



UNIVERSIDAD  
**Finis Terrae**

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESCUELA DE DERECHO

**LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL DERECHO ELECTORAL  
CHILENO A LA LUZ DE LA CONVENCION SOBRE LA  
ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN  
CONTRA LA MUJER (CEDAW)**

DENISSE CRUZKAYA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ

Tesis presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae para  
optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas con mención en Derecho  
Público

Profesora Guía: María Angélica Benavides Casals

Santiago, Chile  
2018

*A quien con sus relatos me enseñó a luchar,  
pero con sus ojos me enseñó a creer.  
Tú, solo tú, por siempre tú.  
Lelo.*

## **Agradecimientos**

A la profesora María Angélica Benavides por la paciencia y el trabajo empleado como guía para este trabajo. Por su enseñanza constante, aun cuando tengamos visiones distintas. Por siempre exigirme el doble, incluso más de lo que yo misma creo que puedo lograr.

Al profesor José Ignacio Núñez por la dedicación y compromiso en este trabajo, y en mi corto camino académico. Por enseñarme que se puede ser un hombre feminista y fuera de todo estereotipo en todos los ámbitos de la vida, particularmente en su rol de padre.

A la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae por abrir todas las puertas para ser mejores profesionales y desarrollarnos siendo un agente de cambio de para la sociedad.

A Nicolás Jara por su entrega y amor absoluto en este proceso vertiginoso que significa estar en camino a ser una profesional. Por tu compañía y constante lucha para y por los derechos de las mujeres. Por ser el hombre feminista que me acompañará toda la vida.

A mis padres y mi hermano por su tremenda enseñanza de valores y principios durante los años. Por siempre aconsejarnos que la herramienta para aportar a un país mejor, será siempre la educación.

A Silverio León por su confianza en mí y en mis capacidades desde el primer día. Por alegrarse con cada uno de mis logros, por cada ayuda que me brindó para que estudiara con mejores condiciones. Por quererme tanto siempre.

A mis padrinos por su amor incondicional durante todos estos años, por hacer suyos mis triunfos y levantarme en las derrotas. A mis tíos y primos que celebran y se alegran con cada paso que doy.

A mis amigas de vida, por mantenerse en ella aun con las dificultades del tiempo, por hacerme una persona más completa y feliz por compartir los años con ellas.

*“...entonces descubrimos que había toda una historia de esfuerzos y luchas femeninas que jamás nos fue enseñada en nuestra clase de historia...”*  
Julieta Kirkwood.

## **ÍNDICE**

- <b>Introducción</b> .....	1
<b>Capítulo 1: La CEDAW como marco referencial que promueve la igualdad de género en la participación política</b>	
a. Aspectos generales de la CEDAW.....	5
Principios rectores	
i. No discriminación.....	6
ii. Igualdad.....	9
c. Análisis de los artículos de la Convención.....	11
d. Observaciones del Comité de la CEDAW.....	13
e. Observaciones que han realizado al Estado de Chile.....	17
- <b>Capítulo 2: Evolución de la participación de la mujer en el derecho electoral chileno</b>	
a. Aspectos históricos de la participación de las mujeres.....	21
Evolución de la representación en los cargos políticos de la mujer	
i. Análisis desde los inicios del voto femenino hasta el retorno de la democracia en 1989.....	23
ii. Observaciones desde 1990 a 2012 de la CEDAW, respecto a la representación de la mujer en la política.....	26
- <b>Capítulo 3: Análisis de las normas de la Ley 20.840 a la luz de la CEDAW y Derecho comparado/extranjero.</b>	
a. Leyes de cuotas.....	31
Ley 20.840.....	39
Derecho comparado/extranjero.....	42
- <b>Capítulo 4: Jurisprudencia nacional</b> .....	47
<b>Reflexiones finales:</b> .....	54
- <b>Bibliografía</b> .....	58

## **Introducción**

La historia de nuestra democracia no comienza en la misma época para todos y todas, pues desde las primeras elecciones parlamentarias en Chile, celebradas en diciembre de 1810<sup>1</sup>, y hasta recién mediados del siglo XX, los únicos considerados ciudadanos y, por lo tanto, con derecho a sufragio habían sido los hombres. Bajo esta misma perspectiva es que las mujeres, anterior a esto, eran consideradas personas no habilitadas para ejercer ese derecho político y, mucho menos, a ser candidatas a algún puesto de poder.

Es así que, luego de intensas movilizaciones y demandas de movimientos pro sufragio femenino, tales como el Movimiento por la Emancipación de las Mujeres de Chile, en 1949 se promulga la Ley 9.292, dando a las mujeres el derecho al voto universal y de ser candidatas a cargos de elección popular, siendo en 1950 Inés Enríquez la primera mujer electa como diputada.

En 1953 se elegiría a la primera mujer senadora, María de la Cruz Toledo, representante activa de movimientos feministas logrando estructurar las demandas de igualdad, pero una vez asumido su cargo es inhabilitada por motivos no legales, sino más bien políticos, provocando la desaparición del movimiento feminista existente a esa fecha. Esto último tiene como consecuencia que, al no tener un espacio político propio donde concentrar sus ideas, las mujeres ingresarán a los demás partidos políticos existentes en la época. Desde entonces comienza una gran evolución del papel de las mujeres en este ámbito, despojando de a poco los estereotipos y roles sociales a los cuales la mujer había estado enfocada desde la Colonia, el cual era el de dueña de casa, madre y esposa.

---

<sup>1</sup> BIBLIOTECA NACIONAL [en línea]: Elecciones, sufragio y democracia en Chile (1810-2012), 2016.

Esta problemática de desigualdad en la participación entre hombres y mujeres es una realidad a nivel mundial, considerando que recién a finales del siglo pasado, pero con mayor fuerza este siglo, la historia política ha comenzado a ver jefas de Estado mujeres, alcanzando en 2014 solo un 9% en el mundo. En Chile, recién en 1999 se presentan por primera vez dos mujeres como candidatas presidenciales, de las cuales ninguna salió electa<sup>2</sup>. Hubo que esperar hasta 2005 para que en nuestro país una mujer lograra ocupar el sillón presidencial<sup>3</sup>.

Pero a pesar de esto, y de la incansable lucha de las mujeres, su participación en esta esfera no se ha visto reflejada de forma igualitaria respecto a los hombres, pues si bien todos y todas tienen formalmente el derecho a elegir y ser elegidos, han sido muy escasos los avances a nivel de participación de la mujer en los puestos de poder, reflejándose ello en bajos porcentajes de nominaciones de candidaturas femeninas y, aún más preocupante, la proporción de quienes efectivamente son electas. Por ejemplo, a nivel de candidaturas a la Cámara de Diputados encontramos un promedio de 15% de participación de mujeres entre los años 1989 y 2013, resultando efectivamente electas solo un 11,67% entre las mismas fechas<sup>4</sup>.

Esta poca representatividad tiene como causa principal los bajos porcentajes de candidatas propuestas y sobre todo de quienes resultan electas en las votaciones. Con el objeto de intentar revertir esta escasa participación, se han incorporado algunas medidas tales como las leyes

---

<sup>2</sup> Gladys Marín (Partido Comunista) y Sara Larraín (independiente).

<sup>3</sup> Michelle Bachelet (Partido Socialista).

<sup>4</sup> Entre 1989 y 2013 el porcentaje de mujeres candidatas es de 15,42% resultando electas solo 11,67%, versus los hombres candidatos que tiene un 84,58% resultando electos 88,33%. SERVEL [en línea]: Histórico 23% de mujeres candidatas fueron electas en las parlamentarias de 2017, 2017.

de cuotas, normas imperativas que obligan a los partidos políticos a garantizar la representatividad de mujeres en las elecciones.

Si bien nuestra legislación se acerca tímidamente a este intento de avance, que proviene de una respuesta a las sugerencias y recomendaciones de organismos internacionales, la Ley 20.840 que introduce, entre otros elementos, la incorporación de cuotas de género sólo para la nominación de las candidaturas, y no para la elección de mujeres, como sí existe en otras legislaciones. Por esta razón es necesario comprender la importancia de seguir avanzando en la igualdad y respeto de este y todos los derechos de la mujer.

Existe evidencia de que el establecimiento de leyes de cuotas de género efectivas incide en la mayor participación de la mujer en la vida política, habiendo una diferencia relevante entre aquellos países que cuentan con este tipo de legislación y aquellos que no. En los primeros se aprecia un promedio de 27,9% de participación de mujeres versus un 18,2% en los segundos<sup>5</sup>. Pero el alcance efectivo y real de las cuotas para asegurar, promover y respetar la igualdad en la esfera política entre hombres y mujeres depende de cómo se aplican estas legislaciones.

Otra falencia que se puede identificar de la reforma a primera vista, es su no aplicación en las elecciones municipales, particularmente en la de concejales, en las que se disputa la mayor cantidad de cargos (2.240 en total) y donde compiten todos los partidos políticos en todas las comunas del país, siendo por tanto la más representativas.

---

<sup>5</sup> RÍOS, Marcela, HORMAZÁBAL, Daniela, COOK, Maggi. El efecto de las leyes de cuotas en la representación de las mujeres en América Latina. En: MARCELA RÍOS (ed.). Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina. Chile: Catalonia, 2008. pp. 232.

El presente trabajo pretende ser un estudio sobre la eficacia de la mencionada ley, en la participación de hombres y mujeres en la política. Para esto, junto con el estudio de la ley, se analizarán:

La norma de derecho internacional pertinente y ratificada por Chile, esto es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante CEDAW por sus siglas en inglés o bien Convención). Planteamiento de la actividad jurisdiccional constitucional nacional, mediante la exposición de las dos sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en la materia.

Finalmente se analizarán las legislaciones de España y Argentina. La elección se ha definido metodológicamente, atendido al relativo mayor éxito de esos países en este tema, y las similitudes políticas con Chile (dictaduras y fuertes movilizaciones de mujeres en sus respectivos Estados, que les han permitido avanzar más en relación a esta problemática mundial, introduciendo cambios legales sustanciales en la representación de las mujeres y en las políticas públicas con enfoque de género).

Por tanto, este trabajo pretende ser un análisis sobre la evolución de la legislación nacional e internacional, que permita un diagnóstico normativo de del estado actual tanto en nuestro país como en la esfera internacional con el Convenio que se encuentra ratificado en Chile, los casos en otros Estados donde ha tenido gran eficacia y los respectivos controles constitucionales de esta reforma al sistema electoral.

## **1. La CEDAW como marco referencial que promueve la igualdad de género en la participación política**

### **a. Aspectos generales de la CEDAW**

Poco después de la creación de la Organización de la Naciones Unidas, se reúne por primera vez la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, la cual se centró en analizar y elaborar convenciones internacionales que permitirían cambiar legislaciones discriminatorias y sensibilizar a los Estados sobre problemas reales que vivencian las mujeres a diario.

De esta comisión nacen los primeros tratados y convenciones sobre los derechos de las mujeres, entre ellas la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en el año 1979<sup>6</sup>, que tiene como principios base la “no discriminación” y la “igualdad”, los cuales se ven reflejados en cada uno de los aspectos de los cuales trata.

Se estructura en seis partes y treinta artículos que abordan las temáticas de discriminación, medidas de políticas públicas de género, garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales, estereotipos, prostitución, vida política y pública, nacionalidad, educación, empleo, salud, realidad rural de las mujeres, igualdad y matrimonio.

La CEDAW cuenta con un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, cuya función es monitorear a los gobiernos que son parte de la Convención en los avances referidos a los contenidos del tratado. Está formada por un grupo de expertos internacionales, que deben elaborar un informe cada cuatro años, mostrando estados de avance, estancamiento o retroceso en los países respectivos. De acuerdo a este informe, el Comité formula sugerencias

---

<sup>6</sup> ONU MUJERES [en línea]: Un poco de historia.

a los gobiernos para mejorar la situación de las niñas y mujeres en sus países. Además cuenta con un protocolo facultativo que contiene normas sobre la presentación de quejas particulares de mujeres o grupos de mujeres ante el Comité, el que declarará finalmente si sus derechos han sido o no violados o restringidos. Permite también que este pueda investigar una determinada situación donde se verifique si ha habido violaciones graves y ampliamente difundidas de los derechos de niñas y mujeres<sup>7</sup>.

Atendido que Chile es parte de la Convención y, de acuerdo al artículo 5ª inciso segundo de nuestra Constitución Política de la República, parte de aquellos límites en el ejercicio de las funciones soberanas, nos parece relevante analizar su aplicación en el derecho chileno.

#### Principios rectores de la Convención

Como el propio nombre de la Convención lo señala, el principio base para comenzar la investigación es el de la “no discriminación”, el cual se proyecta en cada uno de los artículos de ésta. Pero también otro de los principios fundamentales para entender de mejor forma el sentido y alcance de cada una de las normas y de la respectiva aplicación al derecho interno, es el de la “igualdad”, específicamente la que respecta al género.

