

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Análisis de Reforma

Reforma electoral y cuotas de género: El difícil saldo de una deuda

María de los Ángeles Fernández

Febrero 2015

OBSERVATORIO DE REFORMAS POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA

Cómo citar:

Fernández, Ma. De los Ángeles. 2015. Reforma electoral y cuotas de género: El difícil saldo de una deuda. México: Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, IJ-UNAM y Organización de los Estados Americanos (OEA).

DOI: <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.19857313>

María de los Ángeles Fernández

 0000-0002-0472-4802



Este documento está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuye bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es>

Reforma electoral y cuotas de género: El difícil saldo de una deuda

María de los Ángeles Fernández

Aunque las reformas políticas no parecían tener un protagonismo del nivel de la educacional o la tributaria, ha terminado constituyendo un frente destacado en la agenda del retorno de Michelle Bachelet a la primera magistratura de Chile. Inclusive, se pensaba que sería el llamado tercer eje estructural de reforma, la promesa de una nueva Constitución, la que vendría a significar la madre de todas las batallas de reforma política.

Sin embargo, a menos de un año de mandato, se ha avanzado en la aprobación del voto de los chilenos en el exterior; el envío al Congreso una ley de financiamiento de la política que, aunque todavía no se discute, asiste ya a sus primeras críticas; se encuentra en preparación una ley de partidos que sustituirá a la actual, que data de 1987, y se aprobó recientemente la modificación del sistema binominal por uno de carácter más proporcional y representativo.

Cambiar dicho sistema, considerado al mismo tiempo enclave autoritario y enclave de transición,¹ había sido una aspiración permanente del mundo de la centroizquierda desde que se recuperara la democracia, en 1990. Es por ello que contiene un alto componente simbólico. Su eliminación fue fruto de varias campañas poniéndose al frente en algún momento el mismo ex presidente Ricardo Lagos con el nombre de #ChaoBinominal. Recién pudo concretarse durante el sexto gobierno luego de recuperada la democracia gracias a que, por un lado, se dispone de las mayorías legislativas de las que la centro izquierda careció en el pasado pero también gracias a los votos de dos senadores procedentes del mundo de la derecha.

El anterior sistema, que se utilizaba para la elección de diputados y senadores, fue diseñado para mantener una representación equiparada que fomentó la creación de dos grandes bloques políticos en el Congreso. El modelo establecía que, en cada distrito de diputados y circunscripción de senadores, se escogerían sólo dos candidatos, resultando electas las primeras mayorías de las dos listas más votadas, salvo que un bloque doblase en sufragios a la otra lista. Buena parte de los cuestionamientos que recibía se centraban en que un candidato podía ser derrotado por otro que hubiese alcanzado menor votación.

¹ Considerar el sistema electoral binominal como una superposición de enclaves es una idea tomada de Siavelis quien, a la hora de analizar las dificultades que encontró el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) propone como causal lo que denomina el modelo de la transición. Componentes de dicho modelo serían, a la vez, enclaves autoritarios y enclaves de transición. El primero de los conceptos fue propuesto por Manuel Antonio Garretón, quien los definió como "ciertos elementos del régimen anterior que persisten en el régimen anterior", que interferirían con la consolidación de la democracia. Para Siavelis, el control de la elite en la selección de candidatos y la política electoral vendría a ser un enclave de la transición ya que "si bien el sistema electoral en sí fue heredado por el gobierno de Pinochet y es un enclave autoritario, la dinámica política con respecto a la negociación intrapartidaria y la selección de candidatos fue una respuesta a la elección del sistema que fue profundamente condicionada por la transición". Para más detalle, consultar Siavelis, Peter. 2009. "[Enclaves de la transición y democracia chilena](#)", *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, No. 1.

Debutará en 2017, renovándose la Cámara completamente y quedando con 155 diputados (35 nuevos cupos). Por otro lado, el Senado aumentará sus integrantes en las circunscripciones que corresponden a regiones impares. En 2021, el cambio estará completo, dejando a la Cámara Alta con 50 senadores (12 nuevos cupos). El nuevo mapa electoral comprende 28 distritos, en los cuales se elegirán entre tres y ocho diputados. En lo que respecta al Senado, cada región pasa a ser una circunscripción, con cupos que variarán entre dos y cinco, dependiendo de la población.

