

PARTE III

LOS CASOS INCONCLUSOS. RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO DÉBIL, RESISTENCIAS PARTIDISTAS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

CHILE: HORIZONTE PARITARIO, MOVILIZACIÓN ARTICULADA DE ACTORES CRÍTICOS Y BAJA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES

Ximena León Patiño

I. INTRODUCCIÓN

Chile fue de los últimos países de América Latina en adoptar medidas de acción afirmativa para garantizar el acceso de las mujeres a las instituciones del sistema político. El porcentaje de mujeres en la Cámara Baja es del 22.6%, bien por debajo del promedio regional del 33.6% (CEPAL, 2022). Resulta paradójico, ya que es de los pocos países latinoamericanos que ha elegido a una mujer en el mayor cargo ejecutivo nacional y ha podido impulsar una Convención Constitucional integrada de manera paritaria, a la vez que mantiene altos niveles de desigualdad respecto a la participación política de las mujeres y el acceso de ellas a los cargos de representación (Chía y Lagos, 2017: 13). La evolución de la presencia de las mujeres en el Congreso chileno da cuenta de los obstáculos que ellas han enfrentado: de tener siete diputadas en 1990 (5.8%) pasó a 35 en 2022 (22.5%), mientras en la Cámara Alta había dos senadoras en 1990 (5.3%) y seis en 2018 (26%); en total, han resultado electas 133 mujeres frente a 862 hombres en 995 escaños del Congreso Nacional, lo que suma un 13% desde 1990.

Si bien los esfuerzos por aprobar medidas de acción afirmativa comenzaron desde la década de 1990 y durante el gobierno de Michelle Bachelet se realizaron diversos impulsos para romper los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren hacer política, los cambios más sustantivos se dieron

a raíz de la crisis política de 2019. El resultado ha sido la aprobación de medidas paritarias para las candidaturas y la integración de la Convención Constitucional 2021, que será el órgano a cargo de redactar la primera Constitución integrada de manera paritaria del mundo a nivel nacional (Le Foulon y Suárez-Cao, 2018).

Asimismo, en el ámbito internacional, Chile firmó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) desde 1989. Sin embargo, el Protocolo Facultativo que la acompaña no fue ratificado hasta marzo de 2020. De igual manera, ha firmado otros instrumentos internacionales, incluida la Convención de Belém do Pará, ratificada en 1996. No obstante, desde el Estado, y a diferencia de otros países de la región, no se ha buscado incorporar a las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres a los cuerpos legislativos ni a los cargos ejecutivos hasta la década pasada.

¿Por qué han existido tantas dificultades para aprobar medidas de acción afirmativa o la exigencia de paridad en el registro de las candidaturas a los cargos de representación popular en Chile? ¿Cuáles son los elementos institucionales y no institucionales que inciden para que no se generen acuerdos suficientes entre los diversos sectores políticos que mejoren las condiciones de representación de las mujeres chilenas? Como en la mayoría de los países de la región, existen fuertes obstáculos para alcanzar la plena inclusión de las mujeres en el ejercicio político de la representación. Las estructuras sociales, económicas y culturales dificultan el ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Empero, la naturaleza misma del sistema electoral binominal (Ríos Tobar, 2008: 5), heredado de la dictadura del general Augusto Pinochet (1973-1990) –vigente durante gran parte del proceso de democratización del país– no contribuyó a que las mujeres pudieran ser electas a nivel legislativo nacional. Este sistema electoral, nacido de una reforma que buscaba afianzar la presencia de los simpatizantes del régimen pinochetista luego de la transición, a la vez que pretendía asegurar la estabilidad del sistema político, tenía como objetivo evitar la fragmentación previa al golpe de 1973 (Altman y Castiglioni, 2018: 106).

Durante la primera década del siglo XXI, tres partidos chilenos –el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista de Chile (PS) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC)– se autoimpusieron compromisos para la inclusión de mujeres en las instituciones del sistema político en forma de cuotas a las dirigencias y a las candidaturas. No obstante, la falta de mecanismos de fiscalización y sanción vinculados a esas las relegó al ámbito discursivo, pues las

candidatas de esa época lo fueron solo en distritos donde las probabilidades de ganar para el partido que las postulaba eran bajas (Ríos Tobar, 2008: 23). Esta práctica se registró consistentemente en diferentes países de la región y del mundo (Tula, 2015: 9), es por eso que, durante la segunda ola de reformas de la región, el foco se puso en reforzar al régimen electoral de género –en particular a las medidas de acción afirmativa–, estableciendo sanciones, mandato de posición y porcentajes más elevados de exigencia de mujeres en el registro de las candidaturas.

Este capítulo describe y analiza el régimen electoral de género chileno a nivel legislativo nacional desde la aprobación de la Ley 20.840 de 2015,¹ primera normativa en introducir medidas de acción afirmativa para la integración de las listas de candidaturas al Congreso Nacional. Durante 2020 y 2021, tras las olas de protesta y movilización social se consiguió aprobar la Ley 21.216 sobre paridad de género para el proceso constituyente de marzo de 2020, resultado del Plebiscito Nacional del 25 de octubre de 2020.² Luego de que el gobierno del presidente Sebastián Piñera aumentara el costo del transporte público en octubre de 2019, las protestas convocadas por jóvenes y estudiantes se extendieron por todo el territorio nacional, sumando el apoyo de diferentes sectores sociales –entre los que destacó el movimiento amplio de mujeres y grupos feministas– y moviendo al primer plano la demanda de larga data de redactar una nueva Constitución que reemplazara la heredada del régimen autoritario de Pinochet.³ Los resultados del plebiscito fueron avasalladores por la aprobación de una nueva Constitución, la cual, además, es la primera en el mundo redactada por un constituyente paritario.⁴