#### No discriminación.

Pero, ¿que se ha entendido como discriminación? Pues el mismo texto en su primer artículo la define, señalando que es *“toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los*

---

<sup>7</sup> Protocolo facultativo se encuentra actualmente firmado, pero no ratificado por Chile. CEPAL [en línea]: Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.

*derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*". Pero este principio tan importante no nace de esta convención, ya que como señala su preámbulo tiene directa relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual proclama que *"todos los seres humanos nacen libres e iguales y dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna", y por la misma razón, sin distinción de sexo o género*". Existen asimismo otros instrumentos internacionales que tienen este principio rector, *"Así, el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece la obligación de cada Estado Parte de respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En virtud del artículo 26 todas las personas no solamente son iguales ante la ley y tienen derecho a igual protección de la ley, sino que también se prohíbe cualquier discriminación en virtud de la ley y garantiza a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social"*<sup>8</sup>.

En el mismo sentido, varias organizaciones mundiales también han contribuido en la definición de este concepto, como ONU Mujeres y UNICEF las cuales se han enfocado en la discriminación de género entendiéndolo desde la esfera de mujeres, niñas y adolescentes señalando que *"discriminación contra las niñas y mujeres significa tratar, directa o indirectamente, a las niñas y mujeres en forma diferente a como se trata a los niños y hombres, de una manera que les impide*

---

<sup>8</sup> ACNUR. [en línea]: Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos. No discriminación, párrafo 1, 1989

*disfrutar de sus derechos.*<sup>9</sup> Esta definición nos permite identificar la discriminación en distintas etapas de la vida de las mujeres, pero también en distintos niveles, encontrando una discriminación directa, indirecta y múltiple.

La etapa de vida en la cual se centra nuestra investigación es la edad adulta de las mujeres, ya que desde ese momento tienen la posibilidad de ejercer sus derechos a sufragio y, de acuerdo a los requisitos legales, también el derecho a ser elegidas. Ambas manifestaciones del derecho a participar son necesarias de abordar específicamente, mediante instrumentos internacionales y organizaciones especializadas, en la medida que esos derechos sirvan para *“promover la autonomía de la mujer en la esfera política puede contribuir a cambiar las sociedades. Su participación en los organismos de gobierno produce políticas y leyes que se centraran en la mujer, la infancia y las familias”*<sup>10</sup>.

En relación a los niveles de discriminación, es posible clasificarla en directa, indirecta y múltiple. Directa es aquella generalmente más fácil de reconocer ya que se encuentra de forma más visible, como en leyes que no les permiten acceder a derechos básicos como la educación o la salud. En cambio la discriminación indirecta puede ser difícil de percibir, pues se refiere a situaciones que pueden parecer no estar sesgadas pero que tienen como consecuencia un trato desigual para las niñas y mujeres. Finalmente la múltiple, que es la más compleja pues se refiere a una discriminación de varios factores o características que puede tener una sola mujer, pues muchas veces nos encontramos con que además de ser discriminadas por su género, son también discriminadas por su etnia, raza, religión o posición política.

---

<sup>9</sup> UNICEF. [en línea]: Breve reseña de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 2011. pp. 10.

<sup>10</sup> UNICEF. Estado mundial de la infancia 2007. La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género. Nueva York, USA: UNICEF, 2006. pp.13.

Finalmente, es necesario comprender este principio en conjunto con la arbitrariedad, ya que así se ha señalado en el Comité de Derechos Humanos donde se expone que se trata de *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas”*<sup>11</sup>.

### Igualdad.

El segundo de los principios es la igualdad de género, pero éste a diferencia del anterior, no cuenta con una definición expresa en el cuerpo legal internacional. Pero se hace referencia a una relación directa con la discriminación, entendiéndose incluso como una causa y efecto, pues discriminando se está vulnerando la igualdad de derechos y por lo tanto el respeto a la dignidad humana.

A pesar de lo anterior, se ha dado una definición por parte de ONU Mujeres, la cual hace una diferenciación entre la igualdad de género y la equidad de género<sup>12</sup>, entendiéndose a la primera como que *“las mujeres y los hombres están en igualdad de condiciones, de trato y de oportunidades para desarrollar todo su potencial, garantizar el respeto de sus derechos humanos y su dignidad, y contribuir (o beneficiarse) del desarrollo económico, social, cultural y político. La igualdad entre hombres y mujeres supone, por ende que la sociedad valore por igual sus semejanzas y diferencias, así como los papeles que desempeñan. Requiere que tanto los hombres como las mujeres sean miembros de pleno*

---

<sup>11</sup> ACNUR. *Op. cit.*

<sup>12</sup> ONU MUJERES. [en línea]: Yo sé de género: Una introducción a la igualdad de género para el personal de la ONU.

*derecho en su familia, su comunidad y su sociedad*". Y respecto a la segunda señala que *"es el proceso que consiste en ser justos. Para garantizar la equidad, puede ser necesario tomar medidas especiales temporales que compensen la discriminación o los prejuicios sistemáticos e históricos", se entiende por lo tanto que la equidad de género es un medio para lograr la igualdad de género*".

Tanto los organismos internacionales como nuestra legislación interna<sup>13</sup> han entendido este principio de igualdad desde diferentes aspectos. Uno de ellos es la igualdad ante la ley que busca suprimir todas las clases privilegiadas, castas o estamentos en una sociedad. Así mismo se ha reflexionado y analizado que se entiende por igualdad de condiciones, la cual es definida como *"una idea basada en las proposiciones de que una sociedad justa debe proveer a todas las personas las herramientas básicas (educación, salud, protección laboral, seguridad social) para la auto-sustentación; y que, en todo caso, se requieren medidas especiales para hacer frente a la vulnerabilidad causada por una historia de discriminación; y que toda la sociedad se beneficia de una mayor igualdad y diversidad"*<sup>14</sup>. Esta última tiene relevancia en nuestro tema central para comprender cómo las oportunidades de participación de las mujeres en la política son escasas desde la esfera más interna como los partidos políticos hasta la esfera más pública que son las elecciones de puestos de representación popular.

Otro aspecto en relación a este principio, es la igualdad jurídica, la cual ha sido entendida como la completa abolición de la esclavitud y por lo tanto, todo ser

---

<sup>13</sup> Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en la causa Rol N° 1307-09, de 20 de enero de 2011. Ver también en: DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. ¿Qué clase de igualdad reconoce el Tribunal Constitucional? Revista *Ius et praxis*, 21(2): 319, 2015.

<sup>14</sup> UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES [en línea]: Equidad de género, diversidad sexual y discriminación arbitraria.

humano es considerado como una persona libre en dignidad y derechos ante la ley<sup>15</sup>.

A pesar de la existencia de esta definición legal, posteriormente se analizará que esta premisa no se cumple a cabalidad en nuestro sistema jurídico, y es por esta razón que el Comité de la CEDAW, en sus observaciones finales, señala su preocupación respecto a la falta de una definición de ambos principios mencionados, en nuestro derecho nacional<sup>16</sup>.

### c. Análisis de los artículos de la Convención

Nuestra investigación tiene como base principal el artículo primero que, tal como lo observamos anteriormente, establece las definiciones y aspectos generales de la Convención para comprender de mejor forma el alcance de esta y cómo podría evaluarse la relación con nuestra legislación.

El artículo 7 de la Convención señala que *“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas; b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales; c) Participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país”*<sup>17</sup>. De

---

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> OACDH. [en línea]: Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones. Párrafo 11, 2012. pp. 3.

<sup>17</sup> Artículo 7, CEDAW.

entre todos los componentes del derecho a participar en política, el ser electa no se ve reflejado en nuestro país.

Por esta razón es que se hace necesario ver qué interpretaciones ha tomado, en los diversos espacios internacionales, la participación de la mujer en la política, sus alcances y límites, ya que en el próximo capítulo se analizará la esfera nacional y posteriormente una comparación entre el derecho interno y el internacional, es decir, si se ajusta nuestra nueva “ley de cuotas” a los estándares internacionales.

Específicamente en Chile, durante los años que tiene en vigor el Convenio, han existido diferentes observaciones sobre este mismo tema de participación de la mujer en la vida política. Como lo podremos observar, se logró realizar un cambio importante desde el presente año con la promulgación de la iniciativa que reforma las leyes de votaciones populares y escrutinios, y de partidos políticos, pues anterior a este anuncio las consideraciones constantes que se realizaban al Estado de Chile era legislar al respecto. De todas formas, es fundamental referirnos en igual sentido a las interpretaciones que se han efectuado tanto en el Comité de Expertos de la CEDAW, como las observaciones que se le han realizado a Chile, ver cuáles son los avances concretos y si traerá las consecuencias esperadas que aseguren un efectivo ejercicio de las mujeres del derecho a participar en los cargos políticos y su elección.

Es así que el Comité en la recomendación de 1997<sup>18</sup> se refirió a los objetivos que busca la Convención para lograr la igual participación de hombres y mujeres en la vida política. Para esto ha considerado que *“la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar*

---

<sup>18</sup> ONU MUJERES [en línea]: Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, N°23, 1997

*del mundo y la causa de la paz”, y que esto se refleja además en otras declaraciones y pactos internacionales. Releva la importancia del límite de lo que se entiende por vida pública, la que “abarca todas las esferas de la vida pública y política y no se limita a las indicadas en los incisos a), b) y c) del párrafo. La vida política y pública de un país es un concepto amplio. Se refiere al ejercicio del poder político, en particular al ejercicio de los poderes legislativo, judicial, ejecutivo y administrativo”, entendiendo a la administración pública, también la formulación y ejecución de políticas a todo nivel, es decir, nacional, internacional, regional y local. Pero no deja al margen de acción las organizaciones civiles, juntas locales, organismos femeninos, no gubernamentales y partidos políticos.*

d. Observaciones del Comité de la CEDAW.

Las observaciones de la recomendación se refieren con énfasis a la realidad en la cual ha estado la mujer, generalmente en el ámbito privado, es decir, reducida al hogar, la procreación y a la crianza de los hijos, versus la esfera pública que goza de respeto y prestigio, la que abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera privada y doméstica, y que es ocupada mayoritariamente por hombres. Generalmente esto ha ocurrido por los valores culturales y las creencias religiosas, así como la falta de servicios. En todos los países estas tradiciones han cumplido un papel en el confinamiento de la mujer a actividades del ámbito privado y la han excluido de la vida pública activa.

Al hacer referencia a los regímenes políticos ha sostenido que *“ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. Ni siquiera las*

*democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población”.*

Finalmente señala, haciendo referencia a la Plataforma de Acción de Beijing<sup>19</sup><sup>20</sup>, que la cuestión fundamental es la diferencia entre la participación *de jure* y *de facto* de la mujer en la política y la vida pública en general, teniendo como consecuencia un nuevo estilo político y distinto enfoque de las decisiones políticas.

---

<sup>19</sup> Declaración de Beijing en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, 1995

<sup>20</sup> Surge la necesidad de aclarar y distinguir entre ambos documentos su naturaleza jurídica para analizar a posteriori su obligatoriedad respecto a los Estados. En primer lugar, la CEDAW debe ser comprendida como un tratado, y por lo tanto con una vinculación jurídica con los Estados que la ratifican, es decir, es *hard law*. Por tener esta esencia, la Convención goza de un carácter coercitivo y obligatorio, otorgándole las condiciones necesarias para ser incorporadas, por los medios procedimentales de cada país, al derecho interno de cada uno. En segundo lugar, la Declaración de Beijing, que a primera vista se consideraría *soft law*, esto por sus propias características, de ser una enunciación de meros principios, recomendaciones y sugerencias, todas a rasgos generales, que carecen de fuerza vinculante y poder coercitivo para los Estados que la firman. (BERMÚDEZ, Yoselyn, AGUIRRE, Alix, MANASÍA, Nelly. *El soft law y su aplicación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre*. Frónesis, 13(2): 23, 2006). Aun así, se sostiene que deben ser entendidas como actos jurídicos, que si bien no tienen obligatoriedad revisten de carácter jurídico al ser adoptadas por representantes del Estado. (GUTIERREZ, Cesáreo. *Derecho Internacional Público*. Editorial Trotta. España, 1995. pp. 618). Para una opinión contraria, autores sostienen que *“En el mundo anglosajón, al hard law se lo considera propiamente Derecho, mientras que el soft law está más próximo a la política. Lo que no es aceptable, conforme a la teoría del Derecho y demás fundamentos y comparativa jurídica, es la tendencia actual europeo-continental de calificar a una parte como vinculante y a la otra no”*. (SÁNCHEZ-BAYÓN, Antonio. *Religión, Política y Derecho en las Américas del nuevo milenio*. Revista Jurídica de la Universidad Bernardo O’Higgins, 8(1): 57, 2012.) Respecto a la misma doctrina contraria, se ha analizado por el alcance vinculante y obligatorio de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, para Aguilar: *“A este respecto cabe señalar que se ha afirmado que resoluciones de la Asamblea General, tal como la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, que se han adoptado con amplia mayoría y que se reiteran una y otra vez por el órgano, pueden enunciar principios generales del derecho internacional actual que son universalmente aplicables”*, tal como lo sostienen según el autor, también Gros, Pellet e Ida. (AGUILAR, Gonzalo. *Las fuentes y el alcance del derecho al desarrollo y su indivisibilidad con el derecho a vivir*. Revista *Ius et Praxis*, 23(1): 472-473, 2017)

Respecto al inciso “a” del artículo 7 de la Convención<sup>21</sup> se realiza un estudio entre los Estados partes y sus informes que revelan que, *“si bien la mayoría de ellos han aprobado disposiciones constitucionales y disposiciones jurídicas de otro tipo que reconocen a la mujer y al hombre el derecho igual a votar en todas las elecciones y referéndums públicos, en muchas naciones las mujeres siguen tropezando con dificultades para ejercer este derecho”*, y más aún, esta participación no se hace efectiva al momento de postularse a algún cargo, y mucho más revelador, son los datos sobre cuántas mujeres son finalmente electas.