La reforma incluye también un mecanismo de actualización, cada diez años, de la distribución de los escaños a elegir por cada distrito, en base a posibles cambios demográficos. Los 155 cupos deben repartirse proporcionalmente entre los 28 distritos en relación con el último censo realizado a la fecha.

Voces de expertos se han apresurado a alertar sobre algunos de sus efectos indeseados. Claudio Fuentes, director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales, anticipa un escenario de fragmentación política. En la misma línea, aunque más taxativo, Mauricio Morales, director del Observatorio Electoral de esa misma casa de estudios, no trepida en afirmar que los incentivos que genera dicha reforma, asociada con la ley de financiamiento de la política que se discutirá prontamente, supone una permisiva regulación para la creación de partidos lo que "va en contra de los intereses de la democracia".

Uno de los impactos más evidentes de la nueva reforma debiera ser la presencia de un mayor número de mujeres gracias a la aprobación de un mecanismo de cuotas que asegurará un piso mínimo de candidatas al Congreso. La importancia radica, al menos, en dos aspectos. Por un lado, se señala que la representación política de las mujeres en las legislaturas nacionales es el más simbólico indicador de igualdad política.² Por otra parte, ésta era una de las demandas más sentidas por el movimiento de mujeres en Chile al punto que se señalaba que los primeros veinte años de democracia en la historia reciente de Chile, entre 1990 y 2010 terminaba, luego de la derrota de la centro-izquierda Concertación de Partidos por la Democracia, con dos grandes deudas con las chilenas: derechos sexuales y reproductivos, por un lado y derechos civiles y políticos expresados en el imposibilidad de concretar el derecho a ser electas. A pesar de que, en Chile, una mujer que decide enfrentar una competencia para llegar al Congreso lo hace en el peor de los mundos posibles dadas las características del sistema binominal, la inexistencia de cuotas y de límites a los mandatos, así como un incremento progresivo de los costos de campaña, se había logrado un incremento progresivo, pero también lento, de la representación desde 1990, llegando hoy a un 15,8% de senadores y diputadas. El porcentaje, con todo, es todavía muy bajo en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe, que es de 25,2%.

² Norris, Pippa y Joni Lovenduski. 1993. *Gender and party politics*, London: Sage Publications.

La idea de que la democracia chilena tiene una deuda con sus mujeres logró cristalizarse bien en la investigación exhaustiva que representó el Informe de Desarrollo Humano del año 2010, dedicado a la igualdad de género y cuya difusión coincidió con el término del primer mandato de Bachelet. Posteriormente, sus hallazgos más políticos fueron refrendados en un detallado informe que da cuenta del estado de la democracia chilena, elaborado por el mismo organismo y titulado “Auditoría de la democracia: Más y mejor democracia para Chile”, dado a conocer en 2014.

A tan deplorable situación en materia de representación política femenina no se ha llegado por falta de empeño en su corrección. Para hacerse una idea, solamente entre 1997 y 2007 se presentaron en Chile cuatro proyectos de ley para aumentar la participación de las mujeres en cargos de elección popular, sin éxito. Quizás el momento en el que se llegó más lejos fue durante el primer mandato de Michelle Bachelet quien, luego de incorporar la medida de cuotas como una promesa de campaña, nombró un Grupo de Trabajo para la Reforma Electoral (denominado también Comisión Boeninger) que las propuso, desarrollando inclusive un anexo que contemplaba otorgar incentivos a los partidos con más mujeres en el Congreso. No llegaron a buen puerto porque el veto transversal en el Congreso a dicho tipo de medidas se mantenía firme.

Las cuotas no son del todo nuevas en Chile. Tal como se informa en la auditoría a la democracia chilena anteriormente referida, "por lo menos tres partidos cuentan con medidas de acción afirmativa internas, adoptadas por sus órganos directivos superiores, que los mandatan a nominar una cierta proporción de mujeres para cargos de elección popular",³ añadiendo que "la evidencia muestra que ninguno de ellos está cumpliendo con sus normas internas de cuotas".

