

**LA PARIDAD DE GÉNERO EN EL
PROCESO CONSTITUYENTE
CHILENO: ALCANCES,
EXPECTATIVAS Y DESAFÍOS**

VIVIANA PONCE DE LEÓN SOLÍS

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN GENERAL A LA IDEA DE PARIDAD. 3. EL CAMINO A LA APROBACIÓN DE LA REGLA DE PARIDAD. 3.1. Las movilizaciones feministas. 3.2. La experiencia nacional y comparada. 3.3. La aspiración a la presencia efectiva y representación equilibrada en el derecho internacional. 4. LA CONFIGURACIÓN DE LA REGLA DE PARIDAD. 4.1. La regla de paridad en la declaración de candidaturas. 4.2. La regla de paridad en la asignación de escaños. 4.3. La regla de paridad en la asignación de escaños reservados para pueblos originarios. 5. LAS EXPECTATIVAS QUE SURGEN DE LA REGLA DE PARIDAD. 6. LOS DESAFÍOS Y LIMITACIONES DE LA REGLA DE PARIDAD. 6.1. La necesidad de incorporar un enfoque interseccional en el diseño de la regla de paridad. 6.2. Concepciones de la paridad: ¿un «techo» o un «piso» para la representación? 6.3. La regla de los dos tercios y la «hoja en blanco». 7. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 03/06/2021
Fecha aceptación: 21/09/2021

LA PARIDAD DE GÉNERO EN EL PROCESO CONSTITUYENTE CHILENO: ALCANCES, EXPECTATIVAS Y DESAFÍOS

VIVIANA PONCE DE LEÓN SOLÍS*

Profesora de Derecho Constitucional, Universidad Austral de Chile

1. INTRODUCCIÓN

El 4 de marzo de 2020 se abrió una oportunidad histórica para avanzar hacia una democracia paritaria en Chile, con la aprobación de una reforma constitucional que estableció la paridad en la conformación del órgano encargado de redactar una nueva constitución para este país¹. Hasta ese entonces, a nivel comparado, solo existían experiencias de cuotas de género o exigencias de alternancia de sexos en la conformación listas de candidaturas para integrar un órgano constituyente. Pero ninguna fórmula electoral había asegurado que la integración del órgano fuese efectivamente paritaria. Desde esta perspectiva, la experiencia chilena es sin duda única y tiene el potencial de convertirse en un referente para otras interacciones políticas y para otros procesos constituyentes a futuro. Está todavía por verse, en todo caso, cuánto y cómo influye la regla de paridad en la definición de los contenidos de la eventual nueva Constitución chilena.

La demanda por la paridad refleja la idea de que un proceso constituyente verdaderamente democrático requiere la más amplia participación de la ciudadanía y la genuina representación de la diversidad demográfica del país. A ella subyace la expectativa de redactar una constitución con enfoque de género, que contribuya a superar las brechas que existen entre hombres y mujeres y a reestructurar patrones culturales patriarcales. Tal expectativa se sustenta en una esperable correlación entre la presencia numérica de mujeres en los órganos constituyentes y la incorporación a nivel constitucional de derechos específicos de las mujeres o de arreglos institucionales dirigidos

* Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Austral de Chile. Balneario Pelluco s/n, Puerto Montt, Chile. Email: viviana.poncedeleon@uach.cl.

¹ Ley N° 21.216, D.O., 24 de marzo de 2020.

a fomentar su participación. Empero, este resultado no puede darse por descontado sin más: diversos factores políticos, institucionales y culturales podrían impedir que la regla de paridad despliegue todo su potencial.

En vistas a lo anterior, este trabajo se pregunta por las condiciones que permitirían traducir efectivamente la representación descriptiva de las mujeres, que resultaría de la aplicación de la regla de paridad, en representación sustantiva de sus intereses. Para ello, comienza con una aproximación general a la idea de paridad y una descripción de las condiciones que hicieron posible la adopción de la regla de paridad. Luego, prosigue con un examen de la fórmula electoral de la paridad y la manera en que conduce a resultados paritarios tanto en la declaración de listas de candidaturas como en la asignación efectiva de escaños. Finalmente, discute las expectativas y los desafíos que conlleva la paridad. La principal conclusión de esta investigación es que, aunque la fórmula de paridad resulta prometedora, por sí sola no es capaz de asegurar una Constitución que logre erradicar las estructuras patriarcales de dominación. Su efectivo potencial transformador depende sobre todo de factores de diseño procedimental e institucional y de la capacidad de las organizaciones de mujeres de formar alianzas estratégicas en las que se reconozca y priorice la especificidad de las demandas feministas.

2. APROXIMACIÓN GENERAL A LA IDEA DE PARIDAD

En las últimas décadas, la paridad se ha erigido en el principio articulador de un nuevo paradigma de democracia: la democracia paritaria². Dicho paradigma reposa en un cuestionamiento al efectivo potencial inclusivo de la democracia representativa y a la pretendida universalidad de los derechos. Así, uno y otra son denunciados como verdaderos dispositivos de masculinización de la arena política y de relegación de la mujer al ámbito de doméstico-familiar. Ello explicaría que, a pesar del reconocimiento de la igualdad, autonomía y dignidad intrínseca a todo ser humano en distintas constituciones en el mundo, las mujeres permanezcan en una situación de desempleo y subordinación estructural a nivel global.

² El vínculo entre democracia y paridad se encuentra expresado en distintos instrumentos. Por ejemplo, en la Declaración de Atenas (1992), adoptada en la primera Cumbre Europea «Mujeres en el Poder», se expresa que «[l]as mujeres representan más de la mitad de la población. *La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones*. Las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad» (énfasis añadido). Una declaración similar puede encontrarse en la Recomendación General N° 23 del Comité CEDAW, conforme a la cual «[n]o puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual». Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General No. 23: Vida política y pública*, A/52/38, 1997, párr. 14.

Si bien las mujeres no conforman el único grupo en tal situación, la exclusión que experimentan presenta ciertas peculiaridades que determinan que no se les pueda considerar como un grupo subordinado más. Por un lado, su presencia demográfica asciende aproximadamente a la mitad de la población mundial. Por el otro, su subordinación se proyecta virtualmente a todas las dimensiones de la vida social, expresándose una especial susceptibilidad a la violencia física y sexual, en brechas en el acceso a bienes básicos (como la educación, la salud, la previsión social y la justicia), brechas económicas y en brechas de participación y acceso al poder. Esta última clase de brechas son especialmente críticas, toda vez que los sujetos que participan en los procesos de toma de decisiones condicionan de modo determinante qué se decide y a quiénes benefician esas decisiones. De esta suerte, si las mujeres están subrepresentadas en el ejercicio del poder, sus intereses y necesidades van a estar también subrepresentados y corren el riesgo de ser ignorados.

En este sentido, la paridad como principio democrático da cuenta de un profundo compromiso con la igualdad sustantiva de las mujeres y una aspiración a materializar las promesas constitucionales de igualdad y autonomía de todo ser humano. Este compromiso descansa, a su vez, en dos premisas. La primera, es que una mayor presencia cuantitativa de las mujeres en los espacios de toma de decisiones debería traducirse en una representación sustantiva de sus intereses. La segunda, es que aquella presencia se debe asegurar mediante mecanismos que determinen que los órganos representativos reflejen fielmente las características sociodemográficas de las personas representadas.

A partir de esta segunda premisa es posible enunciar algunas de las principales características de la paridad. Su objetivo es contribuir a la legitimación de la democracia representativa mediante una representación perfectamente equilibrada de hombres y mujeres, entendiéndose tradicionalmente por equilibrada «equivalente al 50%». Bajo este respecto es posible distinguir la paridad de las cuotas de género, cuyo objetivo es remediar la posición de subordinación y de opresión social de las mujeres, *incrementando* su presencia en los cuerpos representativos, llegando usualmente a cifras que no sobrepasan el 30%. Adicionalmente, la paridad tendría «pretensiones [más] ambiciosas y transversales [que las cuotas]: la reestructuración tanto del espacio público-estatal (las decisiones políticas), como del público-no estatal (el mercado), alcanzando inclusive a la esfera doméstica (la familia)»³

3. EL CAMINO A LA APROBACIÓN DE LA REGLA DE PARIDAD

Dado que muchas de las brechas de género se relacionan directa o indirectamente con derechos constitucionales, es lógico suponer que parte de su solución se encuentre

³ ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira (2013). «Paridad y cuotas: Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica». En MESTRE I MESTRE, Ruth y ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira (coords.), *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina* (pp. 81-110). Valencia: Tirant lo Blanch, p. 89.

en el propio texto constitucional y que el *input* de las mujeres pueda ser especialmente valioso al efecto. El constitucionalismo contemporáneo ha sido sensible a estas consideraciones, tal como lo evidencia el notable «giro participativo» que ha podido observarse durante las últimas décadas en materia de creación constitucional⁴. Dicho giro no solo ha generado oportunidades para una movilización feminista incidente en los procesos constituyentes a nivel comparado, sino también para la inclusión de las mujeres en los órganos constituyentes mismos. Múltiples mecanismos han sido diseñados con ese fin, según se expondrá más adelante. Sin embargo, en términos prácticos, ninguno de ellos se ha traducido en una representación femenina que satisfaga estándares de representación descriptiva. Bajo este respecto, la regla de paridad en la integración del órgano encargado de redactar la propuesta de nueva Constitución chilena —la Convención Constitucional— es inédita en el mundo. En este contexto, vale la pena detenerse brevemente en el análisis de las condiciones que hicieron posible su adopción.

3.1. *Las movilizaciones de mujeres*

«La revolución será feminista o no será». «Nunca más sin nosotras». «Sin mujeres no hay constitución». Estas fueron solo algunas de las consignas que pudieron leerse en las pancartas, lienzos y muros de distintas ciudades durante las masivas manifestaciones que tuvieron lugar en Chile desde el 18 de octubre hasta marzo de 2020 y que luego pasarían a ser englobadas bajo la rúbrica de «estallido social». Las manifestaciones fueron acompañadas por otras formas de acción política, entre las que destaca la performance participativa de protesta del colectivo feminista Lastesis «un violador en tu camino», que se convirtió en un verdadero himno de la movilización feminista en Chile y en el resto del mundo⁵. Estas dos expresiones de activismo feminista dan cuenta del marcado protagonismo de las mujeres en los eventos que condujeron al proceso constituyente chileno y a la adopción de una regla de paridad en la integración del órgano encargado de llevarlo a efecto⁶.

