno que prescribe que cada militante vote por hombres y mujeres en la proporción de 80/20, tuvo efectos muy positivos en la representación de las mujeres, que de ser un 11% de los dirigentes a un 40%.

Sin embargo, la discusión sobre el posible establecimiento de cuotas por sexo en la legislación electoral chilena ha estado estrechamente vinculada a las características del proceso de transición en nuestro país; particularmente, en lo que se refiere al sistema electoral heredado de la Constitución de 1980, el sistema binominal. Las experiencias de Argentina y Brasil (así como la literatura sobre el tema) destacan la importancia de los sistemas electorales para la inclusión -o, por

---

<sup>9</sup> Sobre el punto ver Gelb, 1989; Macaulay, 1998; 2003.

el contrario, para la marginación- de nuevos actores en las esferas del poder político institucionalizado. En este contexto, cabe recordar que el sistema actualmente en vigor reemplazó al sistema proporcional que gobernó las elecciones chilenas hasta 1973<sup>10</sup> y tiene, como es bien sabido, el efecto de favorecer la formación de bloques políticos. En este sistema, cada distrito electoral<sup>11</sup> está representado por dos Diputados(as) para cada uno de los 60 distritos electorales, en el caso de la Cámara Baja, y dos Senadores por cada una de las 19 circunscripciones senatoriales, independientemente del tamaño de su población. Para resultar elegido, los candidatos(as) deben obtener la mayor votación en cada una de las dos listas más votadas. Sin embargo, dos candidatos de una misma lista pueden resultar elegidos si la suma de su pacto doblase a la segunda lista con más votos, independientemente de la votación individual obtenida por los candidatos(as)<sup>12</sup>.

Este marco institucional tiene dos consecuencias fundamentales en lo que se refiere a las posibilidades de ingreso de sectores tradicionalmente sub-representados a las esferas del poder político. Por una parte, las características de la competición electoral - el hecho de que sólo se puedan nombrar dos candidatos(as) y que sea necesario obtener 33% de los votos o doblar ese porcentaje para obtener un escaño en el Congreso - favorecen el que los partidos políticos concentren sus esfuerzos de campaña en quienes consideran candidatos "fuertes" - usualmente, políticos de sexo masculino con una carrera consistente. Por otra parte, uno de los objetivos centrales de la reforma electoral consagrada en la Constitución de 1980 fue la de favorecer la formación de grandes bloques políticos, en desmedro de

---

<sup>10</sup> Hasta la reforma constitucional, Chile contaba con un sistema de Representación proporcional y estaba dividido en 29 distritos electorales para la Cámara Baja. Cada una de las 25 provincias existentes representaba un distrito con varios escaños, a excepción de Santiago (dividida en cuatro distritos) y Ñuble (dividida en dos). Cada distrito elegía entre 2 y 18 Representantes.

<sup>11</sup> Las reformas introducidas por Pinochet redujeron el número de Diputados y lo fijaron en 120, creando 60 distritos electorales, de acuerdo a la nueva división político-administrativa introducida en 1975 (regionalización). Cada uno de los nuevos distritos elegiría 2 Representantes.

<sup>12</sup> El carácter binominal y mayoritario del sistema chileno estipula que: "el Tribunal proclamará elegidos Senadores o Diputados a los candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios. Si ninguna lista obtuviere los dos cargos elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de la lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías". Ley Orgánica Constitucional N.º 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que consta en la Constitución de 1980.

partidos menores. De hecho, la reforma buscaba favorecer la formación de un sistema bi-partidario, como el existente en Estados Unidos, asumiendo que tal sistema incrementaría la estabilidad política. Aunque esta última hipótesis es discutible, un efecto verificado del sistema electoral es el de marginar a las agrupaciones menores, más pequeñas, que son las que tradicionalmente son más permeables a la entrada de nuevos actores sociales a la arena política (Gelb, 1989). En Chile, los datos del Servicio Electoral indican que la mayoría de las candidaturas femeninas en el período estudiado fueron presentadas por partidos pequeños<sup>13</sup> de centro-izquierda, que obtuvieron magros resultados electorales. Desde esta perspectiva, y a la luz de las experiencias descritas anteriormente, antes de preguntarse por la posibilidad de generalizar un sistema de acción afirmativa en el país, cabría preguntarse por la pertinencia de tal medida - esto es, si resulta viable introducirla bajo la vigencia del sistema binominal. La tabla 6 busca replicar las series históricas presentadas para Argentina y Brasil, desde el retorno a la democracia hasta las últimas elecciones parlamentarias:

Tabla 6: Mujeres en la Cámara Baja, Chile 1990-2006

Período legislativo	Total escaños	Mujeres electas	% Mujeres	% Incremento
1990-1994	120	7	5.8	
1994-1998	120	9	7.5	28,5
1998-2002	120	*13	10.8	44,4
2002-2006	120	15	12.5	15,3
2006-2010	120	17	14.2	13.3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Congreso Nacional de Chile, Oficina de RR.PP.  
\*María Rozas, que elevaría el total de mujeres en la Cámara Baja a 14, no fue electa sino nombrada en reemplazo de Manuel Bustos, quien falleció durante su mandato.

