



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

Cuotas de género:
repensando la
representación política

Cuotas de género: repensando la representación política

Catherine Reyes-Housholder (COES-UDP)

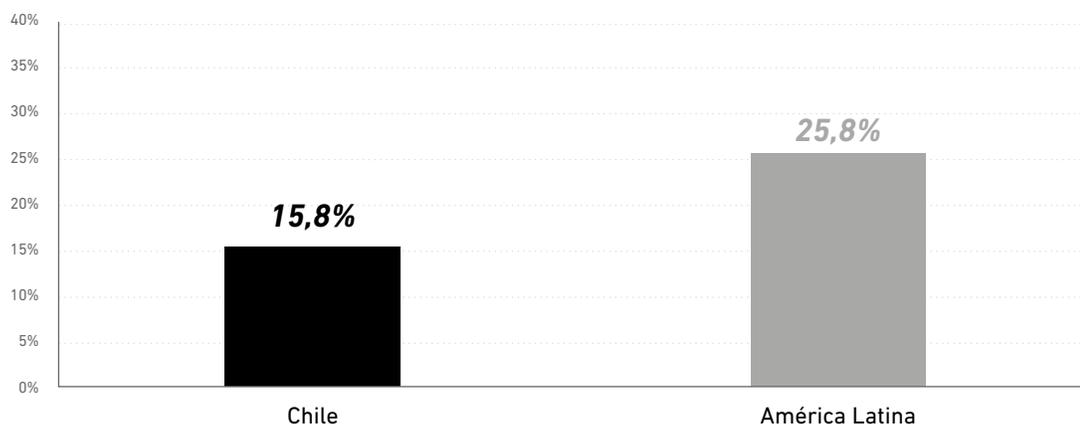
Chile implementó una cuota de género por primera vez durante las elecciones legislativas el 19 de noviembre de 2017, aumentando la cantidad de mujeres en el Congreso Nacional, de un 15,8% a un 22,7%. La cuota, enmarcada dentro de las reformas electorales que reemplazaron el sistema binominal con representación proporcional, les prohíbe a los partidos políticos postular con más del 60% de los candidatos del mismo sexo. Esto significa, en la práctica, que las mujeres deben representar, al menos, el 40% de las candidaturas en puestos de diputada y/o senadora, o a la inversa, que los hombres no puedan representar a más del 60% de las listas de candidatos.

Activistas y observadores de Chile y otros países del mundo, ven la cuota de género como algo muy esperado, pero hay otros que creen que la cuota es innecesaria e incluso contraproducente para el avance político de las mujeres. Chile es un caso inusual en América Latina ya que es líder en representación política de las muje-

res en el poder ejecutivo; sin embargo, está atrasado en representación legislativa liderada por mujeres. Además, se convirtió en el tercer país latinoamericano en elegir a una presidenta en el año 2006 (el primer país fue Nicaragua en 1990 y el segundo fue Panamá en el año 1999), y la Presidenta Michelle Bachelet nombró un gabinete con el mismo número de mujeres y hombres en 2006, el que se mantuvo relativamente paritario durante gran parte de sus dos mandatos. Solo un par de presidentes latinoamericanos han nombrado, de manera similar, gabinetes balanceados en género.¹

Si bien las mujeres han hecho grandes avances en la rama ejecutiva de Chile, el país ha votado, notablemente, a menos legisladoras que sus pares de la región. La Figura 1 muestra esta diferencia; mientras en Chile, las mujeres representaban al 15,8% del Congreso Nacional en el periodo de 2014 a 2018, el promedio de mujeres en el Congreso en América Latina, era de 25,8%, en el mismo lapso de tiempo.

FIGURA 1 - PRESENCIA FEMENINA EN LEGISLATURAS 2014-2018



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Unión Interparlamentaria (2015)

1.- Por ejemplo, Daniel Ortega de Nicaragua y Ollanta Humala de Perú (Hinojosa and Piscopo, 2013 página 13).

Diversas investigaciones sugieren que la brecha entre Chile y el resto de América Latina se explica, en gran parte, por las cuotas de género (Franceschet, Krook and Piscopo, 2012). Al implementar una cuota por primera vez en las elecciones pasadas, Chile se ha unido a los otros países de América Latina -con la excepción de Guatemala y de Venezuela- en exigir y promover que las mujeres compitan con los hombres por puestos legislativos en un terreno más equitativo. La expectativa para el país, es conseguir avances significativos en la inclusión de mujeres en el Congreso Nacional, lo que se ha logrado, en gran medida, en las elecciones de 2017. Sin embargo, la disminución en la brecha de género podría haber sido mayor, pues solo un 22,7% del próximo Congreso estará conformado por mujeres, de manera que Chile sigue estando por debajo del promedio regional en términos de representación legislativa de mujeres.

En esta Nota COES de Políticas Públicas, en primer lugar, contextualizaré la recientemente implementada Ley de Cuotas chilena, en el marco de los debates teóricos en favor y en contra de este tipo de políticas. Asimismo, examinaré la lógica subyacente a algunos argumentos destacados sobre este tema, pues aún así, estos argumentos por sí solos, no motivan a países como Chile a adoptar cuotas. A continuación, revisaré algunas de las fuerzas políticas tras el esparcimiento de este tipo de políticas públicas a nivel mundial, y, particularmente, en América Latina. Algunos de estos factores domésticos e internacionales pueden haber facilitado el éxito de Bachelet en incorporar la cuota de género dentro de una gran reforma electoral, como la culminación de años de activismo, el esfuerzo legislativo y el lobby. Finalmente, mostraré cómo el diseño de la Ley de Cuotas en el marco de Chile puede impactar el éxito de la misma. El análisis sugiere que la eficacia de esta cuota -cuyo objetivo es limitar la

sobrerrepresentación de los hombres- puede depender en gran parte de los líderes, que en su mayoría son hombres militantes de partidos políticos.

1. Contrastando posturas ¿Las cuotas son necesarias para mejorar la representación?

EL PROBLEMA DE LA SUBREPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES

La nueva Ley de Cuotas utiliza un lenguaje de género neutral para establecer que ninguno de los dos sexos puede superar el 60% de candidatos o candidatas en las listas parlamentarias. Pese a esto, en Chile al abordarse la cuota de género en los debates legislativos, los argumentos en favor de la cuota tendieron a centrarse en el problema de la subrepresentación de las mujeres en lugar del problema de la sobrerrepresentación de los hombres (Ríos and Villar, 2006; ComunidadMujer, 2017; Valenzuela y Zuñiga, 2014). En este sentido, de los argumentos que quedaron en la discusión pública, prevaleció la dificultad de penetrar en las redes de los partidos dominados por hombres para recolectar fondos para la campaña y dedicar tiempo suficiente a las campañas de las mujeres. En este punto es necesario agregar que, en Chile la carga de las labores domésticas, el cuidado de los/as niños/as y de los adultos mayores sigue siendo una tarea asociada a las mujeres, provocando una desproporción de la carga laboral entre los géneros (COES, 2017c).

Defendiendo la cuota propuesta por la administración de la Presidenta Michelle Bachelet en enero de 2015, la ministra de la Mujer y Equidad de Género, Claudia Pascual, centró su discurso en cómo la cultura chilena crea oportunidades desiguales de competencia entre mujeres por el logro de un cargo en gobierno:

“Esta subrepresentación que existe -es decir que haya menos mujeres en proporción a estos espacios, en el parlamento, en particular, como también en alcaldesas, concejales, Cores y en directorios de empresas no se debe a que haya una prohibición legal a que las mujeres representen públicamente, sino que se debe más bien a una forma, a una cultura, a un espacio de organización de la representación pública en la política que finalmente hace que los horarios de reuniones, las formas en las cuales se hacen las complicidades para la toma de decisiones, son más bien un espacio cultural que no han tenido del todo representado a las mujeres y por lo tanto a la mujeres se les dificulta mucho más estar ahí (...). Las mujeres tienen menos redes económicas para poder solventar candidaturas, no solo para los tiempos del ejercicio de la representación pública o de la política.”

(“Reforma al binominal y Ley de Cuotas...”, 2015)

La ministra enmarca la problemática en los obstáculos que afectan a las mujeres desproporcionadamente, dado que pueden tener el derecho de jure de competir por un cargo legislativo, pero no tienen la oportunidad de facto para hacerlo (Ríos y Villar, 2006 página 9; Hinojosa y Piscopo, 2013). Este enfoque en la subrepresentación de las mujeres descansa en amplios hallazgos empíricos basados en la experiencia chilena e internacional sobre oportunidades de género para competir por un cargo legislativo (Franceschet, 2005). Generalmente, quienes han defendido las cuotas consideran este tipo de política como la forma más rápida y efectiva de corregir la desproporción entre hombres y mujeres en la Cámara de Diputados y en el Senado (Archenti y Tula, 2017; Ríos y Villar, 2006), postura que ha sido respaldada por diversas investigaciones (más sobre este tema en la sección 3).