⁴ KYMLICKA, Will y RUBIO-MARÍN, Ruth (2018). «The Participatory Turn in Gender Equality and its Relevance for Multicultural Feminism». En Ruth RUBIO-MARÍN y Will KYMLICKA (eds.), *Gender Parity and Multicultural Feminism: Towards a New Synthesis* (pp. 1-45). Oxford: Oxford University Press.

⁵ La performance constituye una reacción contra los actos de violencia sexual y de género desplegados por Carabineros de Chile, en el contexto de la represión de las protestas que tuvieron lugar durante el estallido social. Sobre los orígenes y masificación de la performance, *vid.* CABEZAS GÁLVEZ, Carlos (2020). «Incidencia del movimiento feminista en las actuales demandas sociales». *El Heraldo*. 24 de enero de 2020.

⁶ Sería injusto asumir que el movimiento feminista comenzó a propósito del estallido social. Por el contrario, desde el año 2016 se ha convertido en un actor político cada vez más importante. Sobre su evolución, especialmente en la última década, *vid.* CÁRDENAS OLAVARRÍA, Javiera y CEBALLOS LÓPEZ, Paula (2020). «Análisis del discurso de resistencia feminista frente la violencia patriarcal: el estallido social en Chile». *Revista Educación las Américas*, 10 (2); REYES-HOUSHOLDER, Catherine y ROQUE,

Ha de precisarse, eso sí, que el denominado estallido social no obedeció a una única reivindicación ni se limitó exclusivamente a las reivindicaciones feministas. En él confluyeron una serie de demandas de distintos grupos sociales—estudiantes, agrupaciones gremiales, pueblos originarios, comunidades LGTBIQ+, etc.—, que pueden sintetizarse en una crítica al modelo de desarrollo neoliberal instaurado por la dictadura de Augusto Pinochet (1973-1990) y consolidado con su Constitución de 1980. Las demandas prontamente encontraron cauce institucional en el «Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución», celebrado el 15 de noviembre de 2019 entre representantes de la mayoría de los partidos de gobierno y de oposición. En dicho acuerdo se sentaron las bases para impulsar un proceso constituyente que finalmente se concretaría en la reforma constitucional que definió el procedimiento para elaborar una nueva Constitución⁷.

El Acuerdo y la reforma constitucional subsiguiente fijaron un íter constituyente participativo, sin igual en la historia republicana chilena, que contemplaba un plebiscito de entrada⁸ y de salida⁹ y la elección directa de al menos la mitad de los integrantes del órgano constituyente¹⁰. No obstante estas garantías de participación, las

Beatriz (2019). «Chile 2018: desafíos al poder de género desde la calle hasta La Moneda». *Revista de ciencia política (Santiago)*, 39 (2), 191-216.

⁷ VV.AA. (2019). *Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución*.

⁸ Conforme al art. 130 CPR, en el plebiscito de entrada la ciudadanía dispondrá de dos cédulas electorales. La primera contendrá la siguiente pregunta: «¿Quiere usted una Nueva Constitución?». Bajo la cuestión planteada habrá dos rayas horizontales, una al lado de la otra. La primera línea tendrá en su parte inferior la expresión «Apruebo» y la segunda, la expresión «Rechazo», a fin de que el elector pueda marcar su preferencia sobre una de las alternativas. La segunda cédula contendrá la pregunta: «¿Qué tipo de órgano debiera redactar la Nueva Constitución?». Bajo la cuestión planteada habrá dos rayas horizontales, una al lado de la otra. La primera de ellas tendrá en su parte inferior la expresión «Convención Mixta Constitucional» y la segunda, la expresión «Convención Constitucional». Bajo la expresión «Convención Mixta Constitucional» se incorporará la oración: «Integrada en partes iguales por miembros elegidos popularmente y parlamentarios o parlamentarias en ejercicio». Bajo la expresión «Convención Constitucional» se incorporará la oración: «Integrada exclusivamente por miembros elegidos popularmente», a fin de que el elector pueda marcar su preferencia sobre una de las alternativas. Este plebiscito se llevó a cabo el 25 de octubre de 2020. Para la primera cédula la opción ganadora fue la opción «Apruebo», con un 78,28% de los votos válidamente emitidos, en tanto que para la segunda cédula la opción ganadora fue la opción «Convención Constitucional», con un 78,99% de los votos válidamente emitidos.

⁹ De acuerdo con el art. 142 CPR, una vez que se comunique al Presidente de la República la propuesta de texto constitucional aprobada por la Convención, éste deberá convocar dentro de los tres días siguientes a dicha comunicación, mediante decreto supremo exento, a un plebiscito nacional constitucional para que la ciudadanía apruebe o rechace la propuesta. En este plebiscito, la ciudadanía dispondrá de una cédula electoral que contendrá la pregunta «¿Aprueba usted el texto de Nueva Constitución propuesto por la Convención Constitucional?». Bajo la cuestión planteada habrá dos rayas horizontales, una al lado de la otra. La primera de ellas, tendrá en su parte inferior la expresión «Apruebo» y la segunda, la palabra «Rechazo», a fin de que cada elector pueda marcar su preferencia sobre una de las alternativas.

¹⁰ Dependiendo de si resultara ganadora la opción «Convención Constitucional» o la opción «Convención Mixta Constitucional» en la segunda cédula del plebiscito de entrada, según se explicó *supra*, n. 15.

organizaciones feministas observaron que el proceso no aseguraba la efectiva inclusión de las mujeres. En efecto, el sistema para la elección de convencionales era el mismo utilizado en las elecciones parlamentarias de 2017, con resultados bastantes modestos en términos de representación femenina. Ello, no obstante la previsión de una cuota electoral que garantizaba que ninguno de los sexos tendría una representación inferior al 40% ni superior al 60% en las declaraciones de candidaturas a nivel nacional¹¹.

Así las cosas, gracias a una iniciativa de la Cámara de Diputadas y Diputados y a una propuesta de mecanismo electoral para la nueva Constitución formulada por un grupo de científicas políticas latinoamericanistas, se introdujo una nueva reforma constitucional. Esta vez, la reforma garantizaba la paridad a través de una estrategia dual: asegurando tanto la paridad en las candidaturas como en la efectiva asignación de escaños. El proceso constituyente chileno promete apartarse, así, de los patrones de participación femenina en procesos constituyentes en el mundo, encauzados sobre todo a través de las organizaciones de la sociedad civil¹²; «más fuera que dentro de los órganos formales de creación constitucional»¹³.

3.2. *La experiencia de las cuotas y las reglas de paridad*

Teóricamente, existen distintas vías para alcanzar la paridad. Entre las técnicas más comunes que se emplean para ese fin, destacan las cuotas de género, la exigencia de conformación paritaria de listas de candidaturas y la alternancia de candidatas y candidatos en las listas¹⁴. Empero, la experiencia nacional y comparada en torno a la real efectividad de esas técnicas no es del todo esperanzadora. En el Chile, gracias a la aplicación de la cuota electoral para las elecciones parlamentarias, la representación femenina solo alcanzó un modesto 22,6% en la Cámara de Diputados y un 23,3% en el Senado en los procesos electorales del año 2017. En el resto del mundo, los resultados son similares: según datos de IPU Parline, en promedio, un 25% de los escaños son ocupados por mujeres.

¹¹ Sobre las razones por las cuales la cuota no tuvo los efectos esperados, *vid.* UNDURRAGA, Verónica (2020). «Engendering a constitutional moment: The quest for parity in the Chilean Constitutional Convention». *International Journal of Constitutional Law*, 18 (2), p. 467; ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira (2019). «Constitución, género e igualdad. Sobre la necesidad de redefinir lo público y lo privado en la nueva Constitución». En BASSA M., Jaime, FERRADA B., Juan Carlos y Viera A. CHRISTIAN (eds.), *La Constitución que queremos. Propuestas para un momento de crisis constituyente* (pp. 152-180). Santiago: LOM Ediciones, pp. 172-175.

¹² DOBROWOLSKY, Alexandra y HART, Vivien (2003). «Introduction: Women, New Politics and Constitutional Change». En Alexandra DOBROWOLSKY y Vivien HART (eds.), *Women making constitutions: New politics and comparative perspectives* (pp. 1-19). Berlin: Springer, p. 2.

¹³ RUBIO-MARÍN, Ruth (2020b). «Mujeres y procesos constituyentes contemporáneos: retos y estrategias de participación». *Revista de Estudios Políticos*, 187, p. 49.

¹⁴ TAMARU, Nanako y O'REILLY, Marie (2018). *How Women Influence Constitution Making After Conflict and Unrest*. Washington: Inclusive Security, p. 1.

Algo similar ha ocurrido en los procesos constituyentes en que se han incorporado reglas dirigidas a incrementar la representatividad del órgano constituyente. Hay tres ejemplos que avalan esta afirmación.

- (i) En el caso de Bolivia, la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (2006) estableció un mandato de alternancia de género en la postulación de constituyentes más una cuota de género equivalente al 40%. Por aplicación de estas disposiciones, las mujeres terminaron ocupando 86 escaños de 255 en la Asamblea Constituyente, lo cual equivalió a un 33,7% del total de los asambleístas. Si bien esa fue la más alta proporción que a la fecha había logrado la participación femenina en un cuerpo de representación nacional¹⁵, los resultados todavía dejaban bastante que desear. Ellos se explican, fundamentalmente, porque las mujeres casi nunca eran posicionadas a la cabeza de las listas¹⁶.
- (ii) Otro caso para considerar es el de Ecuador, cuya Ley de Amparo Laboral a la Mujer (1997) instauró un sistema de paridad con mandato de posición individualizado que fue aplicable a las elecciones de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente de 2007. Gracias a dicho sistema, 46 mujeres —de entre un total de 130 asambleístas— resultaron electas en las elecciones para la conformación de la Asamblea. Esa cifra representó aproximadamente un 35,4% del total de sus integrantes.
- (iii) Finalmente, para la conformación de la Asamblea Constituyente de Túnez (2011-2014), se impuso a los partidos políticos un mandato de alternancia entre hombres y mujeres en la declaración de sus candidaturas. En esa ocasión, la mayoría de los partidos no adhirió a la regla y la integración femenina total de la Asamblea alcanzó tan sólo un 24%, equivalente a 49 escaños de un total de 217. Sin embargo, en el partido islámico mayoritario Al-Nahda (que sí adhirió a la regla), dicha participación alcanzó un 85,7%¹⁷.

