

Evaluando las cuotas de género en Chile: resultados de su primera aplicación¹

Carmen Le Foulon y Julieta Suárez-Cao
Instituto de Ciencia Política
Pontificia Universidad Católica de Chile
23 de abril de 2018

Las elecciones parlamentarias de 2017 fueron las primeras en Chile en incorporar el requisito de presentar candidaturas diversas en género en las listas para cargos legislativos. La Ley 20.840, que modificó el sistema electoral binominal vigente en Chile desde la transición a la democracia, incorporó una cláusula transitoria sobre la proporción de cada género permitido en las candidaturas. Dicha cláusula, que prevé estar vigente hasta el año 2021, obliga a los partidos a presentar una lista de candidaturas que no supere el máximo de un 60% de personas de un mismo género (Art. 3 bis, inc. 5). Entonces, ¿qué impacto tuvo la nueva normativa sobre los resultados electorales, en particular sobre la representación descriptiva de las mujeres?

Además de incorporar un techo de candidaturas de un mismo sexo, la ley define nuevos distritos y regula la conversión de votos en escaños a través de una fórmula proporcional D'Hondt (Art. 109 bis inc. 2). Los nuevos distritos electorales tienen magnitud pequeña y mediana (entre 3 y 8 escaños, Art. 179), mientras que las circunscripciones senatoriales, magnitud pequeña (de 2 a 5 curules, Art. 180).

La introducción de la ley cuota apuntaba a reducir la importante brecha entre hombres y mujeres (Ríos y Villar 2006). Para el periodo 2014-2016, la Cámara Baja tenía solo un 15,8% de diputadas, un porcentaje sensiblemente menor al promedio mundial (23%) y al latinoamericano (27,8%).² Sin embargo, la reforma electoral generaba interrogantes sobre los resultados efectivos del requisito de inclusión de candidaturas de mujeres en la dinámica política. En base a la literatura existente, la combinación de cuotas por partido, y no por distrito, con la llamada “lista abierta” en Chile o el “voto por candidatura individual”, hacía dudar de la efectividad de la medida (Caminotti y Freidenberg 2016; Tula 2015; Krook 2009; Norris 2004; Meier 2003; Htun y Jones 2002; Matland 1998; Norris 1985). Si a esto se le suma que los nuevos distritos son de tamaño mediano y pequeño (8 a 3 escaños), las perspectivas para aumentar la representación de mujeres no parecían

¹ Este análisis se basa en Le Foulon y Suárez-Cao (2018).

² Datos de la Unión Interparlamentaria disponibles en línea en <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/world011216.htm> (accedido el 20 de diciembre de 2017).

ser muy buenas. Los votos por candidatura tienden a favorecer a los candidatos más reconocidos, quienes suelen ser hombres -debido a la subrepresentación histórica de las mujeres y a las demás razones generales relacionadas con los sesgos de género en política (Htun y Jones 2002). Si bien no es posible para los partidos registrar listas que no cumplan con un máximo de 60% de candidaturas de un mismo sexo, este tope es por partido y no por distrito, con lo que quedaba abierta la posibilidad que un partido ubique a sus candidatas en distritos no competitivos y aún cumplir lo que manda la ley.

¿Qué nos dejó la primera aplicación de las cuotas de género en Chile?