<sup>13</sup> Los datos del Servicio Electoral de Chile, SERVEL, indican que la mayoría de las candidaturas femeninas fueron presentadas por partidos con ninguna o escasa representación parlamentaria, como los partidos Humanista y Comunista, o bien candidaturas que se declaran independientes. Las candidaturas de partidos mayores, como resulta fácil prever, aunque menores en número tienen mejores resultados electorales. En las elecciones de 1997, donde se verificó el mayor número de candidaturas femeninas para el período 1989-2005, cerca del 50% fueron presentadas por el Partido Humanista.

Como puede observarse, durante los últimos 16 años el número de mujeres en la Cámara Baja se ha incrementado sostenidamente, alcanzando el punto más alto en 1998-2002 para luego decrecer. Este incremento modesto, pero constante, sugiere que efectivamente hay una tendencia hacia la ampliación de la participación femenina en la esfera del poder político. Como se muestra en la tabla 7, el porcentaje de candidaturas femeninas también muestra un aumento continuado, aunque lento y que aún no llega al 20% del total. El desempeño electoral de las candidatas también ha mejorado, desde la perspectiva de la relación candidatura-elección, situándose hoy en alrededor de un 28%. De acuerdo con parlamentarios(as) entrevistados(as) para este estudio<sup>14</sup>, este incremento se debe principalmente al aprendizaje de las candidatas respecto a cómo usar la "máquina" partidaria para promover sus candidaturas, lo cual ha permitido a varias ser reelegidas y convertirse en una "carta ganadora" para los partidos políticos, que no necesariamente han otorgado apoyo a estas candidaturas en su primera presentación.

**Tabla 7: Mujeres en Elecciones Legislativas\* - Chile 1989-2005**

Año de elección	No. de Candidatos(as)	% Mujeres Candidatas	No. Mujereselectas	% de candidatasselectas (+)	% Variación
1989	419	7.6	7	21.9	
1993	384	12.8	9	18.3	-16.4
1997	442	18.3	13	16.0	-12.5
2001	381	15.2	15	26.3	64.3
2005	386	15.8	17	27.9	6.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral de Chile.

\* Corresponde sólo a la Cámara Baja.

(+) Corresponde al porcentaje del total de candidatas electas.

<sup>14</sup> Este estudio se basa en análisis de cifras y documentos oficiales producidos por los partidos políticos y el Estado chileno; además, se realizaron -entre agosto y septiembre de 2002- 24 entrevistas a Diputados(as) en ejercicio, con otras 4 entrevistas de seguimiento realizadas en septiembre de 2003.

Desde esta perspectiva, el sistema binominal ha sido nocivo para el aumento de la participación femenina en órganos legislativos tanto por las características de la competición intra-partidaria (la necesidad de candidatos "probados") y entre los partidos (la exclusión de partidos menores). En otras palabras, el actual sistema dificulta la renovación de las elites políticas y, con ello, la entrada de actores no tradicionales o provenientes de sectores recientemente incorporados (o que buscan su incorporación) al mundo de la acción política. Una de las críticas más frecuentes al sistema binominal -su falta de representatividad, dado que excluye sectores políticos que no pertenecen a las dos grandes coaliciones de partidos que actualmente tienen representación parlamentaria, la Concertación y la Alianza por Chile- refleja también el hecho de que este sistema dificulta la entrada de nuevos actores a la sociedad política y, con ello, la renovación de las elites políticas. Esta crítica es ciertamente aplicable a la cuestión que este artículo ha estado analizando; sin embargo, la vigencia del sistema binominal no excluye la posibilidad de introducir una ley de cuotas que garantice ciertos espacios para las mujeres en las listas electorales. Los datos de la tabla 7 muestran que las candidatas han sabido capitalizar sus oportunidades en este campo, manteniendo y elevando la relación candidatura-elección. Una ley de cuotas como la que se discute en el Parlamento podría, ciertamente, impulsar la participación femenina, ya que el proyecto contempla el establecimiento de una relación máxima de 60-40% para cada sexo en las listas, las cuales serían rechazadas en caso de que no cumplieran con la disposición legal.