Es esta misma observación que enumera los obstáculos de la participación de la mujer en la vida política. En primer lugar hace referencia a la poca información con la que cuentan las mujeres sobre los candidatos y sus propuestas, se incluye el mayor porcentaje de analfabetismo femenino y el desconocimiento e incomprensión de los sistemas políticos o de las repercusiones que las iniciativas y normas políticas tendrán en su vida. En segundo lugar se encuentra la doble carga de trabajo de la mujer (trabajo doméstico no remunerado y trabajo remunerado) y los problemas económicos que no le permiten participar con la intensidad esperada en los procesos de campaña o electorales. En tercer lugar, se aprecia una situación *de facto*, lo que no sería el caso de Chile, en que los hombres ejercen presión sobre las mujeres para que no gocen de su derecho a participar<sup>22</sup>. Finalmente, se pueden encontrar también escenarios donde prevalecen actitudes negativas

---

<sup>21</sup> “La Convención obliga a los Estados Partes a que, en sus constituciones o legislación, adopten las medidas apropiadas para garantizar que las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, disfruten del derecho de voto en todas las elecciones y referéndums, y el derecho a ser elegidas. Este derecho debe poder ejercerse tanto de jure como de facto.”. ONU MUJERES. *Op. cit.*

<sup>22</sup> En Bután, por ejemplo, solo puede votar una persona por hogar, donde por tradición era el hombre quien iba en representación de esta. 20 MINUTOS. [en línea]: Al menos 23 países mantienen leyes discriminatorias contra las mujeres,

respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo a éstas<sup>23</sup>.

El inciso “b” de este artículo<sup>24</sup> se refiere a las recomendaciones de lo que deberían realizar los Estados que ratifican el Convenio. Entre alguna de ellas se señala la responsabilidad del Estado de nombrar a mujeres en cargos ejecutivos superiores, dentro de las posibilidades existentes. También a diagnosticar y determinar los obstáculos de las mujeres y formular las medidas necesarias para superarlos, haciendo hincapié en la misma responsabilidad que tienen los partidos políticos de garantizar que las mujeres sean incluidas en las listas partidistas y se propongan candidatas a elecciones en distritos en donde tengan posibilidades de ser elegidas. Esto último es un aspecto relevante en nuestra hipótesis central, ya que podría plantearse que estas mismas organizaciones o grupos intermedios busquen proponer candidaturas femeninas sólo por cumplir con una cuota de género, pero que en la realidad tienen muy pocas posibilidades de ser electas, centrando todo el despliegue partidario en regiones o distritos donde se presentan candidatos hombres con mayores y reales posibilidades de ganar.

En opinión del Comité de Expertos, los Estados partes, si bien han intentado superar los obstáculos y levantar medidas para la igualdad de género en altos cargos de gobierno<sup>25</sup>, incluso en ciertas culturas donde aún se mantienen

---

<sup>23</sup> En Arabia Saudita recién hace 2 años se le permitió el votar a las mujeres. Pero aún existe en la población la desconfianza respecto al género, incluso deben concurrir acompañadas de un hombre a los colegios electorales, y quienes intentaron ser candidatas fueron desclasificadas para cometer sin argumento alguno. INFOBAE. [en línea]: Arabia Saudita permite el voto femenino, pero las prohibiciones siguen, 2015.

<sup>24</sup> Se pide también a los Estados partes que garanticen a la mujer el derecho a la participación plena en la formulación de políticas gubernamentales y en su ejecución en todos los sectores y a todos los niveles, lo cual facilitaría la integración de las cuestiones relacionadas con los sexos como tales en las actividades principales y contribuiría a crear una perspectiva de género en la formulación de políticas gubernamentales.

<sup>25</sup> Constituyen una reducida minoría en los cargos que entrañan la adopción de decisiones relacionadas con la política o el desarrollo económicos, los asuntos políticos, la

monarquías y no pueden suceder el trono o no pueden actuar como juezas en tribunales religiosos, estos no han sido suficientes en sí mismos o eficaces en su aplicación, provocando finalmente que no se supere la barrera de este desequilibrio entre hombres y mujeres en esos cargos.

En consecuencia este mismo organismo realiza recomendaciones para los Estados partes, referidos a este artículo 7º, que servirá para el análisis de la hipótesis del presente trabajo. Una primera recomendación es la incorporación de estas normas de la Convención en las legislaciones internas. En segundo lugar, lograr un equilibrio entre mujeres y hombres que ocupen cargos de elección popular. En tercer lugar, asegurar que las mujeres tomen conciencia de la importancia de su voto y de su participación. Cuarto, eliminar todos los obstáculos para lograr la igualdad entre hombres y mujeres, para así tender a la igual representación en cargos de elección popular. Quinto, destinar una normativa que asegure la no discriminación. Finalmente, alentar a las organizaciones no gubernamentales y a las asociaciones públicas y políticas a que adopten estrategias para fomentar la representación y la participación de las mujeres en sus actividades y hacer efectivos estos derechos.

#### e. Observaciones realizadas al Estado de Chile.

Desde que Chile ratificó la Convención han sido constantes las observaciones que se le han realizado al país respecto a legislar sobre la participación de mujeres en la esfera política. Es así que en el “Examen de los informes presentados por los Estados partes” se hace referencia en dos acápites a este tema. En el primero se analiza que las mujeres han tenido poca presencia en el poder ejecutivo, existiendo un vacío importante en la época de Dictadura militar, pero que se superó en cierta medida con la vuelta de la democracia mediante la integración al gabinete de la ministra del Servicio Nacional de la

---

defensa, las misiones de mantenimiento de la paz, la solución de conflictos y la interpretación y determinación de normas constitucionales.

Mujer (SERNAM). Hace referencia también a la escasa participación femenina en el Poder Legislativo señalando que *“en el periodo de 1990-1994 hay solo tres senadoras y nueve diputadas”*, es decir, solo un 6,4 y 5,8% respectivamente. Por otro lado, felicita el aumento de participación femenina en los partidos políticos, pues su porcentaje va en alza en sus elecciones internas.

En sus recomendaciones finales se señaló que *“se debía corregir los desequilibrios entre la participación de hombres y mujeres en la vida política”*. De relevancia para esta investigación es la recomendación de ese año respecto a los estudios que debería iniciar el SERNAM sobre legislaciones de cuota u otros mecanismos llevados adelante en el derecho comparado, las que se expondrán más adelante en este trabajo.

En 1998, el escenario era marginalmente mejor que los años anteriores (1990-1994), pues sólo aumentó dos cifras uno de los porcentajes anteriores. Pero la Convención hace un informe más enfocado en la realización de actividades que buscaron promover durante esos años para lograr el objetivo central de la CEDAW que es la no discriminación y la igualdad.

En el 2006, las observaciones finales hacen referencia a la elección, por primera vez de una mujer como presidenta de Chile, la que además se autoimpuso la obligación de un gabinete ministerial paritario, además de lograr un 48,4% de mujeres ejerciendo jefaturas en departamentos de Estado y 50% en las gobernaciones<sup>26</sup>.

En esta oportunidad, el Comité insiste en que se *“intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer”* y por consecuencia que tome todas las medidas necesarias para *“acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el*

---

<sup>26</sup> ONU MUJERES. [en línea]: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, párrafo 4, 2006.

*hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política” con especial énfasis en el parlamento que era el más afectado con este sistema.*

En 2012, el Comité reitera su preocupación por los escasos avances en los cargos ocupados por mujeres en el Gobierno, en ambas cámaras del Congreso, en el servicio diplomático, en la judicatura y en los municipios. Además vuelve a enfatizar que esta problemática se relaciona con el sistema electoral vigente en ese año. En consecuencia, exhorta al Estado a tomar medidas especiales para acelerar la participación plena, intensificar los esfuerzos para aumentar la participación de la mujer en la vida pública, tanto a nivel nacional como internacional. Incentiva también a los partidos políticos a que cumplan una función central en este tema, y finalmente solicita al ministro Secretario General de la Presidencia, en ese entonces XX, dar una propuesta de cambio al sistema electoral binominal.

Desde 2015 estas reiteradas observaciones comienzan a generar cambios, y empieza a regir un nuevo sistema electoral que reforma al sistema binominal y que además incorpora expresamente la perspectiva de la Convención, mediante “cuotas de género”. Cumpliendo de cierta forma, como podremos observar, con todas las consideraciones y estándares internacionales. Desde ese año es que comienza un nuevo análisis, donde el fondo se sitúa en qué tan efectiva es esta participación mediante la ley de cuotas, sus límites, interpretaciones, alcances y representatividad real de las mujeres, en cargos de relevancia como es el Congreso.

Por la misma razón esta reforma se debe estudiar desde los parámetros ya mencionados, pero sin antes comprender la evolución que ha tenido la legislación electoral en nuestro país, la que se expone en el capítulo siguiente.



## 2. Evolución de la participación de la mujer en el derecho electoral chileno

### a. Aspectos históricos de la participación electoral de las mujeres

La historia electoral chilena comienza en el siglo XIX consolidando lentamente una democracia institucional y estable. En 1810 se realizaron las primeras elecciones, ocasión en la que se eligió al primer Congreso Nacional<sup>27</sup>. Tras la Guerra de Independencia y las pugnas internas, nuestro sistema político fue sufriendo variaciones de fondo.

Pero a pesar del incremento en la participación y la misma organización gubernamental, será recién en 1935, es decir más de un siglo después, que se les reconoce a las mujeres el derecho a votar. Anterior a esto no existía voluntad alguna de permitirles participar de la esfera pública. El estereotipo femenino, con el rol de madre y dueña de casa, prevalecía mayoritariamente en la sociedad.

La historia electoral para las mujeres comienza de forma tardía. La reflexión social de la participación femenina llevó, en 1875 a que un grupo de mujeres intentara inscribirse para votar en las elecciones parlamentarias y municipales de ese año. En esta oportunidad, en la provincia de San Felipe se interpreta la normativa y deja ejercer su derecho a Domitila Sila y Lepe por cumplir con los requisitos, pues era chilena y sabía leer y escribir. Esta acción trajo como consecuencia que otras mujeres comenzaron a exigir el reconocimiento de su derecho civil. Fueron en primer lugar mujeres de clase alta las que comenzaron con las solicitudes de inscripción, pues la mayoría cumplía los requisitos de ese entonces que era saber leer y escribir.

---

<sup>27</sup> BIBLIOTECA NACIONAL. *Op. cit.*

Tras varias luchas sociales de la época, en 1877 se dictó el llamado “Decreto Amunátegui” que permite a las mujeres ingresar a la universidad. Bastó esto para impulsar la promoción de las aspiraciones de obtener la calidad de ciudadana con los mismos derechos civiles y políticos que los hombres.

El rechazo a la participación femenina se ejemplifica en la ley de 1884, esta señalaba expresamente la prohibición de votar a las mujeres, privándoles del goce de sus derechos civiles y políticos. El origen de esta norma prohibitiva, se encuentra en las décadas anteriores, cuando un grupo de mujeres habría tratado de exigir sus libertades, donde hechos como estos fueron interpretados como una necesidad de tomar medidas al respecto y no de abrir la discusión a la participación de las mujeres en política<sup>28</sup>.

Tuvieron que pasar décadas para que el debate de la participación de las mujeres en la política se retomara. En 1913 los grupos políticos que manejaban el país concluyeron que *“la naturaleza no había capacitado a la mujer para ejercer ese derecho”* y temían la intromisión de ellas en los temas de interés nacional. Pero en 1917 un grupo de mujeres jóvenes, preocupadas por la discriminación en materia de derechos políticos en relación a los hombres, decide presentar a la Cámara de Diputados, una solicitud de reconocimiento que buscaba mejorar estas condiciones. Sin embargo, la propuesta fue rechazada de forma transversal, argumentando *“el atraso doctrinario y la tendencia conservadora y religiosa de las mujeres, lo que las convertía en presa fácil del mercado electoral clerical”*.