La Ley 21.216 refleja el activismo dinámico de los “actores críticos”, incluyendo a diversos grupos y sectores sociales, entre los que destacan las colectivas de politólogas, abogadas y feministas chilenas, quienes lograron una victoria histórica en la lucha por los derechos políticos de las mujeres. Si bien no será la primera ocasión en la que se contemple el principio de paridad en la integración de las listas a elección de un cuerpo constituyente, sí será el

-
- 1 La Ley 20.840. sustituye el sistema binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional y es el marco normativo que instauró un nuevo sistema electoral en Chile.
 - 2 El plebiscito se llevó a cabo con dos papeletas: la primera planteaba si habría o no que redactar otra Constitución; la segunda, cuestionaba sobre el tipo de órgano que debería redactarla.
 - 3 Para una cronología de los hechos, véanse: Paúl (2019) y Cooperativa Chile (2020).
 - 4 Los resultados del plebiscito están disponibles en <https://www.t13.cl/plebiscito>

primer constituyente paritario.⁵ Para asegurar la integración paritaria, la ley regula la asignación de escaños; si en un distrito no se alcanza el balance 50-50 de forma natural, se asignará el escaño constituyente al siguiente candidato o candidata más votada del género subrepresentado de la misma lista o, en su caso, de la siguiente lista más votada.

II. LA EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO A NIVEL LEGISLATIVO: UN CAMINO DE PASOS A ZANCADAS

Desde la década de 1990, se presentaron diferentes iniciativas que buscaban establecer mecanismos de acción afirmativa en Chile, sin embargo, este país se caracterizó por esquivar la fiebre de cuotas de esa década (Arellano y Herrera, 2019: 13). A diferencia de otros países de la región, Chile se insertó tardíamente a la lista de países de la región que reconocen, en lo formal e institucional, las reglas y provisiones debidas a las mujeres para que compitan en igualdad de condiciones por los cargos públicos. El parteaguas llegó a partir del gobierno de la presidenta socialista Michelle Bachelet, primera mujer en ejercer el Poder Ejecutivo nacional y que destacó por priorizar el mejoramiento de la participación política de las mujeres en su programa político. Durante sus dos mandatos (2006-2010 y 2014-2018), la administración de Bachelet presionó por la promulgación de una ley de cuotas que garantizara, desde el registro de candidaturas, la inclusión política de las mujeres. El resultado de ese activismo fue la Ley 20.840 de 2015, que significó un triunfo doble para el gobierno, pues puso fin al sistema electoral binominal, mientras que introdujo por primera vez una cuota de género que exige a los partidos la inclusión de mujeres en las candidaturas legislativas.

El proceso de aprobación y promulgación de la Ley 20.840 fue rápido, resultado de una serie de negociaciones políticas que iniciaron años antes. Durante la etapa que siguió al fin del régimen no democrático se presentaron decenas de iniciativas de reforma del sistema binominal, aunque ninguna logró sumar el quórum necesario para su aprobación hasta el gobierno de Bachelet (Corvalán y Soto, 2015). En 2006, se creó, por encargo de la Presidencia de la República, un grupo de trabajo –mejor conocido como Comisión Boeninger– con

5 Otros países que implementaron medidas de acción afirmativa a favor de las mujeres para la integración de candidaturas a elección de sus órganos constituyentes fueron Argentina (1994), Bolivia (2006), Ecuador (2007) (véase: Área Jurídica Senado Universidad de Chile [2019]); Islandia (2012), Túnez (2014) y Suteu (2017).

el objetivo de proponer una reforma al sistema electoral.⁶ En su nacimiento, la Comisión Boeninger no incluyó mujeres, sin embargo, debido al activismo de diputadas y organizaciones de mujeres se logró la incorporación de las politólogas Marcela Ríos Tobar y María de los Ángeles Fernández-Ramil.⁷

La propuesta de reforma al sistema electoral binominal fue aprobada en abril de 2015 y no ha sufrido alteraciones desde entonces. Esta reformó la Ley 18.700 de votaciones populares y escrutinios para incluir los lineamientos de un sistema electoral proporcional inclusivo.⁸ Su debut, con las elecciones de 2017, marcó un incremento significativo de mujeres, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores. La norma aprobada supuso una cuota de horizonte paritario, del 40%, lo cual en principio es positivo, aunque contiene diversos elementos que la debilitan como la ausencia de mandato de posición, la incertidumbre respecto a cómo integrar las suplencias y que fija sanciones débiles.

La construcción del régimen electoral chileno ha sido menos lineal que la de sus vecinos. Si bien Chile no participó en la primera ni en la segunda ola de reformas a las reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas que experimentaron los otros países de la región, la primera ley de cuotas que se implementó se caracteriza por mirar hacia el horizonte paritario (al exigir el 40% de las candidaturas de otro género) y cuenta con débiles medidas de sanción por incumplimiento. A diferencia de otras reformas de la región, destaca su carácter temporal, puesto que la normativa solo se planteó como medida transitoria hasta las elecciones de 2029.

III. LOS COMPONENTES DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO PARA EL LEGISLATIVO NACIONAL

El régimen electoral de género chileno se ha construido en una sola instancia, con la aprobación de una ley en 2015 y, a diferencia de otros regímenes como

6 La Comisión adoptó el nombre de su líder, Edgardo Boeninger, quien fuera rector de la Universidad de Chile, ministro del presidente Aylwin y senador de la República.