La iniciativa que incluye la reforma, en teoría, debería tener un impacto directo en el proceso de selección de candidaturas, estableciendo un equilibrio de género de forma que, del total de postulantes que un partido o lista presente en una zona electoral determinada, debe haber una relación 60/40, es decir, el número de postulares varones no puede ser superior al 60% del total de candidatos, y viceversa. Tendrá un impacto temporal por cuanto se aplicará a las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029. Además, en el caso de las candidatas a diputadas y senadoras electas y proclamadas por el Tribunal Calificador de Elecciones, "los partidos a los que pertenezcan tendrán derecho a un monto de quinientas unidades de fomento⁴ por cada una de ellas", añadiendo que "con cargo a dichos recursos, los partidos políticos podrán implementar programas y desarrollar actividades de fomento a la inclusión y participación de las mujeres en política". Además, para las elecciones parlamentarias que se desarrollarán en los años ya indicados,

³ Se trata del Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y la Democracia Cristiana (DC).

⁴ La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta utilizada en Chile, reajutable de acuerdo a la inflación. Fue creada durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva mediante el decreto 40 del 20/1/1967 del Ministerio de Hacienda. A 2014, su valor terminó en \$ 24.627,10.

se señala que "las candidatas tendrán derecho a un reembolso adicional de sus gastos electorales, de cargo fiscal, de 0,0100 unidades de fomento por cada voto obtenido".

Con las disposiciones señaladas, se aspira a tener un impacto directo en el proceso de selección de candidaturas. El acceso a los cargos políticos y a la autoridad decisiva son dos categorías básicas del reclutamiento de la elite y son esenciales porque pueden proveer igualdad de oportunidades para adquirir poder (o limitar su acceso a él) en diferentes formas. [La igualdad política](#) no consiste en tener igual poder sino en tener igual acceso a posiciones de poder por lo que el control de la política de reclutamiento es un ingrediente esencial de la vida política. Las implicancias de los procesos de selección son amplias, y no es un asunto meramente administrativo. La calidad de los candidatos elegidos determina la calidad de los diputados electos, el resultado del Parlamento y, en alguna medida, la política de un determinado país. Un cambio en los procedimientos tiene consecuencias directas en la forma en que opera la política en un contexto determinado. Incluso la forma en que los partidos eligen a sus candidatos actúa como test de cuán democráticamente se conducen sus asuntos internos.⁵

Aunque la coalición que sustenta el segundo gobierno encabezado por Michelle Bachelet cuenta con la mayoría parlamentaria que haría esperar que su aprobación fuera un mero trámite, la aceptación no fue tan unánime como se hubiera esperado. Las cuotas encontraron resistencias, pero también problemas prácticos. La disposición hizo ver una incompatibilidad con el sistema de elección primaria que se utiliza, a veces, para definir internamente en cada partido las cartas que se presentarán en las elecciones. De alguna manera, lo que ocurrió en el Congreso reveló que el movimiento de mujeres se había metido en su propia trampa por cuanto su demanda era por el derecho a competir y a participar en las listas electorales.

Las primarias representan una encrucijada porque, si bien las mujeres podrían competir en ellas, no está garantizado un resultado que se exprese luego, en la proporción 60/40, en la composición de las listas electorales para el Parlamento. Se pensó, por ejemplo, que, si en una primaria no resulta triunfadora ninguna mujer, el partido podría adecuar la lista de candidatos para cumplir con la cuota de 60/40. Sin embargo, es fácil anticipar que tal solución será objetada por aquellos que señalarán que se estaría vulnerando el resultado y, a fin de cuentas, la voluntad de los electores.

Finalmente, en el marco de la discusión legislativa, se encontró una solución: se estableció que, en cada zona electoral en la que se decida hacer primarias éstas sólo podrán realizarse para un máximo de 40% de los cupos a llenar. Sin embargo, a pesar de la aprobación en la cámara y de las cuentas alegres que algunos ya sacan, afirmando que "con la cuota de género, entre 35% y 45% del próximo Congreso va a ser de representación femenina", no está dicha la última palabra. Los

⁵ Gallagher, Michael y Michael Marsh. 1988. *Candidate selection in comparative perspective: the secret garden of politics*, London, Sage Publications.

parlamentarios de oposición, agrupados en la llamada Alianza por Chile, han decidido recurrir al Tribunal Constitucional para modificar parte del proyecto que reforma el sistema binominal. Uno de los aspectos contenidos en el recurso se relaciona precisamente con las cuotas por cuanto se señala que “afectan gravemente las elecciones primarias”. En estos momentos, se está a la espera del dictamen de dicho organismo.