Luego, un importante avance ocurre en 1935 con la Ley 5357, que reconoce el derecho a votar y ser elegidas, en el ámbito de las elecciones municipales. Se presentaron 98 candidatas y 25 resultaron electas. Esto provocaría un hito

---

<sup>28</sup> SENADO DE CHILE. [en línea]: Mujeres en política: los derechos con corsé, el voto femenino y su participación en cargos de poder.

importante en la historia de Chile dando paso a las primeras legislaciones al respecto.

En este movimiento de emancipación una de las líderes, que en 1941 redactó la ley de voto femenino y registro único sin distinción de sexo en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, fue Elena Caffarena. Sin embargo, esta iniciativa se retrasaría con la muerte del jefe de Gobierno. Luego, en 1944, la idea vuelve a cobrar fuerza, en el marco del Primer Congreso Nacional de Mujeres<sup>29</sup>, organismo que se dedicó a sistematizar las demandas en contra de cualquier discriminación hacia la mujer, que en ese momento ya representaba el 51% del electorado potencial<sup>30</sup>. El año próximo sería la Federación Chilena de Instituciones Femeninas la que presenta al Senado un proyecto de ley de elecciones, que fue respaldado por senadores y autoridades de todos los sectores. Esto no bastó. Tuvieron que pasar dos años de debates para que en 1949 se lograra la promulgación de la Ley 9292, que otorgó sufragio pleno a las mujeres, participando por primera vez en la elección presidencial de 1952 que dio como ganador a Carlos Ibáñez del Campo.

Desde entonces la participación de las mujeres ha ido en aumento, incluso se señala que en 1970 se logra con poco margen la paridad de género en el marco de las votaciones.

### Evolución de la representación en cargos políticos de la mujer

#### Análisis desde los inicios del voto femenino hasta el retorno a la democracia en 1989

Desde el punto de inicio analizado en el presente trabajo y mencionado anteriormente, el total de votantes ha variado considerablemente. Según los

---

<sup>29</sup> Organizado por 200 instituciones femeninas de todo el país.

<sup>30</sup> SENADO DE CHILE. *Op. cit.*

datos del Senado, en 1952, de un total de 954.131 electores, las mujeres representaban el 32,3%, y en las elecciones posteriores a esa fecha, de un padrón de 1.235.552 las mujeres eran el 35,1%. En 1954 de 2.512.147 de votantes, el género femenino llegó a los 44,1%, significando una evolución positiva respecto a la participación. La cifra que no cambió hasta las últimas elecciones, que contaban con voto voluntario, fue desde el retorno a la democracia en 1989 que el porcentaje de votación femenina alcanzó el 52%<sup>31</sup>.

Con estos datos presentes, en el periodo legislativo 1949-1953 asume como primera senadora María de la Cruz, llegando a ocupar el escaño que dejaba vacante quien se convirtió en presidente de la República, Carlos Ibáñez del Campo, logrando un porcentaje de representación nunca antes registrado de 2,2%. Pero este liderazgo en el parlamento no perduró ya que fue desaforada por presiones políticas<sup>32</sup>. En este mismo periodo, en la Cámara de Diputados las mujeres lograron un 0,6% con la inclusión de Inés Enríquez en reemplazo del fallecido Fernando Maira<sup>33</sup>. Con estos datos, la ley promulgada en 1949 no representaba ningún cambio real en los cargos de elección, ya que ambas mujeres que llegaron a estos puestos no lo hicieron por ser electas, sino que en reemplazo de hombres. Lo que sin embargo, refleja cierta consistencia de los partidos a los que representaban esas mujeres con la causa del movimiento por el derecho a voto femenino. El principal, que apoya a ambas candidatas, es el Partido Femenino Chileno. Pero también durante la primera campaña de María de la Cruz la respaldaron La Alianza Nacional del Pueblo y la colectividad "Democráticos de Malaquías Concha".

---

<sup>31</sup> SENADO DE CHILE. *Op. Cit.*

<sup>32</sup> Por motivos netamente políticos se le adjudicó una acusación para inhabilitarla por tener supuestas vinculaciones con las ideas de Juan Domingo Perón que pretendían realizar ventas de diferentes locaciones y objetos con dineros que no le pertenecían. Finalmente el Senado encargó una investigación a una comisión especial que la declaró inocente. Sin embargo, el Senado pasó por alto el dictamen de esta, terminando por inhabilitarla definitivamente. GAVIOLA, Edda, *et al.* Queremos votar en las próximas elecciones. Historia del Movimiento Sufragista Chileno, 1913-1952. 2º. ed. Santiago: LOM Ediciones, 2007. pp. 135

<sup>33</sup> SENADO DE CHILE. *Ibíd.* .

En el siguiente periodo que va desde 1953 a 1957, no hubo escaños ocupado en el Senado por mujeres, y en la Cámara de Diputado se mantuvo el mismo porcentaje anterior, pero esta vez ocupado por Lía Lafaye del Partido Femenino, quien esta vez sí fue electa por votación popular.

En esta última cámara se produjo un cambio significativo en el periodo siguiente (1957-1961), pues fueron tres mujeres electas para ocupar estos cargos, aumentando el porcentaje a 2,04%. En el Senado sin embargo se mantenía un 0% de representación. Aquel escenario se mantuvo el próximo periodo entre los años 1961 a 1965, incluso decayendo a 1,3% la participación en la Cámara de Diputados.

Entre los años 1965 y 1973, con la suma de algunas senadoras que lograron el escaño por reemplazo, más la elección de Julieta Campusano del Partido Comunista, se logra por primera vez un 4,4% de representación femenina en el Senado. En este mismo período en la Cámara baja se logra un incremento importante de once mujeres debido a la alta participación de uno de los partidos que comenzaba a tomar fuerza en la época, la Democracia Cristiana. Aunque esta última tendencia no se mantuvo en el período entre 1969 y 1973 bajando considerablemente a 4,6%.

Esta dispar e incipiente representación en el Congreso se estancó en los años de Dictadura, periodo en que se disolvió el Congreso Nacional. Sin embargo, en este periodo las mujeres tuvieron un rol importante en los movimientos políticos y sociales que se vivenciaban en nuestro país<sup>34</sup>. Las mujeres lideraron luchas sociales importantes como las mancomunales, ollas comunes, organizaciones religiosas y estudiantiles. Además desde la esfera estrictamente política, asumieron con valentía la clandestinidad y la resistencia desde su

---

<sup>34</sup> MORA, Claudia (ed.). Desigualdad en Chile, Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013. pp. 249.

militancia en los partidos políticos perseguidos. Con este mismo rol, la participación de las mujeres fue clave para la recuperación de la democracia, y su voto fue fundamental para el plebiscito de 1988. Con el retorno de la democracia la representación en los escaños parlamentarios por mujeres ha sido reducida y muy lenta, sin superar el 20%.

#### Observaciones desde 1990 a 2012 de la CEDAW en relación a la representación de la mujer en la política

El Comité de Expertos de la Convención ha señalado que la participación de la mujer se ha incrementado en los últimos años, pero que aún es escasa<sup>35</sup>. En 1990 la única mujer que ocupaba un cargo ministerial era Soledad Alvear en el SERNAM. En el Congreso, entre 1990 y 1994, sólo había tres senadoras que constituían el 6,4% y nueve diputadas que correspondían al 5,8%<sup>36</sup>. En el Poder Judicial no es distinto, ya que cuenta con una fuerte estratificación, pero se hace énfasis que en el año de la observación (1995) por primera vez se nombra una ministra en la Corte de Apelaciones, lo cual no ocurre en la Corte Suprema en la misma fecha. Son los partidos políticos que han avanzado más aceleradamente en lograr la participación igualitaria entre hombres y mujeres, principalmente en su democracia interna. Sin embargo, aún no se logra llegar a este porcentaje en los cargos directivos de los mismos. También se hace referencia a la ausencia de participación de las mujeres en organizaciones sociales, haciendo referencia a sindicatos, federaciones de estudiantes y la sociedad civil en su conjunto.

La observación del Comité hace énfasis en la elección presidencial de 2005, donde es electa la primera presidenta de la República, quien constituye un

---

<sup>35</sup> Examen de informes presentados por los Estados partes de conformidad al artículo 18 de la CEDAW, Chile, 1995. pp. 12.

<sup>36</sup> *Ibíd.*

gabinete ministerial paritario, replicando la medida en las jefaturas, departamentos de Estado y gobernaciones<sup>37</sup>.

En 2011, el Comité realiza un análisis entre 1994 y 2014 separándolos por periodos, con los porcentajes de participación y representación en el Senado y en la Cámara de Diputados<sup>38</sup>.

Periodos	Mujeres senadoras	Mujeres diputadas
1994-1998	7,9%	7,5%
1998-2002	7,9%	11,7%
2002-2006	5,3%	12,5%
2006-2010	5,3%	15%
2010-2014	13,1%	14,2%

Considerando que desde 1990 se han realizado seis elecciones parlamentarias, en este examen el Comité señala que *“si bien la participación de las mujeres ha aumentado, estas cifras están lejos de la meta internacional convenida ascendente a un 40%, representando las mujeres tan solo un 13,9 del total de miembros en el parlamento”*<sup>39</sup>.

Es necesario observar y analizar la participación y el goce de los derechos de las mujeres desde todos los ámbitos políticos, no solo a nivel del Congreso, ya que una de las elecciones más representativas, en el sentido de las fuerzas políticas y que cuenta con más puestos y cercanía con la ciudadanía, son las elecciones municipales, que hasta el momento habían sido muy poco estudiadas.

<sup>37</sup> Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile. 36º período de sesiones, 2006.

<sup>38</sup> Examen de informes presentados por los Estados partes de conformidad al artículo 18 de la CEDAW, Chile, gráfico 6, 2011. pp. 21.

<sup>39</sup> *Ibíd.*

Por esta misma razón el Comité de la CEDAW en su examen señala que en 2011 existían solo 42 mujeres desempeñando el cargo de alcaldesa. A nivel de concejales hasta 2008 se contaba con un 23,2%, cifra que aumentó de diez puntos desde 1990, esperando a petición de la Convención, llegar en 2015 a un 40%<sup>40</sup>.

Número de concejales periodo 2004-2008, por sexo.

Región	Hombres	Mujeres	Total
Arica y Parinacota	21	5	26
Tarapacá	34	8	42
Antofagasta	43	14	57
Atacama	43	11	54
Coquimbo	67	26	93
Valparaíso	190	46	236
O`Higgins	162	38	200
Maule	147	32	179
Biobío	273	57	330
Los Ríos	64	10	74
La Araucanía	157	36	193
Los Lagos	153	30	183
Aysén	46	14	60
Magallanes	39	23	62
Metropolitana	238	108	346
Total	1677	458	2135

<sup>40</sup> Examen de informes presentados por los Estados partes de conformidad al artículo 18 de la CEDAW, 2011. *Op. cit.*

Como se puede observar hasta 2011 existía una baja en la participación de las mujeres en todos los ámbitos, específicamente según el último gráfico en las elecciones municipales, alcanzando sólo el 21,45%, lo que como señalamos anteriormente está muy lejos de los estándares internacionales de un 40%. Aún más preocupante es el escenario a nivel del Congreso Nacional.

Considerado estos resultados, poco se ha avanzado en la actualidad, pues según los porcentajes que ha dado Comunidad Mujer *“tenemos un 15,8% de ellas en el Poder Legislativo, mientras que el promedio mundial alcanza el 21,8% y el de América un 25,2%. De los países que renovaron Parlamentos en 2013, Chile se ubica entre los que menos aumentaron su representación femenina, con solo un 1,7% (IPU), escenario que probablemente se modificará con la pronta entrada en vigencia de la Reforma al Sistema Electoral que incluye cuotas de género”*<sup>41</sup>. Dado este escenario, sería posible comenzar a hablar sobre una anomalía y debilidad democrática, ya que estas cifras no sufren un cambio significativo en el Poder Ejecutivo donde se alcanza sólo un 39% de ministras<sup>42</sup> y en el poder local sigue siendo más inquietante, ya que a nivel de alcaldesas solo llegamos al 12,7% y sobre concejales al 24,9%, siendo esta última una de las elecciones a las cuales más posibilidades podrían tener las mujeres, por las razones ya expuestas (mayor representativas de los cargos).

Con todos los datos a la vista, se hacía necesario reflexionar y finalmente legislar sobre posibles cuotas en estos espacios, para hacer efectiva su

---

<sup>41</sup> COMUNIDAD MUJER. [en línea]: Liderazgo político.

<sup>42</sup> El gabinete paritario que conformó inicialmente la presidenta Michelle Bachelet en su primer gobierno (2006-2010) se vio modificado en el primer año de gobierno con el cambio de la ministra de Economía Ingrid Antonijevic por Alejandro Ferreiro. Pero fue en el segundo año de mandato cuando se desmoronó completamente, con los reemplazos de mujeres por hombres en las carteras de Defensa, Secretaría General de la Presidencia y Energía. En 2008 se sumaron cambios ministeriales de mujeres por hombres en las reparticiones de Salud y Minería. En el comienzo del gobierno, doce secretarías de Estado eran encabezadas por mujeres, mientras que al final de éste (por los cambios que también se realizaron a la inversa de hombres por mujeres) diez quedaron con mujeres titulares. VALDÉS, Teresa (ed.). *¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet*. Santiago, Chile: CEDEM, 2013. pp. 120-123.

participación y lograr los Objetivos del Desarrollo del Milenio de 2015 de Naciones Unidas<sup>43</sup>, los que buscan, en su número 3, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, teniendo como indicador que las mujeres están accediendo lentamente al poder político, pero por lo general gracias a cuotas y otras medidas especiales.