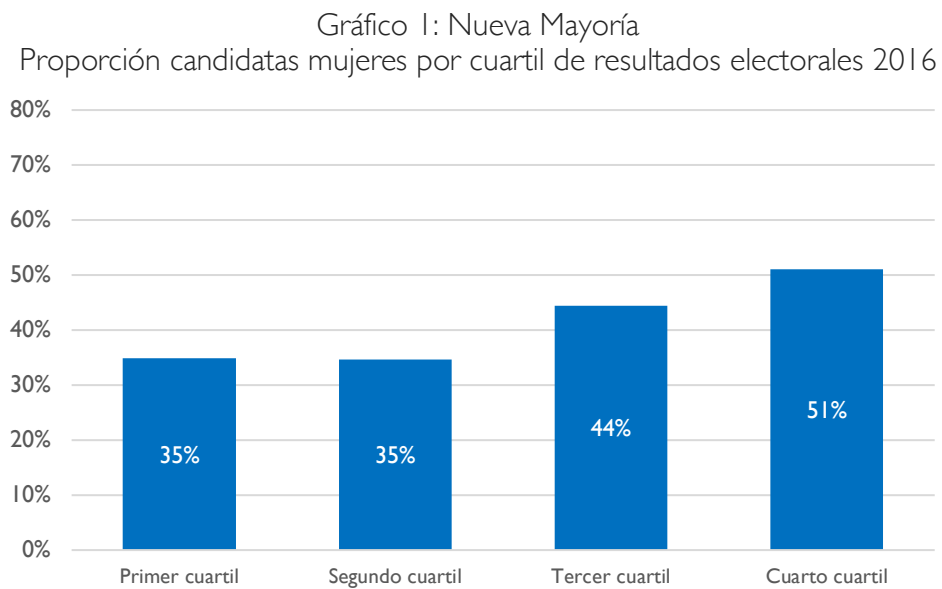
Como la ley deja al arbitrio de los partidos la ubicación de las candidatas en los distritos, una primera cuestión a develar es dónde fueron ubicadas las mujeres. Una de las presunciones en base a la revisión de la literatura es sobre la relación entre proporcionalidad de las reglas electorales y el porcentaje de candidatas mujeres. Con base a los resultados, no emerge un patrón claro entre el porcentaje de mujeres según magnitud del distrito. Lo que sí se observa claramente es que la cuota no fue aplicada de manera pareja en todos los distritos. El porcentaje de mujeres por coalición presenta una enorme variación: mientras en un distrito no hay candidatas mujeres de algunas coaliciones, en otros, más del 70% de los y las candidatas de una coalición son mujeres. Y recordando que la cuota se exige a nivel nacional, se puede constatar que todas las coaliciones presentan menos del 40% de candidatas mujeres en por lo menos 10 de los 28 distritos electorales (más de un tercio del total).

Otro criterio relevante para distinguir distritos es el de diferenciarlos según el éxito que las coaliciones obtuvieron en ellos en la elección anterior (locales de 2016).³ Si se agrupan los distritos por cuartiles según el porcentaje de votación obtenido por la coalición sobre el total de votos en la elección de concejales 2016, no se evidencia una asociación lineal entre magnitud del distrito y cuartil de resultados electorales 2016.⁴ Los siguientes gráficos muestran el porcentaje de candidatas mujeres sobre el total de candidatas y candidatos presentados en todos los distritos del cuartil. Como se observa en el Gráfico 1, parece emerger un patrón en la coalición de centro izquierda: mientras que en sólo un 31% del total de candidatos y candidatas de los distritos más débiles son mujeres, un 51% lo son en los distritos con mejores resultados. En la coalición de

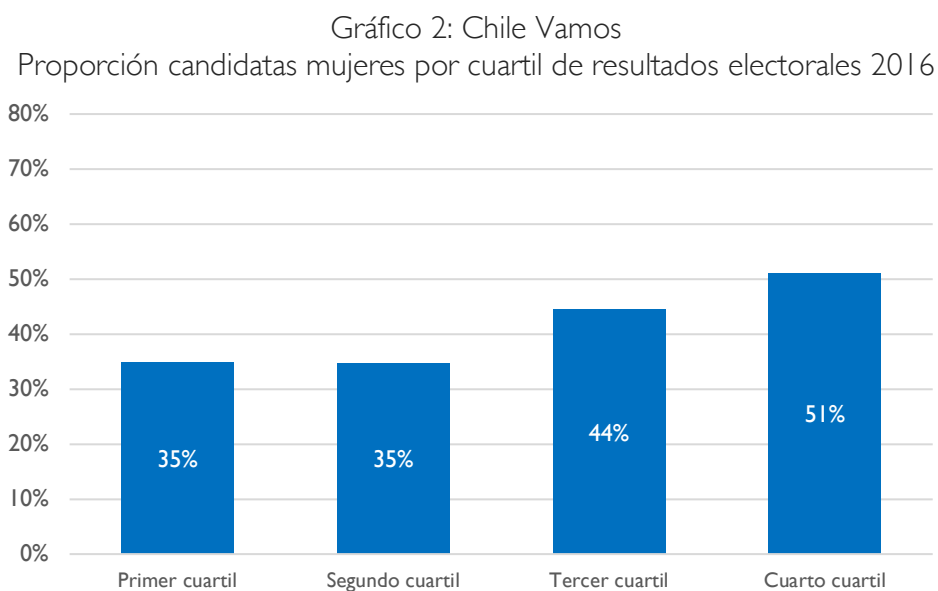
³ Para esto se agruparon los votos obtenidos por las candidatas y candidatos de los partidos pertenecientes a la coalición Chile Vamos y al pacto de gobierno, La Fuerza de la Nueva Mayoría, en la elección de concejales de 2016. Se consideraron como votos de los partidos aquellos votos obtenidos por todo quienes pertenecen al subpacto del partido y a los independientes asociados al subpacto. El porcentaje de votos obtenidos agregados en los 28 nuevos distritos oscila entre un 12% y un 43% en la Fuerza de la Mayoría, y entre 21% y un 60% para Chile Vamos. El 60% es claramente un valor atípico (outlier), ya que el distrito que le sigue tiene un 44% de votación.

