

ACCIÓN AFIRMATIVA

Política para una democracia efectiva

AUGUSTO VARAS
PAMELA DÍAZ-ROMERO
[EDITORES]

Fundación

EQUITAS



RIL editores

ACCIÓN AFIRMATIVA

RIL editores
bibliodiversidad

AUGUSTO VARAS • PAMELA DÍAZ-ROMERO
EDITORES

Acción afirmativa

Política para una democracia efectiva

Fundación

EQUITAS


RIL editores

353.53 Varas, Augusto et al.

V Acción afirmativa: política para una democracia efectiva / Editores: Augusto Varas y Pamela Díaz Romero -- Santiago : RIL editores - Fundación Equitas, 2013.

288 p. ; 23 cm.

ISBN: 978-956-01-0043-6

1 IGUALDAD-CHILE. 2 EQUIDAD-CHILE.



ACCIÓN AFIRMATIVA
POLÍTICA PARA UNA DEMOCRACIA EFECTIVA
Primera edición: diciembre de 2013

© Augusto Varas y Pamela Díaz-Romero, 2013
Registro de Propiedad Intelectual
N° 233.229

© RIL® editores, 2013
Los Leones 2258
CP 7511055 Providencia
Santiago de Chile
Tel. Fax. (56-2) 22238100
ril@rileditores.com • www.rileditores.com

Composición, diseño de portada e impresión: RIL® editores

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ISBN 978-956-01-0043-6

Derechos reservados.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Un cambio cultural <i>Pamela Díaz-Romero</i>	11
-------------------------------------------------------	----

INTRODUCCIÓN

Equidad e inclusión <i>Víctor Pérez</i>	17
--------------------------------------------------	----

Acciones afirmativas, razón y fuerza <i>Augusto Varas</i>	19
--------------------------------------------------------------------	----

I. DEMOCRACIA E INCLUSIÓN

Acción afirmativa: hacia democracias inclusivas <i>Magdalena Claro</i>	25
---------------------------------------------------------------------------------	----

Desigualdad Estructural y Acciones Afirmativas <i>Roberto P. Saba</i>	85
--------------------------------------------------------------------------------	----

¿Ley de cuotas en Chile? Fundamentos teóricos y contexto político <i>Alberto Raúl Coddou Mc Manus</i>	127
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

La desigualdad de género socava la democracia <i>Laura Elvira Albornoz Pollmann</i>	145
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

II. MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Medidas de acción afirmativa y representación política <i>Marcela Ríos y Elizabeth Guerrero</i>	157
Mujer y política. Contexto jurídico y alternativas a una ley de cuotas.. <i>Silvia Baeza</i>	173
Mujer y subrepresentación política: enfrentando las causas de fondo <i>Alejandra Sepúlveda P.</i>	195
Cuotas en educación superior en Chile: más que cifras, reflexiones críticas <i>Guillermo Williamson</i>	217
Profundización de la equidad y la inclusión en la Universidad de Chile: una transformación necesaria <i>Rosa Devés, Claudio Castro, Álvaro Cabrera, Maribel Mora-Curriao, Rodrigo Roco</i>	235
Alternativas para la representación política: el debate sobre los escaños reservados <i>Isabel Cañet</i>	255

ANEXO

Acción afirmativa en la Educación Superior	265
--------------------------------------------------	-----

PRESENTACIÓN

UN CAMBIO CULTURAL

Pamela Díaz-Romero

EL LIBRO QUE PRESENTAMOS EN ESTA OPORTUNIDAD contribuye a profundizar el actual debate sobre el rol y alcances de la acción afirmativa como mecanismo de política pública al servicio de sociedades más inclusivas y democracias efectivas.

Importantes cambios han ocurrido en la última década al respecto. Se ha avanzado hacia una mayor apertura y receptividad hacia medidas que busquen garantizar no solo una mejor distribución de las oportunidades en nuestra sociedad, sino también una mayor equidad en los resultados alcanzados por aquellos grupos históricamente excluidos del ejercicio efectivo de derechos sociales de los cuales son formalmente titulares. Esta situación contrasta con lo observado entre 2004 y 2005, años en que Fundación Equitas, con el apoyo de la Oficina Regional de la Fundación Ford, coordinó un conjunto de investigaciones en Argentina, Colombia, Chile y Perú, revisando los enfoques y alcances de las políticas y medidas a favor de las poblaciones excluidas, tanto en la jurisprudencia como en los debates públicos, estableciendo la justificación técnica de los programas focalizados implementados en los respectivos países.

Sabíamos que el concepto de acción afirmativa no formaba parte de la tradición de políticas públicas de estos países, más experimentados en políticas de alivio a la pobreza que en el enfrentamiento de la desigualdad. Esto a pesar del amplio debate internacional, en el que el uso extendido de este concepto enmarcaba la discusión —desarrollada desde la segunda mitad del siglo XX— sobre la necesidad de garantizar derechos que trascendieran la igualdad formal propia de las constituciones liberales, como el derecho a voto, la libertad de expresión o el acceso a la educación.

Las polémicas que, a comienzos de la década, se instalaron en la agenda noticiosa de Estados Unidos y países de la Unión Europea en

torno a mecanismos de acción afirmativa —como las cuotas de género en los cargos de representación política, o por ascendencia étnica para el acceso a la educación superior—, no habían tenido aún repercusiones de envergadura en América Latina, con excepción de Brasil.

Anticipábamos que la reflexión sobre los alcances y posibles efectos de la aplicación de medidas de esta naturaleza en los países estudiados, se encontraría circunscrita a sectores muy acotados de la academia y del ámbito público. La investigación en terreno permitió confirmar hasta qué punto el concepto mismo de acción afirmativa estaba ausente de las discusiones sobre derechos y políticas sociales. Incluso, entre quienes habían adoptado como propio el discurso contra la desigualdad y a favor de la inclusión, este mecanismo de política se confundía a menudo con políticas compensatorias y/o focalizadas según criterios de pobreza.

Casi una década más tarde, la situación antes descrita ha variado. En el caso de Chile, tal como se refleja en los artículos que dan forma al presente volumen, se observa una mejor comprensión y mayor familiaridad con el concepto, relacionándolo con el desarrollo de medidas especialmente dirigidas hacia aquellos grupos sociales excluidos de los beneficios del crecimiento y el desarrollo.

El limitado acceso de amplios grupos sociales a bienes y servicios públicos nominalmente garantizados, como la educación o la salud, y el extendido reconocimiento de las profundas brechas en el ejercicio efectivo de los derechos sociales, han extendido la adhesión a medidas de focalización selectiva basada en criterios de preferencia o prioridad, permeando a amplios sectores de la academia, tomadores de decisiones, y a los partidos políticos del arco progresista.

Hoy se acepta que no es posible garantizar igualdad de oportunidades sin establecer condiciones de partida similares para todos los sectores sociales y, con ello, generar las bases para una mayor igualdad de hecho. Las contribuciones aquí reunidas evidencian cómo ha crecido la adhesión a medidas especialmente dirigidas a aquellos grupos sociales con menores oportunidades relativas en la educación y la política, legitimándose en ambas esferas el objetivo de incidir directamente en las brechas existentes, tanto en el acceso como en los resultados.

Tal como lo consigna el estudio del caso chileno, en el país se han

diversificado los mecanismos para impulsar el ejercicio de determinados derechos, como por ejemplo a través de la firma de convenios internacionales relacionados con este tema, de la legislación ordinaria y de las políticas públicas sin consagración legal, avanzando y limitándose al plano institucional más que al normativo. Las permanentes resistencias, tanto a modificar la Constitución para consagrar los derechos sociales, como a las políticas dirigidas a hacerlos efectivos, solo han cedido parcialmente en el ámbito de la educación, manteniendo su fisonomía liberal.

Un cambio interesante en los últimos años ha sido la creciente presión ciudadana en favor de la consagración del derecho a la educación en todos los niveles, incluida la educación superior. Respecto de esta última, ha sido notoria la expansión de medidas de acción afirmativa para la igualación efectiva de las oportunidades educativas en el conjunto de la población. Simultáneamente, las demandas de los diversos sectores sociales movilizados, instalaron en el debate público la necesidad de una nueva Constitución que, entre otras cosas, dote a los ciudadanos de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer efectivos estos nuevos derechos.

El malestar acumulado ante la persistencia de la desigualdad —a pesar de los esfuerzos públicos de superación de la pobreza y de un crecimiento económico que, por sus características, no hace sino reproducir y ampliar las brechas, dificultando un desarrollo social más inclusivo—, ha renovado la urgencia de ampliar las oportunidades reales de quienes han sido históricamente discriminados y excluidos. La insuficiencia de las políticas focalizadas para atender las carencias (alimenticias, educativas, de salud y vivienda), hace imperioso abordar con mayor decisión las diversas causas de la exclusión, profundizando y consolidando la equidad de género, avanzando en el reconocimiento de los pueblos originarios y sus derechos colectivos, y actuando sobre la creciente concentración del ingreso y el patrimonio, para así remover el origen de los obstáculos que impiden avanzar hacia una sociedad más inclusiva y justa.

Los artículos organizados en esta publicación, permiten ordenar los avances en diferentes medidas, estrechamente relacionadas entre sí: la introducción de criterios de preferencia o prioridad en favor de las mujeres, para asegurar su acceso a cargos de representación y toma

de decisiones en el sector público; las acciones que buscan disminuir la desigualdad en el acceso y logro en la educación superior; y, por último, las medidas enfocadas en el reconocimiento y canalización de las demandas de los pueblos indígenas.

Sin embargo, a pesar de estos avances, se observa que las iniciativas nacionales son todavía muy acotadas en su cobertura y en los recursos que movilizan, y que su impacto en el conjunto de la gestión estatal es limitado. También aparece como insuficiente la participación ciudadana en el diagnóstico, diseño y puesta en marcha de las políticas y programas de los que son destinatarios.