ARGUMENTOS EN CONTRA DE LAS CUOTAS

Los escépticos de la cuota en Chile han articulado argumentos centrados en la creencia de la meritocracia electoral chilena. Durante los debates por la cuota, regularmente, los opositores señalaron que las mujeres chilenas habían tenido el derecho a voto desde hace décadas, y que las reglas electorales antes del año 2017 ya habían establecido una “cancha justa” para que hombres y mujeres compitan por los cargos legislativos, de manera que los votantes deciden y escogen al representante que consideran mejor capacitado. En este sentido, los escépticos de la cuota llegaron a la conclusión que los sistemas democráticos, como el chileno, son meritocráticos, ya que los resultados demuestran que se elige “al mejor legislador”, o a aquellos con el mayor mérito. De esta manera, quienes apoyaban el statu quo antes de 2017, consideraban que las cuotas intervienen de manera artificial y limitan la posibilidad de elegir candidatos y, con ello, se reduce la competencia, generando como resultado a legisladores potencialmente menos meritorios, menos calificados y menos competentes.

Los detractores de la cuota también han enfatizado que las mujeres chilenas desde 1990 han aumentado su presencia en el Congreso, prescindiendo de cuotas de género. Hay quienes han afirmado que las cuotas implícitamente subestiman la habilidad de las mujeres para liderar y ganar campañas, por ello podrían potencialmente reforzar estereotipos asociados a la inferioridad de las mujeres (O'Brien y Rickne, 2016). Las cuotas, más aún, podrían estigmatizar a las mujeres bajo la creencia de que todas las legisladoras en Chile fueron favorecidas injustamente por esta medida. De manera que para ellos, estas políticas, no solo son innecesarias sino que también potencialmente regresivas.

Quienes apoyan un sistema sin cuotas, además, sugieren que el problema fundamental de la subrepresentación de las mujeres recae en mayor medida en ellas. Según este argumento, la menor tasa de candidaturas de mujeres se debe principalmente al desinterés de las mujeres en la política, y a su falta de voluntad y de ambición. Desde esta perspectiva, los escépticos de la cuota manifiestan que la gran dificultad de los responsables del reclutamiento de candidatos dentro de los partidos está en encontrar a mujeres que estén dispuestas a postularse a un cargo (Núñez y Artaza, 2017). Estos líderes, en su mayoría hombres, han sugerido que no tratan deliberadamente de excluir a las mujeres, sino que las mujeres se excluyen a sí mismas de la política. El argumento es sencillo, si las mujeres estuvieran realmente interesadas en competir y, además, están lo suficientemente calificadas para ello, entonces competirían y ganarían. En resumen, los escépticos argumentan que las cuotas distorsionan el proceso de elegir candidatos de manera libre y justa, y que las mujeres que están realmente interesadas en competir no requieren de ninguna ayuda especial para ganar un cargo.

OTRAS POSICIONES SOBRE LA LEY DE CUOTAS

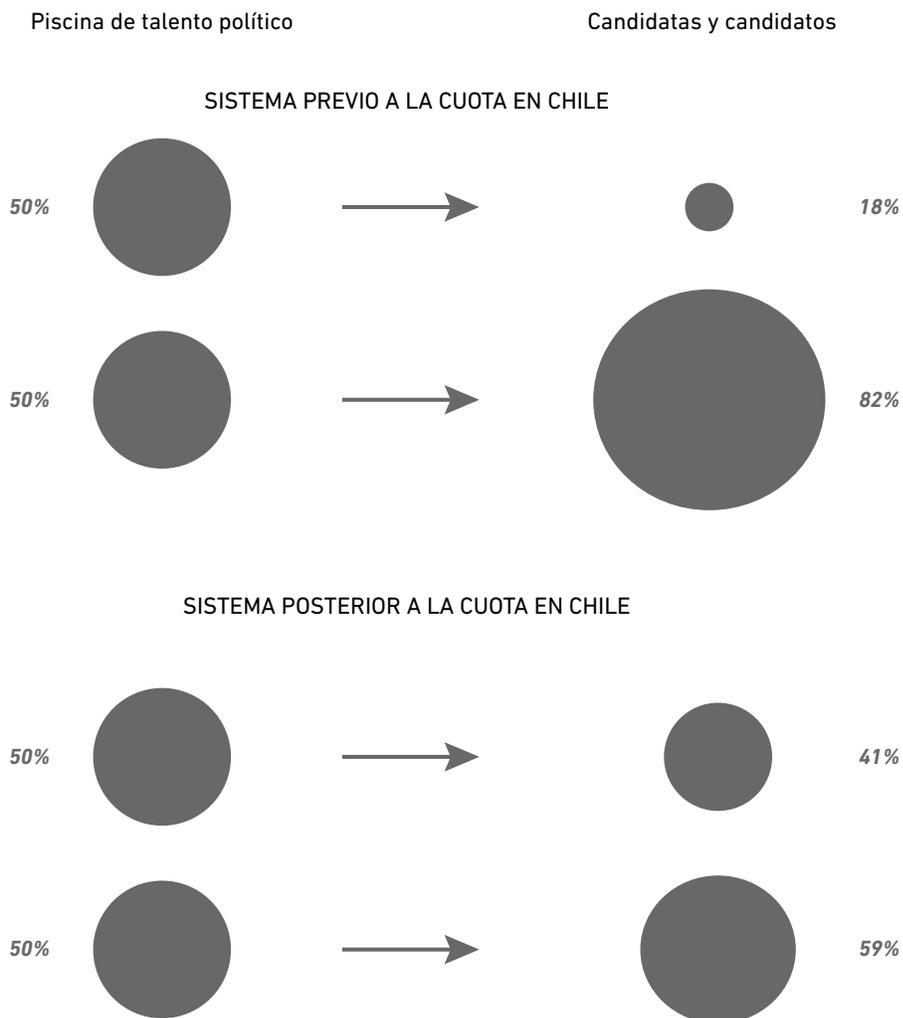
Por otro lado, quienes están a favor de las cuotas desafían la premisa anterior bajo el siguiente argumento: en la mayoría de los sistemas democráticos, incluyendo el chileno, no siempre sale electo el representante que posee más méritos. Chile hoy enfrenta una alarmante "crisis de representación", en la cual tanto ciudadanas como ciudadanos expresan poco o ningún interés en la política, desconfían de los partidos y sienten que el Congreso no canaliza adecuadamente sus demandas (Castiglioni y Kaltwasser, 2016). Los ciudadanos chilenos además, están cansados de la escasa renovación de los representantes y están abiertos a apoyar nuevos candidatos.

Muchos han señalado que el sistema político chileno no es meritocrático, sino que favorece a los ciudadanos más ricos y con mejores redes, la mayoría de los cuales son hombres. Pese a esto, pocos analistas han señalado las características de género de la crisis de representación chilena. Llevar más mujeres al Congreso podría ayudar a abordar la demanda por un recambio político. Y es que, dada la exclusión histórica de las mujeres en cargos de elección popular, las candidatas suelen representar de mejor manera una renovación de la política, al ser identificadas con mayor frecuencia que los hombres como "rostros nuevos".

Desde otra perspectiva, algunos científicos sociales también han argumentado en contra de la opinión de los escépticos de la cuota al referirse a las democracias modernas, como la chilena, y el supuesto de meritocracia del sistema electoral. Es así como algunos proponen reformular el debate como "cuotas para hombres" en lugar de "cuotas para mujeres" (Murray, 2014). La lógica subyacente es que esta última expresión tiende a reforzar la idea de la lejanía de las mujeres con la política, de manera que se sigue asociando a las mujeres con el problema. Los teóricos argumentan que el problema real radica en la sobrevaloración y sobreestimación de las habilidades políticas de los hombres. La idea de usar las cuotas es para corregir la sobrerepresentación de los hombres en los cargos políticos.

Siguiendo el punto anterior, una premisa básica es que el talento político, o al menos el potencial, está uniformemente distribuido entre ambos sexos (Phillips, 1995), supuesto ampliamente aceptado en las ciencias sociales. Los potenciales candidatos pueden ser reclutados de la amplia piscina de votantes. Actualmente, la base de votantes de Chile, está compuesta en su mayo-

FIGURA 2 - PISCINA DE TALENTO POLÍTICO PREVIO Y POSTERIOR A LA CUOTA DE GÉNERO



Fuente: Elaboración propia en base a los datos disponibles en SERVEL

ría por mujeres² (SERVEL, 2017). Además, los resultados estadísticos de la primera ola del Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC) realizado por el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) muestra que las mujeres y los hombres tienen pocas diferencias realmente significativas en su interés político (COES, 2017b). Lo anterior sugiere que la mitad de la piscina de talento político (political talent pool)³ está constituida por hombres y la otra mitad por mujeres. Por ende, el

grupo de potenciales candidatos debería ser cercano a la mitad para cada sexo.

La Figura 2 ilustra el problema. Según la premisa, las mujeres y los hombres representan aproximadamente al 50% de la piscina de talento político, con mayor participación electoral de mujeres que de hombres. A pesar de esto, el 82% de los candidatos nominados en las elecciones en 2013, venían de una mitad de la piscina

2.- En la primera vuelta de las elecciones de 2013, cerca del 55% de los votantes eran mujeres, mientras que el 45%, hombres.