Sin embargo, esta solución de legislación por cuotas requiere ser analizada más exhaustivamente, ya que depende del fondo del proyecto si podrá intencionar y lograr una participación efectiva de la mujer y no terminar siendo solo una declaración de buenas intenciones. Este análisis se presentará en el siguiente capítulo.

---

<sup>43</sup> Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad de la extrema pobreza, hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Los objetivos han reavivado esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo.

### **3. Análisis de las normas de la ley 20.840 a la luz de la CEDAW y Derecho comparado/extranjero.**

Dadas todas las falencias y dificultades de la participación de las mujeres en política, descritas anteriormente, es que se hace necesario comenzar a discutir un fortalecimiento en la materia y su reglamentación, tanto por las observaciones que el Comité de la Convención ha realizado a Chile, como para avanzar en una sociedad más justa e igualitaria.

Por esto analizaremos las leyes de cuotas desde una perspectiva teórica, para posteriormente estudiar de mejor manera su aplicación práctica en la reforma a la Ley de Votaciones Populares y Escrutinios que el pasado año se aprobó en nuestro país y que trata, entre otras modificaciones, sobre la incorporación de cuotas de género en las candidaturas de las próximas elecciones parlamentarias, que tuvieron lugar el presente año. Pero también se realizará una breve observación de cómo este tipo de legislación se ha implementado en otros países de Iberoamérica

#### **a. Leyes de cuotas**

Partimos del supuesto que existe un desequilibrio en los espacios de participación política que hace necesario realizar acciones positivas como lo son las leyes de cuotas de género, para incentivar y propender una igualdad de oportunidades entre diferentes grupos o individuos. Es por esto que las leyes de cuotas se han definido como *“un mecanismo por el cual se pretende alcanzar una igualdad efectiva de diferentes grupos sociales en el acceso a cargos de decisión o elección popular”*<sup>44</sup>, y en este caso particular, nos referiremos a las cuotas de género. Estas legislaciones nacen desde la visión existente donde las condiciones sociales, por sí solas, como quedó de

---

<sup>44</sup> RÍOS, Marcela. Cuotas de género. Democracia y representación. Santiago, Chile: FLACSO, 2005. p. 30.

manifiesto en los capítulos anteriores, no solucionan las desigualdades presentes en una sociedad.

La idea central de las cuotas de género es seleccionar a mujeres para puestos en los espacios públicos de participación, y de toma de decisiones, para así garantizar que no queden marginadas de la esfera pública o tengan finalmente una presencia secundaria en ella. Si bien se podría lograr esta igualdad sin medidas legislativas, éstas se realizarían en un tiempo muy prolongado, y queda de manifiesto que, por más que todos y todas tengamos el mismo derecho a votar y ser elegidos, esto no se ha visto reflejado en la elegibilidad de mujeres en los puestos de decisión, sirviendo estas como un sistema acelerador de inclusión.

Las cuotas pretenden por lo tanto, restablecer una proporcionalidad y para ello es necesario determinar un porcentaje mínimo y máximo de representación por sexo. Son necesarias por diversas razones, entre ellas porque la democracia, en su dimensión más acotada, implica el derecho de todo ciudadano a elegir a sus representantes pero también a ser electo como tal, y en la actualidad las mujeres no gozan de ese derecho de forma igualitaria, además de considerar que tanto hombres y mujeres representan distintas perspectivas de los problemas públicos, miradas diversas que provienen de la condición de hombre y mujer<sup>45</sup>.

Las cuotas implican que las mujeres deben constituir un número o porcentaje determinado de miembros, tanto a nivel de candidaturas internas propias de los partidos políticos o a nivel nacional, o incluso por medio de escaños reservados. De esta manera equilibrar las condiciones de competencia, reduciendo las ventajas, muchas veces desmedida, con la que cuentan los

---

<sup>45</sup> RÍOS. *Op. cit.*

individuos que pertenecen a los grupos de poder, que en su mayoría son liderados solo por hombres.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), organismo dependiente de la Organización de Estados Americanos, consciente de estos nuevos desafíos, desarrolló un informe respecto a la participación de la mujer en la política, *“El camino hacia la democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en América”*<sup>46</sup>, en el cual se profundiza en los diferentes poderes del Estado y el rol de la mujer en ellos.

En dicho análisis, respecto al Poder Legislativo, la CIDH ha expresado *“su preocupación por el acceso tan limitado de las mujeres en la representación legislativa en la región, señalando la dificultad de mantener el progreso en la representación de las mujeres con cada nueva elección parlamentaria”*<sup>47</sup>. En esta misma perspectiva, según este informe, es fundamental avanzar en igualdad respecto a la esfera pública y señala que *“la implementación de medidas temporales especiales, como las leyes de cuotas, ha ayudado a acelerar el nivel de representación de la mujer en varios países de la región.”*<sup>48</sup>

Estas medidas afirmativas han logrado un gran avance en los países en los cuales se ha implementado, pero *“a pesar del aumento de mujeres en el parlamento y los esfuerzos realizados por estos legisladores para movilizar dentro de sus legislaturas el comportamiento de las mujeres en el ámbito*

---

<sup>46</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Informe: The road to substantive democracy: Women`s political participation in the Americas”, documento 79, 2011.

<sup>47</sup> Traducción propia. Original en inglés: *“The comission has expressed concern over women`s very limited access to legislative representation in the caribe, noting the diffuculty of maintaining progress in women`s representantion with each new parliamentary election.”* CIDH. *Ibíd.* pp. 20.

<sup>48</sup> Traducción propia. Original en inglés: *“The implementation of special temporary measures, such as quota laws, has helped accelerate the level of woman`s representantion in a number of countries of the region”.* CIDH. *Op. Cit.* pp. 20.

*público, uno de los desafíos más importantes que enfrentan las sociedades democráticas es lograr una participación política más equitativa entre hombres y mujeres en todos los niveles legislativos de la región”<sup>49</sup>.*

*Así la Comisión recomienda “a los Estados que aún no lo hayan hecho, que implementen medidas temporales especiales diseñadas para aumentar la participación de las mujeres en el parlamento, como la ley de cuotas de género”.<sup>50</sup>*

*También se han formulado otras formas de incentivo para superar esta barrera de género, como lo son “los comités de equidad de género, organizaciones y redes de mujeres parlamentarias, adaptar las prácticas e instalaciones parlamentarias para atender las necesidades de las mujeres, realizar actividades de investigación y recopilación de información para sensibilizar al Parlamento sobre las necesidades de los legisladores, tanto hombres como mujeres, y asignar más fondos a los parlamentos para servicios de apoyo y extensión sobre la materia”.<sup>51</sup>*

Estas medidas se pueden implementar tanto por vía constitucional, legislativa o incluso por iniciativa de los propios partidos políticos. Las primeras dos por su

---

<sup>49</sup> Traducción propia. Original en inglés: “Despite the increased of women in parliament, and the efforts made by these lawmakers to mobilize within their legislatures on behalf of women’s issues, one of the most significant challenges facing democratic societies is achieving more equitable political participation between men and women in all legislative bodies of the region”. CIDH. *Ibíd.* pp. 22.

<sup>50</sup> Traducción propia. Original en inglés: “Therefore, the Commission recommends, to any state that has yet to do so, to implement special temporary measures designed to increase women’s participation in parliament, such as gender quota law”. CIDH. *Ibíd.* pp. 22.

<sup>51</sup> Traducción propia. Original en inglés: “Some of the global strategies adopted to achieve greater levels of equality both within and beyond the parliament include: promoting the establishment of gender equity committees and organizations and networks of women parliamentarians (caucuses): adapting parliamentary practice and facilities to address the needs of female parliamentarians: conducting research and training activities to raise awareness within parliament of the needs of both men and women lawmakers: and allocating more funding to parliaments for support and outreach services”. CIDH. *Op. cit.* pp. 24.

propio carácter, son obligatorias para todos los movimientos políticos, en cambio la tercera son medidas adoptadas de forma voluntaria por los propios partidos, pero a pesar de este antecedentes, estos han logrado una mayor incidencia al respecto<sup>52</sup>.

Tipo de cuotas	Número de países
Constitucional	13
Ley electoral	37
Partidos Políticos	73

Todo depende finalmente de las normas mismas, de la especificidad que le den los sistemas electorales, de las posibles sanciones por su incumplimiento, de la estructura general de oportunidades que ofrezca el país donde se implementan, incluso se parte también de la base de la buena fe de los partidos políticos y de las mismas instituciones del Estado. En el mismo sentido, según el sistema de cuotas que se establezcan, se puede exigir un mínimo de participación de mujeres, pero también podría ser que se busque la neutralidad de género y se establece un monto máximo para ambos sexos, por ejemplo que ninguno de los dos supere el 60% o menos del 40%, que es lo que ocurre con nuestra nueva legislación.

Pero como ya se ha señalado, no basta solo con cumplir con esta legislación a nivel de candidaturas, pues podría suceder que por esta razón se le dé la oportunidad a mujeres en ciertos distritos o comunas donde no existe la posibilidad de ser electa. Para evitar dicho actuar se debe realizar un “*mandato de posición*” o la “*alternancia en la lista*”<sup>53</sup>, es decir, situar a la mujeres desde el principio de la lista en alternancia de cada dos hombres, una mujer. También podría ser una alternancia de uno y uno, dependiendo del porcentaje mínimo

<sup>52</sup> RÍOS. *Op. cit.* pp. 32.

<sup>53</sup> RÍOS. *Op. cit.* pp. 33

que se haya estipulado en las respectivas legislaciones. La primera situación es lo que ocurre en Argentina, específicamente en su papeleta de sufragio<sup>54</sup>.

Por esto es fundamental analizar las diferentes formas de aplicación de estas leyes positivas. Existen tres tipos a nivel mundial, escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas<sup>55</sup>.

Las primeras son políticas que literalmente reservan escaños para las mujeres de diferentes organizaciones de este tipo, garantizando así un mecanismo de elección eficaz que exige un mínimo de actores femeninos. Generalmente esta proporción es muy baja, *“algunas políticas para escaños reservados exigen cantidades tan bajas como 1 o 2% de todos los escaños, a pesar de que hay excepciones importantes, como la política de un 30%, adoptada recientemente en Tanzania”*<sup>56</sup>. Estos sistemas comenzaron a surgir primero en la década de los 30, pero recién en el 2005 han sido adoptadas con mayor fuerza, pues se han convertido cada vez más en una medida importante para los países que han tenido niveles muy bajos en participación política de las mujeres. Específicamente se concentran con mayor fuerza en África, Asia y el Medio Oriente.

Esta reserva de escaños, por lo general es por medio de reformas constitucionales que establecen listas electorales separadas para las mujeres, designando distritos separados para las candidatas femeninas, o también asignan escaños a los partidos políticos de acuerdo a su proporción en las votaciones populares<sup>57</sup>.

La segunda opción planteada anteriormente son las cuotas de partidos, las que son adoptadas de forma voluntaria por estos mismos para requerir una

---

<sup>54</sup> CÓDIGO ELECTORAL DE LA NACIÓN. (Argentina), artículo 60 bis.

<sup>55</sup> RÍOS, Marcela, HORMAZÁBAL, Daniela, COOK, Maggi. *Op. cit.* pp. 28.

<sup>56</sup> *Id.*

<sup>57</sup> La reserva de escaños ha sido una medida mayormente utilizada en África, Asia y el Medio Oriente. *Id.*

proporción determinada de mujeres entre sus candidatos. Como su origen se realiza en la esfera interna de las organizaciones, estas difieren de los escaños. Se comenzaron a adoptar en la década de los 70 por varios partidos y movimientos de izquierda en Europa Occidental. Como se expuso, en la actualidad es una de las medidas más comunes, ya que se realizan en prácticamente todos los partidos, de todo el espectro ideológico y en todas las regiones del mundo<sup>58</sup>.

Por lo general estas cuotas son adoptadas por medio de cambios en los estatutos de los propios partidos políticos, con el objetivo de incentivar (o forzar) a las élites partidarias a reconocer y acabar con los sesgos existentes. En la reforma de nuestro país que se analizará en el próximo enunciado, también se realiza un ajuste respecto a los partidos políticos, aun cuando la gran mayoría ya cuenta con una cuota de género para sus diferentes elecciones y candidaturas.