Estos tres ejemplos demuestran que existen otros aspectos de diseño electoral que pueden ser tan o más determinantes que las cuotas y los mandatos de alternancia en la declaración de listas para lograr una asignación paritaria de escaños en los órganos representativos. El primero corresponde al sexo de la candidatura que encabeza las listas, pues, a falta de un mandato expreso de posición, los partidos tienden

¹⁵ CHOQUE ALDANA, Marlene (2013). «Paridad y alternancia en Bolivia. Avances y desafíos de la participación de las mujeres en la política». En Beatriz Llanos (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica* (pp. 123-173). Lima: IDEA Internacional-Comisión Interamericana de Mujeres, p. 132.

¹⁶ ROUSSEAU, Stéphanie (2011). «Indigenous and Feminist Movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the Representation of Indigenous Women». *Latin American Research Review*, 46 (2), p. 12.

¹⁷ TAMARU, Nanako y O'REILLY, Marie (2018), *op. cit.*, p. 12.

a encabezar las listas por hombres¹⁸. El segundo dice relación con la dispersión de la votación entre partidos minoritarios, sobre todo en ausencia de un mandato de posición, ya que —tal como lo ilustra el ejemplo de Ecuador— «los partidos que entran por las minorías generalmente alcanzan un escaño en cada circunscripción electoral, que recae casi exclusivamente en quien encabeza la lista»¹⁹. El tercero, por su parte, apunta al hecho de que en los procesos electorales discutidos se empleó la variante de listas abiertas, en la cual cada elector no vota por listas electorales como un todo sino únicamente por la candidatura de su preferencia. El cuarto aspecto relevante, por último, está dado por la previsión de sanciones en caso de que las listas no cumplan con los mandatos de alternancia.

3.3. *La aspiración a la presencia efectiva y representación equilibrada en el derecho internacional*

Un último factor que contribuyó a la adopción de la regla de paridad chilena fue, sin duda, el creciente consenso internacional en torno a la necesidad de que ciertos grupos históricamente excluidos o marginados de las esferas de poder —entre los cuales se encuentran, por cierto, las mujeres— cuenten con presencia efectiva y representación equilibrada en ellas. Es así como un número considerable de instrumentos internacionales reconoce la participación como derecho humano, en general. Así puede verse en el art. 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el art. 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En relación con este último, cabe mencionar que la Observación General N° 25 del Comité de Derechos Humanos ha reconocido la participación en los procesos de elaboración de constituciones como amparado por el mencionado art. 25 del PIDCP. En este sentido, se señala que «[l]os ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado»²⁰.

¹⁸ Así ha ocurrido en Ecuador y Bolivia. *Vid.* LLANOS, Beatriz y MARTÍNEZ, Marta (2016). «La paridad en América Latina: se hace camino al andar». En Beatriz LLANOS y Marta MARTÍNEZ (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México* (pp. 15-44). Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, pp. 32-33. Idéntico fenómeno se ha observado en Nicaragua. *Vid.* SAMQUI, Eva (2016). «La paridad en Nicaragua: una ruta impulsada desde la voluntad partidista». En Beatriz LLANOS y Marta MARTÍNEZ (eds.), *La democracia paritaria en América Latina: los casos de México* (pp. 93-119). Washington: Comisión Interamericana de Mujeres, p. 144.

¹⁹ GOYES QUELAL, Solanda (2013). «De las cuotas a la paridad: el caso de Ecuador». En Beatriz LLANOS (ed.), *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica* (pp. 47-120). Lima: IDEA Internacional-Comisión Interamericana de Mujeres, p. 77.

²⁰ Comité de Derechos Humanos de la ONU (1996), *Observación general no. 25 - Derecho a participar en los asuntos públicos, derecho a votar y derecho al acceso, en condiciones de igualdad a las funciones públicas* (art. 25), párr. 6.

Por lo que respecta específicamente a la participación femenina, uno de los instrumentos más importantes en esta materia es la CEDAW²¹. Ella se refiere específicamente al derecho de participación de las mujeres, garantizándoles, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a «votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles *para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas*», así como a «participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos»²² (art. 7). Según lo expresado en la Recomendación general N° 23 del Comité CEDAW sobre mujeres en la vida política y pública (1997), el derecho referido «abarca todos los aspectos de la [...] formulación y ejecución de la política a todos los niveles internacional, nacional, regional y local» (párr.). La Recomendación reconoce, además, que «La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política». En línea con lo anterior, el art. 4° CEDAW clarifica expresamente que «[l]a 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».

Pese a la indudable significación de la CEDAW, es importante precisar que ella no establece de modo explícito el estándar de paridad. De hecho, el Comité CEDAW parece oscilar entre comprender la participación equilibrada en términos de alcanzar una masa crítica y en términos efectivamente paritarios²³.

Referencias explícitas a la paridad como estándar de participación, de momento, solo pueden hallarse en instrumentos no vinculantes. Así puede observarse entre las medidas que establece la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995) para garantizar a la mujer la igualdad de acceso y su plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones²⁴. En este instrumento se subraya que la consecución de este objetivo «proporcionará un equilibrio que reflejará de una manera más exacta la composición de la sociedad y se necesita para reforzar la democracia y promover su correcto funcionamiento»²⁵. Para alcanzarlo, los gobiernos deben adoptar medidas dirigidas a «lograr *una representación paritaria* de las mujeres y los hombres, de ser necesario mediante la adopción de medidas positivas en favor de la mujer, en

²¹ Sobre la centralidad de la CEDAW en el desarrollo del régimen internacional de los derechos de las mujeres, en general, y en el desarrollo de su derecho a la participación en la esfera política y pública, en particular, *vid.* RUBIO-MARÍN, Ruth (2020a). «Mujeres, espacio público, participación política y derechos humanos: ¿hacia un paradigma de democracia paritaria?». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 39, 1-29.

²² Art. 7°. Énfasis añadido.

²³ RUBIO-MARÍN, Ruth (2020a), *op. cit.*, pp. 18-19.

²⁴ Objetivo estratégico G1, letra a).

²⁵ *Ibid.* párr. 181.

todos los puestos gubernamentales y de la administración pública»²⁶. Los gobiernos deben, asimismo, «[a]doptar medidas, incluso, cuando proceda, en los sistemas electorales, que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos *en la misma proporción* y en las mismas categorías que los hombres»²⁷.

El mismo estándar se reitera en el Consenso de Quito (2007), firmado en la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, para toda la institucionalidad estatal —incluyendo el poder ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos—, a nivel nacional y local²⁸. Para ello, se insta a los Estados a desarrollar políticas electorales permanentes «que conduzcan a los partidos políticos a incorporar las agendas de las mujeres en su diversidad, el enfoque de género en sus contenidos, acciones y estatutos y la participación igualitaria, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres, *con el fin de consolidar la paridad de género como política de Estado*»²⁹. En sentido análogo, el Consenso de Brasilia (2010), aprobado en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe incluye acuerdos en orden a la adopción de «todas las medidas que sean necesarias, incluidos cambios a nivel legislativo y políticas afirmativas, para asegurar la paridad, la inclusión y la alternancia étnica y racial *en todos los poderes del Estado*, en los regímenes especiales y autónomos, en los ámbitos nacional y local y en las instituciones privadas, a fin de fortalecer las democracias de América Latina y el Caribe»³⁰. De igual modo, contempla «[p]romover la creación de mecanismos y apoyar los que ya existen para asegurar la participación político-partidaria de las mujeres que, además de la paridad en los registros de candidaturas, *aseguren la paridad de resultados*»³¹.

Si bien ninguno de estos instrumentos alude de manera directa a los procesos constituyentes como ámbitos de toma de decisiones y de ejercicio del poder estatal, es razonable suponer la extensión del estándar de paridad al mismo. El único documento que se refiere de manera precisa al punto es la Nota Guía del PNUD sobre Asistencia en la Elaboración de Constituciones (2014). En dicho instrumento se establecen una serie de principios que guían el apoyo del PNUD para la elaboración de constituciones, entre los que destaca el «reflejar la crucial significancia de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres»³². Igualmente relevantes son, para estos efectos, los estándares y recomendaciones previstos por el PNUD en su publicación sobre Buenas Prácticas Globales para Promover la Igualdad de Género y el

²⁶ *Ibid.* párr. 190 a).

²⁷ *Ibid.* párr. 190 b).

²⁸ Párr. 25.1.ii).

²⁹ *Ibid.*, párr. 25.1.viii). Énfasis añadido.

³⁰ Párr. 3.d). Énfasis añadido.

³¹ *Ibid.*, párr. 3.d). Énfasis añadido.

³² PNUD (2014). *UNDP Guidance note on Constitution-making Support*. New York: PNUD, p. 8.

Empoderamiento de Mujeres en las Constituciones (2015)³³. En esa publicación se concluye que los procesos constituyentes son un componente importante del mandato del PNUD en orden a fortalecer la gobernanza democrática, sobre todo después de un conflicto o durante transiciones³⁴. El documento prosigue declarando que la inclusión igualitaria de las mujeres en tales procesos es un elemento importante y esencial.