La experiencia internacional confirma que, en la mayoría de los casos, la diversificación y consolidación de medidas de acción afirmativa no depende sólo del papel asumido por el Estado, a través de sus distintos organismos. También está muy relacionada con las exigencias y demandas que planteen los propios actores sociales, cuya capacidad de articulación y propuestas legitima la promoción de sus derechos. Este aspecto constituye en la actualidad uno de los principales desafíos para la profundización y ampliación de las medidas de acción afirmativa actualmente vigentes. De aquí la necesidad de avanzar en la construcción de apoyos sociales, políticos y económicos, que permitan a los grupos excluidos constituirse en sujetos de derecho, capaces de desplegar todo su potencial y hacer efectivo su aporte a la sociedad, fortaleciendo valores como el respeto y la aceptación de la diversidad, la equidad y la solidaridad, ampliando las bases para una ciudadanía plena y una democracia efectiva.

Confiamos en que este libro contribuirá a ampliar el conocimiento de las bases conceptuales de las acciones afirmativas y de sus características específicas, de manera de ir más allá del consenso político hoy existente en torno a la superación de la desigualdad. El cambio cultural ocurrido a este respecto debe abrir nuevas perspectivas para la adopción de políticas de acción afirmativa, en tanto mecanismos estratégicos aptos para revertir la discriminación, la marginalidad y la exclusión que caracterizan a este país.

INTRODUCCIÓN

EQUIDAD E INCLUSIÓN*

Víctor Pérez

EL ACCESO A LA EDUCACIÓN DE CALIDAD en Chile está fuertemente condicionado por el contexto socioeconómico de nuestros niños y jóvenes. A nivel universitario esta segregación tiene dos graves consecuencias: excluye a jóvenes talentosos y esforzados de la posibilidad de recibir una educación del más alto nivel y, por otro, genera espacios de aprendizaje cada vez más homogéneos y menos pertinentes para enfrentar la complejidad del mundo que viene.

Ambas consecuencias son contrarias a la misión de la Universidad de Chile. Es por ello que estamos trabajando para profundizar nuestro compromiso con la equidad y la inclusión, orientados por dos grandes objetivos: ofrecer igual oportunidad de acceso, progreso y egreso a jóvenes que provienen de distintas circunstancias sociales, y generar un ambiente formativo más diverso que potencie el desarrollo de las capacidades y de los valores necesarios para convivir, creativa y solidariamente, en una sociedad cada vez más compleja.

El año 2010 se formalizó la Comisión de equidad e inclusión, que el último año implementó el «Sistema de ingreso prioritario de equidad educativa (SIPEE)», que ofrece una vía de ingreso especial para estudiantes de excelente trayectoria académica que provienen de establecimientos municipales, privilegiando a aquellos que egresaron de liceos caracterizados por altos índices de vulnerabilidad escolar (IVE). Este sistema de ingreso está destinado a atraer hacia la universidad a estudiantes que hoy no contemplan entre sus expectativas la posibilidad de estudiar en una universidad de excelencia, como la Universidad de Chile. En el año 2012 ingresaron a la Universidad de Chile, a través del SIPEE, 104 jóvenes a 10 carreras y, en base a los

* Discurso del Rector de la Universidad de Chile en el Seminario Internacional «Acción Afirmativa para Sociedades Inclusivas». 3 de diciembre, 2012.

resultados obtenidos, durante 2013 se ha ampliado la cobertura a 370 vacantes en 40 carreras.

Por otro lado, este año convoqué a académicas, estudiantes y funcionarias, líderes en sus disciplinas y estamentos, a formar una Comisión de Igualdad de Oportunidades de Género en la Universidad de Chile, con el objeto de realizar un diagnóstico sobre el tema y propuestas para mejorar la participación e incorporación de las mujeres en nuestra Universidad.

Todas estas acciones, entre otras, exigen asumir a los miembros de nuestra comunidad como personas con necesidades multidimensionales. Por ello, no es suficiente sólo facilitar el acceso, si no nos preocupamos igualmente de acompañar los procesos formativos de manera integral. Tampoco es suficiente preocuparnos de la diversidad estructural, si no aprovechamos la riqueza de la diversidad para un proceso formativo más rico para todos.

Por ello estamos empeñados en llevar adelante una profunda transformación institucional, que abra oportunidades, que centre nuestro quehacer en los estudiantes, que innove en las formas de enseñar para aprovechar la diversidad. Queremos profesores que conozcan a sus alumnos y que sepan enseñar a aprender, que logren motivarlos a descubrir el placer de emprender un continuo aprendizaje en su vida, que se enriquezcan de esas experiencias diversas, que se abran hacia formas distintas de enseñar.

Sabemos que la equidad y la inclusión son valores que comprometen múltiples acciones en la sociedad, y en particular en la Universidad. Es por eso que valoro enormemente la realización de este seminario junto al PNUD Chile y a la Fundación Equitas, en el que expositores de primer nivel enriquecerán el necesario debate que promueva cambios y estrategias para avanzar hacia un estado de mayor igualdad e inclusión en nuestro país, vale decir terminar con las desigualdades. Como he dicho con anterioridad ante la comunidad universitaria, la enorme desigualdad que tenemos en nuestra sociedad es el primer problema de Chile, y es la educación pública —de calidad con equidad—, la respuesta para romper esas brechas. Mientras más sectores de la sociedad nos unamos para corregir esta desigualdad, Chile podrá aprovechar al máximo su capital humano para crecer, no solo en cifras, sino también en felicidad y realizaciones.

ACCIONES AFIRMATIVAS, RAZÓN Y FUERZA.

Augusto Varas

EL ANÁLISIS Y DESCRIPCIÓN DE LAS ACCIONES afirmativas que se presentan en este volumen, muestran las múltiples y particulares dimensiones que caracterizan a este conjunto de políticas públicas.

De acuerdo a su naturaleza, podríamos agrupar sus principales rasgos en dos grandes conglomerados. En primer término está aquel conjunto de elementos relacionados con las razones o causas por las cuales, en un determinado momento en la historia de un país, es necesario impulsar y adoptar este tipo de medidas. En segundo lugar se encuentran aquellos factores relacionados con la correspondiente fuerza social que ha impulsado su demanda y que ha permitido que esta sea, finalmente, una realidad.

En relación a las causas por las cuales se han implementado variados sistemas de acciones afirmativas, existen tres tipos de ellas: legales, políticas y culturales.

Desde una perspectiva legal, o constitucional, las democracias contemporáneas han tenido que enfrentar el problema de cómo materializar los principios que las fundamentan y legitiman socialmente. De esta forma, han debido resolver la tensión estructural creada entre la existencia de instituciones creadas bajo otras condiciones históricas y la creciente exigencia contemporánea de hacer efectivos los valores a la base de ese ordenamiento. Así, la igualdad —valor ínsito en la promesa democrática— se ha materializado a través de la implementación efectiva de derechos exigibles por los ciudadanos ante el Estado. Dado que es en este ámbito que se diseñan los sistemas y medidas de acción afirmativa que pueden cambiar las relaciones de poder social existentes en el país —especialmente las de género—, el rol del derecho ha sido fundamental en cuanto instrumento de cambio social. De esta forma, se puede afirmar que existen profundas razones, de principios y valóricas, por las cuales el derecho se constituye en un espacio privilegiado de

confrontación entre tradicionales visiones conservadoras y patriarcales, que favorecen la mantención de exclusiones institucionalizadas, y aquellas concepciones que, desde la constitución y las leyes, aspiran a una democratización real de las instituciones representativas en el país.

El segundo conjunto de razones, las políticas, dicen relación con la distribución del poder político y social. Estudios recientes han mostrado cómo y por qué el poder se ha concentrado y centralizado, consolidando una estructura fundamentalmente elitista y marginalizante. En este contexto, la promesa del mérito como criterio de ascenso y movilidad social se ha transformado en un espejismo, y la meritocracia no ha sido ni podrá ser efectiva bajo las actuales circunstancias. Si observamos, por ejemplo, las instituciones dedicadas al conocimiento, como las universidades, podemos observar fácilmente que la meritocracia no es la característica que prima en el acceso a ellas, puesto que esta es bloqueada por un sistema de selección que no es plenamente democrático ni igualitario. Lo mismo sucede en la política, donde el poder se concentra en el ejecutivo, los partidos y el congreso, dejando fuera de la representación y deliberación a amplios sectores sociales, precisamente por la incapacidad del sistema de incluir al conjunto de la sociedad a través de mecanismos adecuados. De igual forma, en la economía, el poder se ha ido concentrando en grupos cada vez más reducidos. Y en el plano de las relaciones interétnicas, la dominación ha continuado siendo el elemento central que las caracteriza.

Hay una tercera razón, la cultural, que exige implementar acciones afirmativas. En sociedades tan estratificadas y sometidas a procesos de creciente cambio social es necesario integrar la diversidad social so pena de ir generando presiones cada vez más desintegradoras. Culturalmente, las sociedades contemporáneas son cada vez más diversas, por lo que los esfuerzos de integración deben ir en permanente aumento tanto en número como en eficiencia. Pero las estructuras e instituciones políticas, sociales y económicas existentes son elitistas, clasistas y/o racistas, dándose así una contradicción fundamental entre la cambiante sociedad real y la institucionalizada sociedad oficial.

Es necesario darle curso y espacio a la diversidad al interior de las instituciones y organizaciones sociales, toda vez que ella enriquece el sentido y cometido de sus propias funciones. A la entrada de la facultad

de arquitectura de la Universidad de Chile se exhibía un lema que la caracterizaba como *El encuentro de diversas ideas*, el espacio donde la diversidad se reconoce a sí misma. Si la diversidad no pudiera manifestarse dentro de la universidad —que por definición debe comprender todo lo atingente a su especie—, sus miembros no podrían establecer un diálogo comprensivo, universalista, que incluyera y representara a la totalidad social.