El tercer mecanismo son las cuotas de escaños en los órganos legislativos, las cuales son dictadas por los parlamentos de cada país, obligando a todos los partidos a nominar una cierta proporción de candidatas femeninas. Todo lo anterior, atendiendo a los procesos de selección más que al número de mujeres realmente elegidas. Generalmente estas cuotas disponen que el género femenino forme un porcentaje de todos los candidatos, que oscila entre un 25% a 50%. Este es el mecanismo adoptado en nuestro país, consagrando una cuota del 40%.

Estos mecanismos se conocen en las legislaciones más recientes al respecto, apareciendo por primera vez a principios de la década de los 90, las que se

---

<sup>58</sup> El Salvador, con la reforma a la Ley de partidos políticos que establece un 30% de cuotas de género en el año 2000. En Italia las leyes Nº 276 y 277, establece una cuota de género de 50% en su parlamento, en el año 1993. RÍOS, Marcela, HORMAZÁBAL, Daniela, COOK, Maggi. *Op. cit.* pp.34

han hecho mucho más comunes mientras se incrementa la cantidad de países que la han adoptado como política. Con algunas excepciones específicas se señala que, *“estas tienden a situarse en países en vías de desarrollo, particularmente en América Latina, y/o en sociedades post conflictos, principalmente África, el Medio Oriente y el Sureste de Europa”*<sup>59</sup>.

En la mayoría de los casos estas cuotas en los escaños de órganos legislativos se realizan por medio de reformas constitucionales o a la ley electoral para así lograr alterar el significado de la igualdad y representación que informan los procesos de selección de candidatos. Buscan en consecuencia, legitimar la acción positiva y reconocer al género como una entidad política dentro del sistema electoral. Es en este tipo de legislaciones donde se han visto más casos y donde se puede realizar una breve comparación para simular el efecto real que podría tener en nuestro país, entendiendo que recién en las próximas elecciones parlamentarias del presente año se aplicarán por primera vez. Positivamente donde se han implementado estas medidas, se ha logrado un avance respecto a elegibilidad de éstas.

**Tabla núm. 3<sup>60</sup>**

País.	Ley de cuotas en la Cámara Baja	Año de adopción	% de mujeres antes de cuotas	% de mujeres después de cuotas	Impacto de las cuotas, puntajes.
Argentina	30%	1991	8,7% (1989)	35,0% (2005)	+26,3
Perú	25%, 30%	1997, 2001	10,8% (1995)	29,2% (2006)	+18,4
Bélgica	33%	1994	9,4% (1991)	34,7% (2003)	+25,3

<sup>59</sup> RÍOS, Marcela, HORMAZÁBAL, Daniela, COOK, Maggi. *Op. cit.* pp. 31-32.

<sup>60</sup> *Id.*

Francia	50%	1999-2000	10,9% (1997)	12,2% (2002)	+1,1
Indonesia	30%	2003	8,0% (1999)	11,3% (2004)	+3,3
Corea del Sur	30%	2000	3,7% (1996)	13,4% (2004)	+9,7
Nigeria	10%, 25%	2001, 2004	1,2%	12,4% (2004)	+11,2
Ruanda	30%	2003	25,7% (1994)	48,8% (2003)	+23,1

Analizar cuál de los tipos de cuotas son más efectivas que otras es complejo, pues todas tienen distintas variantes que hacen que su resultado se vea desvirtuado. Dependerá por tanto, como ya se señaló, de la especificidad de cada una, de las variaciones que tendrán estas en sus porcentajes, además de los resultados combinados de las mismas cuotas y de factores políticos, sociales, económicos y culturales que por lo general ya están operando cuando estas entran en vigencia.

Como se ha afirmado, Chile con su reforma del año anterior se encasilla en uno de los tipos que se observaron, específicamente en las cuotas legislativas, donde se busca cierta neutralidad de los géneros, ya que ninguno de los sexos puede superar el 60%, lo cual será analizado en el siguiente apartado.

### **Ley 20.840**

El 6 de mayo de 2014 se ingresó a la Cámara de Diputados el mensaje presidencial con el que se inicia el proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional (boletín 9326-07). Tras casi un año de

tramitación legislativa,<sup>61</sup> la nueva legislación fue aprobada por ambas cámaras del Congreso y promulgada como ley núm. 20.840, publicada en el Diario Oficial de 5 de mayo de 2015.

El objetivo de esta iniciativa, según se declara en el mensaje presidencial, apunta a “*avanzar hacia un Congreso que represente adecuadamente a hombres y a mujeres*”<sup>62</sup>. Con dicho fin, en el artículo primero literal b, se incorpora una cuota de género, requiriendo a cada partido político, integre o no un pacto, que su nómina total de postulantes a la Cámara y al Senado cumpla el requisito de que ningún género supere el 60% del total de candidaturas presentadas. Esta norma se propone como transitoria, aplicable a las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, en el entendido que “su propósito es romper una situación inicial en la que operan fuertes e invisibles barreras de entrada”<sup>63</sup>.

Complementario a ello, el proyecto establece, en su artículo segundo transitorio, un mayor aporte fiscal para los partidos (hasta 500 UF) en función del número de mujeres que salgan electas, tanto a la Cámara de Diputados como al Senado, ello para alentarlos a presentar candidatas en territorios donde tengan reales posibilidades de éxito. La norma descrita también se aplica transitoriamente a las próximas cuatro elecciones parlamentarias.

Posteriormente, el 1 de julio de 2014, la Presidenta de la República formuló una indicación que disponía que las candidaturas originadas en elecciones primarias no debían cumplir con la proporción de hombres y mujeres

---

<sup>61</sup> Resulta claro y patente que la tramitación del referido proyecto de ley no fue pacífica. Para muestra, un botón: el Ejecutivo hizo uso de las urgencias legislativas en diecinueve ocasiones y en otras cinco formuló indicaciones al proyecto; por su parte, senadores recurrieron de inconstitucionalidad respecto del proyecto ante el Tribunal Constitucional (sentencia rol núm. 2777 de 30 de marzo de 2015).

<sup>62</sup> Mensaje, 2014, p. 10.

<sup>63</sup> Mensaje, 2014, p. 10.

establecida por la cuota de género<sup>64</sup>. Esta indicación distorsionaba completamente el alcance original del proyecto, puesto que podría llegarse al extremo de que si se sometieren todas las candidaturas al sistema de elecciones primarias, la cuota de género no se aplicaría en ningún caso.

La misma indicación modificaba el incentivo fiscal de 500 UF por mujer electa, repartiéndose en 200 UF para el partido político y 300 UF para la candidata. No obstante, mediante nuevas indicaciones de 14 y 22 de julio de 2014, se volvió al aporte de 500 UF íntegro para el partido político y se estableció un nuevo aporte de 0,01 UF por cada voto obtenido por las candidatas, fueren o no electas<sup>65 66</sup>.

Finalmente, el texto de ley aprobado por ambas cámaras del Congreso Nacional logró compatibilizar la cuota de género con las elecciones primarias, al disponer que los partidos políticos sólo podrán nominar por esta vía hasta el 40% del total de candidaturas a diputado o senador que pueda declarar en la elección definitiva, garantizando así que ningún género supere el 60% del total de candidaturas presentadas, con independencia de la forma de nominación de las candidaturas<sup>67</sup>.

En cuanto al incentivo económico a las mujeres candidatas, mantuvo la fórmula establecida en la última indicación de 500 UF para el partido político y 0,01 UF por cada voto obtenido por las candidatas, fueren o no electas. Lo novedoso de la redacción definitiva del texto legal es que dispone que con cargo al aporte de 500 UF, “los partidos políticos podrán implementar programas y desarrollar

---

<sup>64</sup> Oficio N° 241-362, p. 2.

<sup>65</sup> Oficio N° 281-362, p. 2.

<sup>66</sup> Oficio N° 312-362, p. 1.

<sup>67</sup> Oficio N° 11.685, pp. 22

actividades de fomento a la inclusión y participación de las mujeres en política"<sup>68</sup>.

No nos referiremos en esta ocasión al trámite de control de constitucionalidad del proyecto de ley en sede del Tribunal Constitucional, el cual abordaremos en los siguientes capítulos.

### **c) Derecho comparado y extranjero.**

Han sido varios Estados los que han implementado diferentes políticas positivas sobre esta materia, pero las razones para seleccionar las legislaciones de Argentina y España son, en particular, que ambos Estados tuvieron dos formas distintas de implementación de leyes de cuotas de género, además comenzaron a legislar al respecto posterior a un escenario interno de manifestaciones y organizaciones de mujeres, característica fundamental de la reforma en nuestro país, y finalmente por el resultado que ambas han tendido en sus respectivas regiones. La Ley 20.840 avanza en el mismo sentido de estas legislaciones, pero a su diferencia, en los otros Estados han sido probadas por más años, por lo tanto en más elecciones y por cierto mostrando más resultados.

#### **a. España**

La elección de este país no es azarosa: compartimos con la madre patria los rasgos identitarios propios de la cultura hispanoamericana, por tanto, sociedades patriarcales donde el género forma parte de la trama de posiciones sobre las cuales se justifican las relaciones jerárquicas y desigualdades de poder.

---

<sup>68</sup> Oficio N° 11.685, p. 17.

No sólo eso, sino que nuestra historia política e institucional guarda numerosas similitudes, en especial en el pasado reciente: dictaduras militares (España entre 1939 y 1975 y Chile entre 1973 y 1990), transiciones pactadas a gobiernos democráticos (Adolfo Suárez en España y Patricio Aylwin en Chile) y constituciones de reciente data (España en 1978 y Chile en 1980).

Finalmente, en ambos países se han dado ciertos avances en materia de poder político y relaciones de género: Chile ha elegido dos veces a una mujer presidenta (Michelle Bachelet en 2006 y 2014) y España, si bien no ha elegido mujeres gobernantes, ha destacado por implementar gabinetes ministeriales paritarios y una legislación de avanzada<sup>69</sup>.

La nación ibérica ha llevado a cabo transformaciones institucionales de carácter estructural en pos de la equidad de género, a través de la implementación de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, promulgada en 2007, que *“se inscribe en un modelo igualitario, éste implica transformaciones que exigen que se involucre a hombres y mujeres, así como a las empresas y el Estado”*<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> El conflicto en España entre la participación política y las mujeres se arraiga desde los inicios del siglo XIX, donde el poder político se concentraba en el monarca. Particularmente desde el año 1500 con la Casa de Austria y de Borbón todos los monarcas hasta Felipe VII fueron varones. La razón está en la llamada Ley Sálica, dictada por Felipe V, que determinaba que las mujeres solo podrían heredar el trono de no haber herederos varones en la línea principal (hijos) o lateral (hermanos y sobrinos). Recién en 1830 asume por primera vez una mujer como reina de España, Isabel II. Precisamente en relación al orden sucesorio, se advierte la misma característica que los últimos siglos e incluso en la actualidad: en ningún momento se ha regulado la igualdad en el acceso al trono entre los hombres y las mujeres. No restablece la Ley Sálica, ni la exclusión de la mujer ni para sí ni para sus descendientes, pero sí la preferencia del varón sobre la mujer dentro del mismo grado y línea, de forma coincidente con la actual Constitución española. *Vid.* Comentarios sobre el principio de igualdad y género en RICOY, Rosas. Comentarios sobre el principio de igualdad y género en la Constitución de Cádiz. Revista de Derecho Político, 82: p. 482, 2011.

<sup>70</sup> STIEGLER, Barbara, GERBER, Elisabet. Género y poder. El significado del género en los más altos cargos políticos: los casos de Alemania, Chile, Argentina y España. Santiago, Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009. pp. 41.

Esta ley se estructura en un título preliminar, ocho títulos, treinta y una disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. En su artículo 14 se establece como uno de los criterios generales de actuación de los poderes públicos *“la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”*.

En lo que se refiere a cuotas de género, esta ley modifica el artículo 44 bis de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, disponiendo que las candidaturas que se presenten a las elecciones municipales y parlamentarias - autonómicas, nacionales y Parlamento Europeo- *“deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento”*.

Esta ley fue recurrida por inconstitucionalidad, a iniciativa de parlamentarios del Partido Popular, ante el Tribunal Constitucional de España, el cual, en sentencia de enero de 2008, ratificó la plena constitucionalidad de las cuotas de género establecidas en este cuerpo normativo, señalando, entre otros puntos, que *“no se trata, pues, de una medida basada en los criterios de mayoría/minoría (como sucedería si se tomase en cuenta como elementos de diferenciación, por ejemplo, la raza o la edad), sino atendiendo a un criterio (el sexo) que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados”*<sup>71</sup>.

El efecto que ha tenido esta ley ha sido gigantesco. Si en las primeras elecciones tras el fin de la Dictadura franquista en 1977 fueron elegidas sólo 21 parlamentarias (apenas un 6%), en los últimos comicios de junio de 2016 fueron elegidas 139 legisladoras (un 39,42%). Este resultado pone a España a

---

<sup>71</sup> Tribunal Constitucional de España, STC 12/2008, de 29 de enero de 2008 (BOE núm. 52, de 29 de febrero de 2008).

la cabeza de los principales países de Europa en cuanto a presencia parlamentaria femenina<sup>72</sup>.