⁴ El primer cuartil agrupa a los distritos con peores resultados de la coalición y los del cuartil superior agrupan a los distritos con los mejores resultados.

centro derecha si bien el patrón no parece tan claro, de todas maneras, se evidencia el menor porcentaje de mujeres en el cuartil de peores resultados.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SERVEL.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SERVEL.

Estos resultados permiten descartar que, al menos como coalición, haya existido una estrategia de ubicar a las mujeres en los distritos donde los partidos habían tenido un peor desempeño en la elección inmediatamente anterior (algo que también ha ocurrido en otros países de la región, como México).

El voto por candidatura individual permite también comparar la tasa de éxito de las mujeres con las de los hombres, esto es el porcentaje de las candidaturas que terminaron siendo efectivamente electas. La tasa de éxito global, independiente del número de escaños que obtuvo la coalición o partido, fue de 21,3% entre los hombres y sólo un 8,8% entre las mujeres. Esto significa que mientras que un 41% de las candidatas eran mujeres, sólo un 22,6% de quienes ganaron un escaño son mujeres. De manera inversa, mientras que un 59% de los candidatos eran hombres, un 77,4% de quienes ganaron un escaño son hombres. Ahora, si restringimos el análisis a aquellas coaliciones exitosas – definidas como aquellas que eligieron al menos a cuatro de sus candidatos, la tasa de éxito obviamente aumenta, pero la razón entre ambas proporciones se mantiene casi sin cambios. La tasa de éxito de los hombres fue de 30,1%, y de las mujeres de 11,6%.

Teniendo en cuenta que el voto funciona por la selección de una candidatura individual, no resulta extraño que sean los hombres quienes se beneficien de esta estructura de votación. Los candidatos más reconocidos por la ciudadanía en Chile son hombres. En un contexto de desigualdad histórica de baja representación de mujeres

NOTA: La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras.

en política es difícil pensar un efecto inmediato del cambio institucional. De hecho, esto se condice con la normativa legal que estipula la prohibición de exceder el 60% de candidaturas de un mismo sexo por 4 ciclos electorales, este carácter transitorio de la ley apunta a la necesidad de dar el puntapié inicial a un proceso de cambio cultural en cual la participación de las mujeres en política electoral se vuelva normalizado.

Si restringimos el análisis por partido político, considerando sólo aquellos que obtuvieron cuatro o más escaños, vemos que existe una alta variabilidad en la tasa de éxito, tanto de hombres como de mujeres. Renovación Nacional (RN) es el partido más exitoso tanto entre hombres como en mujeres, siendo especialmente exitoso (comparativamente) en la elección de mujeres. Sin embargo, con la excepción del Partido por la Democracia (PPD), todas las organizaciones exhiben tasas de éxito de los hombres más altas que de las mujeres con rango que van cerca de un 60% superior como el caso del Partido Comunista Chileno (PCCH) y Revolución Democrática (RD), un 90% como en RN, 160% en el Partido Socialista (PS) y en el Partido Humanista (PH), un 310% en el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) hasta 500% más alto en la Unión Demócrata Independiente (UDI). Mención aparte la merece Evópoli, donde ninguna mujer resultó electa.