4. LA CONFIGURACIÓN DE LA PARIDAD

Entre 1990 y 2015, 100 países en el mundo cambiaron su constitución³⁵. Dentro del mismo período, en promedio, la participación de mujeres en órganos constituyentes alcanzó un 19%³⁶. Esta cifra sin duda representa un progreso, considerando que «a nivel global y hasta la década de los noventa, la representación de mujeres en dichos órganos no excedió nunca el 5-10%»³⁷. El aumento se debe, sobre todo — como se insistió más arriba—, a los constantes esfuerzos movilizadores impulsados por agrupaciones de mujeres organizadas, que han visibilizado las brechas significativas de participación entre los sexos y culminado en la adopción de medidas de acción afirmativa de diversa naturaleza.

Sin embargo, pese a todos los esfuerzos, los resultados distan de ser satisfactorios. El tradicional monopolio masculino del poder político se mantiene en buena medida y la clásica figura de los «padres fundadores» como constituyentes por excelencia sigue estando viva en el ideario colectivo³⁸. El punto es importante, ya que los procesos constituyentes brindan una oportunidad sin parangón para avanzar en la transformación de estructuras sociales opresivas, superar brechas de género e incrementar la participación política de las mujeres. Y, para que ello ocurra, la experiencia comparada sugiere que la composición del órgano constituyente —entre otros factores— resulta determinante³⁹. De ahí que en Chile la discusión se centrara en el diseño de reglas electorales que no solo condujeran a aumentar en términos relativos la representación femenina en el órgano constituyente, sino a obtener una integración efectivamente paritaria de dicho órgano. La articulación de este diseño requirió de cuatro reformas constitucionales⁴⁰ que, a su vez, permitieron introducir tres disposiciones transitorias en la constitución chilena. De acuerdo con dichas disposiciones, la regla

³³ FORSTER, Christine (2016). *Global Good Practices in Advancing Gender Equality and Women's Empowerment in Constitutions*. New York: PNUD, p. 48.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ PNUD (2015). *Mecanismos de cambio constitucional en el mundo: Análisis desde la experiencia comparada*. Santiago: PNUD Chile.

³⁶ TAMARU, Nanako y O'REILLY, Marie (2018), *op. cit.*, p. 1.

³⁷ RUBIO-MARÍN, Ruth (2020b), *op. cit.*, p. 49.

³⁸ TAMARU, Nanako y O'REILLY, Marie (2018), *op. cit.*, p. 4.

³⁹ RUBIO-MARÍN, Ruth (2020b), *op. Cit.*, pp. 53-54.

⁴⁰ Ley N° 21.216, D.O. 24 de marzo de 2020; Ley N° 21.296, D.O. 10 de diciembre de 2020; Ley N° 21.221, D.O. 26 de marzo de 2020; Ley N° 21.298, D.O. 23 de diciembre de 2020.

de paridad opera en dos etapas: primero, en la conformación de las listas de candidaturas y, segundo, en la asignación final de escaños. Es precisamente este último aspecto lo que distingue al proceso constituyente chileno de otros procesos constituyentes a nivel comparado.

4.1. *La regla de paridad en la declaración de candidaturas*

La regla de paridad para la conformación de las listas electorales se encuentra establecida en la disposición trigésima transitoria de la Constitución chilena, bajo el epígrafe «de la declaración de candidaturas para la Convención en equilibrio de género». Conforme a dicha disposición, cada lista debe señalar el orden de precedencia que tendrán las candidaturas en la cédula para cada distrito electoral, comenzando por una mujer y alternándose, sucesivamente, éstas con hombres, en un sistema cremallera con mandato de encabezamiento de las listas. Este sistema aplica tanto a las listas de partidos políticos o de pactos electorales de partidos políticos como a las listas celebradas entre candidaturas independientes. Conviene tener presente que la sola aplicación del sistema cremallera con mandato de posición tiene el efecto más bien simbólico de dar mayor visibilidad a las candidatas que encabezan las listas, pero no asegura que estas tengan una prioridad en los resultados. Esto se debe a que en el sistema electoral chileno se utiliza el mecanismo de listas abiertas y cada elector o electora vota por una candidatura determinada.

A las exigencias recién enunciadas cabe agregar una serie de restricciones al número de candidaturas de cada sexo que puede integrar una lista. Así, las listas integradas por un número par de candidaturas deben tener el mismo número de mujeres y de hombres, de modo que ningún sexo puede superar al otro en cantidad. Por su parte, en las listas integradas por un número impar, la diferencia entre candidaturas de un sexo y el otro no deberá superar a uno. Es del caso señalar que la propia disposición trigésima transitoria establece criterios para definir el número total de candidaturas que pueden integrar cada lista. De acuerdo con dichos criterios, en los distritos que elijan tres a cuatro escaños, las listas pueden declarar hasta seis candidaturas a Convencionales Constituyentes. A su turno, los distritos que elijan cinco a ocho escaños podrán declarar un máximo de candidatos equivalente al número inmediatamente superior al del número de Convencionales que corresponda elegir. La Tabla 1 ilustra la aplicación de todas estas reglas.

Por último, cabe agregar que, en respuesta a la experiencia comparada en torno a la escasa eficacia de los mandatos de alternancia y encabezamiento, la disposición transitoria en comento prevé una sanción en caso de infracción a estas reglas. La sanción consiste en el rechazo de todas las candidaturas declaradas en el distrito por el respectivo partido político, el pacto electoral de partidos políticos o la correspondiente lista de candidaturas independientes. Aunque esta sanción parece haber sido establecida en términos categóricos, más adelante se verá que su interpretación ha tendido a la flexibilidad.

Tabla 1. Determinación del número de candidaturas a declarar por sexo en cada distrito

Nº de escaños a elegir por distrito	Nº máximo de candidaturas a declarar	Nº de candidaturas de sexo femenino	Nº de candidaturas de sexo masculino
3	6	3	3
4	6	3	3
5	6	3	3
6	7	4	3
7	8	4	4
8	9	5	4

4.2. La regla de paridad en la asignación de escaños

La verdadera innovación que contempla el proceso constituyente en materia de representación femenina radica no en la regla de paridad en las listas de candidaturas, sino en la regla de paridad en los resultados. Dicha regla se encuentra consagrada en la disposición trigésima primera transitoria, titulada «del equilibrio [sic] entre mujeres y hombres en la elección de Convencionales Constituyentes». La disposición declara que el sistema electoral para la Convención Constitucional se orientará a conseguir una representación equitativa de hombres y mujeres y define una serie de reglas que deberán observarse en la distribución y asignación de escaños de los Convencionales Constituyentes.

Para la aplicación de estas reglas nuevamente es necesario distinguir según el número de escaños a repartir en cada distrito. De este modo, en los distritos que reparten un número par de escaños deben resultar electos igual número de hombres y mujeres, mientras que en los distritos que repartan un número impar de escaños, no podrá resultar una diferencia de escaños superior a uno, entre hombres y mujeres. Estas ideas se resumen a continuación, en la Tabla 2:

Tabla 2. Determinación del número de escaños a asignar efectivamente por sexo en cada distrito

Nº de escaños a repartir	Nº de convencionales de cada sexo
3	2 mujeres y 1 hombre o 1 mujer y 2 hombres
4	2 mujeres y 2 hombres
5	3 mujeres y 2 hombres o 2 mujeres y 3 hombres
6	3 mujeres y 3 hombres
7	4 mujeres y 3 hombres o 3 mujeres y 4 hombres
8	4 mujeres y 4 hombres

Para la asignación de escaños, el Tribunal Calificador de Elecciones determinará las preferencias emitidas a favor de cada lista y de cada una de las candidaturas que la integran. Efectuada tal determinación, se aplicará el sistema electoral de coeficiente D'Hondt, conforme a lo dispuesto en el art. 121 N° 2 de la Ley N° 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios⁴¹. La Tabla 3 grafica el funcionamiento de este sistema en una hipotética elección en un distrito que elige ocho escaños, con cinco listas en competencia y un universo de 10.000 electores:

Tabla 3. Aplicación del sistema electoral de coeficiente D'Hondt

Listas en competencia	Nº de votos obtenidos	% de votos totales	Escaños obtenidos
Lista A	3.420/10.000	34,2%	3
Lista B	2.330/10.000	23,3%	2
Lista C	1.755/10.000	17,55%	1
Lista D	1.293/10.000	12,93%	1
Lista E	1.202/10.000	12,02%	1

Si de la aplicación de este sistema resulta una distribución de los votos individuales para las candidaturas de cada sexo que se ajusta a lo señalado en la Tabla 2, se proclamará Convencionales Constituyentes electos a las candidatas y candidatos preferidos. Si, por el contrario, resulta una distribución de los votos individuales para las candidaturas de cada sexo que no se ajusta a lo señalado en la Tabla 2, se aplicará un factor de corrección⁴². De ser necesario aplicar el factor de corrección, se procederá a determinar las candidaturas de cada sexo que deban aumentar y disminuir, respectivamente, en el distrito en cuestión para obtener una distribución equilibrada de escaños. La Tabla 4 ilustra este proceder:

⁴¹ «Artículo 121. [...] 2) Se aplicará el sistema electoral de coeficiente D'Hondt, para lo cual se procederá de la siguiente manera: a) Los votos de cada lista se dividirán por uno, dos, tres y así sucesivamente hasta la cantidad de cargos que corresponda elegir. b) Los números que han resultado de estas divisiones se ordenarán en orden decreciente hasta el número correspondiente a la cantidad de cargos que se eligen en cada distrito electoral o circunscripción senatorial. c) A cada lista o pacto electoral se le atribuirán tantos escaños como números tenga en la escala descrita en la letra b)».

⁴² La complejidad que supone introducir un factor de corrección—por oposición a un sistema de papeletas dobles o de listas cerradas, por ejemplo—se explica en parte por los defectos en la operatividad de los sistemas alternativos que se ha observado a nivel comparado y en parte como un intento por no contrariar la tradición electoral chilena del uso de listas abiertas. *Vid.* ARCE-RIFFO, Javiera (2020). «Por qué la derecha se resiste a tener una Convención Constitucional Paritaria». *CIPER Académico*. 30 de enero de 2020; ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira y PONCE DE LEÓN SOLÍS, Viviana (2020). «Las mujeres y los procesos constituyentes». En Jaime BASSA (ed.). *Proceso constituyente en Chile: desafíos para una nueva Constitución* (pp. 207-232). Santiago: Thomson Reuters, p. 230.

