

SIN LEY DE CUOTAS TERMINÓ EL GOBIERNO DE BACHELET

The Bachelet's Government Finished Without a Quota Law

Ahmet KARAKAYA¹

Universidad de Chile

Santiago, Chile

✉ ahmetk1985@hotmail.com

Vol. IX, N° 15, 2011, 43-52

Fecha de recepción: 1 de marzo de 2011

Fecha de aceptación: 15 de septiembre de 2011

Fecha versión final: 1 de diciembre de 2011

RESUMEN. En este trabajo se realiza una pequeña comparación entre Chile y el alto porcentaje que tiene América Latina en términos de representación política de las mujeres en las Cámaras. Después de indicar algunas razones del bajo nivel de representación política de las mujeres en los cargos legislativos en Chile –las cuales pueden ser económicas, culturales e institucionales– se trata de poner más énfasis al asunto de ley de cuotas que parece ser una solución para superar las razones institucionales del bajo nivel de representación política femenina.

Palabras clave: Ley de cuotas (cupos), participación política femenina

ABSTRACT. This paper presents a comparison between women's political representation in the legislative power in Chile and Latina America. The

¹ Licenciado en las Relaciones Internacionales en la Universidad de Estambul. Egresado del Magister en Ciencia Política en la Universidad de Chile.

formulation of some of the reasons—economic, cultural and institutional—for this low level of political representation of women in legislative offices in Chile is followed by an analysis of the quota law that appears to be a solution to overcome institutional reasons for this scarce representation.

Keywords: Quota law, women's political participation

“Los humanos se forman de mujeres y hombres. ¿Es posible que una parte de esta masa humana se eleve hacia los cielos mientras que otra parte está atada a la tierra con cadenas?”

M. Kemal Atatürk

Introducción

La relevancia de las instituciones estriba en que conforman el principal medio y pivote a través del cual se estructuran no solo la democracia, el sistema político, sino además, y de manera especial, nuestras prácticas políticas, conductas, reglas, normas, rutinas, códigos y naturalmente los procesos de socialización, participación e interacción social y política (Rivas, 2003: 37).

El neo institucionalismo nos permite examinar los procesos de reforma política, ya que incluye las posturas de los actores respecto del cambio institucional y sus interacciones. Su aportación teórica se resume en estos tres planteamientos básicos: i) las instituciones son reglas del juego político que determinan quién y quién no tiene derechos políticos plenos (proceso inclusión-exclusión); ii) los organismos o actores que compiten por el poder político, tanto los partidos y las élites políticas que aprueban en los congresos las reformas, como los electores; y iii) los incentivos, o en su caso inhibiciones, que las propias instituciones políticas fomentan y que afectan la decisión de los actores de mantener el orden social establecido o bien favorecer el cambio institucional (Parra, 2005: 36).

Para una democracia y sociedad más desarrollada e igualitaria es muy importante la participación política de las mujeres. Michael Ross en su artículo, “Oil, Islam, and Women” parte preguntando por qué en Medio Oriente las mujeres participan en la política menos que en otros lugares del mundo. Hay altos niveles de fertilidad, bajos niveles de educación en las niñas y baja influencia de las mujeres dentro de la familia en esta región. Por parte de muchos autores se argumentó que la razón fuese la religión, el Islam. Ross observa que la razón no es el Islam sino que es el petróleo. La producción de petróleo y minerales es la causa del bajo nivel de estatus de las mujeres en los países no solamente del Medio Oriente sino en los países como Chile y Rusia según Ross. Entonces no solamente los países en los que viven mayoritariamente musulmanes tienen bajos niveles de participación política femenina (Ross, 2008: 107).

En resumen según Ross la producción del petróleo afecta las relaciones de géneros reduciendo la existencia de mujeres en la fuerza laboral. En los países que se desarrollan basados en el crecimiento industrial las mujeres trabajan a bajos salarios afuera de sus hogares en los sectores comerciales especialmente para empresas exportadoras. Entonces las mujeres empiezan a intercambiar informaciones, se juntan y se movilizan políticamente para exigir más derechos sociales (Ross, 2008: 109).