3.- Esta es una frase común en la ciencia política que indica el grupo de individuos que tienen las cualidades y las calificaciones necesarias para ejercer un cargo político.

de talento político (es decir, la mitad masculina), mientras que el 18% restante venía de la otra mitad de la piscina de talento político (es decir, la mitad femenina) (ComunidadMujer, 2014).

Cualquier sistema electoral que tome a cerca del 82% de sus prospectos de legisladores, de aproximadamente la mitad de su piscina de talento político, debiese alarmarse por la excesiva ventaja de un grupo por sobre otro que posee las mismas capacidades (Murray, 2014). No es una observación nueva, afirmar que el proceso electoral chileno privilegia candidaturas de hombres en desmedro de las candidaturas de mujeres (Franceschet, 2005). Este sistema deviene de una cultura que implícitamente, o al menos no explícita en la mayoría de los casos, cree que los hombres poseen superioridad asociada al talento político y habilidades que los hacen más competitivos.

Murray (2014, página 521) concluye que:

“La sobrerrepresentación de un grupo en particular puede tener un efecto perjudicial en la calidad de la representación debido a su restricción de la piscina de talento a una subdivisión estrecha de la sociedad. Expandir la piscina de talento a todos los sectores de la sociedad mejoraría la representación de todos al lograr una meritocracia genuina (en lugar de espuria) en la que solo los mejores triunfarán.”⁴

Es así como una política de cuotas, como la recientemente implementada en Chile, podría ayudar a corregir el problema de la sobrerrepresentación de

los hombres con la idea de mejorar la representación de todos –mujeres y hombres– y con ello, beneficiar al país de todo el talento político. En la Figura 2 también se puede observar cómo en las elecciones del año 2017, la Ley de Cuotas impulsó a los partidos a aprovechar mejor la oferta política, con el 59% de los candidatos sacados de la mitad de la piscina de talento y un poco más del 41% de la otra mitad de esta piscina.

Es importante destacar que los argumentos a favor de la cuota hacen referencia a la “sobrerrepresentación de los hombres” y se basan, al menos en parte, en una lógica economicista y neoliberal, similar a la que utilizan los escépticos de la cuota. Esta misma lógica idealiza la meritocracia y valora la competencia electoral. No obstante, estos argumentos a favor de la cuota son innovadores ya que revelan cómo y por qué la supuesta meritocracia de los sistemas sin cuota es un mito. De manera que al distribuir el talento político en porcentajes iguales o similares entre ambos sexos, se tendría una competencia justa, aproximándose de mejor manera a la división sexual del talento político. La remoción del injusto privilegio masculino debería tener como resultado una competencia más justa entre hombres y mujeres, permitiendo a mujeres más competentes reemplazar a hombres “mediocres” (Besley et al, 2017). El resultado final es una representación de mejor calidad, que podría servir a corregir la crisis actual en Chile.

Las teorías normativas contra la sobrerrepresentación de los hombres también responden al argumento asociado a la reducción de la competencia, la disminución de la calidad de los legisladores y, en última

4.- Traducción propia. Cita original: *Overrepresentation of a particular group can have a deleterious effect on the quality of representation because of its restriction of the talent pool to a narrow subsection of society. Expanding the talent pool to all sectors of society would enhance representation for everyone by achieving a genuine (rather than spurious) meritocracy in which only the very best will succeed.*

instancia, empeoran la representación. La suposición, que ha sido desacreditada por la vasta investigación empírica que citaré a continuación, es que las mujeres que llegan al poder a través de cuotas de género están menos calificadas que sus pares masculinos. Un síntoma de este prejuicio histórico es que pocos dudan las habilidades políticas de los hombres como grupo, pero sí las de las mujeres. La ministra Claudia Pascual, aludió a este sesgo pro masculino del sistema en la misma entrevista de 2015:

“Cada vez que se plantean mayores espacios para que las mujeres puedan competir se aduce rápidamente a problemas y a faltas de capacidades, mientras que cuando hay liderazgos y candidaturas de hombres nadie cuestiona las capacidades.” (“Reforma al binominal y Ley de Cuotas...” 2015).

La académica Rainbow Murray (2014), quien aboga por un re-planteamiento del problema como uno de sobre-representación de los hombres, también recomienda mayor debate acerca de lo que significa competencia y talento político. Ella cuestiona el supuesto de que los hombres que son adinerados y bien conectados -características que poseen la gran mayoría de los legisladores en sistemas sin cuota- son inherentemente representantes talentosos. Quizás las sociedades deberían comenzar a juzgar a sus representantes más en términos de sus habilidades para escuchar y canalizar las demandas de los desfavorecidos, que en el caso chileno suelen ser mujeres de bajos ingresos viviendo a las afueras de Santiago (Duarte, 2017).

A pesar de este creciente debate sobre cómo identificar la competencia, numerosos estudios empíricos han medido este concepto en términos de eficiencia legisla-

tiva y a partir de los niveles de educación de los legisladores, mostrando que las cuotas también se han asociado con el aumento de éstos (Braga y Scervini, 2017; Baltrunaite et al, 2014; Casa-Arce y Saiz, 2011). Otros estudios revelan que las mujeres elegidas mediante cuotas tienden a cumplir o superar las calificaciones políticas establecidas por sus contrapartes no equivalentes (O'Brien, 2012). Además, la evidencia de Suecia muestra que las cuotas sirven para reemplazar efectivamente a los menos capacitados con legisladoras más competentes, reforzando las afirmaciones de los teóricos de que las cuotas mejoran en lugar de impedir la meritocracia política (Besley et al, 2017). Los expertos en cuotas Mona Lena Krook y Par Zetterberg (2014, páginas 287-88) concluyen: “las mujeres con cuotas son a menudo, y algunas veces incluso más, calificadas como sus contrapartes sin cuotas, tanto hombres como mujeres (...) a la vez que mejora la diversidad en los antecedentes de los legisladores (...)”.

Otros estudios han sugerido que las cuotas pueden aumentar en el suministro de mujeres candidatas. Para entenderlos, es importante destacar que un desafío clásico en las ciencias sociales –incluyendo la investigación sobre cuotas–, es ir más allá de la correlación (dos factores tienden a variar estadísticamente juntas) a la causalidad (un factor causa que el otro factor varía). Se ha podido inferir causalidad mediante “experimentos naturales” en relación a los efectos de las cuotas, un avance importante en el conocimiento científico de las consecuencias de este tipo de política pública (Beaman et al, 2009).

Por ejemplo, una serie de investigaciones aprovecharon el hecho de que las cuotas de género fueron asignadas aleatoriamente a concejos municipales en India a comienzos de la década de los noventa. Los científicos

TABLA 1 - LEYES DE CUOTAS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA

País	Año de legislación inicial	Año de legislación vigente	Porcentaje actual cuota	Porcentaje mujeres en la legislatura
Argentina	1991	1991	30%	35,8%
Costa Rica	1996	2009	50%	33,3%
México	1996	2014	50%	42,4%
Panamá	1996	2012	50%	18,3%
Paraguay	1996	1996	20%	15%
Bolivia	1997	2010	50%	53,1%
Brasil	1997	2009	30%	9,9%
Rep. Dominicana	1997	1997	33%	26,8%
Ecuador	1997	2009	50%	41,6%
Perú	1997	2003	30%	27,7%
Honduras	2000	2012	40%	25,8%
Uruguay	2009	2009	30%	16,2%
Nicaragua	2012	2012	50%	45,7
El Salvador	2013	2013	30%	32,1%
Colombia	2014	2014	30%	19,9%
Chile	2015	2015	40%	22,7%
Guatemala	No	No	No	13,9%
Venezuela	No	No	No	14,4%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos en Suárez-Cao (2017), Funk, Hinojosa y Piscopo (forthcoming), Caminotti (2016) y www.quotaproject.com

sociales demostraron a través de encuestas y modelos estadísticos que las mujeres adolescentes expuestas a estas cuotas se volvieron más ambiciosas políticamente. Una mayor ambición femenina, causada por las cuotas de género, puede aumentar a largo plazo la cantidad de candidatas, permitiéndole a la sociedad explotar de manera más eficiente su reserva de talento político femenino. Las cuotas también causaron un aumento en la cantidad de mujeres postulando y siendo electas para los cargos del concejo, lo que sugiere que las cuotas son efectivas en mejorar la competencia y la calidad de los representantes en estos puestos (Beaman et al, 2009)⁵. Investigadores, tanto dentro como fuera de Chile, han trabajado en proyectos que buscan detectar los diversos impactos de la nueva cuota, un tema de creciente interés público.

2. ¿Por qué los países adoptan cuotas de género?

Hoy más de 100 países tienen algún tipo de sistema de cuotas de género (Quota Project, 2017). Uno de los hechos más sorprendentes de esto es la rapidez con la cual diversas formas de cuotas se han difundido. De hecho, las cuotas de género implementadas alrededor del mundo se han catalogado como “la reforma electoral más popular y significativa de los últimos treinta años” (Piscopo, 2017).