7 Ellas presentaron un documento anexo a la propuesta de reforma que preparó la Comisión, “en el cual explicaban que era injustificable proponer la gradualidad en la implementación de las cuotas y que lo que se necesitaba era la definición de un porcentaje que permitiera un salto cualitativo en cuanto a la representación política de las mujeres” (Fernández-Matos y González, 2018: 248).

8 También se modificó la Ley de Gasto Electoral N° 19.884, estableciendo un monto extra para el partido por cada candidata mujer que gane la elección a diputada o senadora. Estos recursos deberán ser destinados a “actividades que fomenten la inclusión y participación de mujeres en política” (disposiciones transitorias, art. 2°).

el mexicano o el ecuatoriano, no ha experimentado reformas constantes para fortalecer su diseño y mejorar la representación política de las mujeres con el paso del tiempo. La evaluación integral del Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (IFREG) (Caminotti y Freidenberg, 2016) aplicada a la Ley 20.840 de 2015 es una normativa débil, pues solo alcanza 2 de los 5 puntos máximos que supone en la medición (tabla I), por encima tan solo de Brasil, Colombia, Panamá y Paraguay.

III.1. EL PORCENTAJE DE EXIGENCIA

El porcentaje de exigencia permite conocer cuál es el número de personas de los diferentes géneros que deben registrarse como candidatas a los cargos de representación popular. En el caso chileno, la Ley 20.840 de 2015 reformó la Ley 18.700 para establecer una cuota de 40% para cualquiera de los géneros a las candidaturas legislativas nacionales.⁹ Aun con los esfuerzos del movimiento de mujeres, colectivas feministas y la incidencia de la cooperación internacional, la reforma de 2020 no incorporó la paridad a las candidaturas legislativas y ejecutivas, sino que es una reforma que podría esperarse que hiciera la Asamblea Constituyente elegida en abril de 2021.

Dos aspectos destacan en el diseño de esta norma, primero, que se inclina a generar un balance flexible entre géneros, diferente a la paridad estricta que imponen algunos países –establecida en una división 50/50 entre las candidaturas. Segundo, que opera en el ámbito nacional y debe cumplirse “a nivel de cada partido” (SERVEL, 2017: 2), en consecuencia, se crea un desbalance entre los porcentajes de género en las listas a nivel distrital. Es decir, no exige que todas las listas que presente un partido para cada distrito en el que compita se integren con un 40% mínimo de cada género, sino que el total de candidaturas en el territorio amplio que compita debe cumplir la cuota. En caso de que varios partidos vayan en pacto, la cuota debe cumplirse para cada uno en el balance final de las candidaturas que presente, ya sea para partidos nacionales o en los distritos en los que esté registrado para competir. La lucha

9 Según el artículo 3° bis, inciso 5°, Ley 18.700 –reformado por la ley 20.840–: “De la totalidad de declaraciones de candidaturas a diputado o senador declaradas por los partidos políticos, hayan o no pactado, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrán superar el sesenta por ciento del total respectivo. Este porcentaje será obligatorio y se calculará con independencia de la forma de nominación de las candidaturas. La infracción de lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de todas las candidaturas declaradas a diputados o a senadores, según corresponda, del partido que no haya cumplido con este requisito”.

intrapartidaria, entonces, adquiere una relevancia fundamental en el proceso, puesto que es al interior de las cúpulas partidarias donde se deciden los lugares que ocupan las candidatas en la geografía electoral.

III.2. EL MANDATO DE POSICIÓN

La Ley no contiene ninguna disposición acerca del lugar dentro de la lista en donde se deba posicionar a las mujeres.¹⁰ Aun cuando es crucial señalar claramente la posición donde se exige que vaya registrada la candidatura femenina (Freidenberg, en este volumen), la normativa chilena no lo ha incluido. En el diseño del nuevo sistema electoral proporcional inclusivo, aprobado en 2015, las listas son cerradas, pero desbloqueadas, por lo que el hecho de que no se indique el modo en que debe ubicarse a las candidaturas femeninas y masculinas supone válvulas de escape. Incluso en sistemas con voto preferencial, los estudios apuntan a que el posicionamiento de las candidaturas importa, puesto que el electorado tiende a elegir los nombres que están más arriba en la lista (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 99) o a aquellas candidaturas que tienen liderazgos con experiencia social y mediática propia. Esta falencia prevalece en el sistema electoral chileno.¹¹

III.3. LA FÓRMULA DE LA CANDIDATURA

La normativa electoral chilena no contempla que se presenten fórmulas de candidaturas propietaria/suplente en el registro de las candidaturas, sino que, de faltar la persona electa, el partido deberá seguir un procedimiento para elegir al reemplazo.¹² Esto es problemático, pues cabría la posibilidad de que se altere la composición por género de las cámaras luego de la elección si, al faltar una legisladora, el partido resolviera otorgar su escaño a un hombre. En

10 Según Alba Gallardo, vicepresidenta nacional del Partido Socialista de Chile: “El mandato de posición (inscripción de listas alternadas por sexo), se perdió en el Senado, pues no hubo ninguna senadora presente en la Comisión de Constitución, que está compuesta 100 por ciento por hombres. Estos consideraron insuficiente dicha enmienda y fue retirada del texto” (Chía y Lagos, 2017: 66).

11 Para consultar una evaluación de cómo afectó la ausencia de un mandato de posición en las elecciones de 2017, véase Galena *et al.*, 2019.