La Unión Europea ha dado recientemente un ejemplo de esta convicción integracionista estableciendo una cuota de mujeres del 40% en los puestos no ejecutivos de los consejos de administración de las empresas privadas cotizadas en bolsa. Considerando que sólo el 12% de los miembros de consejos de administración de las grandes compañías europeas eran mujeres, que en el 97% de los casos el consejo era presidido por un hombre, y dado que se necesita al menos un 30% de presencia del colectivo a promover para que esas personas no se comporten como una minoría, la norma aprobada obligará a las grandes empresas a favorecer al sexo insuficientemente representado; aquellas que no cumplan con esta disposición serán objeto de una multa o de la anulación de su nombramiento, además de las sanciones que las legislaciones nacionales posteriormente aprueben. En concordancia con esta ley, la UE se ha propuesto desarrollar programas que incentiven la paridad de género y la participación de la mujer a nivel municipal en América Latina, iniciando con este propósito un primer programa municipal en República Dominicana. Considerando que en Chile solo un 2,9% de las mujeres alcanzan un puesto en los directorios de las empresas que conforman el IPSA, se hace evidente que nuestro sector privado también requiere de acciones afirmativas.

Con todo, ni los ejemplos internacionales ni las razones, políticas y culturales, han sido argumentos suficientes para incluir la diversidad a través de acciones afirmativas en el país. Por estas razones, el presidente de la federación de estudiantes de la Universidad Católica afirmaba en diciembre de 2012 que era necesario dar un impulso a la demanda por acciones afirmativas a través de la movilización social, instrumento capaz de imprimirle la fuerza necesaria, tal como lo demostraron tanto el movimiento estudiantil en 2011, como las diferentes organizaciones mapuche reunidas en la cumbre del Ñielol en 2013.

Lamentablemente, también existe la otra cara de esta moneda; los movimientos que no tienen la fuerza suficiente para transformar sus demandas en exigencias. En estas condiciones, solo la sinergia generada por diversos movimientos sociales requiriendo acciones afirmativas ayudaría a avanzar en estas materias y, al mismo tiempo, potenciaría a los más decaídos, equilibrando relativamente las relaciones de poder en diversos ámbitos.

En síntesis, estos dos grandes temas: razón y fuerza, son las dimensiones estrechamente unidas de un mismo problema: el de la demanda social por una mayor inclusión a través de cambios institucionales en democracia. El desafío es, en definitiva, darle razones a la fuerza, y fuerza a la razón.

Este es, en síntesis, el mandato de *Fundación Equitas*. Las actividades, proyectos y publicaciones que ofrecemos a nuestras diversas audiencias, como en esta ocasión, han sido y son parte de un permanente esfuerzo interinstitucional y colaborativo mayor, inspirado en la convicción de que es necesario y urgente vincular ideas y procesos, para así lograr establecer una virtuosa relación entre razón y fuerza ciudadana.

I. DEMOCRACIA E INCLUSIÓN

ACCIÓN AFIRMATIVA: HACIA DEMOCRACIAS INCLUSIVAS **

Magdalena Claro

I. DERECHOS Y CIUDADANÍA

LA DISCUSIÓN SOBRE LOS ALCANCES de las medidas de acción afirmativa ha estado circunscrita a sectores muy acotados de la academia y el ámbito político, sin registrarse un debate más amplio que involucre a un mayor número de actores, particularmente los sectores sociales involucrados.

El propio concepto de acción afirmativa aún está ausente de las discusiones sobre derechos y políticas sociales, e incluso entre quienes han adoptado el discurso de la acción afirmativa, este tipo de medidas es muchas veces confundida con políticas compensatorias o focalizadas según criterios de pobreza.

Dada la importancia y efectividad potencial de las medidas de acción afirmativa en sociedades fuertemente marcadas por problemas de inequidad social, como la nuestra, es preciso profundizar su conocimiento. Por otra parte, la legitimidad de las instituciones representativas se ha visto crecientemente cuestionada, diversos conflictos de larga data que afectan a categorías sociales específicas no han podido ser resueltos, los derechos ciudadanos han quedado inmovilizados por las visiones procedimentales de la democracia, y la participación social no ha tenido suficiente espacio en un marco institucional oligarquizado. En este contexto, la posibilidad de generar nuevos horizontes democráticos dependerá de la forma y fundamentos con los cuales los grupos o sectores discriminados adquieran plena ciudadanía.

** La ampliación de la información contenida en este capítulo fue realizada por Isabel Castillo.

1. Ciudadanía

El concepto de ciudadanía ayuda a capturar la dinámica social toda vez que los derechos ciudadanos se expanden *pari passu* al desarrollo económico y a la diferenciación social. Desplazándose desde el orden político hacia otras áreas económicas y sociales, el discurso democrático y el imaginario igualitarista que lo sustenta confrontan viejas y nuevas relaciones de dominación. Tal como lo platean Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, «Interpelados como iguales en su condición de consumidores, grupos cada vez más numerosos se ven forzados a rechazar las desigualdades reales que continúan existiendo»¹. A su vez, este desplazamiento devela nuevas desigualdades. Desde esta perspectiva, la multiplicidad de antagonismos y demandas igualitarias puede encontrar su articulación en un discurso unificado, que —respetando el máximo de autonomía de cada confrontación— constituye el centro de una nueva revolución democrática. El proceso democratizador «tiene que ser extendido y aplicado por doquier... La tarea es asegurar que no quede ningún grupo excluido en razón de sus peculiaridades y posición, y que la ciudadanía sea extendida a todos por igual»². De esta forma, la reivindicación de la titularidad de derechos por sectores socialmente discriminados es parte consustancial del proceso democratizador.

Desde una perspectiva conceptual muy diferente, y con una propuesta menos radical, Robert Dahl afirma como central para la democracia —más allá de las reglas mínimas de funcionamiento democrático que él mismo sistematizó— lo que llama el principio fuerte de la igualdad. Este, fundamentalmente apunta a «la reducción de las remediables causas de fuertes desigualdades políticas»³. En una línea convergente, Jürgen Habermas señala que esta es una operación que abre nuevos horizontes a las democratizaciones y expande la noción de ciudadanía más allá de su tradicional entorno político, en la medida que, en las democracias liberales representativas, «la autonomía privada de los ciudadanos con derechos iguales solo puede ser garantizada

¹ Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, 1985, *Hegemony and Socialist Strategy* (London: Verso), páginas 149-193.

² Anne Phillips, 1993, *Democracy and Difference* (Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press), páginas 79 y 81.

³ Dahl, *Op. Cit.*, página 323.

al ritmo de su propia movilización socio-política»⁴. Esta vinculación entre derechos, ciudadanía y movilización social permite integrar en un todo orgánico las acciones colectivas en la medida que dan «cuenta de las diversas luchas que distintos grupos, movimientos y clases han iniciado contra formas específicas de discriminación, estratificación social y opresión política»⁵. Así, la democratización, los derechos, la ciudadanía y los movimientos sociales y sus acciones en defensa de derechos colectivos son indivisibles.

Los movimientos sociales son fundamentales para darle sustento a la demanda y defensa de mayores grados de libertad para los sectores sociales discriminados⁶. Consecuentemente, el incrementar el poder ciudadano —de individuos y grupos sociales organizados— sería crucial para hacer efectivos los viejos y nuevos derechos civiles y abrir nuevos espacios a la diversidad, dándole sustento a los propios procesos democratizadores. En la medida en que ninguna sociedad podría afirmar que su proceso democratizador ha sido logrado, el papel central en este lo juega la lucha por la expansión de los derechos ciudadanos existentes y la protección de los emergentes. Todo ello en un contexto de cambios radicales en el cual la aceptación de los derechos humanos como universales se expande junto a los cambios crecientemente envolventes en la organización social de la producción.

Así, la mayor diversificación social —esto es la emergencia de nuevos roles y funciones sociales—, está creando las condiciones para un aumento de la demanda de derechos ciudadanos. Tal como lo indica James Rosenau, «la transformación del orden industrial en su sucesor post-industrial implica una transición desde la dependencia en acciones centradas en las destrezas, en las cuales los trabajadores usaban sus cerebros para coordinar sus cuerpos, hacia una dependencia en las des-

⁴ Jürgen Habermas, 1994, «Luchas por el reconocimiento en el estado democrático de derecho», *Estudios Internacionales* (Revista del IRIPAZ), Guatemala, enero-junio, página 9.

⁵ Danilo Zolo, 1993, «Democratic Citizenship in a Post-Communist Era», página 257, en: David Held, *Prospects for democracy: North, South, East, West*. Stanford, California, 1993.

⁶ «Un movimiento social siempre reposa sobre la liberación de un actor social», y sólo puede ser defendido por movimientos sociales. Así, «si la democracia no es más que un sistema de garantías institucionales, ¿quién la defenderá cuando ella sea amenazada? Touraine 1994b, páginas 88 y 262.

trezas intelectuales, en las cuales ellos usan sus cerebros para coordinar observaciones, conceptos y regularidades»⁷. El ejemplo más destacado al respecto ha sido la demanda por la plena integración de la mujer en sus respectivas sociedades y, en particular, en el mercado de trabajo en condiciones igualitarias a las de los hombres⁸, tal como se evidenció en septiembre de 1995, durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing.

Esta diversidad en expansión, producto de una matriz de derechos humanos crecientemente compartida, de desarrollos tecnológicos cada vez más acelerados y de la creciente necesidad de destrezas individuales más sofisticadas, ha generado una poderosa demanda social por una plena integración ciudadana. La apropiación del capital social por estas capas y grupos emergentes permitiría acceder a la plena titularidad de derechos, al mismo tiempo que ejecutar esos nuevos trabajos⁹. Esta integración social solo puede ser garantizada por la formalización de nuevos derechos en el marco de una noción ampliada de ciudadanía. Sin embargo, estas tendencias chocan contra estructuras económicas, sociales y políticas refractarias a tales cambios.