¿De dónde vienen las políticas de cuotas de género? La primera de éstas fue introducida en Noruega por partidos políticos en la década de los setenta (Caul,

2001 página 1214). Por su parte, América Latina fue pionera en imponer de manera obligatoria las cuotas de género a nivel nacional, con Argentina que se convirtió en el primer país del mundo en legislar dichas cuotas en el año 1991. La Tabla 1 muestra los 18 países en América Latina que han legislado en cuotas de género a nivel nacional y el año de inicio de la política. Como varios de estos países han mejorado y fortalecido dichas políticas, la Tabla 1 también muestra el año de las leyes de cuotas vigentes, así como también el porcentaje actual de mujeres en la cámara baja y, de ser aplicable, en la cámara alta. La tabla muestra que, como se menciona en la introducción de esta nota, Chile ha adoptado de manera tardía las cuotas de género, y hoy en día solo Guatemala y Venezuela no han seguido el ejemplo de la región.

Los argumentos a favor de la cuota desarrollados en la sección anterior han sido relevantes, sin embargo, estos mismos por sí solos no llevan a los países a adoptar cuotas de género. La Ciencia Política ha demostrado que en lugar de esto, los factores domésticos e internacionales son los que mueven el esparcimiento de las cuotas, y que muchos de estos factores han ayudado a explicar por qué Chile implementó su propia política durante las elecciones legislativas recién pasadas.

Cuatro tipos de explicaciones –mujeres activistas, organizaciones internacionales, colaboración entre actores domésticos y transnacionales, y normas globales pro-mujer– pueden dar cuenta de este fenómeno. En primer lugar, las agrupaciones de mu-

5.- Otro estudio utilizando datos de panel muestra que las cuotas de género de Uruguay aumentaron la confianza de las mujeres en las instituciones políticas (Hinojosa, Fridkin y Kittilson, 2017).

6.- Este apoyo se ha observado, por ejemplo, a través de la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) del año 1979 y de la Plataforma para la Acción de Beijing en 1995.

jeros y de grupos feministas han presionado para negociar la adopción de estas políticas debido a su profundo compromiso con la igualdad de género en la política, y han logrado la conformación de redes entre partidos o a través de la organización dentro de los partidos políticos (Krook, 2006). Además, muchas mujeres individualmente han persuadido a los líderes partidarios para que comprendan la importancia de las cuotas. A veces estos líderes han aceptado las cuotas, ya sea por razones ideológicas o por motivos estratégicos: las cuotas o iban en línea con sus propios valores igualitarios o les permitían sobrepasar a sus rivales políticos (Krook, Franceschet y Piscopo, 2012 página 5).

Otros puntos de vista apuntan a actores internacionales para explicar el esparcimiento mundial de las cuotas de género. La Organización de las Naciones Unidas ha respaldado fuertemente las iniciativas que buscan expandir los derechos políticos y las oportunidades para las mujeres (Krook, 2006 página 309)⁶. Los representantes de Naciones Unidas a menudo han abogado por cuotas, citando evidencia que muestra que el desarrollo económico suele ir de la mano con la equidad de género (Valdés y Fernández, 2006). La presión internacional, a veces en conjunto con activistas de la equidad de género domésticos y transnacionales, ha contribuido a diversos países a adoptar cuotas de género.

Las cuotas pueden proliferar gracias al aprendizaje entre países y a la información compartida (Krook, 2006). Por ejemplo, Argentina se convirtió en un modelo regional después de que adoptó una cuota de género en 1991, lo cual, sumado al lenguaje común en Latinoamérica, ha facilitado el intercambio de información relacionada con la política de cuotas de género. Este in-

tercambio ocurrió tanto entre los países de la región, como así también entre éstos y el partido Socialista de España. Muchos académicos han concluido que tanto actores nacionales como internacionales contribuyen a la decisión de los países de adoptar cuotas.

Una última teoría enfatiza la importancia de las normas globales pro-mujeres, las cuales definen acciones y diseño de políticas que coincidan con ciertos estándares. Los académicos de las teorías de la difusión han argumentado que las normas se originan en países poderosos y desarrollados, como los de Europa Occidental, y luego se esparcen a través del mundo en desarrollo. En otras palabras, países con bajos niveles de ingresos tienden a imitar las políticas de aquellos países de altos ingresos.

El patrón global de adopción de la cuota de género difiere de esta regla general: los países en desarrollo, provenientes de América Latina, África y Asia fueron los primeros en adoptar las cuotas nacionales (Townes, 2012). Distintos movimientos de mujeres en América Latina comenzaron a demandar esta política y posteriormente diferentes organizaciones internacionales comenzaron a abogar por ellas (página 189). Solo algunos países de Europa Occidental han legislado con cuotas de género nacionales (en lugar de cuotas partidarias), incluyendo Bélgica, Francia, Portugal y España. Noruega, por ejemplo, no tiene este tipo de cuota, sino cuotas voluntarias de partidos políticos (ver la sección 3).

¿Qué explica este patrón de difusión en las cuotas nacionales de género? Ann Townes (2012) plantea que los legisladores en América Latina asocian una mayor igualdad de género en política con culturas modernas, mientras que la dominancia masculina y el patriarcado serían características de culturas "tradicionales". Los

países ubicados en los puestos más bajos de la jerarquía internacional, como la mayoría de los países latinoamericanos, muchas veces son pioneros en crear leyes de cuotas porque buscan escalar en esta misma jerarquía. Varios países latinoamericanos, como Argentina, han adoptado esta política con el fin de parecer más avanzados culturalmente.

A la luz de estas teorías de difusión, ¿por qué Chile adoptó su cuota de género? Todos los factores ya mencionados parecen ser relevantes en este caso. Desde 1997, se presentó un proyecto de ley de cuotas en el Congreso (Valdés y Fernández 1997, páginas 12-13), y grupos de mujeres, tales como ComunidadMujer y Corporación Humanas han estado luchando y promoviendo las cuotas de género por bastante tiempo (ComunidadMujer, 2014), junto con éstas, organizaciones internacionales, tales como PNUD, FLACSO e IDEA internacional han entregaron su apoyo, proveyendo públicamente asesoría y sugerencias sobre cómo mejorar la cuota de género (Ríos Villar, 2006; "Oficial de Gobernabilidad..." 2014).

El resultado esperado provocará una mejoraría en la calidad de la representación política, que eventualmente, podría ayudar a corregir la crisis de representación que atraviesa Chile".

Mientras estos actores locales e internacionales parecen importantes, la iniciativa chilena además se originó en el poder ejecutivo, bajo el gobierno de Michelle Bachelet, bien conocido por sus avances sin precedentes en reformas pro-mujeres. La misma presidenta tomó una postura clara a favor de una mayor presencia femenina en la política al nombrar un gabinete paritario en 2006 y en los sucesivos intentos por mantener sus gabinetes con equilibrio de género

(Reyes-Housholder, 2016). Bachelet puede haber enfrentado incentivos electorales en usar su poder presidencial para promover la reforma de la cuota, un tipo de política pro-mujer, principalmente, porque ella había movilizado una base de votantes mujeres en función de su género. Más aún, ella poseía una capacidad significativa para hacerlo dado que tenía lazos bien establecidos con mujeres feministas de élite, algunas de las cuales nombró como ministras (Reyes-Housholder, en preparación). En este sentido, se puede interpretar la adopción de la Ley de Cuotas en Chile, en parte, como consecuencia del rol de la presidenta, quien tenía los incentivos y contaba con la capacidad para promoverla.

El hecho de que la cuota estuviera integrada dentro una masiva reforma electoral es otra clave para entender su aprobación. Esto puede haber disminuido la oposición dirigida específicamente hacia la cuota, dado que los aspectos más polémicos de la reforma estaban relacionados con el reemplazo del sistema binominal, creado durante la dictadura de Pinochet en la década de los ochenta y que favorecía a la derecha chilena, a cambio de uno con representación proporcional. Por muchos años, los actores políticos a favor de reformas electorales veían el reemplazo del binominal como una prioridad más relevante que la introducción de cuotas de género, no obstante, algunas encuestas señalan que las cuotas también contaban con amplio apoyo entre los chilenos (ComunidadMujer, 2014).

3. ¿Qué tan eficaz es la Ley de Cuotas chilena?