Argentina.

El país trasandino fue pionero en la promulgación de, lo que llaman, “ley de cupo”, en el año 1991, la cual estableció que las listas de candidatos que propusieran los partidos políticos, deberían estar compuestas por un mínimo del 30% de mujeres. Esta legislación tuvo que ser modificada en los dos años posteriores a su entrada en vigencia, para asegurar el cumplimiento y eficacia del espíritu de la ley.

Esta modificación agregó dos enmiendas, las cuales estipulaban que los puestos en las listas deberían estar en posiciones donde se tuviera una posibilidad real de elegibilidad, para así evitar que fueran relegadas a lugares accesorios en las mismas papeletas. Aquellas listas que no cumplieran con la normativa, se entenderán no inscritas, perdiendo su opción de participación de los procesos electorarios<sup>73</sup>.

Este proceso legislativo ha traído como consecuencia un importante aumento de número de mujeres en el parlamento argentino, pasando de un 5,9% de participación femenina en 1991 a un 30% en 2001<sup>74</sup>. A quince años de la entrada en vigencia, Argentina hoy tiene un 35% y 41,7% de representación de mujeres en la Cámara de Diputados y el Senado respectivamente.

Las realidades de ambos países, no pueden sino considerarse como un ejemplo para las políticas y legislaciones que debemos enfrentar como país, ya que, al igual que España y Argentina, en la actualidad Chile concentra un gran

---

<sup>72</sup> VALDÉS. *Op. cit.* pp. 152-153.

<sup>73</sup> RÍOS, *Op. cit.* p. 43

<sup>74</sup> *Id.*

déficit de igualdad en el espacio privado, que tiene como consecuencia que la desigualdad llegue también al espacio público. Es un avance significativo la modificación a nuestra ley electoral, pero queda un arduo debate respecto al cumplimiento de esta y la efectividad real que tenga.

#### 4. Jurisprudencia nacional

Es imprescindible referirnos a este tema, ya que el Tribunal Constitucional se pronunció sobre la reforma en cuestión, en dos oportunidades por medio de un control preventivo de constitucionalidad, donde grupos de parlamentarios de Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI) deducen un requerimiento de inconstitucionalidad por la ley 20.840 que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, es el mismo tribunal que invoca la aplicación de la CEDAW ya que como se señalará en la misma sentencia, esta incluye *“una cuota de género, requiriendo a cada partido político, integre o no un pacto, que su nómina total de postulantes a la Cámara y al Senado cumpla el requisito de que ningún género supere el 60% del total de candidaturas presentadas. Esta norma se propone como transitoria, aplicable a las elecciones parlamentarias de 2017, 2021, 2025 y 2029, en el entendido que “su propósito es romper una situación inicial en la que operan fuertes e invisibles barreras de entrada”*<sup>75</sup>, a lo que los requirentes expusieron sus observaciones al Tribunal Constitucional.

Sentencia rol 2777, Tribunal Constitucional, 30 de marzo de 2015

La primera sentencia corresponde a un recurso de inconstitucionalidad presentado por un grupo de senadores de RN y la UDI respecto al proyecto de ley en comento, en el cual solicitan se declaren inconstitucionales las cuotas de género. Si bien aclaran que no cuestionan *per se* el mecanismo de cuotas de género, sino *“que la forma en que ello se materializa en el proyecto infringe el artículo 19, N° 15°, de la Constitución que, en el marco de la libertad de asociación y del estatuto constitucional de los partidos políticos, establece en su inciso quinto un sistema de elecciones primarias”*. Sosteniendo finalmente

---

<sup>75</sup> Mensaje, 2014, p. 10.

que *“estas disposiciones del proyecto infringen, asimismo, la igualdad ante la ley y el libre ejercicio de los derechos que la misma Constitución establece, conculcando su artículo 19, N°s 2° y 26°”*.

El Tribunal en su considerando vigesimooctavo se refiere en general a las leyes de cuotas, sosteniendo que *“Dicho sistema de cuotas está destinado a reservar determinados cupos a grupos o sectores de personas que han sido históricamente minusvalorados. Son mecanismos de acción afirmativa orientados a asegurar la efectiva igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°, de la Constitución). Existen respecto de grupos o colectivos cuya subordinación es histórica o prolongada, situación que los ha debilitado severamente, obligando a corregir o compensar dicha secular desventaja. La acción afirmativa supone un beneficio para ese colectivo, que sin el mismo permanecería en su situación de subordinación”*. Además expone, en el mismo sentido, que estas medidas tienen como objetivo que todas las personas tengan las mismas oportunidades, promoviendo la inclusión social y el rol del Estado en contribuir a crear las instancias para aquello, todo lo anterior argumentado en el artículo 19 N° 2 de nuestra Constitución que defiende la igualdad entre hombres y mujeres.

En el considerando vigesimonoveno, hace referencia a que el proyecto en cuestión no realiza ningún cambio respecto a los requisitos para ser candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados, y que *“tampoco el proyecto establece un porcentaje de diputados o senadores hombres o mujeres. Establece sólo una cuota de candidatos”*.

Es el mismo tribunal que al momento de analizar cada uno de los puntos del recurso, se refiere a la CEDAW señalando que esta se debe tener presente para las discusiones en esta materia, y hace referencia a los objetivos de esta, las cuales se encuentran en su preámbulo, entre ellas, la importancia de la participación de la mujer en las decisiones públicas, indicando que su finalidad

está en: *“Convencidos de que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones que con el hombre, es indispensable para el pleno desarrollo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz”*. Por lo cual, el Tribunal Constitucional da énfasis en la importancia de esta convención internacional que se encuentra ratificada por nuestro país, las medidas que debemos asumir, entre ellas que *“los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto”*<sup>76</sup>.

Es por esta misma razón que como lo señalamos en el primer capítulo de este estudio, los Estados deben reformar sus legislaciones para cumplir con estos objetivos, ya sea por medio de reformas constitucionales como legales, y lograr una realización práctica de estas medidas de igualdad entre hombres y mujeres. Hace una referencia al también estudiado artículo 7 de la CEDAW, y a la observación del año 1997 que se le realiza al Estado de Chile considerando que *“el sistema electoral, la distribución de escaños en el Parlamento y la elección de la circunscripción inciden de manera significativa en la proporción de mujeres elegidas al Parlamento. Los partidos políticos deben adoptar medidas para traducir los principios de igualdad de oportunidades y democracia e intentar lograr un equilibrio entre el número de candidatos y candidatas”*.<sup>77</sup>

Termina su observación sobre esta materia, señalando que, a fin de avanzar a la igualdad de ambos sexos, *“la cuota de género que establece el proyecto de ley que sustituye el sistema binominal, sin duda, coadyuva a esa finalidad,*

---

<sup>76</sup> Considerando 54, tercera parte: Incumplimiento de estándares fijados por la jurisprudencia constitucional para modificar o dejar sin efecto la obra del legislador, N° 19. Sentencia rol N° 2777 de 30 de marzo de 2015, Tribunal Constitucional.

<sup>77</sup> *Id.*

*aunque no sea el único factor determinante*<sup>78</sup>. Y que en consecuencia, advirtiéndole que no existe una pugna respecto al artículo 19 N°2 de la Carta Fundamental y que más bien resguarda la meta central que es aquella que nos demanda la ratificación del Convenio y nuestro Estado.

Respecto a las primarias, el Tribunal es riguroso en señalar que *“la existencia de “cuotas de género” en el proyecto que se impugna no impide ni coarta las elecciones primarias por las que pudiera optar un partido político, pues la obligación de incluir un determinado porcentaje de mujeres, entre los candidatos, apunta, sin duda, a la posibilidad de fortalecer su inclusión en cargos de representación popular en las elecciones definitivas*<sup>79</sup>.

Finalmente, por estas razones se rechaza el recurso en esta oportunidad.

ii. Sentencia N° Rol 2776, Tribunal Constitucional, 21 de abril de 2015.

Esta segunda sentencia acontece por el control obligatorio de constitucionalidad del proyecto de ley 20.840 que, entre otras materias, pretende legislar sobre cuotas de género en la presentación de las listas parlamentarias de los partidos políticos para las próximas elecciones. Hace referencia a nuestro tema central en su considerando trigésimo primero, citando la sentencia anterior y reafirmando que *“este Tribunal, asimismo, analizó el asunto, concluyendo que las normas del proyecto referidas precedentemente se encuentran ajustadas a la Constitución, considerando que no se impugna el mecanismo de cuotas de género propiamente tal, sino la limitación del 40% que se establece respecto a las elecciones primarias, en circunstancias que el legislador orgánico constitucional puede, legítimamente,*

---

<sup>78</sup> Considerando 54, tercera parte: Incumplimiento de estándares fijados por la jurisprudencia constitucional para modificar o dejar sin efecto la obra del legislador, N° 20. Sentencia rol N° 2777 de 30 de marzo de 2015, Tribunal Constitucional.

<sup>79</sup> Considerando 54, tercera parte: Incumplimiento de estándares fijados por la jurisprudencia constitucional para modificar o dejar sin efecto la obra del legislador, N° 22. *Ibíd.*

*establecer esa limitación, pues sólo restringe temporal y parcialmente el sistema de primarias al tiempo que el mecanismo de cuotas de género asegura la igualdad de oportunidades y la igualdad ante la ley”.*

Pero a pesar de lo anterior, en esta sentencia se presenta un voto disidente de los ministros señores Aróstica, Brahm y Letelier, los que señalaron algunas observaciones sobre ciertas materias que a su opinión serían contrarias a nuestra Constitución. Entre ellas se señalan las cuotas de género, afirmando que *“las disposiciones señaladas introducen una discriminación o diferenciación entre los candidatos hombres y las candidatas mujeres, beneficiando a éstas. Ello, ya sea respecto a su situación en el seno de los partidos, buscando que éstos las privilegien al momento de elegir qué candidatos presentan, mediante la posibilidad de un beneficio, circunstancia que constriñe dicha elección (N° 2 del artículo 2°) o, bien, estableciendo un beneficio adicional pagadero directamente a la candidata (N° 3 del artículo 2°)”*, lo cual vulneraría el principio de igualdad, al establecer un trato desigual entre hombres y mujeres, sin contar para ello con algún fundamento constitucional.

Respecto al incentivo pecuniario que establece la ley, este voto disidente señala que también se logra una discriminación al solo beneficiar a un género, excluyendo arbitrariamente al otro. Sostienen en este mismo sentido, que el derecho a sufragio en su vertiente pasiva, es decir, el derecho a ser elegido se vería afectado también, ya que terminan exigiendo condiciones adicionales (el género en este caso) para la postulación a los cargos de parlamentarios, excediendo e incluso incumpliendo aquellas que establece la Carta Fundamental. Termina esta parte voto señalando que *“las cuotas de género, que en el caso del proyecto de ley -pese a su formulación neutra- persiguen mejorar la situación de las mujeres en la política, no pueden consentirse o tolerarse en cuanto éstas suponen afectar directamente un derecho que se le reconoce en igual medida a todos los ciudadanos, sin consideración de su*

*pertenencia al género masculino o femenino, ni menos en una proporción determinada”.*

Profundiza su postura, con una observación que es pertinente exponer, ya que se realiza una comparación con otras legislaciones, defendiendo que dichas cuotas deberán realizarse previa reforma constitucional, y no solo meramente legal, como lo han hecho Francia, Alemania, Italia, Portugal o Bélgica.

En conclusión sobre ambos fallos, en primer lugar se rescata la incidencia de la CEDAW estas sentencias, afirmando que esta se encuentra ratificada por Chile y por lo tanto se deben cumplir, o al menos respetar, las observaciones que el comité de la Convención ha dado a nuestro país, pero es necesario clarificar que el Tribunal no realiza un control de convencionalidad al respecto, sino que actúa según las normas de nuestra Carta Fundamental, respetado la obligación de los Tratados Internacionales.

Respecto al primer fallo mencionado, las observaciones de los ministros se pueden entender positivamente desde la perspectiva de nuestra investigación, afirmando que estas legislaciones de cuotas son fundamentales para avanzar en la igualdad de género, especialmente en la vida pública, y esta reforma en nuestro país es a raíz de las mismas observaciones que durante años el Comité de Expertos de la Convención había solicitado. Sobre la segunda sentencia, el fondo del control de constitucionalidad confirma lo dicho en el fallo anterior, es decir, en pro a la reforma en las cuotas de género. En referencia a los votos disidentes, si bien es necesario exponerlos, también es fundamental analizarlos con mayor precaución, ya que se refiere a temas controversiales en el debate de las nuevas legislaciones.

Estas legislaciones afirmativas traen consigo el reparo de una desigualdad existente en nuestra sociedad y que se manifiesta en su máximo esplendor en

la vida política, esto es, en los escaños del parlamento, en las jefaturas de gobierno, en las municipalidades y en las demás organizaciones de la sociedad civil. En conclusión busca lograr una igualdad que en la actualidad no existe, pues todos los ordenamientos jurídicos deben velar por la igualdad de oportunidades, teniendo como finalidad una base fundamental de nuestra Constitución Política, el bien común, la cual no podría defenderse sin igualdad en los escaños parlamentarios y fomentando que estos espacios se abran a que tanto hombres como mujeres puedan ocuparlos con el mismo trabajo y eficacia.