¿Qué escenarios se abren para la reforma de un sistema que ha sido largamente acariciado por la centroizquierda que hoy gobierna Chile con la coalición denominada Nueva Mayoría?⁶ En el caso de que el Tribunal Constitucional acoja el recurso presentado, la medida verá su eficacia muy mermada porque, en caso de primarias, las mujeres corren con desventaja por otros factores como el acceso a fuentes financieras. No resulta fácil sostener una campaña electoral y el hecho de embarcarse en una adicional y previa como es una primaria extiende el gasto de campaña de manera exponencial. Pero su eficacia también se verá en riesgo en caso de que avance la solución propuesta para producir un encaje de las cuotas con las primarias por esa misma razón dado que uno de los efectos del redistritaje efectuado en el marco de las negociaciones de la reforma aumentan el tamaño de los distritos.

Ello entrega evidentes ventajas a los incumbentes (85% hombres) dado que se incrementará el costo de las campañas que es, además, una de las barreras más importantes que explican la subrepresentación femenina según Mauricio Morales. Se podrá aducir que el incentivo financiero que la ley contempla para los partidos con candidatas electas y para las mismas candidatas no puede ser desdeñado. Pero, dado el volumen de gasto al que asciende una campaña, dicho aporte es casi simbólico. No prever con anticipación el impacto del aumento del tamaño de los distritos para las posibilidades electorales reales de las mujeres remite a un escenario que revela, no solamente la incapacidad de ver las reformas en su conjunto sino problemas de coherencia legislativa.

¿Todavía se puede hacer algo para que, aunque la próxima elección parlamentaria supere la barrera histórica del 20% de mujeres candidatas desde 1990, no se alcance ni con mucho el 40% estipulado en las cuotas? Sí, siempre y cuando se avance en una batería decidida de medidas que puedan ser contempladas en las oportunidades de reforma legislativa que el gobierno de la Presidenta Bachelet tiene por delante, esencialmente la discusión de la ley de financiamiento de la política y la nueva ley de partidos políticos, en preparación.

En ese marco, se propone financiamiento público para candidatos que decidan competir en primarias, incluidas políticas fuertes de transparencia en los donativos, límites bajos y fiscalización efectiva del gasto electoral; contemplar que, el día de la elección, exista transporte público gratuito

⁶ La coalición, que sirve de sustento al segundo mandato de Michelle Bachelet, incluye los cuatro partidos que conformaron la llamada Concertación por la Democracia, que gobernó Chile durante 20 años, pero incluyendo tres partidos más y donde la novedad es la integración del [Partido Comunista de Chile](#) (PC).

para los electores, con recorridos consensuados entre todos los comandos de forma de evitar los riesgos de cohecho y de acarreo, fenómenos no del todo ausentes del paisaje de campaña chileno; la revisión periódica de la presencia de mujeres en el Congreso mediante la entrega de facultades adicionales al Consejo Directivo del Servel de forma de ir incorporando los correspondientes correctivos y, por último, incluir incentivos para que éstos implementen programas de reclutamiento y formación política de candidatas, así como la existencia de cuotas efectivas tanto en las mesas directivas como en los cuerpos colegiados de decisión partidaria.

Sería preocupante que el resultado de una reforma tan ansiada no se tradujera en cambios sustantivos. El estado actual de la democracia chilena, donde los niveles de confianza ciudadana en el Congreso y los partidos políticos han experimentado la segunda y cuarta baja más drásticas de la región desde mediados de los años 90, no está para gatopardismos. Por lo pronto, los analistas coinciden en señalar que no habría mayores cambios tras la reforma, manteniéndose la actual correlación de fuerzas bajo el nuevo esquema.

Por último, y como si el caudal de reformas políticas que asoma en el horizonte pareciera poco, se ha sumado por estos días desde la Nueva Mayoría la idea de reponer el voto obligatorio. La Auditoría de la Democracia terminó por alertar acerca de los efectos del cambio del voto obligatorio al voluntario, reforma iniciada durante el primer gobierno de Michelle Bachelet y aprobada durante la administración Piñera. El documento plantea que "el porcentaje de votantes ha disminuido en 35% desde 1990, siendo Chile el país con la mayor caída en las Américas y una de las dos más altas en los países de la OCDE. Un grupo de politólogos y abogados lo alertó en su momento pero no fueron escuchados.