Tabla 4. Determinación de la procedencia de aplicar el factor de corrección

Listas en competencia	Candidaturas más votadas por sexo	Sexo sobrerrepresentado
Lista A (3 escaños obtenidos)	Hombre – Hombre - Hombre	Hombres. Procede corrección
Lista B (2 escaños obtenidos)	Mujer - Hombre	Ninguno
Lista C (1 escaño obtenido)	Mujer	Ninguno
Lista D (1 escaño obtenido)	Hombre	Ninguno
Lista E (1 escaño obtenido)	Hombre	Hombres. Procede corrección

Luego, se ordenarán las candidaturas del sexo sobrerrepresentado en la votación individual, de mayor a menor, reemplazando a las que hayan obtenido menos votos y entrará en su lugar la candidatura con mayor votación del sexo subrepresentado de su mismo pacto, partido o lista de independientes⁴³. En la Tabla 5 se grafica este procedimiento para la Lista A del ejemplo propuesto, que habría obtenido tres escaños y en la que las tres candidaturas individuales más votadas corresponderían a hombres:

Tabla 5. Aplicación del factor de corrección a la Lista A

Candidaturas más votadas por sexo	Nº de votos individuales	Resultados sin factor de corrección	Resultados con factor de corrección
Hombre	800	Gana escaño	Gana escaño
Hombre	770	Gana escaño	Gana escaño
Hombre	640	Gana escaño	No gana escaño
Mujer	620	No gana escaño	Gana escaño
Hombre	380	No gana escaño	No gana escaño
Mujer	200	No gana escaño	No gana escaño
Mujer	150	No gana escaño	No gana escaño
Mujer	70	No gana escaño	No gana escaño

Si de la aplicación de esta regla no resulta el equilibrio de género, se repetirá este mismo procedimiento en el resto de las listas, hasta lograr la paridad. En el ejemplo que se ha venido discutiendo, la aplicación del factor de corrección a la Lista A no

⁴³ Sin embargo, de acuerdo con el inc. 4º de la disposición trigésima primera transitoria, en ningún caso procederá reasignación alguna respecto de los ciudadanos independientes que resulten electos fuera de lista.

bastaría para asegurar la asignación paritaria de escaños prevista en la disposición trigésima primera transitoria (cuatro escaños para mujeres y cuatro escaños para hombres, en los distritos que elijen ocho escaños). Por ende, sería necesario introducir el factor de corrección en las demás listas en que exista sobrerrepresentación de alguno de los sexos; en este caso, la Lista E.

Una última cuestión que amerita ser destacada es que, en el ejemplo propuesto, sin la aplicación del factor de corrección se habrían proclamado seis hombres y dos mujeres como ganadores en el respectivo distrito. Para este caso, con el solo mandato de alternancia y encabezamiento de las listas únicamente se habría asegurado un 25% de representación femenina. En cambio, aplicando el factor, se proclamarían cuatro hombres y cuatro mujeres como ganadores. Con todo, pese a lo que este ejemplo podría sugerir, es importante recordar que la regla de paridad en los resultados no asegura—ni puede asegurar—la paridad matemática en la integración final de la Convención. Esto es así porque los distritos que eligen un número impar de Convencionales admiten una diferencia de un escaño entre hombres y mujeres y porque el número total de integrantes de la Convención Constitucional es impar (155). Siendo así, el sistema debería asegurar que la representación femenina en el órgano constituyente alcance entre un 44,5% y un 55,5%.

4.3. *La regla de paridad en la asignación de escaños reservados para pueblos originarios*

Otra de las innovaciones que se introducen en el proceso constituyente chileno consiste en la consagración de escaños reservados para pueblos indígenas. Conforme a la disposición cuadragésima tercera transitoria, titulada «de la participación de los pueblos indígenas en la elección de convencionales constituyentes», la Convención Constitucional incluirá diecisiete escaños reservados para los pueblos reconocidos en la Ley N° 19.253⁴⁴. Aunque esta disposición es digna de análisis detallado en sí misma y representa un indudable hito en la participación de pueblos originarios, en esta oportunidad su examen se limitará a la aplicación de la regla de paridad a los escaños reservados.

La aplicación de la regla de paridad en la declaración de candidaturas indígenas resulta mucho más sencilla que para el caso examinado en el apartado anterior, pues las declaraciones de candidaturas indígenas son individuales y no por listas. En este caso, cada declaración de candidatura deberá inscribirse designando una candidatura paritaria alternativa del sexo opuesto, que cumpla con los mismos requisitos de el o la candidata a que eventualmente deba sustituir por razones de paridad.

Para la elección, se confeccionará una cédula electoral diferente para cada uno de los pueblos indígenas reconocidos en el artículo 1° de la Ley N° 19.253. En cada

⁴⁴ La referida Ley reconoce a los siguientes pueblos: Mapuche, Aimara, Rapa Nui o Pascuenses, la de las comunidades Atacameñas, Quechuas, Collas, Diaguita y Chango del norte del país, las comunidades Kawashkar o Alacalufe y Yámana o Yagán de los canales australes.

cédula electoral aparecerá el nombre todas las candidaturas del respectivo pueblo indígena. A continuación de cada nombre y en la misma línea, figurará entre paréntesis, la candidatura alternativa. Los nombres de los candidatos aparecerán ordenados en primer lugar por región y, dentro de ésta, en orden alfabético de apellidos, comenzando por las mujeres y alternando entre hombres y mujeres. En cuanto al mecanismo para garantizar la paridad entre hombres y mujeres en la asignación final de los escaños reservados para representantes de los pueblos indígenas, este depende del número de escaños con que cuente cada pueblo. Dicho número, proporcional a la población de cada pueblo, se indica en la Tabla 6:

Tabla 6. Número de escaños reservados para cada pueblo indígena

Pueblo	Nº de escaños
Mapuche	7
Aimara	2
Rapa Nui o Pascuense	1
Atacameño o Lican Antay	1
Quechua	1
Colla	1
Diaguita	1
Chango	1
Kawashkar o Alacalufe	1
Yámana o Yagán	1

Tratándose de los pueblos que tienen más de un escaño reservado (Mapuche y Aimara), si hubiera un sexo sobrerrepresentado al obtener los resultados de la elección, se procederá a su sustitución por la respectiva candidatura paritaria alternativa. Para la sustitución, la candidatura del sexo sobrerrepresentado con menor votación cederá su escaño a su candidatura alternativa paritaria. Este proceso se repetirá tantas veces sea necesario, hasta que ningún sexo supere al otro en más de un escaño. Respecto de los demás pueblos que solo cuentan con un escaño reservado, si sumados sus escaños en el resultado final para los ocho pueblos, no se alcanzara paridad de género, se sustituirán las candidaturas menos votadas del sexo sobrerrepresentado por su candidatura paritaria alternativa hasta alcanzar el equilibrio de género.

5. EXPECTATIVAS QUE SURGEN DE LA REGLA DE PARIDAD

La expectativa que subyace a la regla de paridad es que mientras más mujeres integren el órgano constituyente, más posibilidades existen de que se desarrolle una deliberación que incorpore sus intereses y puntos de vista. Se espera que la contribución que las mujeres puedan hacer al proceso en términos epistémicos coincida con la adopción de ciertas decisiones sustantivas y posibilite la adopción de un texto constitucional que incorpore en sus disposiciones una perspectiva de género. En cuanto a qué significaría exactamente eso, la literatura sobre el tópico sugiere considerar al menos tres aspectos:

- (i) El primer aspecto apunta a la parte dogmática de la constitución, es decir, a los preceptos sobre principios y derechos constitucionales. Las demandas sociales que dieron origen al estallido social hacen suponer que el debate constituyente se enfocará con preferencia en los derechos sociales y en una cláusula robusta de igualdad, lo cual potencialmente beneficiaría tanto a las mujeres como a otros grupos desaventajados. Sin embargo, desde una perspectiva centrada en la experiencia específica de las mujeres, otros son los derechos que podrían tener más rendimiento en el marco de una agenda de género. Entre ellos, cabría mencionar el derecho a una vida libre de violencia sexual y doméstica, el derecho a la autonomía sexual y reproductiva de cada mujer y el principio de corresponsabilidad parental. Por cierto, podría pensarse también en reconocer la equidad de género como principio rector de la actuación del Estado o de otros actores políticos relevantes, como sucede en la Constitución de Bolivia⁴⁵ y de Colombia⁴⁶, respectivamente.
- (ii) Luego, el segundo aspecto guarda relación con cuestiones de diseño institucional, esto es, a la manera en que se configuran o estructuran los órganos del Estado y sus relaciones. Sin duda, la proyección de la perspectiva de género más difundida en este ámbito está dada por los mandatos de paridad en la integración de dichos órganos, tal como se dispone en la Constitución de Ecuador⁴⁷ o de México⁴⁸. Un ejemplo especialmente digno de mención es el de Francia, cuya Constitución establece un principio general de igual acceso

⁴⁵ «Artículo 8. [...] II. El Estado se sustenta en los valores de [...] equidad social y de género en la participación». Constitución Política del Estado del Estado plurinacional de Bolivia (2009).

⁴⁶ «Artículo 107. [...] Los Partidos y Movimientos Políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, objetividad, moralidad, la equidad de género, y el deber de presentar y divulgar sus programas políticos». Constitución Política de Colombia (1991).

⁴⁷ Véanse los artículos 116, 176, 183, 210, 217, 224 y 434 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

⁴⁸ Véanse, entre otros, los artículos 2, 3, 35, 41, 53, 56 y 94 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos (1917).

no solo a los cargos públicos, sino también privados⁴⁹. A falta de un mandato de paridad o en complemento al mismo, ciertas constituciones prevén la existencia de un órgano o de unidades dentro de otros órganos, encargados de incorporar una perspectiva de género a su quehacer, como ocurre con los consejos nacionales para la igualdad, establecidos en la Constitución de Ecuador⁵⁰. Fuera de estos ejemplos, los procesos constituyentes pueden ser vistos como una oportunidad para explorar el modo en que distintas formas de estado y de gobierno pueden responder de mejor manera a las necesidades de las mujeres y al activismo feminista.