En cambio en los países que se desarrollan basados en la producción petrolera los sectores comerciales en los cuales las mujeres tienen más oportunidad de trabajar quedan reducidos y los sectores no-comerciales aumentan, en los que emplean preferentemente hombres y excluyen a las mujeres. La expansión de estos sectores no-comerciales contribuye al aumento de los salarios de los hombres. Además por la riqueza del petróleo hay más transferencias hacia los hogares. Entonces por todos estos factores (disminución de los sectores comerciales, altos salarios de los hombres, transferencias de bienestar hacia los hogares) las mujeres sienten menor inclinación a participar en el mercado laboral para un segundo ingreso. Por lo tanto hay menor intercambio entre las mujeres, menor movilización política femenina para exigir más derechos sociales y de representación (Ross, 2008: 110).

Es un aporte importante en la ciencia política, porque Ross busca la razón básica del bajo nivel de participación política femenina en la economía. La conexión que él hace entre la participación en la fuerza laboral y la participación política es importante. Pero no es suficiente explicar el bajo nivel de participación política solamente con razones económicas. Las instituciones políticas y la cultura también tienen roles relevantes.

El ejemplo de Venezuela es mejor para explicar por qué no es suficiente la razón económica. Venezuela es un país que también produce y exporta petróleo, según las afirmaciones de Ross este país también debería tener bajos niveles de representación política femenina como en los países de medio oriente. Pero las estadísticas indican lo contrario; Venezuela tiene altos niveles de participación política femenina. A mi juicio esto debe ser gracias a tratar de adaptar instituciones laicas.

En el fondo lo que se quiere decir es que la baja representación política femenina no solamente se ve afectada por razones económicas y culturales sino también por no adoptar las medidas institucionales necesarias. Una de estas medidas es la llamada ley de cuotas. Primero se dará más información sobre esta ley y sobre los porcentajes que tienen algunos países latinoamericanos a cerca de la representación política femenina para comparar con el caso chileno.