Las cuotas buscan, ante todo, aumentar la cantidad de mujeres en el poder legislativo, y su éxito depende en gran parte de su diseño (Marx, Borner & Camino-

TABLA 2 - CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES QUE AFECTAN LA EFECTIVIDAD DE LAS LEYES DE CUOTAS

Características	Ley de cuotas chilena	Impacto
<i>Nacional o voluntaria</i>	<i>Nacional</i>	<i>Fortalece el impacto de la cuota</i>
<i>Asientos reservados o cuotas de candidatos</i>	<i>Cuota de candidatos</i>	<i>Disminuye el impacto de la cuota</i>
<i>Porcentaje de la cuota</i>	<i>Prohibición de que algún sexo supere el 60% de candidatos</i>	<i>Fortalece el impacto de la cuota</i>
<i>Mandato de posición</i>	<i>No, debido al tipo de lista</i>	<i>Disminuye el impacto de la cuota</i>
<i>Sanciones</i>	<i>Rechazo de las listas</i>	<i>Fortalece el impacto de la cuota</i>
<i>Incentivos</i>	<i>Incentivos económicos</i>	<i>Fortalece el impacto de la cuota</i>
<i>Tipo de sistema electoral</i>	<i>Proporcional</i>	<i>Fortalece el impacto de la cuota</i>
<i>Lista abierta o lista cerrada</i>	<i>Lista abierta</i>	<i>Disminuye el impacto de la cuota</i>
<i>Magnitud del distrito</i>	<i>2 – 8</i>	<i>Fortalece el impacto de la cuota</i>

Fuente: *Elaboración propia*

tti, 2007). Algunos expertos han argumentado que la cuota chilena es débil en comparación a otros tipos de leyes de cuotas (Schwindt-Bayer, 2016; Suárez-Cao, 2017), y si bien Chile consiguió grandes ganancias en cuanto a la presencia femenina, el país aún está por debajo de la media regional. No obstante, en la cámara baja las mujeres conformarán el 22,5% (correspondiente a 35 diputadas), mientras que en la cámara alta constituirán al 23,3% de los legisladores. La presente sección se enfocará en cómo este aumento podría haber sido menor o mayor, si la Ley de Cuotas, además de ciertos aspectos del sistema electoral, hubiesen sido diseñados de forma diferente. La Tabla 2 resume los efectos de las características institucionales sobre la eficacia de la cuota.

La cuota chilena cae dentro de la categoría general de “cuota de candidatos” en lugar de una cuota de “asientos reservados”. Las cuotas de candidatos afectan el balance general de la oferta de candidatos. Los asientos reservados, por el contrario, usualmente requieren papeletas compuestas solo por mujeres, y por lo tanto se traducen directamente en un mayor porcentaje de mujeres legisladoras. El primer tipo es más común en América Latina y Europa, mientras que el último tipo prevalece más en África y Asia (Krook, Franceschet & Piscopo, 2012).

La cuota chilena es, probablemente, menos efectiva de lo que podría ser porque hace estipulaciones para las candidaturas en lugar de hacerlo para los escaños. Aun así, al ser una política de carácter nacional e impulsada desde el gobierno, es más efectiva que una “cuota de partido”, las que suelen ser reguladas por los mismos partidos, y en ese sentido, voluntarias (Krook, 2004 página 310). Las cuotas nacionales son más comunes en América Latina, mientras que las cuotas de partido tienden a ser la regla general en Europa. Sin embargo, las cuotas nacionales suelen obtener un mayor porcentaje de mujeres elegidas, ya que no dependen de la buena voluntad de los líderes partidarios.

Existen diferentes políticas de cuota dentro de la categoría de cuota legislativa, nacional y de candidatos. De hecho, varían de acuerdo a tres dimensiones, cada una de las cuales ayuda a determinar la habilidad de la política de transformar más mujeres candidatas en mujeres electas: (1) porcentajes de cuota, (2) mandatos de posición, y (3) sanciones. La primera dimensión se refiere a qué porcentaje de los cupos se debe asignar a las mujeres, o, por el contrario, al porcentaje máximo de candidaturas masculinas. Las cuotas alrededor del mundo estipulan que entre un 20 y un 50% de las candidaturas deben ser femeninas, y entre más alto es el porcentaje, más probable elegir a más mujeres. En términos de ta-

maño, entonces, en Chile se establece que el 40% es el mínimo para la cuota chilena. Este porcentaje es razonablemente elevado; no obstante, otros países en América Latina, como Bolivia (ver Tabla 1), y en Europa, como Francia, han establecido la paridad de candidatos.

A primera vista, umbrales altos pueden parecer como una forma segura de empujar y potenciar la representación numérica de las mujeres, pero frecuentemente, los partidos políticos evitan cumplir con los requisitos que establecen las cuotas buscando resquicios legales (Hinojosa y Piscopo, 2013). Las otras dos dimensiones institucionales de estas leyes de cuotas son tan importantes como los umbrales. Los mandatos de posición se refieren a si los partidos pueden decidir dónde ubicar a sus candidatas y candidatos, o si los partidos deben ubicar a las mujeres en posiciones donde es más probable que gane la elección. Los mandatos son usualmente necesarios porque los líderes de partidos ubican a sus candidatos en las partes superiores de las listas o en distritos donde el candidato del partido es más probable que gane, disminuyendo de manera sistemática las posibilidades electorales de las mujeres.

Algunos mandatos de posición funcionan solamente con ciertos sistemas electorales. La ley chilena no tiene un mandato de posición, en gran medida por el diseño del voto. Según el diseño, los sistemas electorales pueden presentar listas abiertas o listas cerradas. Las listas abiertas, permiten votar directamente por el candidato sin importar el lugar en que aparece en el voto. En cambio, las listas cerradas prohíben a los votantes cambiar el orden en que los partidos presentan a sus candidatos. Estas listas pueden facilitar la traducción de cuotas de género en más escaños ocupados por mujeres, en la medida en que se les exija a los partidos ubicar a las mujeres en posiciones ganadoras de las

listas. Algunos tipos de mandatos de posición requieren la alternancia entre las candidaturas de hombres y mujeres. Por ende, las listas abiertas, como en Chile, dificultan la aplicación de mandatos de posición.

Otro argumento común en contra de las listas abiertas es que permiten al votante discriminar en contra de las mujeres, lo que acaba implicando que menos mujeres sean electas (Schwindt-Bayer, 2016). Aun así, algunos estudios sobre la efectividad de las cuotas en América Latina han encontrado que la diferencia en la efectividad entre listas abiertas y listas cerradas no es tan grande como predice la sabiduría convencional (Jones, 2009). Una explicación para esto es que los votantes podrían no demostrar un sesgo pro-hombre, pero al contrario, podrían votar desproporcionadamente por mujeres. En este contexto, las listas abiertas podrían, de hecho, favorecer a las mujeres. Algunos estudios sugieren que los votantes chilenos no muestran una preferencia fuerte por personalidades competitivas, de hombres o mujeres (Hinojosa, 2012; Roza, 2010; Shair-Rosenfield y Hinojosa, 2014). Esto significa que la cuota chilena podría tener un impacto mayor en el balance de género en el Congreso, lo que la sabiduría convencional predeciría de las listas abiertas.

A la luz de la falta de mandatos de posición, otra clave para entender la efectividad de la cuota chilena es enfatizar el grado en el que los líderes de los partidos predeterminan el éxito de los candidatos al asignarlos en distritos que varían en su tendencia por votar por un partido en particular. Comentaristas chilenos han notado a menudo que la Ley de Cuotas le permite a los partidos ubicar a las mujeres en cualquier tipo de distrito. Tienen a ubicar a los hombres en distritos donde cualquier candidato del partido podría ganar, mientras que a las candidatas mujeres, las suelen ubicar en distritos

donde cualquier candidato del partido es poco probable que gane (Arellano, 2017; Moreno, 2017). Los resultados de las elecciones de 2017, que sugieren una variación significativa en la habilidad de diferentes partidos para elegir mujeres, sugieren que esto también podría haber pasado en Chile (“Ley de Cuotas (...)” 2017). Esta variación podría ser una pista interesante para estudios futuros sobre cómo los partidos en Chile implementan la Ley de Cuotas, y hasta qué punto las decisiones de dónde ubicar las candidaturas femeninas influyen la eficacia de la ley.

Los mecanismos de sanciones son otro factor de diseño relevante. Éstos se refieren a los tipos de castigos e incentivos que los partidos enfrentan en caso de no cumplir la cuota. En esta área, la ley chilena parece tener fuerte capacidad para promover la presencia femenina. En primer lugar, el Consejo del Servicio Electoral (SERVEL) debe rechazar las listas de partidos y coaliciones que no alcancen la cuota. El castigo parece haber funcionado bien en las últimas elecciones en Chile: la mayoría de los partidos, lograron cumplir con la ley, a excepción del MAS y el Partido Humanista, quienes aparentemente tuvieron que solicitar una extensión del SERVEL para cumplir con la ley (Velásquez, 2017). Al final de agosto de 2017, las principales coaliciones chilenas habían presentado 412 candidatas mujeres, y el porcentaje nacional de candidaturas femeninas al poder legislativo fue de un 41%, mientras que las masculinas conformaron un 59%.

Además de esta sanción, la ley chilena estipula incentivos financieros para que los partidos nominen a mujeres y apoyen sus candidaturas durante el periodo de campañas. Por cada candidata electa, los partidos reciben 500 UF, y también 0,01 UF por cada voto, a modo de reembolso por los gastos electorales (Núñez

y Artaza, 2017). Tales incentivos son una gran innovación para América Latina, así como también para el resto del mundo.