12 Artículo 51° de la Constitución de la República: “Las vacantes de diputados y las de senadores se proveerán con el ciudadano que señale el partido político al que pertenecía el parlamentario que produjo la vacante al momento de ser elegido”.

la normativa debería estipularse que en todo caso que se necesitara elegir una o un suplente, este debería ser del mismo género que el faltante. El hecho de que esto no se explicita en la normativa puede permitir, de manera informal, prácticas de simulación o presiones sobre las legisladoras titulares para que renuncien, como ocurrió en el caso mexicano con el fenómeno de las *Juanitas* en 2009 (Freidenberg y Gilas, en este volumen).

III. 4. LAS SANCIONES

Si bien el artículo 3° bis de la Ley 18.700 –refundado a partir de las modificaciones establecidas por la Ley 20.840 de 2015– establece claramente que se rechazará la totalidad de las candidaturas de los partidos o coaliciones que fallen en acatar el porcentaje de la cuota, el artículo 17, inciso b) de la misma establece la posibilidad de enmendar las listas dentro de los cuatro días hábiles posteriores al rechazo. Lo que en principio parecería una sanción fuerte es, en realidad, débil, porque permite la manipulación de las candidaturas *ex post facto*, además de que promueve prácticas de improvisación en la elección de candidatas, porque obliga a los partidos a elegir candidaturas de último momento.

III.5. LAS VÁLVULAS DE ESCAPE

La cuota del 40% es taxativa, no prevé situaciones en las que se pueda dejar de aplicar la medida de acción afirmativa. La ausencia de válvulas de escape revela la intencionalidad de la ley, a la vez que representa un factor que incrementa su fortaleza.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Tabla I
 Régimen electoral de género en Chile

Norma	Año/Ley	Tamaño (mínimo, intermedio o paridad)	%	Mandato de posición	#	<i>Enforcement</i> (ausente, débil o fuerte)	Tipo de <i>enforcement</i>	Alcance (restringido o amplio)	Válvula de escape (presente o ausente)
Chile I	2015 Ley 20.840	Intermedio	40	Ausente	-	Débil	Fuerte (4 días para corregir o rechazo de todas las candidaturas del partido)	Ausente	Ausente
IFREG= 2		0.5		0		0.5		0	1

Fuente: Elaboración propia con base en Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

IV. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO CHILENO

La manera de elegir a los miembros del órgano legislativo chileno ha sufrido cambios sustanciales en las últimas dos décadas. El sistema de elección binominal se implementó durante el régimen militar y permaneció intacto hasta 2005, cuando se reformó, y luego se sustituyó en 2015. Previo a la reforma No. 18.825 de 1989, el Congreso Nacional también era bicameral, pero las cámaras se componían por 120 diputados y diputadas, así como 47 senadores y senadoras. El sistema binominal de fórmula mayoritaria, vigente hasta 2015, delineaba 60 distritos electorales y 19 circunscripciones senatoriales. Mientras que la Cámara Baja se elegía en su totalidad por voto popular, solo 38 senadores eran designados democráticamente por la ciudadanía, el resto eran vitalicios o institucionales, figuras que desaparecieron con la reforma de 2005.¹³ Entre las modificaciones que introdujo la reforma constitucional de 2005 se eliminaron las senadurías vitalicias e institucionales, se impidió la reelección de dos legislaturas consecutivas y se eliminó el tope de 120 diputados y diputadas del artículo 47° de la Constitución. Las modificaciones de 2005 hicieron posible la posterior sustitución al sistema proporcional en 2015, pues eliminaron del texto constitucional los límites que delineaban el sistema binominal.

El sistema binominal estaba diseñado para beneficiar a la primera minoría frente a la mayoría, así aseguraba a los partidos de derecha una mayoría en el legislativo, mientras que, a largo plazo, suponía alentar la formación de un sistema bipartidista (IDEA, 2006: 92). La magnitud de los 60 distritos plurinominales era de dos legisladores y legisladoras por cada uno, por lo tanto, los partidos o alianzas presentaban dos candidaturas a elección en una lista cerrada, pero desbloqueada. La primera silla le correspondía a la más votada y la segunda al siguiente con más votos, esto, en la práctica, significaba que para que un nuevo actor ganara un puesto, este debía superar por un tercio el umbral de votos.¹⁴

13 Entre estos últimos se nombraban expresidentes, expresidentas, exministros, exministras de la Corte Suprema, un exgeneral responsable de carabineros, entre otros.

14 Siendo que el sistema electoral binominal obligaba a las fuerzas políticas a negociar coaliciones para presentar listas con dos candidatos por distrito y así maximizar sus posibilidades de ganar, el umbral de votación para ganar el primer escaño era de 33.4%. Casi siempre, en todos los distritos, un escaño lo ganaba la coalición Alianza por Chile –que agrupaba a los partidos de derecha entre 1989 y 2015; posteriormente Chile Vamos– y otro la Concertación de Partidos por la Democracia, compuesta por los partidos de izquierda y centro-izquierda que formaron gobierno en el periodo luego de la transición. El primer escaño iba al partido con más votos y el segundo al que le siguiera, a menos de que una lista duplicara los votos de las demás. Para que un actor nuevo, fuera del sistema de partidos establecido, ganara un puesto, este habría de

Así es como el sistema binominal alentaba la disminución del número efectivo de partidos y sobrerrepresentaba a los partidos de derecha, que se alineaban al régimen.