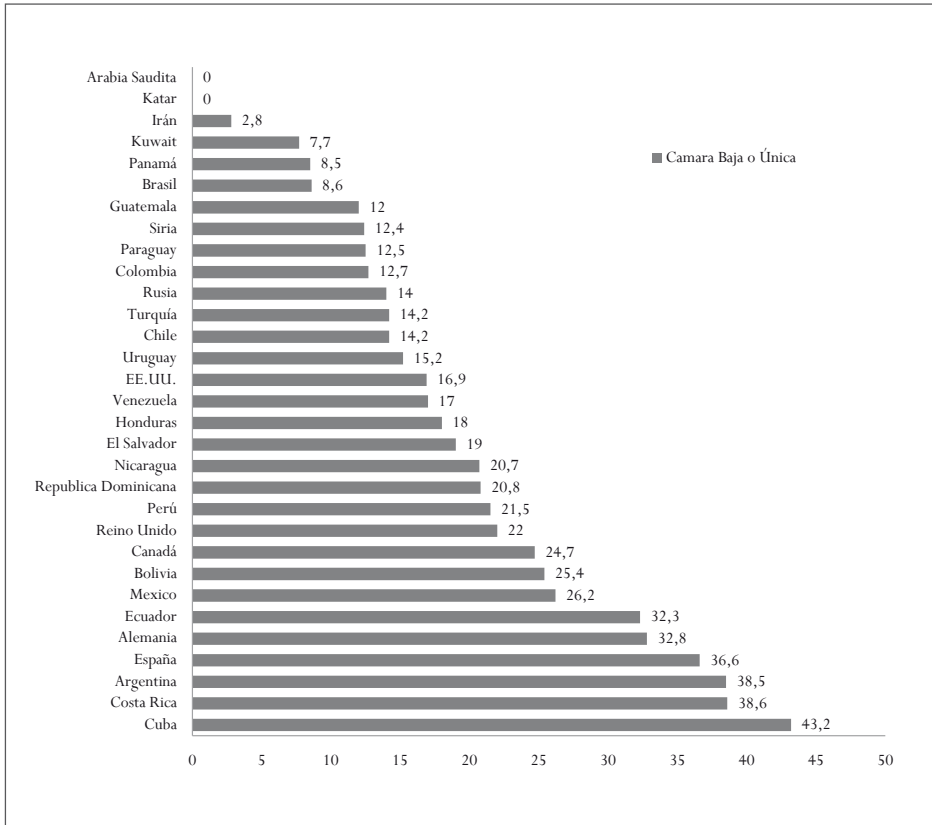
Ley de cuotas o cupos

Después de leer este artículo de Ross uno se pregunta entonces cómo Michelle Bachelet se convirtió en la presidenta de Chile; ya que según las investigaciones de Ross la exportación del cobre afecta negativamente la participación política de las chilenas.

A pesar de que Michelle Bachelet fue presidente de Chile lamentablemente tal hecho no significa que se haya alcanzado equidad en las oportunidades que

hombres y mujeres tienen para acceder a cargos de representación política. En Chile el porcentaje de las mujeres en las legislaturas está muy por debajo del promedio de la región. En Chile en el mandato de Bachelet, las 2 senadoras y 18 diputadas no alcanzaban a ser el 13% del Congreso, el cual representaba el promedio más bajo de toda Sudamérica (que está en 20%). En este sentido, Argentina y Costa Rica han liderado la participación femenina, con más de un 30% de mujeres en sus respectivos parlamentos, los países que cuentan con la ley de cupos.

GRÁFICO 1. REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN EL PARLAMENTO EN ALGUNOS PAÍSES DEL MUNDO (EN PORCENTAJES).



Fuente : Women in Parliaments en IPU - Iner Parliamentary Union; <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

La ley de Cuotas es una medida de acción positiva que tiene fundamento constitucional destinado a hacer efectiva la participación de las mujeres en la actividad política como actores en un ámbito de decisión como es el Congreso Nacional (Mujeres en lugar de decisión, 2001)

Durante las décadas de 1990 y 2000 se aprobó en 13 países de la región legislaciones que promovieron el acceso de las mujeres a espacios de poder a través de las llamadas cuotas. Los sistemas de cuotas, con distintas modalidades tuvieron impactos diferenciados, pero en promedio, contribuyeron a aumentar el porcentaje de mujeres en los espacios parlamentarios. Pero en otros países de la región persisten altos grados de baja representación femenina en los parlamentos (Audiencia Participación, 2007: 4).

En Latinoamérica, ninguna democracia había optado por introducir cuotas obligatorias para todos los partidos políticos a través de una ley nacional hasta que Argentina lo hizo en 1991, como producto de la presión ejercida por diversas organizaciones de mujeres. La Ley 24.012 sancionada en Argentina en 1991 modificó el Código Electoral y de esta manera fijó para todos los partidos políticos, la obligatoriedad de incluir al menos el 30 % de mujeres en sus listas, con posibilidad de resultar electas. Argentina así ha favorecido la inclusión de las mujeres en los ámbitos parlamentarios. En cuatro años se duplicó la cantidad de mujeres en el poder legislativo (Gómez, 2007).

TABLA 1. CANTIDAD DE DIPUTADAS EN CHILE DESDE 1990

Período	Mujeres	Ambos sexos	%
1990-1993	7	120	6
1994-1997	9	120	8
1998-2001	14	120	12
2002-2005	15	120	13
2006-2010	18	120	15

Fuente: SERNAM http://www.sernam.cl/cedocvi/web/fus_index.php?sec=2

En cambio, en Chile no existen mecanismos de acción afirmativa que garanticen el acceso y participación de las mujeres en los espacios de poder político. Las cifras de participación femenina en los distintos poderes del Estado chileno, especialmente en el congreso, confirman la subrepresentación política de las mujeres. (Audiencia Participación, 2007: 9).