Producto de la progresiva diferenciación social, situaciones de desigualdad social anteriormente no visibilizadas adquieren mayor transparencia. Sin embargo, la codificación de nuevos derechos y mecanismos para ponerlos en práctica se desarrolla a un ritmo más lento que la diferenciación social. Así, el período de postguerra fría se ha caracterizado por el inicio de un nuevo ciclo de luchas sociales para lograr el respeto de los derechos ciudadanos tradicionales amenazados, así como por la definición y puesta en práctica de los nuevos. Este proceso está forzando, en un contexto de grandes vacíos legales, la modernización de las democracias representativas. El caso de la igualdad de género frenada por estructuras patriarcales es, una

⁷ James Rosenau, 1992, «The Reallocation of Authority in a Shrinking World», *Comparative Politics* (April): 263.

⁸ Paul Kennedy, 1993, *Preparing For the Twenty-First Century* (New York: Random House), 339-343.

⁹ Pierre Bourdieu, 1994, *Raisons Pratiques* (Paris: Éditions du Seuil). Un análisis empírico de esta situación en los países desarrollados, en: Elaine Buckberg y Alum Thomas, 1995, «Dispersión de los Salarios y Aumento del empleo en los Estados Unidos», *Finanzas & Desarrollo* (Junio).

vez más, un buen ejemplo para mostrar cómo los sectores emergentes tienen que confrontar grupos y estructuras de poder tradicionales para lograr una plena vigencia ciudadana. De esta forma, la propia noción de ciudadanía tiende ampliarse, junto a la creciente diferenciación social con su rica gama de nuevos roles y derechos.

2. *Lo público*

Los cambios tecnológicos y la globalización están asociados a una demanda por mayor «autonomía política y auto-gobierno, [a] una aspiración global por más democracia» y «a un nuevo criterio de legitimidad política y relocalización de la autoridad que [evoluciona] en dos direcciones: ‘arriba’, hacia las organizaciones transnacionales y ‘abajo’, hacia los grupos subnacionales»¹⁰. Las actuales tendencias hacia la descentralización y las políticas públicas que le corresponden, están estrechamente relacionadas a este fenómeno. Esta «bifurcación» de la autoridad hace más difícil a los estados de la postguerra fría crear condiciones institucionales que permitan una plena participación ciudadana en estas sociedades reestructuradas.

Esto es aún más complejo en países en desarrollo, los cuales junto con construir instituciones democráticas representativas, deben reformar sus estructuras institucionales al mismo tiempo que los gobiernos centrales pierden sus prerrogativas tradicionales. En estas sociedades, por una parte los derechos sociales, políticos y civiles no han sido plenamente institucionalizados, tal como es posible observar en algunos países del hemisferio. Por la otra, en medio de un profundo proceso de reestructuración económica, a través del cual el mercado sustituye al estado movilizador, sus instituciones políticas y sociales son incapaces de asimilar y proteger los nuevos derechos de una ciudadanía en expansión. Esto se ve agravado por la persistencia de las vulnerabilidades de sectores sociales que enfrentan crecientes niveles de marginalización y, en medio de una crisis de representación, no pueden protegerse de la constitución de nuevos centros de poder cuya influencia tiende a quedar al margen de los mecanismos institucionales de regulación política y social.

¹⁰ Rosenau 1992, página 254.

Esta contradicción entre fuerzas centrífugas, que amplían la exclusión social, y fuerzas centrípetas, que demandan una participación plena en la sociedad, genera situaciones críticas. Resultados negativos de estos procesos son la emergencia de nuevas fórmulas autoritarias o «democraduras», reacciones neo-fascistas como las observadas en Europa, neo-populismos que apelan a fórmulas nacionalistas, o bien reacciones conservadoras anti-modernas apoyadas por ideologías fundamentalistas religiosas o seculares. Con todo, esta situación también crea un contexto apto para el desarrollo de nuevos movimientos sociales y propuestas profundizadoras de la democracia.

En suma, la política en las sociedades desarrolladas o en desarrollo se caracteriza por antiguas y nuevas demandas por derechos ciudadanos, las que se asocian a los nuevos desarrollos tecnológicos y a la cada vez más definitiva desruralización. De esta forma, el conflicto en torno a la ciudadanía emerge como tema central al interior de las tensiones observadas en las actuales democratizaciones, tanto en América Latina como en los países industrializados. Así, estos procesos están forzando una demanda por nuevos y mayores derechos ciudadanos generándose una agenda ciudadana más amplia: el respeto de los derechos de la ciudadanía; su codificación; el reconocimiento de grupos emergentes que requieren ser habilitados; la expansión de la naturaleza de estos derechos; y la internacionalización de los mismos.

II. EL CONCEPTO DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Aunque las acciones afirmativas han estado presentes en los instrumentos internacionales desde 1958¹¹ y los registros formales sobre el uso del concepto datan de inicios de los años sesenta¹², su uso cada vez más común no expresa el consenso en torno a una definición única de

¹¹ Convenio 111 de la OIT (1958), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su artículo 5 autoriza *medidas especiales* de protección o asistencia para satisfacer las necesidades particulares de las personas a las que, en razón del sexo, la edad, alguna discapacidad, cargas familiares o su nivel social o cultural, se les reconozca la necesidad de resguardo o atención especial.

¹² Aparece por primera vez en el marco del decreto 10925 expedido por el Comité por la Igualdad de Oportunidades de Empleo, creado por JF Kennedy en 1961 como respuesta al movimiento por los derechos civiles enfrentado por su gobierno. El

aceptación general. Una primera revisión muestra no solo la ausencia de una definición normativa clara, sino también discrepancias en el plano jurídico y en el social. Los argumentos en discusión son diversos y algunos parten del concepto mismo de acción afirmativa.

El intento más amplio registrado por avanzar en este debate lo lideró Naciones Unidas. En 1998 solicitó una investigación sobre *El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Al término del trabajo, en 2002, se propuso una definición básica según la cual «la acción afirmativa es un conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas en un aspecto o varios de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva»¹³.

A pesar del carácter general de la definición propuesta, esta no ha logrado mayor consenso en el plano jurídico, dado que incluye dos de los aspectos más debatidos. En primer lugar, la acción afirmativa sería aplicable a miembros de un determinado grupo cuyo estatuto particular se reconoce y cuyos derechos sociales (o «de su vida social») no han sido adecuadamente atendidos. En segundo lugar, su objetivo sería alcanzar la igualdad efectiva para este grupo en relación a otros grupos sociales más integrados.

Respecto del primer aspecto, la posible contraposición entre los derechos individuales y la acción afirmativa, sustentada en el reconocimiento de derechos fundamentales de naturaleza colectiva, es uno de los aspectos críticos del actual debate. De hecho, la construcción doctrinal de los derechos humanos colectivos ha sido objeto de una fuerte polémica, evidenciada tanto en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia de la Comunidad Europea como en las decisiones del Tribunal Superior de Estados Unidos. En ambas instancias encontramos diversos ejemplos sobre la constante controversia respecto del estatuto jurídico de las acciones afirmativas.

El segundo aspecto en cuestión, relacionado con el anterior y que cruza los principales debates sobre la acción afirmativa, se centra en

decreto usó *acción afirmativa* con relación a las medidas diseñadas para combatir, por la vía administrativa, los efectos de la discriminación racial.

¹³ Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos; *El concepto y la Práctica de la Acción afirmativa*. Naciones Unidas: E /CN.4 /Sub.2 /2000 /11; E /CN.4 /Sub.2 /2001 /15.

la igualdad efectiva como objetivo de esta. La pregunta es si la acción afirmativa «puede imponer un resultado (*class action*) que, puesto que es impuesto y apremiante, comportaría [...] una violación de un derecho individual a la igualdad de las personas que habrán de ser apartadas de este resultado por el efecto de la medida favorecedora de una o más personas, de tal manera que acelere la instauración de una igualdad de hecho entre grupos o personas [en desigualdad de condiciones iniciales]»¹⁴.

El problema fundamental aquí es la aceptación de la adecuación entre la igualdad formal garantizada en las constituciones nacionales, y la igualdad material, efectiva o de hecho, objeto de la acción afirmativa.

La aplicación de la acción afirmativa refleja hasta qué punto la idea de Rawls sobre una justicia compensatoria sobrepasó rápidamente el marco del debate jurídico y trasladó la reflexión al plano social. Partiendo del supuesto de que la capacidad y talento natural están repartidos de manera igual entre los distintos grupos humanos, la teoría de Rawls proporciona sustento conceptual a la necesidad política de revisar la relación naturalizada entre las diferencias históricas o biológicas de grupos o individuos y las desigualdades sociales asociadas culturalmente construidas, legitimando la introducción de medidas correctoras bajo la forma de políticas de acción afirmativa.

1. *El concepto de acción afirmativa*

En el uso del concepto de acción afirmativa se pueden distinguir tres acepciones que, aunque relacionadas entre sí, son diferentes en sus significados específicos. Primero, se utiliza para designar medidas orientadas a defender derechos sociales; segundo, para referirse a acciones dirigidas a la defensa de derechos colectivos; y tercero, para hablar de un tipo particular de política pública.

¹⁴ Vogel-Polsky, Eliane; «Comentarios sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación respecto de las Mujeres (CEDAW); El Artículo 4 sobre las acciones positivas»; en internet: <http://www.federacionjuristas.org>

- a. Acción afirmativa como defensa de derechos sociales

Históricamente, el concepto de acción afirmativa surge durante la década de los sesenta en Estados Unidos, en el contexto de la discusión sobre derechos sociales motivada por la desigualdad de oportunidades que tenía la población afroamericana en ese país. En el debate internacional, el uso extendido de este concepto se enmarca en la discusión desarrollada desde la segunda mitad del siglo XX sobre la necesidad de garantizar derechos que trasciendan la igualdad formal propia de las constituciones liberales, como el derecho a voto, la libertad de expresión o el acceso a la educación. A partir del desarrollo de autores como T. H. Marshall, se introduce en la discusión sobre políticas públicas la noción de derechos económicos, sociales y culturales o «derechos sociales». Estos, también denominados derechos de segunda generación, «*incluyen el rango total de derechos que va desde un módico bienestar material, hasta el derecho a participar por completo en la herencia social y vida de un país civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en cada sociedad*»¹⁵. Los derechos sociales garantizan un acceso sustantivo de cada miembro de una sociedad a los diferentes ámbitos sociales, acceso cuyos estándares básicos serán delimitados según el propio contexto de referencia.