El sistema electoral binominal era por diseño excluyente, porque bajo la premisa del binominalismo, solo dos coaliciones o partidos reciben votos en cada distrito o circunscripción. Otros partidos y coaliciones pequeños competían por las dos bancas, sin embargo, la lógica del sistema favorecía a las grandes coaliciones –Concertación y Alianza– porque los votos se acumulan primero por coalición, para luego otorgar los escaños (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 77). La ausencia de límites a la reelección en el diseño del sistema mismo también disuadía la entrada de nuevos actores y no contemplaba la inclusión de medidas de acción afirmativa para grupos subrepresentados. Así, la inclusión de las mujeres –y otros grupos– quedó relegada a la voluntad de los actores políticos (Chía y Lagos, 2017).

Desde la aprobación de la Ley 20.840 en mayo de 2015, la elección de los cuerpos colegiados en Chile se rige por un sistema proporcional con fórmula D'Hondt y listas abiertas. En la misma se plasmó el nuevo número de escaños en ambas Cámaras: 155 diputados y diputadas y 50 senadores y senadoras. También se introdujo una nueva geografía electoral: 28 distritos –cada uno con posibilidad de elegir entre 3 y 8 representantes dependiendo de la densidad poblacional– y 15 circunscripciones correspondientes a cada región –para elegir entre 2 y 5 senadores. Si bien la reforma ocurrió en 2015, la primera elección congressional que rigió fue la de 2017 y, debido a que en la ley se estipulan elecciones conjuntas para renovar en su totalidad, cada 4 años, la Cámara Baja y la mitad de la Cámara Alta, los escaños no estarían completos hasta los comicios de 2021. Entonces, se elegirá a la mitad del Senado y se añadirán 7 escaños para alcanzar los 50 previstos en la ley.

En general, el nuevo sistema promueve la pluralidad de actores y busca eliminar los mecanismos que llevaban a la creación de grandes coaliciones que acaparaban el voto. Es la primera vez en la historia moderna de Chile en la que se establecen medidas de inclusión representativa para grupos minoritarios y mujeres. Además, a partir de 2020, la renovación del mandato para diputaciones y senadurías se limita a 12 y 16 años respectivamente, promoviendo así la renovación de integrantes en las legislaturas. No obstante, la nueva estructura de voto se muestra desfavorable para las mujeres y para la consolidación de

vencer el umbral de votación de ambas listas, es decir, obtener un 66.7% de los votos (IDEA, 2006: 93).

lealtades partidistas. Siendo que las listas abiertas obligan a que la ciudadanía vote por candidaturas y no por partidos o listas, esto atenta contra la elección de mujeres que suelen ser menos conocidas y recibir menos financiamiento que sus pares hombres (Freidenberg, 2016; Htun y Jones, 2002).

Tabla II
 Sistema electoral legislativo chileno (1980-2022)

Periodo	1980-2015	2015-presente
1. Ley electoral		
Requisitos para las candidaturas		
Diputaciones	Ser ciudadana o ciudadano chileno con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente, y tener residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección	
Senadurías	Ser ciudadana o ciudadano chileno con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener residencia en la región a la que pertenezca el distrito electoral correspondiente durante un plazo no inferior a dos años, contando hacia atrás desde el día de la elección	
Edad exigida para diputación	21 años de edad cumplidos al día de la elección	
Edad exigida para senaduría	40 años de edad cumplidos al día de la elección; 35 años (desde 2005)	
Mandato	4 años para diputaciones 8 años para senadurías	
Renovación del mandato	Reelección indefinida	Las diputaciones podrán reelegirse hasta 3 términos consecutivos (límite de 12 años en el cargo). Las senadurías podrán ser reelegidas sucesivamente hasta cumplir un periodo extra (límite de 16 años en el cargo) (desde 2020)
Tamaño de la Cámara	120 diputaciones, con renovación parcial cada cuatro años. 47 senadurías (38 elegidas por votación directa y el resto vitalicias) (desde 1989)	155 diputaciones 50 senadurías
Elecciones	Concurrentes cada 12 años. Simultáneas cada 4 años (desde 2005)	

Continúa...

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Periodo	1980-2015	2015-presente
2. Sistema electoral: Diputaciones		
Principio de representación	Sistema binominal de orientación mayoritaria	Proporcional
Distrito	60 distritos plurinominales (dos legisladores o legisladoras por cada distrito)	28 distritos en consideración a la población de cada uno de estos (mínimo 3, máximo 8)
Estructura de voto	Cerrada, pero no bloqueada	Lista abierta y desbloqueada
Fórmula electoral	Sistema binominal: el primer puesto es para el candidato o candidata que más votos obtiene y el segundo es para el siguiente candidato o candidata más votado. A pesar de ello, para que un partido o coalición pueda acceder a las dos bancas en una circunscripción, debe duplicar en número de votos al segundo. Por tanto, el umbral que un partido debe superar para obtener por lo menos una banca es de un tercio (33.3%) de los votos de los dos partidos o coalición mayores	Representación proporcional Coeficiente D'Hondt
2. Sistema electoral: Senadurías		
Principio de representación	Sistema binominal	Proporcional
Distrito	1 por cada región + senadores vitalicios (figura que desapareció en 2005)	15 circunscripciones, una por cada región (mínimo 2, máximo 5)
Estructura de voto	Cerrada pero no bloqueada	Lista cerrada, pero desbloqueada
Fórmula electoral	Mayoritario	Representación proporcional Coeficiente D'Hondt

Fuente: Elaboración propia con base en Alcántara Sáez y Freidenberg (2006) y actualizaciones de la normativa de Observatorio Reformas Políticas en América Latina (1977-2022).