TABLA 2. CANTIDAD DE SENADORAS EN CHILE DESDE 1990

Periodos	Mujeres	Ambos sexos	%
1990-1993	3	38	8
1994-1997	3	38	8
1998-2001	2	38	5
2002-2005	2	38	5
2006-2010	2	38	5

Fuente: Sernam http://www.sernam.cl/cedocvi/web/fus_index.php?sec=2

Si miramos las cifras, podemos darnos cuenta del déficit de participación femenina. En materia de diputadas, el año 1994 habían nueve; el año 1998 catorce, el año 2002 quince y en el año 2006 dieciocho. En las elecciones de diciembre de 2009 a pesar de que hay un aumento relativo en la cantidad de senadoras, la cantidad de diputadas disminuyó a 17, una menos del periodo que termina (El Nuevo Congreso 2010, 2009). Las senadoras por primera vez en la historia de Chile son cinco, pero representan solamente el 13% del Senado.

TABLA 3. PORCENTAJE DE LAS MUJERES EN LOS CONGRESOS DE LOS ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País ¹	% de Mujeres	Elecciones
Argentina	Senadoras: 35,2% Diputadas: 38,5 %	2009
Bolivia	Senadoras: 47,2 % Diputadas 25,4 %	2009
Perú	Cámara Única: 21,5%	2011
Chile	Senadoras: 13,2% Diputadas: 14,2%	2009

Fuente: Women in Parliaments en IPU – Iner Parliamentary Union; <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.¹ Excepto Chile los países que se indican en la tabla promulgaron leyes de cuota. (Audiencia Participación, 2008).

¿Por qué hay pocas mujeres en cargos de representación popular?

A parte de la razón económica, que ya se mencionó en el principio de este trabajo, hay razones institucionales. Es decir, hay países que no adoptan medidas equitativas y laicas que abran caminos de representación política para mujeres. Por ejemplo en la Tabla N° 3 la diferencia en los porcentajes entre Chile y otros tres países está dado por contar o no con una ley de cuotas. A pesar de que son subdesarrollados económicamente, muchos países latinoamericanos superan la baja representación política femenina con este tipo de medidas.

Otra parte importante de los factores que dan origen, sustentan y reproducen la falta de equidad y la exclusión de las mujeres en la vida política y la toma de decisiones por motivos de género, tiene sus raíces profundas en la división del trabajo, las relaciones familiares, en las percepciones y en los papeles que desempeñan mujeres y hombres, así como en las expectativas y prácticas cotidianas dentro de los hogares y las comunidades, es decir, en los patrones culturales dentro de los cuales transcurre su vida, entre los que se puede señalar (Machinea, 2005):

- La relegación (muchas veces, la auto-relegación) de las mujeres al ámbito hogareño, sus responsabilidades domésticas asociadas con su papel reproductivo, a pesar de los altos niveles educativos alcanzados en muchos países.

- La cultura política discriminatoria del aparato de gobierno, partidos políticos, sindicatos y otros espacios de participación política.
- El escaso o nulo valor que se da a la contribución social y económica que hacen las mujeres y que se expresa también en el ámbito político.
- La escasa experiencia de las mujeres, como grupo, para acceder y manejar los recursos del poder, debido a su también escasa participación. (Machinea, 2005)

¿Será que en Chile una Ley de Cuotas funcione?

Es posible que esta ley no sea suficiente por sí sola, si bien puede ser una buena forma de empezar, también es necesario que se realicen cambios importantes en el funcionamiento de los partidos, pero quizás aún más importante sea el cambio sustantivo que Chile debe realizar a nivel cultural (Covarrubias, 2008: 3).