Las características del sistema electoral también determinan la fuerza de las cuotas. En primer lugar, los sistemas proporcionales, tales como el recientemente implementado en Chile, favorecen la elección de las mujeres más que en los sistemas binomiales u otros sistemas mayoritarios (Htun y Jones, 2002; Jones, 1996; Matland, 2002; Matland y Taylor, 1997). Los partidos tienen más probabilidades de tratar de apelar a grupos diversos de votantes cuando tienen la posibilidad de nominar a más candidatos. Sin embargo, al competir por un solo escaño, los partidos tienden a favorecer las candidaturas masculinas, las cuales son vistas como menos riesgosas por parte de los líderes de los partidos. En Chile, el paso desde un sistema binominal a uno de representación proporcional beneficia teóricamente la equidad de género en la representación del Congreso.

En segundo lugar, los distritos con magnitudes más grandes en Chile deberían favorecer a las mujeres. Diversos estudios han mostrado que “grandes magnitudes de distrito brindan una mayor oportunidad para la elección de mujeres porque la elección no es un juego de suma-cero en donde solo un candidato, ya sea hombre o mujer, gana” (Schwindt-Bayer, 2016 página 12). Bajo el nuevo sistema electoral, la magnitud de distrito en Chile varía entre 2 y 8 representantes. Esto significa que los distritos con mayor magnitud, como el distrito 20 en Bío Bío -que en noviembre de 2017 eligió ocho diputados-, tienen mayor probabilidad de elegir mujeres que aquellos distritos de menor magnitud, como el distrito de Magallanes, que en noviembre eligió a dos diputados.

Otros estudios a nivel global han mostrado que las cuotas tienden a incrementar su efectividad con el tiempo, lo que implica que la edad de las leyes de cuotas está asociada con mayores ganancias en cuanto al porcentaje de mujeres legisladoras (Paxton y Hughes, 2017). Al menos parte del aumento en la efectividad de la cuota puede ser debido al aumento en la voluntad de los líderes políticos de cumplir con los requisitos y con el espíritu de las leyes de cuotas.

Finalmente, la cuota chilena es temporal, dado que vence en el año 2029. Este tipo de cláusula transitoria no es única en Chile, ya que México y Uruguay aprobaron previamente leyes con estipulaciones similares. Sin embargo, junto con la lista abierta y la falta de mandatos de posición, esta cláusula ha llevado a algunos expertos en cuotas a expresar dudas sobre el compromiso chileno para mejorar la representación de las mujeres en la rama legislativa. De acuerdo con la destacada académica de política y género en América Latina, Leslie Schwindt-Bayer (2016 página 13), "Chile continúa poniéndose a sí mismo en un juego de ponerse al día con el resto de la región en lo que respecta al valor que le da a la igualdad de género."

Para concluir, gran parte del análisis del impacto de la cuota chilena se ha centrado en su capacidad de aumentar el porcentaje de mujeres en el Congreso, y los estudios hasta ahora han apuntado a la importancia de las características institucionales junto con la voluntad de los líderes partidarios en cumplir con el espíritu de la ley. Futuros estudios pueden investigar también cómo la magnitud de distrito podría afectar la efectividad de la ley chilena en la elección de mujeres en el Congreso.

Además, las próximas investigaciones sobre la Ley de Cuotas en Chile podrían enfocarse en los efectos

de esta política, más allá de aumentar los números de las mujeres. ¿Cómo puede evolucionar el Congreso chileno en términos de tipo y cantidad de legislación que propone y que aprueba? ¿Cuál puede ser el impacto de la cuota en la actividad legislativa sobre temas igualdad de género, así como también leyes pro pobres, pro niños y prosociales? ¿Podría un influjo de mujeres llevar más a la colaboración entre los legisladores (Barnes, 2016)? ¿Qué sucede con el tono de los debates legislativos? ¿Podrá la cuota incrementar la oferta de candidatas para otros cargos, incluyendo alcaldes o presidentes? ¿Cuáles serían los impactos sobre la "crisis de representación" chilena? Ahora que Chile ha adoptado e implementado su propia cuota de candidatas, estas preguntas se mantienen ampliamente abiertas para académicos y analistas tanto dentro como fuera del país.

REFERENCIAS

- » Archenti, N. & Tula, M. A. (2017). Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America. En T. Dosek et al (Ed.), "Women, Politics, and Democracy" (pp. 20 - 45). New York: Palgrave Macmillan.
- » Arellano, R. (2017, 30 de agosto). La falacia de las cuotas en la elección. La Tercera. Recuperado de: <http://www.latercera.com/voces/la-falacia-las-cuotas-la-eleccion>
- » Baldez, L. (2002). Why Women Protest: Women's Movements in Chile. Cambridge, UK; New York, NY: Cambridge University Press.
- » Baltrunaite, A., Bello, P., Casarico, A. & Profeta, P. (2014). Gender quotas and the quality of politicians. *Journal of Public Economics*. (C) 118, 62-74.
- » Barnes, T. (2016). Gendering legislative behavior. Cambridge University Press. New York: NY.
- » Beaman, L., Chattopadhyay, R., Duflo, E., Pande, R., & Topolova, P. (2009). Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? *The Quarterly Journal of Economics*, 124(4), 1497-1540.
- » Besley, T., Folke, O., Persson, T. & Rickne, J. (2017). Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden. *American Economic Review*, 107(8) 2204-42.
- » Bird, K. (2003). The political representation of women and ethnic minorities in established democracies: A framework for comparative research. Documento presentado ante la Academia de estudios de migración de Dinamarca, Universidad de Aalborg, 11.
- » Braga, M. & Scervini, F. (2017). The performance of politicians: The effect of gender quotas. *European Journal of Political Economy*, 46, 1-14.
- » Caminotti, M. (2016). Cuotas de género y paridad en América Latina. En Freidenberg, F. & Muñoz-Pogossian, B (Eds.), *Reforma a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- » Casa-Arce, P. & Saiz, A. (2011). Women and power: Unwilling, ineffective, or held back? *IZA Discussion Paper*, (5645).
- » Castiglioni, R. & Rovira, C. (2016). Introduction. Challenges to Political Representation in Contemporary Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 3-24.
- » Caul, M. (2001). Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis. *The Journal of Politics*, 63(4), 1214-1229.
- » Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social - COES (2017a). Resultados Primera Ola, Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC). Módulo 2: Conflicto Social. Los motivos de la justificación de la violencia en Chile. Notas COES de Política Pública N°5. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://www.elsoc.cl/publicaciones-elsoc/informes/>
- » Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social - COES (2017b). Resultados Primera Ola, Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC). Módulo 4: Ciudadanía y democracia: desigualdades de voz política. Notas COES de Política Pública N°11. ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://www.elsoc.cl/publicaciones-elsoc/informes>
- » Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social - COES (2017c). Resultados Primera Ola, Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC). Módulo 5: Género: brechas y actitudes. La desigualdad entre hombres y mujeres y los roles de género. Notas COES de Política Pública N°12. ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://www.elsoc.cl/publicaciones-elsoc/informes>
- » ComunidadMujer. (2014). Mujer y política: Cuotas de género para una mayor representación y un Congreso inclusivo. Recuperado de: <http://dev.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2014/09/BOLETIN-MyP-Julio-agosto-2014-baja.pdf>
- » ComunidadMujer. (2017). 10 razones para una Ley de Cuotas en Chile. Recuperado de: <http://leydecuotas.cl/10-frases-porque-el-numero-si-importa>
- » Duarte, F. (2017, 25 de octubre). Discusión sobre pobreza en Chile. La Segunda. Recuperado de: <http://impresa.lasegunda.com/2017/10/25/A/0G38QMFm>.