V. LOS RESULTADOS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO ACTUAL SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Las medidas de acción afirmativa (Ley de Cuotas) chilenas solo han sido implementadas para un proceso electoral, el de 2017, y la evaluación de los resultados apunta a que su aplicación fue favorable. A partir de las elecciones de 2017, ambas cámaras aumentaron el porcentaje de mujeres en su composición: en la Cámara Baja el incremento fue de 6.75 puntos porcentuales (16 diputadas más), esta es la mayor variación registrada desde la década de 1990, hasta entonces, ya que el incremento o decremento en el porcentaje de mujeres oscilaba entre 0.84 y 2.5 puntos porcentuales (tabla III); en la Cámara Alta ocurrió el mismo fenómeno y el incremento fue de 6%, aunque solo represente un incremento neto de dos senadoras (tabla IV). Si bien los datos parecen indicar que el efecto de la ley de cuotas fue grande, es necesario contextualizarlos, pues ambas cámaras continúan ostentando un porcentaje de representación de mujeres por debajo del regional (32.9%, según la CEPAL en 2022).

Los datos evidencian que, aunque la acción afirmativa logró incrementar el número neto de mujeres candidatas, el que debutara en el marco de las nuevas reglas del juego desempeñó un papel importante. Mucho se ha discutido sobre qué tipo de sistemas electorales son mejores o peores para promover la elección de las mujeres. Mientras que en el pasado el binominal atentaba contra ellas de manera sistemática –debido a que inclinaba la balanza a favor de las coaliciones tradicionales, fundadas sobre la estructura histórica y desigual en la que la baja representación de mujeres era la norma–, el proporcional promovió su inclusión, aunque no sin crear nuevos problemas. Formalmente los partidos cumplieron con la cuota, sin embargo, debido a la interacción con las reglas de registro de candidaturas, el número efectivo de mujeres candidatas fue menor al 40%. Para el registro de candidaturas, el Servicio Electoral de Chile (SERVEL) rechazó 60 de 970, acción a la que varios partidos apelaron, ganando la aceptación final de 50 de estas. Así, en dos partidos: Unión Demócrata Independiente (UDI) y Partido Radical Socialista Democrático (PRSD), el número efectivo de mujeres que compitieron fue menor al 40% (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 100).

Otro punto que destaca de las elecciones de 2017 es que mientras hubo incrementos porcentuales de mujeres significativos en ambas cámaras, también hubo más escaños en la elección, pues la Cámara Baja creció en 35 escaños y la Cámara Alta en tres. Una mirada más cercana a la elección de 2017 refleja

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

que, si bien la ley buscaba establecer un horizonte paritario flexible, en realidad funcionó como techo del 40%, pues los partidos utilizaron el porcentaje de exigencia como un mínimo tolerable. Según estudios realizados luego de la elección, en realidad las mujeres tuvieron menos posibilidades de ganar los escaños que los hombres por las causas como: financiamiento desigual de las campañas (Galena *et al.*, 2019), división sexual del trabajo intrapartidista y falta de mandato de posición y lineamientos sobre competitividad de los distritos y circunscripciones (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018).¹⁵

Tabla III
Composición por sexo de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1990-1994	113	7	120	5.83
1994-1998	111	9	120	7.5
1998-2002	107	13	120	10.83
2002-2006	105	15	120	12.5
2006-2010	102	18	120	15
2010-2014	103	17	120	14.16
2014-2018	101	19	120	15.83
2018-2022	120	35	155	22.58
Totales	862	133	995	13.36

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile. No se encontraron datos para los años anteriores a 1990.

¹⁵ En las elecciones de 2017 también se eligieron representantes a gobiernos regionales, sin embargo, la cuota solo se aplicó para la elección al Legislativo nacional. Luego, en 2020, se aprobó en lo general el proyecto que modifica la ley para incluir cuotas de género a las elecciones municipales y regionales de 2020 a 2034. Véase: Senado de la República (2020).

Tabla IV

Composición por sexo de la Cámara de Senadores de Chile (1990-2022)

Periodo legislativo	Hombres	Mujeres	Total de hombres y mujeres	Porcentaje de mujeres
1990-1994	36	2	38	5.3
1994-1998	18	0	18	0
1998-2002	18	2	20	10
2002-2006	18	0	18	0
2006-2014	18	2	20	10
2010-2018	15	3	18	16.7
2014-2022	16	4	20	20
2018-2020	17	6	23	26
Totales	156	19	175	10.85

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Servicio Electoral de Chile.

VI. LOS PROBLEMAS DEL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El régimen electoral de género aún tiene mucho que avanzar para alcanzar la igualdad en la representación de hombres y mujeres en el Poder Legislativo. Por un lado, en términos del diseño mismo de la cuota, destaca la ausencia de mandato de posición. Como se mencionó arriba, aunque pareciera que esta medida es irrelevante en sistemas con listas desbloqueadas, lo cierto es que la ciudadanía tiende a votar por los nombres que están más arriba en las listas, porque estos son más visibles. Por otro lado, cabe destacar que, si bien en Chile no se eligen fórmulas de candidaturas titulares con suplencias, tampoco existe una norma que especifique el género de la suplencia en caso de que se deba designar. Esto queda a total arbitrio de los partidos y abre la posibilidad a que se reemplacen mujeres electas con hombres. Aunque la ley en sí no contempla válvulas de escape, son los factores del ámbito de su aplicación los que habría

que tomar en cuenta para reformarla en el futuro, pues son esos los que obstaculizan en mayor medida que se elija a más mujeres.