- (iii) El tercer y último aspecto se refiere a la neutralidad e inclusividad del lenguaje constitucional. Algunos avances tímidos se han hecho en esta materia, con la sustitución del término «hombre» que se empleaba en Capítulo III del texto original de la Constitución de 1980, sobre Derechos y Deberes Constitucionales, por el de «persona⁵¹». Sin embargo, se sigue utilizando el masculino inclusivo cuando se describen los requisitos para adquirir a la nacionalidad chilena⁵², para adquirir la ciudadanía⁵³ o para acceder a distintos cargos públicos, sean de elección popular⁵⁴ o de nombramiento⁵⁵. El punto dista de ser trivial, pues las representaciones de género que subyacen al lenguaje constitucional pueden tener el efecto de reforzar estereotipos que conducen a vincular el ejercicio del poder a rasgos típicamente masculinos, excluyendo de los mismos a las mujeres⁵⁶.

⁴⁹ «Artículo 1. [...] La ley favorecerá el igual acceso de las mujeres y los hombres a los mandatos electorales y cargos electivos, así como a las responsabilidades profesionales y sociales». Constitución francesa (1958).

⁵⁰ «Art. 156.- Los consejos nacionales para la igualdad son órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley [...]». Constitución de la República del Ecuador (2008). Énfasis añadido.

⁵¹ Ley N° 19.611, D.O. 16 de junio de 1999.

⁵² «Artículo 10. Son *chilenos*: [...]» Constitución Política de la República de Chile (2005). Énfasis añadido.

⁵³ «Artículo 13. Son *ciudadanos los chilenos* que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido *condenados* a pena aflictiva [...]». Constitución Política de la República de Chile (2005). Énfasis añadido.

⁵⁴ Véanse, entre otros, los artículos 25, 48, 50 y 111 de la Constitución Política de la República de Chile (2005).

⁵⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 34 de la Constitución Política de la República de Chile (2005), que dispone: «Para ser *nombrado Ministro* se requiere ser *chileno*, tener cumplidos veintinueve años de edad y reunir los requisitos generales para el ingreso a la Administración Pública». Énfasis añadido.

⁵⁶ SUTEU, Silvia y DRAJI, Ibrahim. (2015), *ABC for a Gender Sensitive Constitution. Handbook for Engendering Constitution Making*. Paris: Euromed Feminist Initiative IFE-EFI, pp. 69-70. Ha de subrayarse que esta no es una cuestión que solo revista interés en el plano simbólico. Antes bien, se trata de

Además de estos contenidos—que, a su vez, coinciden con aquellos que en abstracto identifica la literatura feminista como propios de una constitución con perspectiva de género⁵⁷—algunas de las expectativas puestas en la paridad se entrecruzan con las demandas de superación de las desigualdades y abusos que conlleva el modelo neoliberal chileno. Desde esta perspectiva, se aspira a que una mayor presencia femenina en el órgano constituyente propicie el reconocimiento del cuidado como eje vertebrador de la vida social y económica y reivindique el rol del Estado en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria. En términos de contenidos constitucionales, estas aspiraciones deben canalizarse en «fórmulas de distribución equitativa de la gestión de la dependencia», dirigidas a «corregir la minusvaloración social de las funciones de cuidado»⁵⁸. De lo contrario, se corre el riesgo de que el reconocimiento de otros derechos de las mujeres, en el ámbito del trabajo o de la participación política, por ejemplo, devenga ilusorio.

Por otro lado, poner el foco de atención en los cuidados y en el valor de las labores de subsistencia podría contribuir a sentar las bases constitucionales necesarias para articular una respuesta a la severa crisis medioambiental que atraviesa el país. Las mujeres, particularmente aquellas que viven en zonas rurales, desempeñan un rol clave en la mantención de los sistemas sostenedores de la vida y son las más afectadas por los efectos del cambio climático. Su aporte al proceso constituyente podría traducirse en una aproximación más equitativa al aprovechamiento de bienes comunes, que privilegie aquellos usos que sean indispensables para la vida humana por sobre los usos productivos⁵⁹.

Es todavía muy pronto para anticipar si es que y, en su caso, en qué medida la regla de paridad será capaz de conducir a la elaboración de un texto constitucional que satisfaga las expectativas refundacionales y transformativas de ciertos sectores de la sociedad. Por lo pronto, la regla parece estar ya produciendo efectos expansivos, en la forma de propuestas de reforma a la constitución vigente para asegurar la integración paritaria de otros órganos del Estado, en paralelo al trabajo de la Convención⁶⁰. Es también muy pronto para anticipar si estas propuestas llegarán a buen puerto o

una cuestión jurídica, en la medida que distintos instrumentos internacionales relativos a los derechos de las mujeres imponen mandatos en orden a erradicar los estereotipos que les afectan, a los respectivos Estados parte. En esta línea de ideas, pueden mencionarse la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

⁵⁷ Vid. RUBIO-MARÍN, Ruth e IRVING, Helen (2019), *op. cit.*, pp. 17-25.

⁵⁸ ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira (2019), *op. cit.*, p. 177.

⁵⁹ MUSANTE, Camila (2020). «Equidad para una Constitución eco-feminista». *El Desconcierto*, 12 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.eldesconcierto.cl/opinion/2020/09/12/equidad-para-una-constitucion-eco-feminista.html>.

⁶⁰ Así puede verse en el Proyecto de Ley que modifica la Carta Fundamental para garantizar la paridad de género en las candidaturas de Diputados(as) y Senadores(as) y en la integración del Congreso Nacional del año 2022, contenido en el Boletín N° 14.104-07, ingresado el 17 de marzo de 2021.

no. Pero, al menos, ellas transmiten una señal incipiente de cambio social que en sí misma puede ser positiva, con independencia de su efectiva concreción.

6. DESAFÍOS Y LIMITACIONES DE LA REGLA DE PARIDAD

Hay un punto que no debe perderse de vista en medio del entusiasmo que concita la paridad: el solo incremento de la representación numérica de las mujeres en el órgano constituyente no asegura, por sí solo, ningún contenido en particular del nuevo texto constitucional. En esta línea de ideas, este apartado identifica algunos de los factores que pueden condicionar la efectiva incidencia de las mujeres en el proceso constituyente. Algunos de dichos factores son específicos al proceso constituyente chileno y guardan relación con la particular configuración o con la interpretación de la regla de paridad. Otros factores, en cambio, son potencialmente generalizables a otros procesos constituyentes. En cualquier caso, la desatención a unos y otros disminuye las posibilidades de que ciertas aspiraciones cruciales para los movimientos feministas se vean reflejadas en el texto constitucional.

6.1. *La necesidad de incorporar un enfoque interseccional en el diseño de la regla de paridad*

Como se ha enfatizado previamente, una de las consideraciones clave en el diseño de los mecanismos de integración de la Convención Constitucional fue la aspiración a que este órgano resultara tan representativo de la diversidad demográfica del país y tan inclusivo como fuera posible. Esa aspiración no solo se plasmó en la regla de paridad y en los escaños reservados analizados más arriba, sino también en una cuota mínima de candidaturas con discapacidad por cada lista a nivel nacional⁶¹. En este contexto, resulta interesante examinar el modo en que estas distintas medidas de acción afirmativa interactuaron entre sí y, particularmente, indagar en las implicancias que la regla de paridad con su factor de corrección tuvieron en la efectividad de aquellas.

En forma previa a ese examen, cabe señalar que el resultado de la cuota de discapacidad fue profundamente decepcionante: de un total de 41 candidaturas con discapacidad solo una resultó electa. Al comparar estos resultados con los de la paridad y de los escaños reservados, resulta evidente que las cuotas de candidaturas (por oposición a las cuotas de resultados) por sí solas son insuficientes para garantizar la representación de grupos históricamente desaventajados.

Dicho lo anterior, es posible apreciar que hubo casos en que las personas con discapacidad se vieron beneficiadas por la aplicación del factor de corrección de paridad. Así ocurrió con la convencional Adriana Cancino (con una votación equivalente al 2,6% de las preferencias), quien pudo acceder al escaño pese a tener un compañero

⁶¹ Ley N° 21.298, D.O., 23 de diciembre de 2020.

de lista sin discapacidad más votado (con una votación equivalente al 3,2% de las preferencias).

Sin embargo, también hubo situaciones en las que el factor de corrección y la regla de paridad operó en perjuicio de candidatas con discapacidad. Tal fue el caso de Pamela Vargas. Ella obtuvo la tercera mayoría en un distrito al que le correspondía elegir cuatro escaños (con una votación equivalente al 7,8% de las preferencias), pero dado que las dos primeras mayorías también correspondían a mujeres no resultó electa. Otro caso notable corresponde al de María Soledad Cisternas. Su caso es especial porque su postulación se realizó fuera de la cuota de discapacidad, dentro de una lista de candidaturas independientes. Aunque ella obtuvo un número suficiente de preferencias para ser elegida en su distrito (con una votación equivalente al 3,4% de las preferencias), debió ceder su cupo a su compañero de lista (con una votación equivalente al 0,7% de las preferencias), por aplicación de la regla de paridad.

El problema no es que la regla de paridad haya determinado la exclusión de candidaturas femeninas a la Convención. Ello era esperable y constituía parte esencial de la configuración del mecanismo de integración de la Convención. El problema es más bien que el funcionamiento del mecanismo de corrección para asegurar la integración paritaria de la Convención en estos dos casos conduce a la excluir la específica contribución epistémica que podrían hacer grupos de mujeres particularmente susceptibles a la opresión. Lo anterior da cuenta de la necesidad de adoptar un enfoque interseccional en el diseño de medidas de acción afirmativa. Una mayor atención en la representación de identidades interseccionales habría permitido reflejar de mejor manera la diversidad dentro de cada grupo y reforzar la protección a mujeres que, por pertenecer a más de un grupo desaventajado, enfrentan múltiples barreras. Desde este punto, habría sido deseable incorporar un mecanismo que impidiera que la regla de paridad neutralizara la cuota de discapacidad, de modo tal de evitar que la aspiración de alcanzar la igualdad de género se lograra a expensas de la inclusión de mujeres con discapacidad.