## Reflexiones finales

En la actualidad la igualdad, no discriminación y libertad, se presentan en nuestro ámbito, como valores y bienes jurídicos ineludibles. Hoy en día las mujeres despliegan actividades en las más diversas áreas, como laboral, estudiantil y política, entre otras. Sin embargo, como queda de manifiesto con el estudio planteado, la problemática de la igualdad de género recién se comienza a debatir en el siglo XX, y presenta avances lentos, muchas veces insuficientes y poco alentadores.

Pero, ¿es efectivo que – al día de hoy - las mujeres lograron instalarse en el espacio público igual que los hombres? ¿Es posible afirmar que existen dispositivos normativos que lo permitan, o al menos no lo impidan? ¿Es necesaria una reflexión de *lego foronda* o *lego lata*? La respuesta, creemos, se encuentra en los bajos porcentajes, analizados en este trabajo, que en la actualidad tienen las mujeres en órganos de poder o decisión. Considerado esto como una problemática mundial, variadas organizaciones internacionales se han reunido para estudiar y buscar soluciones al evidente desequilibrio existente en la sociedad entre hombres y mujeres, que es aún más preocupante en el ámbito político que ha sido el tema central de esta investigación. En estas instancias se han estudiado políticas públicas que, por su índole, requieren en la mayoría de los casos de normas jurídicas.

La CEDAW ha sido el principal instrumento internacional que ha formado un paradigma para el respeto, cuidado y protección de los derechos de las mujeres. Uno de ellos se encuentra en su artículo 7, respecto a la participación de las mujeres en la esfera política.

Respecto a la amplia regulación que contiene la Convención, vale realizar una breve reflexión sobre la poca vinculación jurídica que ha tenido en nuestro

derecho interno, considerando que se encuentra ratificado y por lo tanto incorporado a nuestra legislación por medio del artículo 5 de nuestra Constitución. Consecuencia de esto son las diferentes recomendaciones que el comité de expertos de dicha Convención le ha formulado al Estado de Chile con el objetivo de legislar al respecto. A pesar de ser considerado, como lo señalamos en el trabajo, una convención que goza de obligatoriedad, *hard law*, nuestro país no ha cumplido en su totalidad con las exigencias estipuladas en ella. Una de las razones por las cuales se justifica lo anterior, es que si bien la CEDAW se encuentra ratificada, el protocolo facultativo de la misma solo ha sido firmado, pero no ratificado por nuestro país, siendo este último una facultad que crea procedimientos que permiten que personas y grupos de personas presenten reclamos formales cuando los Estados violen derechos reconocidos en un tratado de derechos humanos.

Una de las formas que se ha señalado en la Convención y que se ha aplicado en diferentes países son las legislaciones afirmativas, entendiéndolas como las políticas que buscan asegurar una mayor representación en los espacios de poder de las mujeres, buscando avanzar a la igualdad entre ambos, partiendo su aplicación por un evidente desequilibrio de representantes en los puestos políticos. Existen varias formas, como los escaños reservados, las bancadas femeninas, las cuotas a nivel legislativo o incentivos a los partidos políticos para las candidaturas de mujeres en las elecciones internas y externas. Estas se conciben como medidas temporales hasta que se eliminen las barreras que impiden el acceso de mujeres a la política.

La realidad de nuestro país no es diferente a la de los otros, la participación femenina tiene porcentajes incluso más bajos que las recomendaciones internacionales, en el Congreso actualmente existe un 15,8% de representantes mujeres en cada cámara, siendo que lo esperable es al menos un 25%. Tal como lo señalamos en el trabajo, el escenario es igual de

desolador si nos referimos a alcaldesas, concejales, gobernaciones regionales y jefas de Estado.

Entendiendo esto como una prioridad, se promulgó la ley 20.840 que reforma no solo el sistema electoral binominal que perpetuaba estas dificultades de elegibilidad de las candidaturas de mujeres, sino que también propone un sistema de cuotas de género que le exige a los partidos políticos no llevar más de un 60% de candidaturas de un solo sexo.

Avanzar en igualdad y no discriminación, supone la aplicación de medidas afirmativas, que si bien su aplicación no es fácil, son necesarias para cumplir con dichos porcentajes. A pesar de lo anterior, la ley logró su promulgación y fue aplicada en las candidaturas para las elecciones parlamentarios de 2017.

Durante este periodo todas las colectividades lograron el 40% de mujeres en su papeleta, muchos incluso lo cumplieron con justos márgenes peligrando que el organismo encargado de revisarlas (Servicio Electoral) encontrara algún error en las candidaturas de mujer y se disolviera la lista completa.

Los resultados de su aplicación, son alentadores, ya que el crecimiento en cada elección parlamentaria hasta la fecha había sido en promedio de un 8,5% en el Senado y 11,67% en la Cámara de Diputados. Pero en las pasadas elecciones parlamentarias de noviembre de 2017, con la incorporación de cuotas en las candidaturas se logró un 26,1% en el primero, y un 22,6% en la segunda. En síntesis, el promedio en aumento es de un 23%<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Elecciones parlamentarias 2017. Porcentaje de hombres electos entre senadores, diputados y consejeros regionales: 74,78% (341). Porcentaje de mujeres electas entre senadoras, diputadas y consejeras regionales: 25,22% (115). SERVEL. *Op. Cit.*

El futuro, a pesar de lo desalentador de las cifras que no hemos logrado superar durante los años, es esperanzador puesto que esta reforma al sistema electoral puede propiciar una mayor igualdad entre hombres y mujeres en la política como ha ocurrido en la implementación de este tipo de medidas en otros países, cada uno con sus características propias, logrando un gran triunfo sobre la materia y avanzando considerablemente en los porcentajes de mujeres en sus parlamentos.

A pesar de lo anterior, tal como se señaló en la investigación, la nueva legislación debe perfeccionarse en su contenido y alcance, para asegurar de una forma completa el derecho de las mujeres de participar en los puestos de poder, es así que debe ampliarse a los otros cargos de elección popular como la de concejales y gobiernos regionales, y debe verificarse que el incentivo monetario que se establece en el número 14 de su artículo primero sea destinado para los partidos políticos en programas y desarrollo de actividades que fomenten la inclusión y la participación de las mujeres en políticas en sus respectivas colectividades.

Si no se logra este objetivo principal, se tendrá que estudiar otras clases de medidas afirmativas, en conjunto con políticas que tengan una perspectiva de género, para construir un camino que les permita a las mujeres acceder de forma libre, consciente y decidida al mundo de la política.

Si bien, las legislaciones son un gran incentivo a cambiar esta realidad, si no van acompañadas de una aplicación real y efectiva de las mismas, solo se quedarán en las letras de la ley y no en un avance concreto de avanzar en la no discriminación e igualdad en estos espacios de poder.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ACNUR. [en línea]: Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos. No discriminación, 1989 [fecha de consulta: 11 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dELVpN>>.

AGUILAR, Gonzalo. Las fuentes y el alcance del derecho al desarrollo y su indivisibilidad con el derecho a vivir. *Revista Ius et Praxis*, 23(1): 472-473, 2017

BERMÚDEZ, Yoselyn, AGUIRRE, Alix, MANASÍA, Nelly. El soft law y su aplicación en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la Declaración Americana de los deberes y derechos del hombre. *Frónesis*, 13(2): 23, 2006

BIBLIOTECA NACIONAL. [En línea]: Elecciones, sufragio y democracia en Chile (1810-2012). [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2bXDnLG>>.

CEPAL [en línea]: Firma y ratificación del Protocolo Facultativo de la CEDAW.. [fecha de consulta: 06 de diciembre de 2017]. Disponible en: <<http://bit.ly/2zU4sqW>>

CÓDIGO ELECTORAL de la Nación (Argentina), artículo 60 bis. 1983.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *The road to substantive democracy: Women`s political participation in the Americas*. Washington D. C., Estados Unidos: CIDH, 2011.

COMUNIDADMUJER. [en línea]: Liderazgo político. [fecha de consulta: 16 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dHPdsn>>.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA de la República de Chile. 1980.

CONVENCIÓN sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas. 1979.

DECLARACIÓN Y PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. 1995.

DÍAZ DE VALDÉS, José Manuel. ¿Qué clase de igualdad reconoce el Tribunal Constitucional?. Revista *Ius et praxis*, 21(2): 319, 2015.

GAVIOLA, Edda, et al. Queremos votar en las próximas elecciones. En: *Historia del Movimiento Sufragista Chileno*. 2ª.ed. Santiago: LOM Ediciones, 2007. pp. 1913-1952.

GUTIÉRREZ, Cesáreo. *Derecho Internacional Público*. España: Trotta, 1995.

INFOBAE. [En línea]: Arabia Saudita permite el voto femenino, pero las prohibiciones siguen, 2015. [fecha de consulta: 06 de diciembre de 2017]. Disponible en: < <http://bit.ly/2ku9Pdj> >

LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS, El Salvador. 2013.

LEY ELECTORAL N° 276 y 277, Italia. 1993.

LEY ORGÁNICA para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, España. 2017.

LEY 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo. Chile. 2015.

MENSAJE de S. E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional [en línea] [fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2fBphzW>>

MORA, Claudia (ed.). Desigualdad en Chile, Santiago, Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2013.

OACDH. [en línea]: Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto de Chile, adoptadas por el Comité en su 53º período de sesiones (1º a 19 de octubre de 2012). [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dsfIU6>>.

OFICIO N° 241-362, que formula indicaciones al proyecto de ley que sustituye el sistema electoral binominal por un sistema electoral proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional. 2014.

ONU. Examen de informes presentados por los Estados partes de conformidad al artículo 18 de la CEDAW, Chile, 1995.

ONU. Examen de informes presentados por los Estados partes de conformidad al artículo 18 de la CEDAW, Chile, 2011.

ONU. [en línea]: Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile. Párrafo 4, 2006. [Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dHMOhh>>.

ONU. [en línea]: Recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer. N° 23, 1997. [Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dHNOC1>>.

ONU MUJERES [en línea]: Palabras de la Sra. Michelle Bachelet en la Cena de Entrega de los Premios Making a Difference for Women 2011. Disponible en: <<http://bit.ly/2AxiSAI>>

ONU MUJERES [en línea]: Un poco de historia. [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2c3HlxX>>.

ONU MUJERES [en línea]: Yo sé de género: Una introducción a la igualdad de género para el personal de la ONU. [Fecha de consulta: 1 de septiembre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dEPLiF>>.

RICOY, Rosas. Comentarios sobre el principio de igualdad y género en la Constitución de Cádiz. Revista de Derecho Político. 82: 482, 2011

RÍOS, Marcela. Cuotas de género. Democracia y representación. Santiago, Chile: FLACSO, 2005.

RÍOS, Marcela, HORMAZÁBAL, Daniela, COOK, Maggi. El efecto de las leyes de cuotas en la representación de las mujeres en América Latina. En: MARCELA RÍOS (ed.). Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina. Chile: Catalonia, 2008. pp. 27-59.

SÁNCHEZ-BAYÓN, Antonio. Religión, Política y Derecho en las Américas del nuevo milenio. Revista jurídica de la Universidad Bernardo O'Higgins, 8(1): 57, 2012

SENADO DE CHILE. [en línea]: Mujeres en política: los derechos con corsé, el voto femenino y su participación en cargos de poder. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dHPMSQ>>.

SERVEL [en línea]: Histórico 23% de mujeres candidatas fueron electas en las parlamentarias de 2017. [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2kwo6GM>>

STIEGLER, Bárbara, GERBER, Elisabet. Género y poder. El significado del género en los más altos cargos políticos: los casos de Alemania, Chile, Argentina y España. Santiago, Chile: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Chile. Sentencia rol N° 1307-09 de 20 de enero de 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Chile. Sentencia rol N° 2776 de 21 de abril de 2015.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, Chile. Sentencia rol N° 2777 de 30 de marzo de 2015

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, España, STC 12/2008 de 29 de enero de 2008.

UNICEF. [en línea]: Breve reseña de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. [Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://uni.cf/2dEK44n>>.

UNICEF. Estado mundial de la infancia 2007. La mujer y la infancia. El doble dividendo de la igualdad de género. Nueva York, USA: UNICEF, 2006.

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES. [En línea]: Equidad de género, diversidad sexual y discriminación arbitraria. [Fecha de consulta: 11 de octubre de 2016]. Disponible en: <<http://bit.ly/2dsbeNi>>.

VALDÉS, Teresa (ed.). ¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet. Santiago, Chile: CEDEM, 2013.

20 MINUTOS. [en línea]: Al menos 23 países mantienen leyes discriminatorias contra las mujeres. [Fecha de consulta: 06 de diciembre de 2017]. Disponible en: < <http://bit.ly/2nynAJq>>