Otros obstáculos se relacionan directamente con el diseño del sistema electoral chileno. Si bien cuando en este se introdujo la proporcionalidad se le nombró inclusivo, la realidad es que para las mujeres permanecen barreras de entrada. Primero, el formato de listas desbloqueadas tiende a personalizar la elección y atenta contra las mujeres por ser menos conocidas y recibir menos financiamiento para las campañas (Freidenberg, 2016; Htun y Jones, 2002). Segundo, si bien los sistemas proporcionales tienden a promover la elección de mujeres, diferentes investigaciones han encontrado que la magnitud de los distritos debe ser mediana o grande –es decir, que se elijan cinco o más escaños– para que las cuotas alcancen el mejor funcionamiento posible (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 97).¹⁶ En el caso chileno, los distritos van de pequeños a medianos y las circunscripciones son todas pequeñas. Tercero, la combinación del principio de proporcionalidad con las listas desbloqueadas genera que se otorguen escaños a candidaturas que no ganaron la mayoría de los votos –porque estos se agrupan al subpacto y al pacto para hacer la traducción de votos a escaños.¹⁷ Según los resultados de la elección de 2017, los “votos de lista” beneficiaron a los hombres en mayor medida que a las mujeres (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 6).

Por último, destaca la persistencia de prácticas culturales que suman a la división sexual del trabajo partidista. Sobre esto, Javiera Arce (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018) señala la ausencia de mujeres en la dirección de los partidos políticos, donde normalmente se toman las decisiones sobre la asignación de candidaturas. Aunado a ello, es importante indicar que la Ley 18.700 permite la determinación del 40% de las candidaturas en elecciones internas,

16 Según Miranda Leibe y Suárez-Cao (2018), “con base a los resultados, no emerge un patrón claro entre el porcentaje de mujeres según magnitud del distrito. Lo que sí se observa claramente es que la cuota no fue aplicada de manera pareja en todos los distritos”. Como la ley opera a nivel de partido en el ámbito nacional, no contempla que se implementen medidas para ubicar a las mujeres en distritos donde los partidos tengan mayor popularidad o arraigo.

17 Esto se explica por el método de asignación de escaños del nuevo sistema proporcional. Los votos se agrupan por listas, entonces, si la lista que obtuvo más votos estaba integrada por candidatos de diferentes partidos que fueron en pacto, los escaños se le asignarán a candidatos de esa lista, sin importar que un solo candidato de otra lista haya obtenido más votos. Por ejemplo, si un candidato independiente suma 100 votos, pero una lista en pacto con 4 candidatos suma 50 votos cada uno, los escaños se asignarán a los candidatos de la lista, porque frente a la lista del candidato independiente, esta recibió el doble de votos. A las candidaturas electas por esta situación se les conoce como “arrastrados y arrastradas”.

en general, los puestos con mayores probabilidades de ganar se deciden en una negociación intrapartidista que no contempla ni cuota ni mujeres (Miranda Leibe y Suarez-Cao, 2018: 2).¹⁸ También, destaca la lógica misma de la confección de las listas, pues la negociación se lleva de manera simultánea a nivel de partido, subpacto y pacto, concentrando así el poder de decisión en un grupo reducido de personas, o *gatekeepers* (Ríos Tobar y Villar, 2006; Siavelis, 2006).

VII. LAS PROPUESTAS DE REFORMAS PARA FORTALECER EL RÉGIMEN ELECTORAL DE GÉNERO Y CONTRIBUIR A INCREMENTAR LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Luego de la primera aplicación de la cuota de género, fue posible identificar las deficiencias de los mecanismos de elección. Si lo que se busca es alcanzar la igualdad en la representación entre hombres y mujeres, para así mejorar la calidad de la democracia y construir órganos colectivos que reflejen la pluralidad de la sociedad chilena, entonces es necesario reformar las leyes de manera que estas sienten las bases para una competencia justa y equitativa. En ese sentido, tres reformas son urgentes: incluir la paridad de género como porcentaje de exigencia (paridad vertical, horizontal y transversal), incorporar el mandato de posición en clave de alternancia e incluir de manera explícita la integración por género de las fórmulas.

Del sistema electoral se deben reformar el formato de listas, la estructura de voto y la magnitud de los distritos. En cuanto a la cuota, se debe rediseñar para regirse por el principio de paridad, no como medida transitoria, ni estableciendo un porcentaje techo. Además, se debe añadir una disposición sobre el mandato de posición en forma de cremallera,¹⁹ como se estipuló para la integración de la Convención Constitucional 2021. Por último, para garantizar la inclusión plena de las mujeres al sistema político es necesario crear campañas de educación orientadas a erradicar los sesgos que hasta hoy influyen la designación de mujeres como candidatas, tanto por la ciudadanía, como por las dirigencias de los partidos políticos.

18 Sobre esto, también se han señalado factores socioculturales que promueven a percibir con mayor probabilidad de éxito a los candidatos varones de clase media (Ríos Tobar y Villar, 2006).

19 Es decir, que se organice la lista alternando los nombres de un hombre y una mujer de principio a fin. En Chile, a esta forma de organización se le llamó alternancia en “cebra”. Además, para la formación de las listas de candidaturas a la Convención Constitucional, estas deberán estar encabezadas por mujeres.