Concretamente, el paso de derechos de primera a segunda generación implica aumentar las exigencias de acceso mínimo para toda la población a los diferentes ámbitos sociales. De esta forma, a la clásica noción de igualdad formal ante la ley se suma la necesidad de garantizar mayor igualdad de hecho. Para que esta garantía sea efectiva, tal como ilustra Willie¹⁶, cada individuo debe tener las mismas posibilidades que el promedio de la población de ocupar determinada posición social. Esto significa que una persona no se encuentra en igualdad de condiciones cuando por su origen social, su adscripción de género, su origen étnico —u otro elemento no relacionado de manera alguna con su propio mérito— tiene, significativamente, menor probabilidad

¹⁵ Barros, Paula; De los Ríos, Danae y Torche, Florencia. 1996. *Lecturas sobre la exclusión social*. Santiago: OIT, pp. 9-10.

¹⁶ Willie, Charles. 2002. «Excelencia, equidad y diversidad en educación», en Reimers, Fernando (Coordinador). *Distintas Escuelas diferentes oportunidades: Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.

que los demás para acceder a determinada posición o bien social. Esta argumentación se basa en la afirmación de Rawls respecto de que *«nadie tiene un derecho peculiar a su mayor capacidad o merece en la sociedad un punto de partida más favorable»*¹⁷. De este modo, se deduce que no es posible garantizar igualdad de oportunidades sin establecer condiciones de partida similares y, con ello, generar las bases para una mayor igualdad de hecho en las distintas esferas sociales. En términos prácticos, esto implica intervenir intencionadamente en los ámbitos de la política, de la economía y de la educación.

En la política, deja de considerarse suficiente garantizar el derecho a voto, y el nuevo foco está, por ejemplo, en igualar las oportunidades en el acceso a la toma de decisiones mediante el establecimiento de cuotas de participación en cargos de representación popular. En la economía, se traduce en que no solo bastaría con garantizar el acceso a un trabajo remunerado, sino también en otorgar las mismas posibilidades para acceder a empleos de calidad y tener trayectorias laborales ascendentes. Finalmente, en la educación, se traduce en la preocupación por el acceso y la retención, a lo que se suma una creciente atención por la calidad de los aprendizajes a los que se accede y, consecuentemente, la probabilidad de llegar a niveles educativos más altos, como la educación universitaria.

En este contexto, la acción afirmativa tiene relación con el desarrollo de medidas especialmente dirigidas hacia aquellos grupos sociales que presentan menores oportunidades relativas en cada uno de estos ámbitos. Así, el objetivo buscado es que mediante una focalización selectiva basada en criterios de preferencia o prioridad se logren reducir las brechas existentes en el acceso y en los resultados en las distintas esferas.

- **b. Acción afirmativa como promoción y defensa de derechos colectivos**

La segunda acepción del concepto de acción afirmativa tiene relación con el reconocimiento del estatuto particular de determinados segmentos de la población, a lo que se llama derechos colectivos o derechos de tercera generación. En esta dimensión, además de pre-

¹⁷ Citado en *Ibíd.*, p. 102.

tender mejorar las oportunidades de los sectores discriminados en los diferentes ámbitos sociales, se plantea el reconocimiento de los derechos de los grupos discriminados en cuanto actores sociales con particulares características e identidades. Ello se refiere al reconocimiento del derecho a la territorialidad, a la cultura propia, a las formas tradicionales de transmisión del conocimiento, a la identidad, a la participación y al control de la propia vida.

El debate en torno a este tema ha girado alrededor de dos aspectos centrales. Por una parte, el reconocimiento de las demandas surgidas desde el seno de los sectores discriminados. Y, por otra parte, el derecho que tendrían determinados grupos a tomar las decisiones que les competen en aquellas áreas en las que sus intereses como colectivo se ponen en juego.

En el primer aspecto, la discusión se centra, principalmente, en reconocer las demandas de sectores desfavorecidos, como la población discapacitada, la tercera edad y las mujeres. Respecto del reconocimiento del derecho a decidir sobre los temas que les competen, la polémica se ha referido especialmente al estatuto de los pueblos indígenas y otras minorías étnicas. En este contexto, la acción afirmativa se relaciona, en primer lugar, con el desarrollo de un marco institucional que permita la adecuada canalización de las demandas de los sectores discriminados o desfavorecidos. En segundo término, con el desarrollo de políticas que fortalezcan la asociatividad y la organización de los grupos discriminados para el despliegue de sus propias demandas.

- **c. Acción afirmativa como un tipo específico de política pública**

La tercera dimensión del concepto de acción afirmativa corresponde a una acepción más restringida. Habitualmente, cuando se habla de acción afirmativa o acción positiva, además de hacer referencia general a medidas orientadas a defender derechos sociales y colectivos, se trata de un tipo específico de política. Se refiere a medidas que intervienen en determinado ámbito, introduciendo un criterio de preferencia o prioridad en favor de grupos que han sido históricamente excluidos. El clásico ejemplo de este tipo de acciones son las cuotas políticas, que introducen un criterio adicional a los típicos procedimientos de

elección de cargo, para garantizar la igualdad de oportunidades del grupo discriminado.

Esta clase de iniciativas se plantean como medidas provisorias, que se mantendrían hasta terminar con la discriminación por la que se originaron. Si bien estas medidas también están orientadas a lograr la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de derechos colectivos, se han querido distinguir conceptualmente de las demás porque el término de acción afirmativa tiende a asociarse, específicamente, con las medidas de cuota.

En síntesis, al hablar de acción afirmativa se puede estar haciendo referencia a tres tipos de medidas estrechamente relacionadas entre sí: acciones que buscan disminuir la desigualdad en el acceso y logro en los diferentes ámbitos sociales; medidas enfocadas a otorgar el reconocimiento y permitir las demandas de grupos discriminados; y por último, y de forma más restringida, con la introducción de un criterio de preferencia o prioridad en favor de un grupo específico en el acceso a determinados beneficios sociales o en la promoción dentro de un sector social específico.

En términos prácticos, las tres dimensiones de la acción afirmativa aquí presentadas se despliegan en los distintos niveles de la intervención pública, adquiriendo diferentes formas en cada uno de ellos, como se verá a continuación.

2. Tipos de acción afirmativa

En el nivel de las políticas se evidencia una dificultad en establecer diferencias o límites entre la acción afirmativa y la política social. Esta dificultad se agudiza respecto de las políticas asistenciales y las políticas compensatorias focalizadas con criterios de pobreza.

La constante superposición entre políticas y programas sociales focalizados y medidas de acción afirmativa remite a un aspecto básico para la caracterización de la acción afirmativa en el plano social, tal es la identificación de los grupos objetivos susceptibles de ella.

- **a. Acción afirmativa según el grupo destinatario**

Los destinatarios sólo podrían ser tales en tanto pertenecientes a aquellos colectivos históricamente en desventaja respecto del conjunto de la sociedad en que se insertan, siempre que esta desventaja sea atribuible a discriminación basada en condiciones propias de los sujetos, como el género o la adscripción a una determinada etnia, o en situaciones irreversibles como el ciclo de vida o la discapacidad. De este modo, la pobreza o la ruralidad, el nivel de escolaridad o la situación laboral, no serían por si solos condición suficiente para la conformación de un grupo sujeto de acción afirmativa: no son atributos inherentes a los sujetos y son situaciones susceptibles de modificación. Esto descarta, por ejemplo, las políticas compensatorias en el campo educativo, o respecto del mercado laboral, como medidas de acción afirmativa, salvo que estas incluyan explícitamente en sus criterios de focalización aspectos como el género, la etnia, la edad o la discapacidad.

De esta forma la acción afirmativa contribuye a la progresiva configuración de actores sociales en la medida que identifica a sus destinatarios como miembros de un grupo cuyos derechos colectivos se reconocen, contribuyendo a su visibilización y relevando sus derechos y necesidades comunes.

- **b. Acción afirmativa según tipo de derecho**

Por contraste con aquellas medidas dirigidas a la satisfacción de los derechos individuales básicos o de primera generación delimitados por las constituciones liberales, el tipo de derechos en materia de acción afirmativa está referido a los derechos sociales o derechos de segunda generación y a los derechos colectivos o de tercera generación (asociados al reconocimiento del estatuto particular de determinados grupos sociales).

Así, las iniciativas orientadas a satisfacer los derechos individuales básicos garantizados por el Estado moderno a cada uno de sus ciudadanos, como las políticas asistenciales destinadas a nivelar las condiciones mínimas de subsistencia de determinados grupos, no podrían ser clasificadas como acción afirmativa. Esto descartaría, por ejemplo, las medidas dirigidas a suplir falencias en la salud o la alimentación de

determinados grupos, aun cuando incluyan en la focalización aspectos como el género, la etnia, el ciclo de vida o la discapacidad.

3. Niveles de la acción afirmativa

El despliegue práctico de la acción afirmativa se da en cuatro diferentes niveles donde surgen y se aplican estas clases de medidas, todos íntimamente relacionados entre sí.

Un primer nivel corresponde al derecho internacional. En este campo, especialmente durante los últimos años, se han elaborado y suscrito una serie de Pactos y Convenciones en cuyas declaraciones se han reconocido y delimitado los derechos sociales y colectivos. Incluso, en buena parte de ellos se propone a los diferentes países que suscriben estos convenios, el desarrollo de medidas concretas —introduciendo explícitamente la noción de acción afirmativa— para el cumplimiento de estos derechos.

