

**Comentarios de Corporación Humanas al proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios en materia de elección de parlamentarios y conformación de distritos plurinominales, en primer trámite constitucional, Senado de la República, Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento (Boletín Legislativo N° 8.799-07)**

---

Desde la recuperación de la democracia, reformar el sistema electoral aplicable a las elecciones de diputados/as y senadores/as ha sido uno de los debates que el Parlamento chileno ha intentado llevar a cabo y no ha podido resolver.

Actualmente, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República existe una amplia mayoría de congresistas favorables a modificar el sistema binominal. Sin embargo, esta voluntad mayoritaria no ha podido traducirse en resultados legislativos concretos puesto que los altísimos quórums exigidos son prácticamente imposibles de superar, a excepción de un consenso político generalizado que a la fecha no ha llegado a alcanzarse.

De allí la importancia de que la moción presentada por el Senador Francisco Chahuán esté siendo analizada por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, considerando en dicho estudio la participación de algunas entidades de la sociedad civil.

No obstante, existe una dimensión de la representación política que hasta ahora no ha sido abordada prácticamente en ninguno de los debates sobre sistema electoral ni tampoco en otras reformas políticas: **la participación política paritaria entre hombres y mujeres.**

La insuficiente participación de mujeres en espacios de decisión no solo ha sido motivo de preocupación para el actual Gobierno, que durante la pasada campaña presidencial se comprometió a fomentar *“la participación de las mujeres en la política, que hoy sigue siendo muy baja”*<sup>1</sup> para posteriormente anunciar en diversas ocasiones la presentación de

---

<sup>1</sup> Programa de Gobierno para el Cambio el Futuro y la Esperanza Chile 2010-2014, Sebastián Piñera, Coalición por el Cambio, página 145.

propuestas al respecto que no se han materializado aun; y de los gobiernos anteriores; sino también para numerosos organismos internacionales, que desde hace más de una década vienen reprochando al Estado de Chile los bajísimos niveles de participación de las mujeres en diversos ámbitos de la vida nacional y la inexistencia de medidas adoptadas para revertir este problema y así garantizar los derechos humanos de las mujeres, sin discriminación.

La baja participación de las mujeres en los espacios de toma de decisión pública evidencia la discriminación de género existente en el país, además de constituir uno de los principales problemas del sistema político, que afecta seriamente la calidad de la democracia.

La subrepresentación de las mujeres en puestos de poder obstaculiza la adecuada representación de sus intereses en las decisiones públicas, y dificulta alcanzar la igualdad de derechos en diversos ámbitos. Al estar insuficientemente representadas las mujeres en posiciones de poder político, queda de manifiesto que el sistema democrático no está siendo capaz de cumplir adecuadamente el mandato de representación igualitaria de los y las ciudadanas.

Éste y otros varios problemas devienen en una creciente pérdida de legitimidad de las autoridades, responsables de tal situación, e inclusive en una persistente insatisfacción ciudadana frente al sistema político en su conjunto, que se expresa de múltiples modos.

A nivel internacional, como es sabido, se multiplican los reproches al Estado de Chile por su incapacidad para garantizar debidamente los derechos y libertades fundamentales de las mujeres, en particular sus derechos civiles y políticos como el derecho a ser elegidas y tomar parte en las decisiones públicas.

En esta deficitaria participación política de las mujeres confluyen diversas razones, destacando las características del sistema electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y la falta de medidas de acción afirmativa entre las más significativas.

Al respecto, resulta del todo pertinente considerar que la Constitución Política de la República dispone que *“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”* (Artículo 1 inc. 1) y que asegura a todas las personas *“(…) la igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupos privilegiados. Hombres y mujeres son iguales ante la ley”* y *“la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”*. Asimismo, debe considerarse que por mandato constitucional, los órganos del Estado tienen el deber de respetar y promover los derechos humanos, incluyendo los reconocidos en los tratados internacionales (Artículo 5 inc. 2).

En materia de participación política, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Artículo 23), establecen los derechos a:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

En tanto, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (conocida como CEDAW por sus siglas en inglés), dispone que:

*Artículo 7. 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.*

*Artículo 4. 1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato (...)*

En marzo de 1999, el COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, organismo que vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reprochó al Estado de Chile “*la notable insuficiencia de la participación de la mujer en la vida política, el servicio público y el poder judicial*”; por lo que recomendó “*que el Estado tome **medidas para mejorar la participación de las mujeres**, si es preciso mediante la adopción de programas de acción afirmativa*”<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Chile, 65° período de sesiones, 30 de marzo de 1999, CCPR/C/79/Add.104, Párrafo 19 (énfasis añadido).

Ese mismo año, el COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER también se manifestó preocupado por la baja *“participación de la mujer en la política y la administración gubernamental, en particular en puestos de adopción de decisiones”*, recomendando la implementación de una estrategia amplia, incluyendo medidas especiales<sup>3</sup>.

Al cabo de varios años sin avances en la materia, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en 2006 criticó *“que la participación de la mujer en el Parlamento, en los municipios, y en el servicio exterior, siga siendo escasa”*; recomendando al Estado de Chile que ***“intensifique sus esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer, y a que adopte medidas, en particular medidas especiales de carácter temporal, destinadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre a fin de incrementar la participación de la mujer en la vida política, particularmente en el Parlamento y los municipios”***<sup>4</sup>.

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos, en 2007 manifestó su preocupación respecto a que *“el sistema de elección que impera en Chile puede impedir que todos los individuos tengan una representación parlamentaria efectiva”*, recomendando *“acrecentar sus esfuerzos para superar los obstáculos políticos que impiden la reforma de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, a fin de garantizar en igualdad el derecho al sufragio universal, establecido en el artículo 25 del Pacto”*<sup>5</sup>.