En el funcionamiento de una posible 'ley de cuota' en Chile el sistema binominal será negativo tanto por las características de la competición intrapartidaria (la necesidad de candidatos "probados") y entre los partidos (la exclusión de partidos menores). El actual sistema dificulta la renovación de las élites políticas y, con ello, la entrada de actores no tradicionales o provenientes de sectores recientemente incorporados (o que buscan su incorporación) al mundo de la acción política. Una de las críticas más frecuentes al sistema binominal es su falta de representatividad, (dado que excluye sectores políticos que no pertenecen a las dos grandes coaliciones de partidos que actualmente tienen representación parlamentaria, la Concertación y la Alianza). Sin embargo, la vigencia del sistema binominal no excluye la posibilidad de introducir una ley de cuotas que garantice ciertos espacios para las mujeres en las listas electorales (Gómez, 2007).

Si se establece una cuota mínima obligatoria y se establecen sanciones cuando esta cuota no sea cumplida, se otorgan presupuestos para capacitar a las mujeres en política, la ley sería respetada y por lo tanto, obtendríamos mejores resultados. Por otro lado, si se establece una cuota obligatoria, se corre el riesgo de incluir a las mujeres solo por el hecho de serlo y no por las capacidades que tenga para desempeñarse en un cargo público, dejando fuera a quienes si tienen el mérito para hacerlo, es decir, la meritocracia ya no sería relevante en todos los casos. Sin embargo, hoy en día, nos encontramos con muchos parlamentarios, alcaldes, concejales, etc., que no destacan, precisamente por sus méritos o por sus aptitudes, y nos encontramos, incluso, con casos de corrupción, por lo que puede que el hecho de que la cuota sea obligatoria no sea precisamente en desmérito de hombres mejor capacitados (Covarrubias, 2008: 3).

Conclusión

La inclusión de las mujeres en los espacios de poder es una necesidad para garantizar la calidad en la democracia. Brasil, Argentina, Bolivia, y Perú son países que

incentivan la participación política de las mujeres con leyes especiales a pesar de que tienen niveles de institucionalismo muy por debajo de Chile. (Mainwaring y Scully, 1997:16). De hecho no en todos estos países funciona bien la lógica de ley de cuotas. En Brasil no alcanza las cifras que se espera que genere esta ley. Pero esto no significa que en Chile tampoco funcionará. A mi juicio las instituciones políticas en Chile ya están consolidadas y desarrolladas suficientemente para permitir la participación femenina. Hay una potencia que puede incentivar y movilizar las mujeres chilenas. De hecho Bachelet fue la primera presidenta mujer de Chile y algunas mujeres chilenas tuvieron cargos ministeriales entre 2006-2010.

Era el 15 de Enero de 2006 cuando Michelle Bachelet ganó las elecciones presidenciales en Chile. Era la primera vez que una mujer ganaba las elecciones en Chile y accedía así a la más alta magistratura. Ya en su primer discurso aseguraba que su gobierno sería paritario de los mejores y las mejores. Pero los proyectos que preparó en su periodo sobre participación femenina no dieron resultados. (Covarrubias, 2008, 1). A pesar de que formó un gobierno dando mayor importancia a la distribución equilibrada de los cargos entre ministros mujeres y hombres, no pudo institucionalizarla con leyes. Esto ya no será algo permanente. Chile, en el periodo de Bachelet, perdió una oportunidad de establecer y adoptar medidas para acciones positivas que superen las múltiples discriminaciones que enfrentan las mujeres.

Según los pensamientos de las políticas chilenas quizás no es algo perdido. Las palabras de una de las nuevas senadoras, Evelyn Matthei, reflejan las miradas generales contra un posible proyecto de ley de cuotas: “Estoy absolutamente en contra de la Ley de cuotas. No creo en las cuotas en ningún campo, y las mujeres nos hemos ganado el espacio a estar en todas partes sin cuotas. Quizá es más lento, pero al final más digno. Los partidos se han dado cuenta que llevar mujeres es un buen negocio, porque sacan muy buenas votaciones y son grandes candidatas. Prefiero eso, antes que una ley que te obligue”(2009).