El segundo nivel de aplicación de medidas de acción afirmativa es la normativa de cada país. Este campo se relaciona directamente con el anterior, ya que una vez que se ratifican nacionalmente los pactos internacionales suscritos, estos pasan a formar parte del marco jurídico de un país. Adicionalmente, cada Estado puede establecer iniciativas complementarias a las contenidas en las declaraciones para impulsar medidas que cumplan con las condiciones revisadas en la sección anterior.

El tercer nivel en el que se despliega la acción afirmativa es en las políticas públicas de cada país. Así, mediante acciones diseñadas y coordinadas por el gobierno se desarrollan medidas orientadas a igualar las oportunidades de los sectores discriminados en los diferentes ámbitos sociales. Este campo se relaciona con el marco legal pues los lineamientos generales de las políticas, al menos, deben ser aprobados por el parlamento de los países, ya sea mediante la aceptación de los presupuestos anuales o mediante leyes específicas, como las necesarias para crear organismos especialmente enfocados a los sectores de la población discriminados.

Por último, el cuarto nivel corresponde al de aquellas iniciativas que no necesariamente surgen de la discusión parlamentaria o de la acción del gobierno. El origen más frecuente de este tipo de acción se

encuentra en las denominadas *acciones de clase*. Estas corresponden a aquellas medidas originadas por el alegato de un particular —o de un grupo de ellos— debido a que alguno de sus derechos no estaría siendo garantizado. Lo propio de las acciones de clase es que el dictamen no solo se aplica a aquellos que la iniciaron, sino que a todos los que son discriminados por el hecho que le dio origen. En este caso, la acción pública pasa más bien por garantizar que los ciudadanos puedan defender sus derechos cuando sea necesario.

4. *La práctica de la acción afirmativa*

Una vez instalada la necesidad de introducir medidas correctoras tendientes a alcanzar sociedades más equitativas y justas, las posiciones enfrentadas en relación con el concepto de la acción afirmativa y sus implicancias se ha trasladado al tipo de políticas en que esta se traduce. En este último ámbito se evidencia la mayor aceptación de aquellas medidas de acción afirmativa conducentes a la igualdad de oportunidades y un nuevo apoyo a las medidas dirigidas a promover la igualdad de resultados.

Interesa relevar la manera en que esto se expresa en la clasificación de las prácticas de acción afirmativa hecha por las Naciones Unidas: medidas de movilización afirmativa; de equidad afirmativa y de preferencia afirmativa. Las dos primeras corresponderían a políticas de acción afirmativa orientadas principalmente a la igualdad de oportunidades, mientras la tercera estaría directamente dirigida a alcanzar igualdad de resultados.

Según se desprende del informe final del relator especial Marc Bossuyt a la Comisión de Derechos humanos de Naciones Unidas¹⁸, la *movilización afirmativa* incluye todas las medidas de difusión, promoción y apoyo tendientes a favorecer el conocimiento de los derechos civiles y sociales de los cuales cada integrante de una misma sociedad es formalmente titular, pero cuyo ejercicio efectivo excluye a ciertos

¹⁸ Publicación de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, correspondiente al 53° periodo de sesiones E/CN.4/Sub.2/2002/21.

grupos por desinformación, desconocimiento o falta de recursos para hacerlos valer.

La *equidad afirmativa*, por su parte, reúne aquellas medidas dirigidas a formalizar mayores garantías en la distribución de bienes sociales para asegurar que los miembros de un determinado grupo sean tratados en forma equitativa. La mayoría de estas medidas se asocia al establecimiento de procedimientos formales para encausar los alegatos de discriminación; procedimientos de revisión para cautelar el cumplimiento de criterios no discriminatorios y otras medidas tomadas para «prevenir y eliminar prácticas discriminatorias no intencionadas».

La *preferencia afirmativa*, se refiere a las medidas que implican que la sola adscripción a un determinado grupo determina la concesión o retirada de ciertos bienes sociales. Los ejemplos son de dos tipos: a) entre dos personas igualmente calificadas se da preferencia a una en exclusiva razón de su sexo o raza; b) se establecen desincentivos o directamente la prohibición de que miembros de otros grupos soliciten determinados bienes (aquí se incluirían las leyes de cuota o cupos).

5. *La acción afirmativa en las políticas públicas*

Se diferencian tres acepciones del concepto de acción afirmativa, a partir de las cuales se desprenden diferentes tipos de políticas.

La primera corresponde a acciones dirigidas a garantizar la igualdad de oportunidades en la participación en los diferentes ámbitos sociales, tales como las decisiones políticas, el ejercicio de los derechos jurídicos, educación, información o consumo. Como se mencionó, desde aquí se desprenden políticas que pretenden disminuir la desigualdad en estas áreas. Es importante recordar que el punto clave es que se busca garantizar no solo el acceso (propio de las políticas de primera generación) sino que también los resultados. Esto implica la calidad y la equidad en la participación, además de la inclusión de derechos sociales más amplios que los derechos mínimos, como alimentación, salud o alfabetización.

La segunda acepción del concepto de acción afirmativa se relaciona con medidas orientadas al reconocimiento de los derechos de grupos particulares discriminados. De aquí surgen dos tipos de políticas: unas

que persiguen levantar las demandas de los grupos discriminados y otras que generan las condiciones para que sean los propios grupos los que decidan sobre las políticas que les incumben.

Y, por último, la acción afirmativa se relaciona con un tipo específico de medida, conocida según la clasificación de Naciones Unidas como preferencia afirmativa, que consiste en introducir en forma obligatoria un criterio de predilección o prioridad en favor de un grupo para el acceso a ciertos bienes o servicios en un determinado ámbito social.

Las políticas públicas desarrolladas durante los cuatro gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se caracterizaron por estar orientadas hacia grupos sociales específicos, a grupos particulares discriminados en sus derechos sociales y colectivos, a garantizar progresivamente derechos sociales y colectivos, como la identidad cultural, la igualdad de género, la satisfacción de las necesidades de los consumidores y la recreación y el turismo.

Estas se han desarrollado mediante la creación de instituciones especialmente orientadas a cada uno de ellos, tales como SERNAM (mujeres), FONADIS (discapacitados), CONADI (indígenas), SENAMA (tercera edad) y SERNAC (consumidores).

Más allá de la orientación que adquieran las políticas mencionadas, todas comparten, primero, el reconocimiento explícito de la existencia de grupos discriminados; segundo, mediante la creación de políticas y organismos específicos se asume, también, que no solo serían grupos con desventajas en el acceso a los derechos sociales, sino que, además, grupos con problemas y necesidades diferenciadas que es importante atender. Así, las políticas buscan responder a las necesidades particulares del grupo al que están orientadas. Por ejemplo, en el caso de las políticas para los pueblos indígenas, se ha destinado la mayor parte de los recursos a la compra de tierras; en el caso de la tercera edad, a la salud y la recreación; en el de los discapacitados, al desarrollo de infraestructura para su integración en la educación o el trabajo.

Un tercer elemento compartido por las políticas, es la intención de crear mecanismos de integración de los propios actores involucrados en la toma de decisiones y en el desarrollo de políticas relacionadas con sus necesidades. De este modo, para cada uno de los sectores se han desarrollado iniciativas, como por ejemplo proyectos concursas-

bles, asambleas u otras instancias para levantar las demandas desde los propios afectados.

Integrando estas tres dimensiones se puede afirmar que las políticas de los últimos gobiernos han comprendido al público objetivo de las políticas públicas como «*sujetos de derechos*». En este contexto, puede observarse la existencia de políticas que cumplirían con la primera y segunda acepciones de la acción afirmativa. Esto en cuanto se enfocarían en intentar equiparar las oportunidades en el acceso a diferentes derechos sociales para los principales grupos discriminados, y, además, en la medida en que buscarían incluir a dichos grupos como actores en el desarrollo de sus acciones, destacando así la posibilidad de acción colectiva por parte de los consumidores —utilizada en múltiples oportunidades desde que fuera aprobada la reforma que lo permite—.

Respecto a la tercera acepción —el desarrollo de políticas que incorporen un criterio de preferencia o prioridad para el acceso, promoción o toma de decisiones en cualquier ámbito— las medidas más significativas serían la incorporación de un criterio de paridad de género en la medición de desempeño de los organismos públicos, introducido por el SERNAM, la aprobación del Convenio 169 en el caso de los indígenas y el reciente el criterio de preferencia para la contratación de discapacitados en el aparato público.

Se han planteado además otros temas cuya aprobación llevaría a la ampliación de la acción afirmativa en el país. Con esto se hace referencia especialmente a la propuesta, apoyada por el SERNAM, de introducir cuotas de participación femenina en el parlamento, y a las propuestas de la Comisión Verdad y Nuevo Trato de reconocer constitucionalmente a los indígenas como pueblo y crear un Consejo de Pueblos Indígenas.

III. LA ACCIÓN AFIRMATIVA EN CHILE

El nivel de desarrollo de la acción afirmativa en Chile se da, por una parte, en el contexto normativo internacional del que participa Chile y, por la otra, en el marco normativo nacional dado por los parámetros establecidos en la Constitución.

1. Acción afirmativa en el marco normativo internacional

Un elemento que marca significativamente el contexto de la discusión sobre acción afirmativa, es la relevancia de este tipo de acciones y, en general, el reconocimiento que los derechos sociales y colectivos han adquirido durante los últimos años en la discusión de las organizaciones internacionales.

A grandes rasgos, los principales antecedentes son las medidas que declaran derechos ampliados de forma general: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (1966), el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Americana de Derechos Humanos.