En tanto, en 2009, la COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, relevó que en Chile ***“La subrepresentación de las mujeres es particularmente evidente en el Poder Legislativo, en donde los porcentajes de participación de las mujeres se encuentran por debajo del promedio mundial y del promedio de las Américas”***, destacando ***“el impacto negativo del sistema electoral binominal en la inserción de las mujeres en la política, el funcionamiento cerrado y tradicional de los partidos políticos y la ausencia de medidas de acción afirmativa que permitan incrementar el acceso de las mujeres a espacios de poder político, particularmente en el Parlamento”***<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 21° período de sesiones, 7 a 25 de junio de 1999, U.N. Doc. A/54/38/Rev.1, Párrafos 224 y 225.

<sup>4</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Chile, 36° período de sesiones, 25 de agosto de 2006, CEDAW/C/CHI/CO/4, Párrafos 13 y 14 (énfasis añadido).

<sup>5</sup> COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al Artículo 40 del Pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos Chile, 89° período de sesiones, 17 de abril de 2007, CCPR/C/CHL/CO/5, Párrafo 15.

<sup>6</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: la Igualdad en la Familia, el Trabajo y la Política, OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 63, 27 de marzo de 2009, Párrafos 111 y 112 (énfasis añadido).

Asimismo, cabe recordar que ante el CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE NACIONES UNIDAS durante el Examen Periódico Universal en 2009, el Estado de Chile se comprometió a *“la reforma del sistema electoral”*<sup>7</sup>.

Por último, se debe mencionar el reciente examen al que se ha sometido el Estado de Chile ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en octubre de 2012, oportunidad en la que el Comité lamentó que la *“persistencia de actitudes y estereotipos patriarcales y la falta de medidas especiales de carácter temporal sigan obstaculizando la participación de las mujeres, incluidas las mujeres indígenas, en el Parlamento y los cargos de responsabilidad a nivel estatal y municipal”*. Asimismo, reiteró su preocupación tanto por *“el escaso número de mujeres que hay en el Gobierno, en ambas Cámaras del Parlamento, en el servicio diplomático, en la judicatura y en el desempeño de las funciones de alcaldes y concejales”*, como *“por el hecho de que el sistema electoral binominal resulte desfavorable para la representación política de la mujer”*<sup>8</sup>. Entre otras medidas, el Comité recomendó al Estado de Chile que *“Adopte todas las medidas necesarias para poner en marcha la reforma del sistema electoral binominal y vele por que el estudio solicitado a la Oficina del Ministro Secretario General de la Presidencia con miras a formular una propuesta a este respecto se realice dentro de un plazo claramente establecido”*<sup>9</sup>.

La revisión de este extenso conjunto de compromisos internacionales nos lleva a preguntar si está el Poder Legislativo dando cumplimiento a sus obligaciones sustantivas en materia de derechos civiles y políticos e igualdad de derechos entre hombres y mujeres. ¿Está el Parlamento chileno debatiendo las iniciativas de ley necesarias para garantizar la participación política paritaria entre hombres y mujeres? ¿Están los congresistas, depositarios del mandato ciudadano de representación de intereses, dando lugar a los debates legislativos que permitan el cumplimiento pleno de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y profundización democrática?

Los países que han buscado y alcanzado –en grados diversos– revertir los déficit de participación de las mujeres han adoptado mecanismos especiales para ello. Reformas constitucionales<sup>10</sup> y medidas legislativas sobre paridad o cuotas para el acceso a puestos

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, Examen Periódico Universal Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal Chile, 12º período de sesiones, 4 de junio de 2009, A/HRC/12/10, Párrafo 96.7.

<sup>8</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, 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), 53º período de sesiones, 12 de noviembre de 2012, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, Párrafo 24.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, Párrafo 25.

<sup>10</sup> Pionera en la región es la **Constitución de la Nación Argentina** (1994), que dispone “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de

de decisión resultan fundamentales para avanzar a niveles más equitativos de representación política de las mujeres. Superar la discriminación histórica de las mujeres en el acceso a espacios de poder requiere de medidas obligatorias para la inclusión de éstas, al menos en las listas de candidaturas.

No obstante, dado que los obstáculos que dificultan la participación política de las mujeres son múltiples y diversos –como señalan incluso los organismos internacionales–, resulta imprescindible incorporar esta dimensión de la representación política, la participación paritaria entre hombres y mujeres, en el conjunto de reformas políticas y, particularmente, en cualquier debate sobre sistema electoral.

La paridad debe ser uno de los principios rectores de todo sistema político, incluyendo los sistemas electorales. De ahí que cualquier debate legislativo al respecto debe considerar e integrar esta dimensión de la representación política e incorporar los mecanismos que se requieran para asegurar que tanto hombres como mujeres accedan a cargos de elección popular, en cualquier sistema electoral que vaya a adoptarse.

Camila Maturana Kesten  
Corporación Humanas

Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento  
Senado de la República, 8 de Mayo de 2013

---

oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizara por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” (Art. 37). La **Constitución de la República del Ecuador**, adoptada por la Asamblea Nacional Constituyente y aprobada en referéndum en septiembre de 2008, consagra que “Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: (...) 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional” (Art. 61 Nº 7); disponiendo que “Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país” (Art. 116). En tanto, la **Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia**, adoptada por la Asamblea Constituyente Boliviana y aprobada en referéndum en enero de 2009, establece que “Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres.(Art. 26 sección I); y que “En la elección de asambleístas se garantizará la igual participación de hombres y mujeres” (Art. 147 sección I). Por otra parte, cabe destacar la reforma constitucional de 2005 a la **Constitución Política del Perú**, mediante la cual se incorpora la representación de género en los Consejos Regionales y Concejos Municipales: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales” (Art. 191 inciso 4).