El nuevo sistema electoral chileno se diseñó en un momento de agotamiento de las fuentes de legitimidad política, y aunque es mucho más inclusivo que el anterior, replica problemáticas que se han encontrado en otros países. En principio, la nueva geografía electoral cumple formalmente con el principio de proporcionalidad al calcular los escaños en función de los habitantes de cada distrito, sin embargo, al contemplar entre tres y ocho curules para cada uno, limita la posibilidad de elección de personas fuera de la heteronorma patriarcal: varones profesionales de clase media que no pertenecen a grupos étnicos originarios (Ríos Tobar y Villar, 2006). Al incrementar los escaños en juego se incrementan las probabilidades de que las mujeres sean electas, porque entonces la elección no es a suma-cero; en un distrito en el que se eligen cinco escaños la lista podría contemplar de cero a dos mujeres sin violar la cuota, en cambio, en distritos de magnitud mayor, la posibilidad de incluir a más mujeres incrementa, a la vez, la posibilidad de que sean electas (Schwindt-Bayer, 2015).

Así pues, una primera reforma al sistema debería plantearse de dos maneras: o modificar la magnitud de los distritos, o exigir la postulación de mujeres en función de lineamientos de competitividad que garanticen que no haya candidaturas simbólicas. Hasta ahora no existe reglamentación que atienda la competitividad de los distritos. Es necesario establecer medidas reglamentarias para que los partidos estén obligados no solo a llevar candidatas, sino a que sea en aquellos distritos en los que los partidos o pactos hayan tenido mejor desempeño en elecciones previas.

Otro factor del sistema electoral que perjudica la elección femenina es el formato de las listas. Como se mencionó arriba, para la Cámara Baja la lista es abierta y para la Cámara Alta es cerrada, pero desbloqueada. Si bien el nuevo sistema también está orientado al establecimiento de un sistema de partidos fuerte, lo cierto es que este tipo de listas promueve que las candidaturas se personalicen y disuade a los actores políticos de generar lealtades partidistas sólidas. Para las mujeres, que de por sí tienen mayores dificultades para darse a conocer debido a la falta de acceso al financiamiento para campañas, esto obstaculiza que la ciudadanía vote por ellas.²⁰ Resulta imperativo reformar la

20 Sobre esto es necesario también repensar el diseño de las normas de financiamiento, pues como se ha evidenciado en más países de la región, el acceso a aportes para campaña suele beneficiar más a los varones que a las mujeres. Según Gazmuri *et al.* (2022), para la elección a la Convención Constitucional 2021: "En todos los otros tipos de aporte, ya sea de terceros, propios o a través de créditos con mandato, la brecha es sustantiva y a favor de los hombres. Así, si bien

estructura del voto para que el electorado no vote por una persona, sino por un partido o pacto.

El régimen electoral de género chileno es limitado porque no contempla ni paridad, ni mandato de posición, ni sanciones fuertes al incumplimiento. En conjunción con el sistema electoral, permite relegar a las candidatas a los distritos donde los partidos normalmente no ganan. Para elevar el alcance y la efectividad del régimen, además de listas cerradas y bloqueadas, es necesario establecer un mandato de posición en cremallera (1/1) –como el que se diseñó para la confección de listas para la Convención Constitucional 2021–, posiblemente implementando el encabezamiento femenino de las listas en por lo menos 50 de los distritos, así las posibilidades de visibilizar y elegir mujeres serían equiparables a las de los hombres.

Como demuestran diversas investigaciones, las reformas electorales son procesos altamente complejos, porque las élites políticas son adversas a cambiar las reglas con las que fueron electas una vez que se encuentran en posiciones de poder (Miranda Leibe y Suárez-Cao, 2018: 77; Benoit, 2004), sin embargo, la resistencia de los partidos a incorporar mujeres tanto a las candidaturas a cargos de elección popular como a sus dirigencias puede mitigarse mediante presión de colectivos sociales o intergubernamentales; como se evidenció por el reciente movimiento de protestas, comenzado en 2019, que llevó a la organización del Plebiscito Nacional 2020 para redactar una nueva Constitución.

El fortalecimiento institucional de los grupos de mujeres debería ser una prioridad para llevar a cabo reformas al régimen electoral de género. Primero, se necesitan campañas de educación amplias y orientadas a erradicar los sesgos que acompañan el sistema patriarcal heteronormado. Estos no solo afectan la forma en que la ciudadanía percibe las candidaturas, sino que de manera sistémica influyen en la percepción del tipo de trabajos que realizan hombres y mujeres. Segundo, el cambio en la cultura debe atacar tanto al lenguaje como a las prácticas diarias, así que además de campañas educativas, deben crearse mecanismos para regular la inclusión de las mujeres a las dirigencias de los partidos políticos. Se trata de mostrar que las mujeres son capaces de hacer política, y que ya hay mujeres políticas y militantes que no logran acceder a la toma de decisiones de las organizaciones políticas chilenas.

los partidos entregaron aportes similares a hombres y mujeres, no lograron compensar el menor financiamiento de las candidatas en el resto de los aportes”.

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas (eds.)

Alcanzar la representación política de las mujeres chilenas implica hacer cambios profundos a las reglas del juego, pero también mucho trabajo en el ámbito cultural. La persistencia y resistencia de la división sexual del trabajo no es compatible con la cultivación de una democracia sólida. Así que, por último, es necesario no solo reformar las leyes, sino elevar el alcance jurisdiccional de las mismas. Permitir que se enmienden las listas solo refuerza la idea de que a las candidatas hay que incluirlas por cumplir con la cuota y no promueve el que se cree una voluntad real por hacer del Congreso un espacio representativo. Incluso cuando la Ley 20.840 se creó en el espíritu de mejorar la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso, falta mucho camino que recorrer para que la materialización de ese esfuerzo sea la norma.