Las palabras de Matthei refleja un poco el anhelo de las mujeres chilenas de llegar al parlamento por su propio esfuerzo, no por la ley. Tienen una esperanza que la participación política femenina se desarrolle profundamente para que sea estable y sólida, no con los métodos artificiales. Pero este proceso puede ganar rapidez con una ley de cuotas que se aplicará solamente en algunos periodos presidenciales. Como en el caso de Uruguay,² si Chile pudiese promulgar una ley de cuotas por 2 o 3 periodos presidenciales el sistema político chileno se acostumbraría más rápido a ver a las mujeres en los cargos representativos.

Bibliografía

AUDIENCIA PARTICIPACIÓN Y ACCESO DE LAS MUJERES AL PODER POLÍTICO EN LAS AMÉRICAS (2007). Consultado en 10 de diciembre de 2009 del sitio web de Corporación

² Según el proyecto de ley de cuotas uruguayo la ley se aplicaría sólo en las elecciones de 2011, y después de evaluar cómo funciona se decidiría si continúa o no (Piscopo, 2009).

- Humanas-Centro regional de Derechos Humanos y Justicia de Género: www.humanas.cl/documentos/documento%20audiencia%20cidh%20final%2028feb.doc
- COVARRUBIAS, Daniela (2008). Municipales 2008 en Chile: ¿Llegará pronto el tiempo de las mujeres? Consultado en 12 de diciembre de 2009 del sitio web de Mundopolitico: www.mundopolitico.cl/3-2008/covarrubias-10.doc
- EL NUEVO CONGRESO 2010 (2009). Consultado en 25 de diciembre de 2009 del sitio web de Biblioteca Congreso Nacional de Chile: <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/nuevo-congreso-2010>
- GÓMEZ, Verónica (2007). Mujeres y participación política: ¿Es viable una ley de cuotas en Chile? En la Revista *Universum*, 1(22), 252-267.
- MACHINEA, José Luis (2005). Palabras de José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL en la inauguración del Seminario “Democracia y Paridad en Chile”. Consultado en 14 de diciembre 2009 del sitio web de Cepal: <http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/2/22652/Seminariodemocraciayparidad.pdf>
- MAINWARING, Scott y Timothy Scully, (1997). La Construcción de Instituciones Democráticas. (pp. 16) Santiago: CIEPLAN.
- MATTHEI, Evelyn (2009). Poder Femenino en el Senado. Entrevista de Raquel Correa publicada en el Diario *El Mercurio*, el 19 de diciembre.
- MUJERES EN LUGAR DE DECISIÓN (2001). Consultado en 14 de enero de 2011 de la sitio web de cnm-Consejo Nacional de las Mujeres: <http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/MujeresEnLugaresDeDecision.pdf>
- PARRA, José Francisco (2005). Liberalismo: nuevo institucionalismo y cambio político. En *Revista de Política y Cultura*, Otoño, n° 24, pág. 31-61.
- PARTICIPACIÓN EN EL PODER Y EN LA ADOPCIÓN DE DECISIONES (s/f). Consultado en 11 de diciembre de 2009 del sitio web del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM): http://www.sernam.cl/cedocvi/web/fus_index.php?sec=2
- PISCOPO, Jennifer (2009). Ley de Cupo permitió ver a las mujeres como líderes políticas. Entrevista de S. Molinas, consultada el 13 de diciembre de 2009 del sitio web de *Urbanas en Red*: <http://www.urbanasenreddigital.com.ar/?PAG=Vernota&clavecontenido=contenidos.id=309>
- RIVAS, José Antonio (2003). El Neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. En la *Revista de Reflexión Política*, Junio, n° 9, pág. 37-46
- ROSS, Michael L. (2008). Oil, Islam, and Women. *American Political Science Review*, 102 (1) 107-123.
- WOMEN IN PARLIAMENTS: WORLD CLASSIFICATION (2011). Consultado en 1 de Octubre de 2011 del sitio web de IPU-Inter Parliamentary Union: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>