6.2. *Concepciones de la paridad: ¿un «techo» o un «piso» para la representación?*

La lógica paritaria marcó de modo determinante las dinámicas de la Convención desde el momento mismo de investidura de sus integrantes. Pese a no existir una regla al respecto, las y los convencionales eligieron a la convencional Elisa Loncon Antileo como su presidenta y al convencional Jaime Bassa Mercado como su vicepresidente. La misma lógica luego se proyectó a las estructuras provisionales internas de la Convención. De esta manera, en el art. 3° de las Normas Básicas para el Funcionamiento Provisional de la Convención Constitucional se dispuso que «[l]as comisiones se constituirán una vez validada la inscripción de integrantes por el secretario y la presidenta. Por mayoría absoluta de sus integrantes deberá elegirse una coordinación paritaria [...] que dirija el desarrollo de la comisión. Para la elección de dicha

coordinación, cada integrante deberá votar por dos personas, una de las cuales, a lo menos, debe ser mujer».

En dos de las tres comisiones iniciales de la Convención —la de Ética y la de Presupuestos y Administración Interior— se entendió que la regla exigía que la coordinación estuviera en manos de una mujer y un hombre. Sin embargo, en la comisión de Reglamento, las convencionales Alondra Carrillo y Bárbara Sepúlveda plantearon una interpretación diversa. Para ellas, el art. 3° de las Normas Básicas no debía entenderse en términos binarios, como una imposición de votar por una mujer y por un hombre. La incorporación del enunciado «cada integrante deberá votar por dos personas, una de las cuales, *a lo menos*, debe ser mujer»⁶², sugería que podría haber dos mujeres en la coordinación de una comisión. Esta interpretación, a juicio de las convencionales referidas, era más consistente con una concepción de la paridad como un mínimo democrático para asegurar la representación femenina en la Convención, pero no como un techo para la misma⁶³.

Aunque finalmente esta última lectura de la regla de la paridad terminó imponiéndose, este debate puede vincularse con algunas preocupaciones que plantea parte de la literatura feminista. En efecto, hay quienes advierten que la paridad conlleva el riesgo de afianzamiento del binarismo sexual⁶⁴ y de los roles de género⁶⁵, limitando las posibilidades de las mujeres de obtener una representación superior al 50%. Suspicacias de esta misma naturaleza ya se habían despertado a la luz de los resultados de las elecciones de convencionales, expresadas en la idea de «paridad a la inversa», para hacer referencia a aquellos casos en que el factor de corrección operaba en favor de un hombre, sobre todo, si la candidata desplazada había obtenido la primera mayoría.

El problema radica en que la adopción de la regla de paridad chilena descansó predominantemente en una lógica de representación descriptiva más que en una lógica anti-discriminación (a diferencia de las cuotas electorales, que suelen reposar en esta última). Desde este punto de vista, el discurso público de justificación de la paridad implicaba por definición una distribución equilibrada del poder político entre los dos sexos. En este contexto, si bien la lectura de la paridad como «piso» obedece a una inquietud perfectamente atendible, podría generar cuestionamientos en torno a la legitimidad de la paridad y a sus alcances, potencialmente disminuyendo el apoyo hacia esta clase de medidas por parte de sectores más conservadores.

⁶² Énfasis añadido.

⁶³ FERRER, Consuelo (2021). «La discusión entre «paridad» y «binarismo» que abrió la elección de coordinadores de la comisión de Reglamento». *Emol*, 28 de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2021/07/21/1027372/discusion-paridad-binarismo-convencion-comision.html>.

⁶⁴ AGACINSKI, Sylviane (1998). *Política de sexos*. Madrid: Taurus, p. 158.

⁶⁵ LAGRAVE, Rose-Marie (2000). «Une étrange défaite. La loi constitutionnelle sur la parité». *Politix*, 3 (51), 113-141.

6.3. La regla de los dos tercios y la «hoja en blanco»

El proceso constituyente chileno reposa sobre dos supuestos básicos. El primero se establece en el art. 133 inc. 3° CPR, de acuerdo con el cual «La Convención deberá aprobar las normas [de la nueva Constitución] y el reglamento de votación de las mismas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio». El segundo corresponde a la plena autonomía de la Convención para definir el contenido de la nueva Constitución, en términos tales que la Constitución de 1980 no operará como la regla por defecto, sino que se partirá de una «hoja en blanco»⁶⁶. De esta manera, aquellas iniciativas que no alcancen el referido quórum simplemente no serán incorporadas en el texto constitucional y su regulación quedará entregada al proceso legislativo ordinario.

Se espera que la conjunción de estos dos supuestos estimule la negociación entre las diversas fuerzas políticas que integren la Convención y promueva la obtención de amplios consensos que aseguren la estabilidad de la nueva Constitución, pero sin favorecer el orden establecido. Así, si un tercio más uno de los integrantes de la Convención se opone a la incorporación de una determinada materia en la nueva Constitución, se expone a que esa materia sea regulada por una norma de rango legal. En tal evento, dado que el quórum de aprobación de la norma de rango legal presumiblemente será inferior al de dos tercios, los intereses y propuestas de la minoría corren el riesgo de resultar del todo preteridos. Por ende, a ese tercio más uno le convendría más llegar a un acuerdo, haciendo concesiones o matizando sus propuestas, pues de esa forma es más probable que estas se vean en alguna medida reflejadas en el texto constitucional.

Aunque a la fecha de elaboración este trabajo la Convención aún no comienza la discusión sustantiva acerca de los contenidos de la nueva Constitución, estimaciones preliminares basadas en los programas de las y los convencionales sugieren que un 57,4% tendría un perfil feminista, un 7,7% tendría un perfil «pro-mujer» y un 23,9% no se pronuncia al respecto⁶⁷. Para estos efectos, un perfil feminista se

⁶⁶ Aunque la metáfora de la hoja en blanco se encuentra bastante difundida, debe ser matizada en dos sentidos. Por un lado, el art. 135 CPR establece que «El texto de Nueva Constitución que se someta a plebiscito deberá respetar el carácter de República del Estado de Chile, su régimen democrático, las sentencias judiciales firmes y ejecutoriadas y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes». En este sentido, se le imponen dos límites de contenido relativos a la forma de gobierno. Por otro lado, de acuerdo con el art. 142 inc. 12 CPR, «Si la cuestión planteada a la ciudadanía en el plebiscito ratificatorio fuere rechazada, continuará vigente la presente Constitución». Desde este punto de vista, si bien la Constitución de 1980 no representa la regla por defecto en caso de que no se llegue a un acuerdo sobre determinadas materias por la Convención Constitucional, representa la regla por defecto en caso de no aprobarse la propuesta de nueva Constitución como un todo, en el plebiscito de salida.

⁶⁷ OBSERVATORIO NUEVA CONSTITUCIÓN (2021). *Observación N° 4: Género y nueva Constitución*, p. 18. Disponible en: <https://www.observatorionuevaconstitucion.cl/wp-content/uploads/2021/07/Observación4-Género-y-NC-VF.pdf>.

distinguiría de un perfil «pro-mujer» en cuanto el primero buscaría desarticular las estructuras patriarcales, mientras que el segundo buscaría mejorar las condiciones de las mujeres en ciertos ámbitos específicos de la vida política, social o económica. Así, se estima que un 56,8% de las y los convencionales apoya propuestas de autonomía política de las mujeres, en términos de incrementar la participación femenina en los espacios de toma de decisiones⁶⁸. Por su parte, un 49,7% apoya propuestas de autonomía física, entre las que se incluyen el reconocimiento de derechos sexuales y reproductivos (43,2%) y la erradicación de la violencia física⁶⁹. Finalmente, solo un 28,4% apoya propuestas de autonomía económica, como el reconocimiento del cuidado y trabajo doméstico no remunerado (19,35%) o la equidad de género salarial (12,9%)⁷⁰.

Así las cosas, es necesario pensar en un enfoque estratégico que permita traducir la representación cuantitativa de las mujeres en poder efectivo. Tal necesidad deviene aún más acuciante si se tiene presente que lo que sea que cuente como «intereses de las mujeres» o «necesidades de las mujeres» no es algo homogéneo ni uniforme⁷¹. Esos intereses y necesidades dependen de las convicciones políticas y religiosas de cada una de las convencionales, de su condición socioeconómica y de su raza, entre otros factores⁷². Resultan ilustrativas del peso de estos factores las divisiones entre parlamentarias de izquierda y de derecha en torno a temas centrales en la agenda de género, que han quedado en evidencia en los últimos años. Así ha ocurrido, por ejemplo, en los debates en torno al alcance de los derechos sexuales y reproductivos, la legitimidad de medidas de acción afirmativa para promover la participación política y los derechos de la comunidad LGTBIQ+⁷³.

Estas experiencias sugieren la conveniencia de priorizar en la agenda aquellos tópicos que puedan concitar mayor consenso entre las mujeres o que resulten más pacíficos en términos políticos e ideológicos, por sobre otros que tiendan a generar polarización. Algunos ejemplos de la primera clase de tópicos corresponden al derecho a una vida libre de violencia, el derecho a la igualdad y a la no discriminación en razón de sexo y género, el derecho a la protección de la maternidad y el deber de corresponsabilidad parental⁷⁴.

Una de las estrategias que podría contribuir a identificar materias prioritarias y aunar voces consiste en crear espacios para que las mujeres deliberen separadamente y formulen una propuesta común, en forma previa a su discusión por el órgano constituyente en pleno. Esta fue la estrategia empleada por varias organizaciones de

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ RUBIO-MARÍN, Ruth e IRVING, Helen (2019), *op. cit.*, p. 14.

⁷² *Ibid.*

⁷³ QUEZADA, Juan Andrés (2020). «Mónica Zalaquett, ministra de la Mujer y la Equidad de Género: «El feminismo no es de izquierda ni de derecha»». *La Tercera*. 13 de noviembre de 2020.