Tabla I: Tasa de éxito por partido

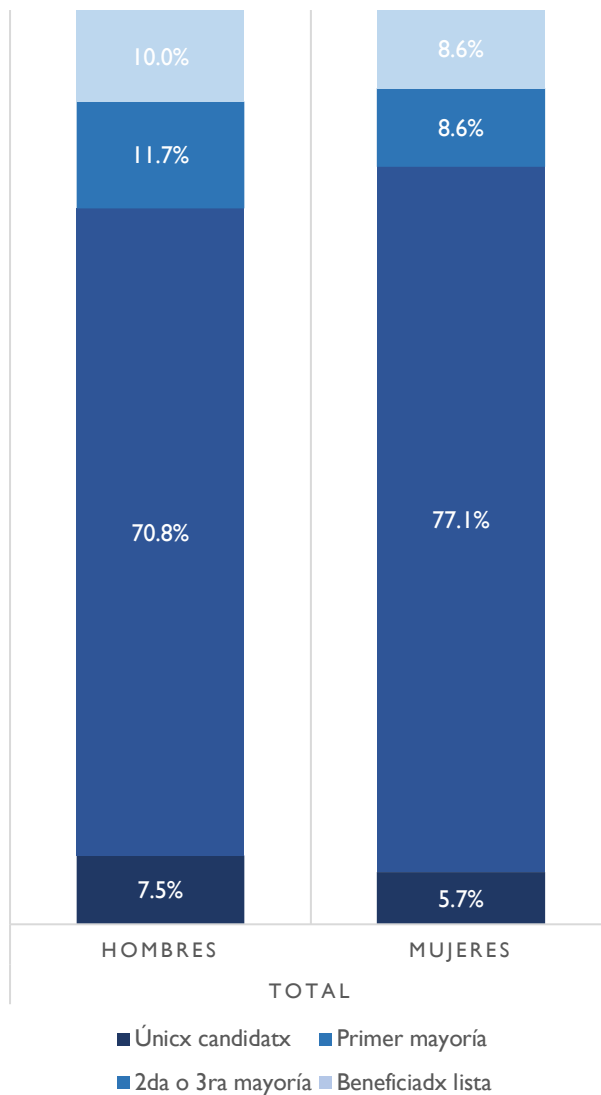
COALICION	PARTIDO	Tasa éxito hombres	Tasa éxito mujeres
CHILE VAMOS	EVOP.	43%	0%
CHILE VAMOS	RN	62%	32%
CHILE VAMOS	UDI	60%	10%
COALICIÓN REGIONALISTA VERDE	FRVS	27%	10%
CONVERGENCIA DEMOCRATICA	PDC	21%	2%
FRENTE AMPLIO	PH	13%	5%
FRENTE AMPLIO	RD	35%	22%
LA FUERZA DE LA MAYORIA	PCCH	31%	20%
LA FUERZA DE LA MAYORIA	PPD	13%	19%
LA FUERZA DE LA MAYORIA	PRSD	33%	8%
LA FUERZA DE LA MAYORIA	PSCH	43%	17%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SERVEL.

En los sistemas proporcionales con lista desbloqueada se da que algunos candidatos y/o algunas candidatas no ganen una banca a pesar de tener más votos que alguien que sí lo ganó. Esto se debe a que los votos por las candidaturas individuales se agrupan a nivel de pacto y sub-pacto para su traducción en escaños. Por ende, existen representantes cuya elección se definió por el caudal de votos de lista, lo/as parlamentario/as conocidos vulgarmente como “arrastrado/a”.

En esta elección, apenas un 9,7% de quienes ganaron un escaño fueron beneficiados por el voto lista. Mirando por género, un 10% de los electos fueron beneficiados por voto lista –12 candidatos, y un 8,6% de las electas fueron beneficiadas –3 candidatas. De hecho, la gran mayoría de electas y electos fueron primera mayoría dentro de su partido, siendo un poco mayor el porcentaje de mujeres electas como primera mayoría que de hombres electos en esa posición. Entre los hombres, un 11,7% resultó electo como segunda o tercera mayoría dentro de su partido, siendo su porcentaje de votación superior al del perdedor con más votos dentro del distrito. Por último, de todos los electos, el 7,5% fue el único candidato presentado de su partido en el distrito; mientras que, entre las electas, el 5,7% estuvo en esa posición.

Gráfico 3: Distribución por género del total de electos y electas



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SERVEL

En suma

Tras la primera aplicación de la reforma electoral, se observa que aumentó el número de mujeres en la Cámara de Diputados. Este aumento fue sin embargo modesto y en términos regionales el pasaje de un 15,8% de mujeres parlamentarias a un 22%, pone a Chile en la región solo por encima de Uruguay, Panamá y Colombia. De todas maneras, consideramos que, para ser la primera aplicación del techo máximo de candidaturas de un mismo sexo, hay razones para ser moderadamente optimistas. En especial si se tiene en cuenta que simulaciones

NOTA: La información contenida en este artículo no representa necesariamente la opinión de la Organización de Estados Americanos (OEA), ni la de las instituciones colaboradoras.

anteriores a las elecciones estimaban los resultados finales sin cambio en la proporción de mujeres a pesar de las modificaciones en la legislación electoral.⁵

Con respecto a la ubicación territorial de las candidaturas femeninas no pareciera haber un patrón claro por magnitud del distrito. Esto es, la presentación de candidatas no sigue un patrón lineal en consonancia con el aumento o disminución del tamaño de los distritos, el cual es asimismo un buen proxy de cantidad de población y zonas metropolitanas. Así también, la evidencia para esta elección parece descartar la idea de que, al menos a nivel de coalición partidaria, existió una estrategia consistente de ubicar a las candidatas en los distritos en los cuales habían obtenido los peores resultados en el ciclo eleccionario anterior inmediato.