Además, se han celebrado una serie de convenciones y pactos que reconocen derechos específicos y proponen acciones afirmativas como modo de intervención. En la región, en lo relativo a la educación destaca el acuerdo sobre la necesidad de garantizar una enseñanza de calidad, como base para lograr la equidad social en el continente, tal como se expresa en el libro de la CEPAL *Educación y Conocimiento*, publicado a principios de los años noventa¹⁹. Además, respecto de este mismo sector, en la Cumbre de Presidentes de Santiago de 1999, se llegó a consenso sobre la importancia de la educación para reducir las diferencias y la exclusión social en América Latina. El antecedente de estos acuerdos es la Convención Relativa a la Lucha contra la Discriminación en la Esfera Internacional, adoptada en 1960 por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Al mismo tiempo se han desarrollado diversos tratados que reafirman la necesidad de desarrollar políticas focalizadas en la población indígena. En este sentido destaca especialmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), donde se reconoce el derecho a la autodeterminación de estos pueblos²⁰. Respecto de este

¹⁹ Reimers, Fernando. 2000, enero. «¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?» En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 5, N° 9.

²⁰ Aylwin, José. 2002, marzo. *Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una*

mismo tema, son igualmente importantes la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial de las Naciones Unidas de 1965, la Declaración de la Unesco del 2001 en que se reconoce la multiculturalidad y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas aprobado por la OEA en junio de 1999 y aún en negociación.(¿fecha?)

Asimismo, se han llevado a cabo una serie de pactos que enfatizan la necesidad de desarrollar acciones tendientes a combatir la discriminación de la mujer. Entre ellos destacan la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de 1952, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 y la creación del Comité de las Naciones Unidas, encargado de velar por el cumplimiento de esta última, surgido en 1988²¹.

perspectiva histórico jurídica. Proyecto Mapu Territorialidad, Instituto de Estudios Indígenas, Universidad de la Frontera.

²¹ Hola, Eugenia; Veloso, Paulina 2002 *Percepción de líderes políticos y sociales. Sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*. Documento de trabajo N°79, octubre de 2002.

CUADRO 1

Convenciones suscritas por Chile

Convención	Contenido	Fecha en que Chile pasa a formar parte
Educación		
Convención relativa a la Lucha contra la Discriminación en la esfera de la Enseñanza (1960)	Esta Convención permite a Naciones Unidas proscribir todas las discriminaciones en la esfera de la enseñanza y procurar la igualdad de posibilidades y de trato para todas las personas en ese ámbito. Se entiende por "discriminación" toda distinción, exclusión, limitación o preferencia fundada en la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole; el origen nacional o social, la posición económica o el nacimiento que tenga por finalidad o por efecto destruir o alterar la igualdad de trato en la esfera de la enseñanza.	30 de noviembre de 1971

Población indígena		
<p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965)</p>	<p>Busca poner en práctica los principios consagrados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y, con tal objetivo, asegurar que se adopten medidas prácticas lo antes posible.</p> <p>Por “discriminación racial” se entiende «(...) toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.» (Artículo 1).</p>	<p>12 de noviembre de 1971</p>
<p>Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989)</p>	<p>Este instrumento, uno de los más actualizados sobre la materia, busca el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas en ámbitos tales como el reconocimiento de su carácter de pueblos, el respeto a sus formas de vida y de su desarrollo económico, el derecho sobre sus tierras y territorios. Para lograr estos objetivos, el gobierno debe desarrollar medidas tendientes a igualar oportunidades con el resto de la población, a promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos y a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir. Estas medidas siempre deben contar con la participación de los pueblos interesados y respetar su identidad social y cultural.</p>	<p>14 de octubre de 2008</p>

Mujeres		
<p>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979)</p>	<p>Persigue aplicar los principios enunciados en la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y, para ello, adoptar las medidas necesarias con el fin de suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones. Por "discriminación contra la mujer", se entiende «(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.» (Artículo 1).</p>	<p>9 de diciembre de 1989</p>
<p>Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953)</p>	<p>Reconoce que «(...) toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por conducto de representantes libremente escogidos, y a iguales oportunidades de ingreso en el servicio público de su país (...)» y busca «(...) igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos, conforme a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos.»</p>	<p>30 de septiembre de 1967</p>

2. Acción afirmativa en el marco normativo nacional

El marco normativo chileno está dado por la Constitución de 1980, elaborada y puesta en vigencia durante la dictadura militar. En algunos aspectos continuó con la tradición constitucional chilena plasmada en las constituciones de 1833 y 1925. Sin embargo, dado el contexto social y político en que se genera, interrumpió la tendencia a acercar la carta constitucional a una más propia de un estado de bienestar. Las modificaciones que venía experimentando la constitución vigente desde 1925, tanto a fines de la década de 1950, como producto de los gobiernos radicales, y más tarde, durante de la década de 1960 e inicios de los '70, como respuesta a los movimientos sociales, fueron ampliando paulatinamente las garantías constitucionales, considerando derechos económicos y sociales posteriormente omitidos en la Constitución de 1980. El rasgo más notorio de esta tendencia fue la reforma agraria, interpretada por muchos juristas como el mayor intento redistributivo desarrollado en el Chile contemporáneo.

Formalmente, la Constitución del '80 es de orden liberal-clásico, limitándose a garantizar derechos civiles y políticos o de primera generación, sin considerar derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación. En este sentido, reconoce y enfatiza principalmente los derechos individuales, en particular la propiedad, incluyendo el tema de la igualdad sólo de manera general. Según plantean los juristas entrevistados, en esta Constitución los derechos establecidos no le exigen al Estado ninguna obligación. A pesar de esta evidente restricción, el Artículo 19.2 señala que *«en Chile no hay personas ni grupos privilegiados...en Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias...»*, consagrando la igualdad ante la ley y estableciendo que en Chile se prohíbe toda forma de discriminación arbitraria.

De tal manera, su rol como garante de los derechos que consagra se circunscribe a asegurar el respeto de estos, y no exige de su parte ninguna intervención directa ni el deber de proveer algún bien. Respecto de los derechos sociales, que son aquellos derechos de los ciudadanos a ciertas prestaciones básicas de parte del Estado —por ejemplo el derecho a un trabajo protegido que garantice la subsistencia— la

Constitución de 1980 no se pronuncia. Siguiendo con el ejemplo, lo que queda consagrado en ella es solo la libertad de trabajo, es decir, la facultad del empleador para contratar a su arbitrio y del empleado para optar libremente dentro de la oferta de empleo a su alcance. Considera además la prohibición de discriminar en el momento de contratar.

Según Carlos Peña, además de las razones políticas, la razón normativa detrás de la omisión de los derechos de segunda y tercera generación en la Constitución de 1980 sería la poca conciencia de estos derechos que existe en nuestra cultura jurídica. Ello se debería a que la doctrina jurídica chilena ha estimado siempre que los derechos civiles y políticos y los derechos sociales son de una naturaleza radicalmente distintos unos de otros.

«Porque se dice —erróneamente, desde mi punto de vista— que mientras el nivel de respeto a los derechos civiles y políticos no depende del desarrollo económico y social de los países, el segundo tipo de derechos, en cambio, sí depende. En consecuencia, usted puede quejarse del bajo nivel de logro de los derechos económicos, sociales y culturales de un país pobre, pero eso no se lo puede reprochar al Estado porque la pobreza depende de una serie de factores que el Estado no logra manejar. Ese es el principio que inspiró el tratamiento de este tema en la Constitución del 80, según quedó constancia en las actas de la Constitución. Ese es el estado del arte en nuestra cultura jurídica.»

Sostiene que sobre la base de esta distinción, —en que un tipo de derecho depende de la mera voluntad estatal y el otro del nivel de recursos disponibles— se ha acotado el marco en el que se da el debate legislativo en Chile. A su juicio, esta distinción es equivocada.

Yo creo que esa distinción que supone que cierto tipo de derechos requieren recursos y otros no, es evidentemente falsa. Porque para garantizar los derechos civiles y políticos, la libertad personal, que no sea torturado o secuestrado, etc., que son bienes también en una sociedad, se necesitan recursos: una policía proba, bien educada. También, son dependientes de aportes públicos. Ambos reclaman recursos públicos, luego, no hay una diferencia de esa índole.

La visión dominante en la tradición jurídica chilena está permeada por una concepción liberal del Estado, el que tiene funciones de regulación económica, en contraposición a una visión más social del Estado

cuya función es recaudar recursos para redistribuirlos y garantizar así a la población un mínimo nivel de vida. A su juicio, la cultura jurídica vigente en Chile «*le tiene miedo a la desmesura*», diferenciándose así de lo registrado en muchos países de América Latina donde todas las demandas tienden a traducirse en derechos constitucionales o leyes, lo que se interpreta como una manera de acoger formalmente las reivindicaciones sociales. En los hechos, esta forma de respuesta producida en otros países no necesariamente considera la viabilidad de llevar a la práctica lo normado, lo que en nuestra cultura podría atentar contra el prestigio social de las garantías contenidas en la respectiva constitución. Ejemplo de esto sería la constitución de Colombia, que hasta 1990 establecía como uno de los derechos fundamentales de los ciudadanos la felicidad, lo cual, por cierto, era de difícil implementación en el nivel de las políticas.

Discusiones académicas recientes reafirman estas posturas contrarias a la consagración de derechos económicos y sociales en la Constitución, reflejando el carácter pragmático de muchos juristas que argumentan que la consagración constitucional no garantiza el cumplimiento de estos derechos ni mayor conocimiento por parte de la ciudadanía para hacerlos valer. Destacan además que existen otros mecanismos para impulsar la realización de determinados derechos, como son los convenios internacionales, la legislación ordinaria y las políticas públicas sin consagración legal, camino seguido en el país²².