⁷⁴ *Ibid.*

mujeres en el marco del proceso constituyente ecuatoriano y que se plasmó en la conformación de una asamblea Pre-constituyente de Mujeres del Ecuador el año 2007⁷⁵. Una experiencia similar tuvo lugar en Liberia, donde las organizaciones de mujeres sostuvieron una serie de reuniones educativas y organizacionales para acordar una lista concreta de propuestas que fue sometida a consideración del Comité de Revisión Constitucional, creado en 2012⁷⁶.

En todo caso, las 77 mujeres que integran la Convención equivalen solo al 49,7% del total de sus integrantes. Así las cosas, el proceso constituyente chileno también representa una oportunidad para formar alianzas externas —fuera de las organizaciones de mujeres— y construir agendas interseccionales con representantes de pueblos originarios, de la comunidad LGTBIQ+, etc. El hecho de que todos estos grupos compartan demandas de representación descriptiva y sustantiva, así como de superación de las desigualdades y abusos que conlleva el modelo neoliberal chileno, permite suponer que una estrategia común podría ser viable. Sin perjuicio de lo anterior, es importante reconocer que esta estrategia conlleva limitaciones y riesgos. Ciertos proyectos emancipatorios afines a las reivindicaciones feministas pueden terminar por sofocar estas últimas y neutralizar su especificidad. En este sentido, ha de tenerse presente que la sola construcción de un Estado más igualitario en lo social no conlleva automáticamente la superación de las culturas patriarcales ni la erradicación de la discriminación y la violencia estructural contra las mujeres⁷⁷.

En cuanto a la viabilidad de la estrategia de formar alianzas, los estudios que se han conducido hasta ahora en torno a los patrones de votación en la Convención Constitucional indican que existirían cuatro agrupamientos en su interior⁷⁸. El grupo más extenso es, al mismo tiempo, el más disperso en comparación con los restantes y, aunque por sí solo excede de 1/3 de la Convención, no alcanza el 50%. Sin embargo, al mismo tiempo, se advierte que en votaciones de especial relevancia es posible alcanzar alineamientos significativos entre distintos grupos. A la luz de estas de todas estas cifras cabe concluir que, aunque el objetivo de redactar una Constitución feminista es alcanzable, se trata de un resultado que no se encuentra garantizado.

⁷⁵ PALACIOS JARAMILLO, Patricia (2008). «Los derechos de las mujeres en la nueva constitución». *Institut de Recherche pour le Développement*. Disponible en: <https://bit.ly/2uwPCsG>.

⁷⁶ WILLIAMS, Susan H. (2019). «Dialogic Democracy, Feminist Theory and Women's Participation in Constitution-Making». En Ruth RUBIO-MARÍN y Helen IRVING (eds.), *Women as Constitution-Makers: The Promises and the Challenges of Participation* (pp. 351-377). Cambridge: Cambridge University Press, p. 362.

⁷⁷ ZÚÑIGA AÑAZCO, Yanira (2020). «Desafíos del feminismo en la discusión constituyente». *CIPER Académico*. 30 de diciembre de 2020.

⁷⁸ PLATAFORMA TELAR (2021). *Reporte Nominat: posiciones ideológicas de los Convencionales según las votaciones*. Disponible en: <https://plataformatelar.cl/reportes-nominate-posiciones-ideologicas-de-los-convencionales-segun-sus-votaciones/>.

7. CONCLUSIONES

- (i) La constitución es el texto jurídico que configura las relaciones de poder político y social. Así, en el marco de un proceso constituyente como el que se desarrolla en Chile, la discusión puede limitarse a reconocer o validar ciertos patrones sociales existentes, con las distintas formas de discriminación, desigualdad y normalización de la violencia hacia ciertos grupos sociales que ello pueda conllevar. O, por el contrario, la discusión puede centrarse en dar visibilidad a esos patrones e identificar los marcos institucionales adecuados para contribuir a su erradicación. Proyectadas estas ideas al proceso constituyente, este puede ser visto como una oportunidad para cerrar brechas de género y promover los intereses emancipatorios de las mujeres.
- (ii) Con todo, la literatura especializada y la experiencia comparada sugieren que, para que se despliegue el potencial emancipador y transformador de las disposiciones constitucionales, es necesario adoptar medidas que contribuyan a la inclusión de las mujeres en el órgano constituyente. Si bien en teoría existen diversos mecanismos conducentes a ese fin, las técnicas más habitualmente utilizadas —como las cuotas electorales o los mandatos de alternancia en las listas de candidaturas— no se han traducido en una representación femenina acorde con la presencia demográfica de las mujeres en las sociedades contemporáneas. Ello explica que los esfuerzos de las organizaciones de mujeres movilizadas, académicas y políticas se concentraran en la participación paritaria de los sexos en la Convención Constitucional.
- (iii) Para ello, se diseñó una fórmula electoral que garantiza el equilibrio de género en dos dimensiones: en la declaración de candidaturas, mediante un sistema cremallera y un mandato de posición, y en la asignación de escaños, a través de un factor de corrección en caso de que las preferencias iniciales conduzcan a resultados no paritarios. De esta manera, no solo se asegura que las mujeres tengan la posibilidad de competir y ser elegidas, sino que se asegura que ellas integren la mitad de la Convención Constitucional. La idea fundamenta subyacente a este diseño es que la democracia no es posible sin la presencia de las mujeres.
- (iv) La expectativa es que, gracias a la paridad, las mujeres puedan incidir de manera determinante en el contenido constitucional y sea posible generar un texto fundamental con enfoque de género. Esto suele incluir, entre otras cuestiones, el uso de lenguaje inclusivo en la constitución, el fortalecimiento los derechos políticos de las mujeres, la inclusión de derechos reproductivos y sexuales y de una garantía de vida libre de violencia en el catálogo de derechos constitucionales y el reconocimiento de un principio de corresponsabilidad parental. Además, de cara al agotamiento del modelo

neoliberal imperante en las últimas décadas, se aspira a que una mayor presencia femenina en el órgano constituyente propicie el reconocimiento del cuidado como eje vertebrador de la vida social y económica y reivindique el rol del Estado en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

- (v) Pero una cosa es la presencia numérica de mujeres en el órgano constituyente y otra cosa muy distinta es que esa presencia asegure una Constitución feminista. Al efecto, uno de los desafíos que plantea la paridad dice relación con la adopción de enfoques interseccionales en su diseño, que aseguren la inclusión del más amplio espectro de experiencias femeninas en los procesos deliberativos, sobre todo de aquellas que resultan de la exposición a múltiples fuentes de discriminación. Por otro lado, existen interpretaciones contrapuestas acerca del fundamento y el alcance de la paridad al interior de la Convención, que podrían disminuir el apoyo hacia esta clase de medidas. Finalmente, aunque la composición del órgano constituyente es efectivamente paritaria y existe una mayoría que promueve propuestas feministas, esa mayoría por sí sola es insuficiente para aprobar las normas de la nueva Constitución. Por ello, tomando en cuenta la regla de decisión de dos tercios, una aproximación estratégica será indispensable.

Title:

Gender parity in the Chilean constitution-making process: scope, expectations, and challenges

Summary:

I. INTRODUCTION. II. GENERAL APPROACH TO THE IDEA OF PARITY. III. THE ROAD TOWARDS THE APPROVAL OF THE PARITY RULE. 1. Feminist mobilizations. 2. The national and comparative experience. 3. The aspiration to effective presence and balanced representation in international law. IV. THE CONFIGURATION OF THE PARITY RULE. 1. The parity rule in the declaration of candidatures. 2. The parity rule in the allocation of seats. 3. The parity rule in the allocation reserved seats for indigenous people. V. EXPECTATIONS ARISING FROM THE PARITY RULE. VI. CHALLENGES AND LIMITATIONS OF THE PARITY RULE. 1. The need to incorporate an intersectional approach in the design of the parity rule. 2. Conceptions of parity: ¿a «ceiling» or a «floor» for representation? 3. The two-thirds rule and the «blank slate». VII. CONCLUSIONS.

Resumen:

En este artículo se analiza la regla que garantiza la paridad en la integración del órgano que redactará una nueva Constitución para Chile, como mecanismo de superación de estructuras patriarcales, diseñado en respuesta al descontento masivo expresado por la ciudadanía en general y por las organizaciones feministas durante el denominado «estallido social» chileno. El análisis comienza con una aproximación general a la idea de paridad y una descripción de las condiciones que hicieron posible la adopción de la regla de paridad. Luego, prosigue con un examen de la fórmula electoral de la paridad y la manera en que conduce a resultados paritarios tanto en la declaración de listas de candidaturas como en la asignación efectiva de escaños. Finalmente, se discuten las expectativas y los desafíos que conlleva la paridad. La principal conclusión de esta investigación es que aunque la fórmula de paridad resulta prometedora, por sí sola no asegura una Constitución con enfoque de género. Su efectivo potencial transformador depende sobre todo de factores de diseño procedimental e institucional y de la capacidad de las organizaciones de mujeres de formar alianzas estratégicas en las que se reconozca y priorice la especificidad de las demandas feministas.

Abstract:

This article analyzes the rule that guarantees parity in the integration of the body that will draft a new Constitution for Chile, as a mechanism for overcoming patriarchal structures, designed in response to the massive discontent expressed by the general public and by feminist organizations during the so-called «social outbreak» in Chile. The analysis begins with a general approach to the idea of parity and a description of the conditions that made the adoption of the parity rule possible. It then proceeds with an examination of the electoral formula for parity and the way in which it leads to equal results both in the declaration of candidate lists and in the effective allocation of seats. Finally, the expectations and challenges posed by parity are discussed. The main conclusion of this research is that although the parity formula is promising, by itself it does not ensure a Constitution with a gender perspective. Its effective transformative potential depends above all on procedural and institutional design factors and on the capacity of women's organizations to form strategic alliances in which the specificity of feminist demands is recognized and prioritized.

Palabras clave:

Proceso constituyente; paridad de género; enfoque de género.

Keywords:

Constitution-making process; gender parity; gender approach.