- » Franceschet, S. (2005). *Women and politics in Chile*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- » Franceschet, S., & Piscopo, J. M. (2014). Sustaining gendered practices? Power, parties, and elite political networks in Argentina. *Comparative Political Studies*, 47(1), 85-110.
- » Franceschet, S., Krook, M. L. & Piscopo, J. (2012). *The Impact of Gender Quotas*. Oxford: Oxford University Press.
- » Funk, K., Hinojosa, M. y Piscopo, J. (En preparación). Still Left Behind: Gender, Political Parties, and Latin America's Pink Tide. *Social Politics*.
- » Hinojosa, M., Fridkin, K. y Caul, M. (2017). The impact of descriptive representation on "persistent" gender gaps: political engagement and political trust in Uruguay. *Politics, Groups and Identities*, 5 (3), 435-453.
- » Hinojosa, M. & Piscopo, J. (2013). Promoting Women's Right to Be Elected: Twenty-Five Years of Quotas in Latin America. Prepared for the Electoral Tribunal (Sala Electoral) of the Federal Judicial Branch of Mexico August 2013.
- » Hinojosa, M. (2012). *Selecting women, electing women: Political representation and candidate selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- » Htun, M., & Jones M. (2002) *Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America*. En Craske N., Molyneux M. (Eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. London: Palgrave Macmillan.
- » Hughes, M., Krook, M. L., and Paxton, P. (2015). Transnational Women's Activism and the Global Diffusion of Gender Quotas. *International Studies Quarterly* 59 (1) 357-372.
- » Jones, M. (1996). Increasing women's representation via gender quotas: The Argentine Ley de Cupos. *Women & Politics*, 16(4), 75-98.
- » Jones, M. (2009). *Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women Evidence From the Latin American Vanguard*. *Comparative Political Studies*, 42 (1), 56-81.
- » Krook, M. L. y Zetterberg, P. (2014). Electoral quotas and political representation: Comparative perspectives. *International Political Science Review* 35(1), 3-11.
- » Krook, M. L. & Zetterberg, P. (2014). Introduction: gender quotas and women's representation—new directions in research. *Representation*, 50(3), 287-294.
- » Krook, M. L. (2004). Gender quotas as a global phenomenon: actors and strategies in quota adoption. *European Political Science*, 3(3), 59 – 65.
- » Krook, M. L. (2006) *Reforming Representation: The Diffusion of Candidate Gender Quotas Worldwide*. *Politics & Gender*, 2(1), 303-327.
- » Ley de Cuotas: Renovación Nacional lidera en representación del género femenino en la Cámara de Diputados. (2017, 20 de noviembre). El Mercurio Online. Recuperado de: <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/11/20/884034/Ley-de-Cuotas-Renovacion-Nacional-lidera-en-representacion-del-genero-femenino-en-la-Camara-de-Diputados.htm>
- » Marx, J., Borner, J., y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- » Matland, R. (2002). Estrategias para ampliar la participación femenina en el Parlamento. El proceso de selección de candidatos legislativos y los sistemas electorales. *Mujeres en el Parlamento. Más allá de los números*, 111-134.
- » Matland, R., & Taylor, M. (1997). Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica. *Comparative Political Studies*, 30(2), 186-210.
- » Moreno, M. (2017, 25 de agosto) Implementación ley de cuotas: mirando vaso medio lleno. La Tercera. Recuperado de: <http://www.latercera.com/voces/implementacion-ley-cuotas-mirando-vaso-medio-lleno/>

- » Murray, R. (2012). Parity in France: A 'Dual Track' Solution to Women's Under-Representation. En Franceschet, S., Krook, M. L. & Piscopo, J. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- » Murray, R. (2014). Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All. *American Political Science Review*, 108 (3), 522-532.
- » Núñez, M. J. y F. Artaza. (2017). Tacones lejanos: la verdad de la cuota. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/tacones-lejanos-la-verdad-la-cuota>
- » O'Brien, D. & Rickne, J. (2016). Gender Quotas and Women's Political Leadership. *American Political Science Review* 110(1), 112-126.
- » O'Brien, D. (2012). Quotas and Qualifications in Uganda. En Franceschet, S., Krook, M. L. & Piscopo, J. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Oxford: Oxford Scholarship Online
- » Oficial de Gobernabilidad del PNUD presenta los desafíos de las cuotas de género en Chile. (2014, 10 de julio). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/presscenter/articles/2014/07/10/oficial-de-gobernabilidad-del-pnud-presenta-los-desaf-os-de-las-cuotas-de-genero-en-chile.html>
- » Paxton, P., & Hughes, M. (2017). *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- » Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford University Press.
- » Piscopo, J. (2017). The Diffusion of Gender Quotas: Understanding the Causes and Consequences of Women's Political Inclusion. *Comparative Politics Newsletter*, 27(1), 59-63.
- » Reforma al binominal y ley de cuotas: Las definiciones de la ministra del Sernam Claudia Pascual. (2015, 20 de enero). *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/reforma-al-binominal-y-ley-de-cuotas-las-definiciones-de-la-ministra-del-sernam-claudia-pascual/>.
- » Reyes-Housholder, C. (2016). "Presidentas Rise: Consequences for Women in Cabinets?" *Latin American Politics and Society*. 58(3) pg. 3-25.
- » Reyes-Housholder, C. (En preparación) "A Constituency Theory for the Conditional Impact of Female Presidents." *Comparative Politics*.
- » Ríos, M. & Villar, A. (2006). *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago, Chile: FLACSO.
- » Roza, V. (2010). *Gatekeepers to power: party-level influences on women's political participation in Latin America*. Washington D.C : Georgetown University.
- » Sater, J. (2012). Reserved seats, patriarchy, and patronage in Morocco. In "The Impact of Gender Quotas". En Franceschet, S., Krook, M. L. & Piscopo, J. (Eds.), *The Impact of Gender Quotas*. Oxford: Oxford Scholarship Online.
- » Schwindt-Bayer, L. (2016). *Chile's gender quota: will it work?* Baker Institute Research Library. Recuperado de: <http://www.bakerinstitute.org/research/chiles-gender-quota-will-it-work/>.
- » SERVEL (2013). Recuperado de: https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2016/01/votantes_edad_sexo_region_22_.pdf
- » SERVEL (2017). Recuperado de: <https://www.servel.cl/estadistica-de-candidaturas-inscritas-por-sexo/>
- » Shair-Rosenfield, S. & Hinojosa, M. (2014). Does Female Incumbency Reduce Gender Bias in Elections? Evidence from Chile. *Political Research Quarterly*, 67(4), 837-850.
- » Suárez-Cao, J. (2017). La representación de las mujeres y las cuotas legislativas en América Latina: lecciones comparadas en vísperas de su primera aplicación en Chile. En Chia, E. y Lagos, C. (Eds.), *Mujeres y Representación Política*. Santiago: Instituto Igualdad.
- » Towns, A. (2012). Norms and Social Hierarchies: Understanding International Policy Diffusion "From Below". *International Organization* 66, 179-209.

- » Unión Interparlamentaria. (2015). Las mujeres en el parlamento: una perspectiva de 20 años. Recuperado de: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/WIP20Y-sp.pdf>
- » Valenzuela, C. y Zuñiga, A. (2014). Leyes de cuotas electorales, Constitución y democracia. *Revista de Derecho* 27(1), 191 - 211. Recuperado de: <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art09.pdf>
- » Velásquez, Fredi. (2017, 20 de noviembre) Mujeres representarán 227 del nuevo congreso. *La Tercera*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/mujeres-representaran-227-del-nuevo-congreso/>

Cuotas electorales: la regla y no la excepción

Alejandra Sepúlveda

Directora Ejecutiva - ComunidadMujer

Las elecciones del 19 de noviembre fueron las primeras con cuotas, con un nuevo sistema electoral -proporcional e inclusivo- y con cambios relevantes en las leyes de los partidos políticos y de regulación de los financiamientos. Todo ello obliga a analizar los resultados con una serie de nuevas variables en juego. A la luz de lo ocurrido, la evaluación es positiva, las cuotas funcionan como mecanismo acelerador de la paridad de género. El incremento de cerca de 7 puntos porcentuales en la representación parlamentaria de mujeres, cambia, en gran medida, la fisonomía del Congreso Nacional, pasando de 19 (15,8%) a 35 diputadas (22,6%) y de 6 (15,8%) a 10 senadoras (23,3%). Estos resultados son los esperados para una primera elección con la acción afirmativa 60/40, cifra muy superior a los 1,6 puntos promedio con los que lentamente se venía avanzando desde 1989.

La nominación de las candidaturas de mujeres se cuadruplicó. En la práctica los partidos políticos dieron respuesta a la exigencia, no obstante, se vieron apurados en la búsqueda, reaccionando tardíamente y en algunos casos, con improvisación. Eso sin duda, también, incide en el comportamiento en la nominación, en el nivel de apoyo financiero y logístico que se les proporcionó durante el proceso electoral. Según datos preliminares del SERVEL, las candidatas recibieron la mitad de los aportes financieros que los candidatos. Por lo mismo, la elegibilidad de las candidatas hay que mirarla bajo esa lupa. A su vez, este escenario fue diferente en cada partido y pacto, por lo que es clave, en adelante, fortalecer su rol promotor e incidente en los liderazgos femeninos para realmente contar con una mayor representación de mujeres en cargos de poder. Las acciones deben ser permanentes para asegurar una oferta de candidatas altamente competitivas en las próximas elecciones.

Si observamos los resultados de la elección de diputadas y diputados a lo largo de todo Chile, distrito por distrito y según cada partido y lista, los hallazgos permiten desmitificar algunas ideas instaladas en el imaginario colectivo. Por ejemplo, que las mujeres fueron "arrastradas" por las candidaturas de hombres. El 80% de las diputadas electas fueron las más votadas en sus distritos, de igual modo que el 81,7% en el caso

de los hombres. También, son ellas las que obtienen mayor número de votos, 22.370 promedio, mientras que los hombres recibieron 20.276 votos promedio. Esto último puede ser consecuencia de que gran parte de las diputadas electas se encuentran en la Región Metropolitana (16 de 35), mientras que la mayoría de los diputados electos están en las otras regiones (89 de 120).

Los resultados nos desafían como sociedad y sistema político a seguir trabajando con mayor convicción en las próximas elecciones para institucionalizar la paridad de género en el poder legislativo, como ha ocurrido en otros países de la región. A su vez, se revela el rol clave que tienen los partidos políticos en el proceso de nominación, pero, también, en el apoyo financiero y logístico que se les otorga a las candidatas y que pueden influir o no de manera directa en sus posibilidades reales de ser electas.