Las experiencias analizadas en este artículo sugieren que, aunque existe una tendencia histórica hacia la aceptación de la participación femenina en el ejercicio del poder político, el avance es lento y - como toda transformación - presenta avances y retrocesos. El apoyo de los partidos políticos durante las campañas (y no apenas en la selección de candidaturas) es un factor clave para las posibilidades que las mujeres tienen de ser efectivamente elegidas. Desde esta perspectiva, una ley de cuotas que establezca límites claros para la acción de los partidos políticos, incluyendo el requisito de que las mujeres sean incluidas en candidaturas con posibilidades de elección ("ganables") -

como la argentina - podría tener un impacto positivo en la elección de representantes mujeres en nuestro país. Así, la hipótesis que afirma la importancia del cambio en los códigos culturales para el cambio en las formas de hacer política: sin intervención en los mecanismos de definición de listas electorales y asignación de distritos, una ley de cuotas tiene pocas posibilidades de ser efectiva, particularmente en nuestro régimen electoral. Por otra parte, sin embargo, dada la misma naturaleza del sistema bi-nominal, la medida podría ser resistida sobre la base de que amenaza la autonomía partidaria, como ya sido planteado en otros países.

## Referências bibliográficas

AFSHAR, Haleh (ed.) *Women and empowerment: illustrations from the third world*. Londres: Macmillan, 2003. p.86-109.

\_\_\_\_\_. *Sexual politics, party politics: the PT governments policies on gender equity and equality*. Oxford: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies Working. [s.l.:s.n.], [s.d.].(paper 46-03).

ARAÚJO, C. As Cotas para Mulheres e as Eleições de 1996 e 1998: Analisando Resultados e Perspectivas, *Teoria e Sociedade*, nº 3, p. 1999.

ARAÚJO, C. A Intercessão entre Gênero e Partidos Políticos no Acesso das Mulheres às Instâncias de Representação. Mimeo, 2003.

BASE DE DATOS POLÍTICOS DE LAS AMÉRICAS. *Argentina: Elecciones Legislativas de 1983*. 1999. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Arg/cong83.html> visitada en: 13 ago. 2000.

CARRIO, E.M. Los retos de la participación de las mujeres en el Parlamento. Una nueva mirada al caso argentino. In: MÉNDEZ-MONTALVO, Myriam; BALLINGTON, Julie (Eds.), *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. Estocolmo: IDEA, 2002. p.135-146.

CFEMEA. *Os direitos das mulheres e o Legislativo no Brasil*. Brasília, DF: [s.n.], 1999.

CFEMEA. Eleições 2002. [Internet] Disponible en: <http://www.cfemea.org.br> visitada en: feb. 2004.

GELB, J. *Feminism and politics: a comparative perspective*. Berkeley; Londres: University of California Press, 1989.

GÓMEZ, V. *Gender, law and public policy in post-authoritarian regimes: the cases of Chile and Brasil*. Tesis (Doctorado) - University of Sussex, Talca, CL, 2005.

GROSSI, M.; MIGUEL, S. Transformando a diferença: as mulheres na política. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, v.9, n.1, p.17-206, 2001.

HTUN, M. *Evaluating the results of quota systems in politics in Latin America*. Revista de Estudos Feministas, Florianópolis, v.9, n.1, p.225-230, 2001.

HTUN, M. Mujeres y poder político en Latinoamérica. En: MÉNDEZ-MONTALVO, Myriam; BALLINGTON, Julie (Eds.). *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*. Estocolmo: IDEA, 2002. p.19-43.

HTUN, M.; JONES, M. *Cuotas y mujeres en América Latina: Leyes de Cuotas*. Comisión Interamericana de Mujeres - OEA. 1999. Disponible en: <http://www.oas.org/CIM/spanish/leyesdecuotas.htm> Visitada en: 13 ago. 2000.

LOVENDUSKI, J.; NORRIS, P. (Eds.) *Gender and party Politics*. London: Sage, 1993.

MACAULAY, F. Localities of Power: Gender, Parties and Democracy in Chile and Brazil. In: Afshar, Haleh (ed.) *Women and Empowerment: Illustrations from the Third World*. Londres: Macmillan, 1998. pp. 8-109

MIGUEL, S. *A política de cotas por sexo: um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro*. Brasília: CFEMEA, 2000.

RODRIGUES, A.; BARREIROS, E. *Quotas para as mulheres na política: a busca da equidade de gênero*. Porta Voz, Aracaju, n.3, mayo 1996. Edição Extra.

UNIÓN INTER PARLAMENTARIA. *Women in parliament: world classification*. Disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> Visitada en: 03 ago. 2006.

WAYLEN, G. *Women and Democratization: conceptualising gender relations in transition politics*. World Politics, Princeton, v.46, n.3, p.327-54, 1994.

VOGEL, A. "Do Estado ao Estatuto: propostas e vicissitudes da política de atendimento à infância e adolescência no Brasil contemporâneo". In: RIZZINI, I. & PILOTTI, F. (orgs.). *A arte de governar crianças*. Rio de Janeiro: IIN, EDUSU, Amais, 1995. p 15-36.