Si bien existe una gran varianza en la tasa de éxito de las mujeres entre partidos, ésta no parece seguir patrones ideológicos claros. De hecho, dentro de una misma coalición, Chile Vamos, se encuentra el partido con la peor tasa de éxito (Evópoli) y el que obtuvo la mejor tasa de éxito de todos los partidos que compitieron (RN). La tasa de éxito tiene un clivaje de género claro, solo un 8,8 de las candidatas consiguieron un escaño versus el 21,3% de los candidatos, mientras que del clivaje ideológico entre pactos (de izquierda a derecha) no emerge una diferencia sustancial en el desempeño efectivo de las candidatas mujeres.

En su gran mayoría, las diputadas no fueron electas por el voto de lista, si no que superaron en votación a todas y todos los candidatos no electos. De hecho, si se observa en términos porcentuales, solo un 8,6% de las candidatas electas fue beneficiada por el voto de lista, mientras que un 10% de los hombres electos lo fue. De este modo, hubo más “arrastrados” que “arrastradas”. Así también, la gran mayoría de las mujeres electas – un 77,1% - fue la primera mayoría en su partido, en contraposición a un 70,8% de los hombres. Esta es probablemente la razón principal para ser moderadamente optimistas.

Por ahora, el vaso está medio lleno, sería esperable que la representación de las mujeres aumentara en las elecciones subsiguientes acercándose al porcentaje de inclusión, de lo contrario habría que repensar en una reforma electoral al diseño de las cuotas. Si bien hay muchos aspectos mejorables, un diseño más fuerte no puede soslayar, en nuestra opinión, la obligación de presentar candidaturas diversas (y ojalá paritarias) a nivel distrito y extender la normativa a las elecciones legislativas a todos los niveles de gobierno así como también crear bloques de competitividad que obligue a poner mujeres en distritos donde los partidos suelen ganar elecciones y no que las manden a distritos perdedores.

⁵ Véase las fichas de simulación legislativa del website Tresquintos Chile, disponibles en <http://www.chile.tresquintos.com/2017/09/12/fichas-simulacion-legislativa-2017/>.

Referencias

- Caminotti, Mariana y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en los ámbitos subnacionales de Argentina y México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-144.
- Htun, Mala y Mark P. Jones. 2002. "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America". En Nikki Craskey y Maxine Molyneux, eds. *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, 32-56. Londres: Palgrave Macmillan.
- Krook, Mona Lena. 2016. "Electoral Quotas and Beyond: Strategies to Promote Women in Politics". En Tomáš Došek, Mariana Caminotti, Flavia Freidenberg, Betilde Muñoz-Pogossian, eds., *Women, Politics, and Democracy in Latin America*, 15-27. Londres: Palgrave McMillan.
- Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Nueva York: Oxford University Press.
- Le Foulon, Carmen y Julieta Suárez-Cao. 2018. "Parlamentarias 2017 y la elección de mujeres: ¿El vaso medio lleno o medio vacío?". En Lucía Miranda y Julieta Suárez-Cao. *Mujeres en política: elecciones y protagonistas en perspectiva comparada*, eds. Santiago: LOM (en prensa).
- Matland, Richard. 1998. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems". En *Women in Parliament. Beyond Numbers*, 93-111. Estocolmo: International IDEA.
- Meier, Petra. 2003. "Gender quotas or electoral reform: why more women got elected during the 2003 Belgian elections". Ponencia presentada en la Politicologenetmaal, Annual Meeting of Dutch and Flemish Political Scientists, Dordrecht, 22 y 23 de mayo.
- Norris, Pippa. 2004. *Count Every Voice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa. 1985. "Women's Legislative Participation in Western Europe". *West European Politics* 8 (4): 90-101.
- Ríos, Marcela y Andrés Villar. 2006. *Cuotas de género: democracia y representación*. Santiago, Chile: FLACSO.



Tula, María Inés. 2015. "Mujeres y Política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia". Opera 16: 9-33.