Por otra parte, esta experiencia demuestra la necesidad de incorporar el principio de paridad de género en todos los sistemas de elecciones populares para dar mayor coherencia y menos excepcionalidad a la inclusión de mujeres en la competencia. Las cuotas son el mecanismo más efectivo para alcanzar la paridad de género en el Congreso, por lo mismo es necesario su incorporación en las Elecciones Municipales y de los Consejos Regionales (CORE). No es sensato ni coherente que este principio de paridad esté presente en las parlamentarias y no lo esté en los otros sistemas de elecciones. Esta debe ser la regla y no la excepción.

¿Qué esperar de la mayor presencia de mujeres en el congreso?

Carolina Tohá

Cientista política, ex-ministra y ex-alcadesa

Lo logrado con la primera aplicación de las cuotas en las elecciones parlamentarias es notable. Nos queda mucho por avanzar y seguimos estando debajo del promedio de participación femenina en relación a América Latina, pero hemos dado un paso tremendo respecto a nuestra situación anterior y aún más importante si nos comparamos con la trayectoria que traíamos.

El debate de las cuotas y de la presencia de las mujeres en la primera línea de la política tiene un largo desarrollo y una parte relevante de éste está recogido en el excelente artículo de Catherine Reyes-Housholder que hoy nos convoca. Un aspecto importante de este debate ha estado centrado en justificar la adopción de las cuotas calificando los posibles beneficios que traería el aumento de mujeres en la actividad parlamentaria. Se habla de un mayor aprovechamiento de los talentos, una posible mejora en la calidad de la actividad parlamentaria, un aumento de protagonismo de las temáticas y perspectivas de género, una superior sensibilidad social. Todas estas mejoras son deseables y ojalá ocurran, sin embargo, creo que hay una trampa en el esfuerzo por demostrar que las mujeres aportamos algo distinto puesto que muchas de las potenciales ganancias que podemos generar tienen su origen en la situación de desigualdad que traemos auestas. Somos una renovación porque no estábamos antes. Entendemos la cotidianidad porque hemos estado más allá que en altos cargos. Tenemos menor apego al poder porque le tememos y nos incomoda ejercerlo. Personalmente he estado en contacto con el ambiente político y sus esferas de poder por muchísimos años y cada vez estoy más convencida que resaltar nuestra supuesta diferencia tiene un cierto sesgo de síndrome de Estocolmo.

El sentido de las cuotas y el valor de la presencia de las mujeres en los espacios de poder tiene su fundamento en una idea de democracia sustantiva y no de eficacia democrática. Es importante que las mujeres estemos porque tenemos derecho a estar. Es relevante que venzamos la menor representación porque es un síntoma más de la desigualdad. En ese sentido, no hay que esperar nada extraordinario de la mayor presencia de mujeres para justificar las cuotas. Lo extraordinario es el solo hecho de que estén ahí.

Dicho eso, nada nos impide sacarle partido a lo logrado y el mayor partido que le podemos sacar es aprovechar el impulso para mover la frontera de lo posible. Es decir, no es necesario demostrar que somos distintas o mejores para defender las cuotas, pero sí es relevante que una vez que lleguemos a esas posiciones hagamos el mayor esfuerzo para que nuestro aporte haga realmente una diferencia. ¿Por qué? ¡Porque podemos hacerla! Aprovecharlo es una oportunidad única, histórica, especialmente si consideramos el momento aciago en que se encuentra la política, un momento en que

el mérito más valorado es no ser parte de ella o criticarla sin contemplaciones, da la mañana a la noche. La energía innovadora que podemos aportar las mujeres tiene una ventana de oportunidades única en los próximos años y pienso que debe ser utilizada con decisión para contribuir a reducir la fractura, que más parece un abismo, que se ha instalado entre la sociedad y la esfera política.

Como parte de ese esfuerzo, creo que un objetivo a poner en el horizonte es la extensión del sistema de cuotas a otros ámbitos donde es aplicable y que se encuentran en la base del sistema de representación. Así, lo que hoy parece un despegue después de un largo esfuerzo de años de lucha, podrá tomar la forma de una ola contundente, no para arrasar con todo sino para cambiar la corriente. Lo obvio es llevar las cuotas a la elección de concejales y consejeros regionales. En ambos casos se trata de cargos que se definen en lista proporcional abierta, que es el sistema electoral más propicio para aplicar este tipo de mecanismos. Sin duda, sería también necesario que el sistema se extendiera a la elección de alcaldes y gobernadores, pese a que las dificultades son mayores en estos casos, pero no irremontables.

Al revés de los que suele pensarse, la representación de las mujeres en las alcaldías es más baja que en el ámbito parlamentario (11,9%), lo cual debiera preocuparnos considerando que los municipios son una pieza fundamental de la relación entre las personas y el Estado. Las municipalidades ofrecen un espacio que la política chilena ha subestimado, especialmente el sector progresista, y su potencial es enorme para generar transformaciones necesarias para la sociedad chilena. Respecto a las concejalías, la presencia de mujeres es levemente superior al resultado parlamentario post-cuotas (24,6%). Sin embargo, si consideramos que las concejalías debieran ser el semillero de nuevos liderazgos y el primer escalón de una carrera electoral, es fundamental que amplíemos la representación en ese nivel, que hagamos una apuesta sustantiva para mejorar la participación de las mujeres desde allí.

Pienso, por lo tanto, que hay mucho de que alegrarnos por el avance logrado a través de las cuotas y que necesitamos fijarnos metas claras respecto a qué esperar de esta mayor presencia de mujeres. Esa no es la razón para justificar las cuotas, pero sí la oportunidad que éstas nos abren. En esa línea, creo que un meta a ser priorizada por el grupo de mujeres parlamentarias que están intentando agruparse y colaborar en el congreso, es la ampliación del sistema de cuotas para llevarlo a las elecciones locales y regionales, desde donde se puede impulsar un proceso sustantivo y de largo plazo para formar y promover liderazgos de mujer. Como siempre, la idea es que esas mujeres parlamentarias no estén solas en ese afán y que seamos muchas las que las apoyemos desde diversas áreas. Y ojalá muchos también.

Investigadores de esta edición



Catherine Reyes-Housholder
(COES-UDP)

Investigadora Postdoctoral de la línea Conflicto Político y Social de COES. Doctora en Gobierno por la Universidad Cornell (Estados Unidos). Su tesis de doctorado “Presidentas, Power and Pro-Women Change” ganó el premio de la Asociación Americana de Ciencia Política para mejor tesis en la categoría de mujeres y política. Ha realizado trabajo de campo en Brasil y Chile gracias a financiamiento Fulbright-Hays. Sus temas de investigación se centran en la presidencia y el género, desde un enfoque regional en América Latina. Destaca las condiciones bajo las cuales las mujeres presidentas promueven reformas pro-mujer, la relación entre el sexo de los presidentes y la aprobación presidencial, y explicaciones para la emergencia de las mujeres presidentas en América Latina.



Beatriz Roque López
(PUC)

Licenciada en Ciencia Política y Cientista Política de la Universidad Católica. Su tesis para el grado de licenciada se titula “Activismo trans y legislaciones de identidad de género en Bolivia y Ecuador: Análisis comparado del proceso legislativo y sus resultados”. Ha colaborado en diversos proyectos de investigación FONDECYT sobre temáticas relacionadas con Género y Política, Democracia Directa y Política Subnacional. Ha sido asistente de docencia en numerosos cursos en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ha escrito una reseña sobre el libro “Women, Politics, and Democracy” de próxima publicación en la Revista SAAP (Buenos Aires). Actualmente se desempeña como asistente de investigación en el Proyecto FONDECYT N° 3160447 “Variante de trayectorias políticas legisladoras en América Latina” a cargo de la Dra. Margarita Battle.



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

Citar este documento como:

Reyes-Housholder, C. (2018). Cuotas de género: repensando la representación política. (Nota COES de Política Pública N°14, enero) ISSN: 0719-8795. Santiago, Chile: COES. Recuperado de: <http://www.coes.cl/>

Notas COES de política pública

Nº 14 / Enero 2018

ISSN: 0719-8795



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

El Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES) desarrolla investigación colaborativa en temas relacionados al conflicto social y la cohesión (convivencia) en Chile, por medio de un equipo multidisciplinario proveniente de las ciencias sociales y humanidades. COES centra sus actividades académicas y de difusión en el análisis de las múltiples manifestaciones del conflicto social en Chile, sus causas así como también su contexto cultural e histórico. El Centro está patrocinado por la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile, y como instituciones asociadas se encuentran la Universidad Diego Portales y la Universidad Adolfo Ibáñez. COES cuenta con el financiamiento del programa FONDAP de CONICYT.



Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

www.coes.cl
comunicaciones@coes.cl

Diagonal Paraguay 257, Torre 26,
Oficina 1504, Santiago - RM.
Teléfono: + 562 2977 2232



UNIVERSIDAD
DE CHILE



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE



udp UNIVERSIDAD
DIEGO PORTALES



UAI
UNIVERSIDAD ADOLFO IBÁÑEZ