En esta línea, a pesar de que parece improbable obtener en Chile un marco normativo más satisfactorio desde el punto de vista de las declaraciones, Peña sostiene que nada impide que se lleven a cabo programas de promoción, incluso de acción afirmativa, amplios y efectivos. Concretamente, el Artículo 19.2 citado anteriormente, al consagrar la igualdad ante la ley, establece que en Chile se prohíbe toda forma de discriminación arbitraria, es decir, que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política. Pero en el sentido inverso, esto quiere decir que las discriminaciones fundadas en buenas razones es-

²² Discusión desarrollada en el seminario «¿Una Nueva Constitución para la República?». 24 de agosto de 2009, Universidad Diego Portales. Opiniones en esta línea fueron expresadas por los expositores Arturo Fermandois, Jorge Correa, Eduardo Aldunate y Gastón Gómez.

tán permitidas. Peña sostiene que esa regla es cuanto se necesita para impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación. La lógica es que se transgrede la igualdad hoy en beneficio de la igualdad mañana. En su opinión, un buen ejemplo para neutralizar las posibles resistencias a esta lógica se da en la relación cotidiana con los hijos: «*Para usted son todos iguales, pero si hay uno más flaco, usted lo alimenta más para que crezca sano al igual que el resto, pero no por eso está manifestando una preferencia por él*». A partir de 1990, la discriminación arbitraria ha sido entendida como «aquella que no esté fundada en un valor relevante para la comunidad política» y este artículo ha sido interpretado en el sentido inverso, estableciendo que las discriminaciones fundadas en buenas razones estarían permitidas, abriendo así la posibilidad legal de impulsar programas de acción afirmativa, como de hecho ha ocurrido durante los gobiernos de la Concertación.

Esta interpretación que permite ajustar —sin modificar— el marco normativo para avanzar conforme a la agenda política de los gobiernos concertacionistas, corresponde a lo que algunos han identificado como su estrategia de respuestas adaptativas, característica de la larga transición política a la democracia. Con relación a la acción afirmativa, esto ha implicado el desarrollo de medidas en el plano institucional sin correlato en el ámbito jurídico, fórmula cuya limitación principal es que los avances quedan sujetos a la iniciativa del régimen de turno, mientras los ciudadanos carecen de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer valer sus derechos frente un Estado que no está obligado constitucionalmente a ejercer algún tipo de acción u otorgar algún bien en el plano de los derechos sociales o colectivos²³.

No obstante el vacío legal detectado, con el retorno de la democracia se desarrolló un conjunto de políticas públicas de carácter sistemático cuyo contenido puede catalogarse como acción afirmativa, la mayoría de ellas orientada a redistribuir recursos sociales y conferir ventajas sociales explícitas y deliberadas a un cierto grupo de ciudadanos, en función de una cualidad adscrita que les confiere desventaja.

²³ De ahí que un Defensor del Pueblo, cuyo deber es vigilar y reclamar cuando el Estado desatiende las prestaciones que debe dar a los ciudadanos, no tenga existencia en Chile.

En cuanto a la emblemática «ley de cuotas» presente en otros países y considerada el mecanismo de acción afirmativa más común en América Latina, en el caso de Chile esta no ha superado la condición de proyecto de ley. En 1997 un grupo de diputadas de la Concertación propuso por primera vez una modificación de la ley de partidos políticos, la ley orgánica municipal y la ley de votaciones y escrutinios, para que se introdujera un sistema de cuotas en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión. La iniciativa fue repuesta en el 2000 sin registrar hasta ahora mayores avances. Por el momento, las cuotas de participación sólo son utilizadas en las elecciones internas de algunos de los principales partidos políticos, cautelando al nivel de los estatutos internos la representación de las mujeres en las listas y en los organismos colegiados partidarios: 40% en el Partido por la Democracia (PPD); 30% en el Partido Socialista (PS); y 20% en el Partido Demócrata Cristiano (PDC). La efectividad de estas medidas ha resultado muy variable, mostrando mayor eficacia en el PPD, tanto a nivel de sus órganos internos como en el número de mujeres electas en cargos de representación, y siendo en cambio vulnerada reiteradamente por las fórmulas más tradicionales de hacer política presentes en los dos partidos más antiguos (PS y PDC).

A pesar de las limitaciones, hay consenso en que la incorporación de la acción afirmativa a las constituciones nacionales permite pensar la respuesta a situaciones de exclusión no tanto como política pública (como sucede en Chile), sino como una cuestión de derechos. Esto otorga a la sociedad un argumento constitucional que obliga al Estado a atender la situación de afectación de los derechos de grupos e individuos, lo que ha relevado el rol de las ONGs, que han comenzado a jugar un rol más activo en la denuncia de este tipo de situaciones para así poder promover alguna acción reparadora a través de un litigio, permitiendo por esta vía importantes avances en los derechos de las mujeres, de los derechos indígenas, de los discapacitados y de otros grupos con estatuto especial.

Se puede afirmar que el desarrollo de medidas de acción afirmativa es simultáneo al proceso de reestablecimiento democrático en Chile, iniciado en 1990, y se ha dado más en el plano institucional que en el normativo, cuestión que no cabe esperar que cambie, al menos en el

corto plazo. Los cambios que sí se han logrado introducir en el marco normativo, y en particular en la Constitución, son, en el ámbito de la educación, la reforma de 2003 que estableció la gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza media y las modificaciones de 1999 y 2007 tendientes a establecer la obligación del Estado de promover la educación parvularia y garantizar el acceso gratuito a la misma. En 1999 se consagró además la igualdad entre hombres y mujeres. Por otra parte, vale la pena mencionar el conjunto de reformas constitucionales de 2005, destacando aquellas modificaciones tendientes a democratizar la Constitución, terminando con los enclaves autoritarios. Estas, como la mayor parte de las reformas realizadas a la Constitución de 1980, trataron principalmente el tema de balance de poderes, manteniendo su fisonomía liberal.

Por último, una hipótesis que puede derivarse de lo anterior es que el carácter liberal-clásico de la Constitución chilena vigente habría potenciado la institucionalización de medidas de acción afirmativa en Chile como respuesta adaptativa de los gobiernos de la Concertación. Esta respuesta adaptativa ha permitido avances significativos a pesar de la escasa presión ciudadana en favor de medidas de acción afirmativa para la igualdad efectiva de las oportunidades de quienes están en situación de desventaja. Además de las razones atribuibles a la experiencia de la dictadura y al proceso de individuación que acompaña la consolidación del modelo económico vigente, esta baja en la capacidad de movilización se entiende en parte por el poco poder efectivo que tienen las personas frente al Estado cuando hay una Constitución que no lo obliga a entregar prestaciones básicas y, por lo tanto, no dota a los ciudadanos de instrumentos formales mínimos que les permitan hacer obligatorio el respeto de sus derechos²⁴.

Si bien la línea de institucionalización de medidas de acción afirmativa seguida por los gobiernos de la Concertación ha sido positiva en cuanto ha motivado el diseño e implementación de políticas sistemáticas desde el año 1990 en adelante, el ‘vacío legal’ respecto de los derechos sociales y colectivos deja a los ciudadanos expuestos a la ‘buena voluntad’ del gobierno de turno para seguir avanzando en este camino.

²⁴ De acuerdo a Carlos Peña, en un Estado no de bienestar sino regulador como el nuestro, el camino de protección es el de la protección al consumidor.

3. El clima en torno al concepto de acción afirmativa en Chile

El estado de desarrollo alcanzado por las medidas de acción afirmativa en el país no es independiente del clima de opinión que las rodea. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la discusión en torno a derechos de segunda y tercera generación y sobre las medidas de acción afirmativa es relativamente reciente en Chile y no se ha constituido en un tema prioritario en la discusión pública. Más que existir un debate abierto en torno a este tipo de medidas, este se encuentra ubicado en la discusión experta de determinados temas, tales como la educación, el género y la población indígena.

En segundo lugar, es importante señalar que el término específico de acción afirmativa no es muy utilizado, con la excepción de las cuotas de mujeres para el parlamento, y se tiende a usar, equivocadamente a nuestro juicio, el de discriminación positiva. Al parecer, la acción afirmativa es manejada principalmente por profesionales ligados al ámbito del derecho y las ciencias sociales, sin haberse difundido mayormente a otros campos. Sin embargo, lentamente se ha comenzado a introducir en el lenguaje político para hacer referencia a algunas políticas específicas, particularmente referidas a la tercera acepción de acción afirmativa.

Con respecto a los actores y las diferentes posiciones involucradas, en estas temáticas se mantuvo una diferencia entre los partidos de la Concertación y quienes estaban en la oposición, sin desconocer las diferencias existentes al interior de ambas coaliciones. Los partidarios de la Concertación resultan ser más receptivos y favorables a las medidas de acción afirmativa y los de la Alianza por Chile, más reacios. En este sentido vale mencionar que el principal agente de oposición ha sido el Instituto Libertad y Desarrollo, ligado a la UDI, que ha publicado reiteradamente opiniones críticas a medidas de este tipo. Su visibilidad contrasta con la poca presencia de los argumentos en favor, esporádicamente recogidos por los medios, y generalmente al margen de las discusiones más álgidas sobre estos temas.

No obstante lo anterior, los directores de programas estatales durante los gobiernos concertacionistas no identificaron explícitamente sus programas como de acción afirmativa. Así, si bien analíticamente puede

afirmarse que un importante número de las acciones públicas se orientaron bajo este principio, debe considerarse que, de todas las medidas revisadas, solamente una —las cuotas de mujeres en el parlamento— era tematizada por el SERNAM bajo esta denominación. Ello se puede atribuir a la fuerte desinformación sobre el sentido del concepto, sumada a los posibles prejuicios de la opinión pública nacional con respecto de los alcances de las medidas de acción afirmativa, en cuanto comúnmente se les asocia unívocamente a las cuotas en cargos de representación, las cuales han sido fuertemente desprestigiadas en el debate político, y serían prejuzgadas por un importante sector como medidas discriminatorias.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que en relación a estos temas hay diferentes opiniones. Así, en el caso de la educación, los principales interlocutores han sido, por una parte, el MINEDUC y las organizaciones y profesionales ligados a este organismo y, por otra, se destaca la oposición del Centro de Estudios Públicos (CEP), que en la práctica ha desarrollado un plan de educación alternativo al de los gobiernos de la Concertación. En el caso de la discusión sobre género, el actor principal ha sido un grupo de parlamentarias de la Concertación que se ha especializado en este tema. Es importante destacar, eso sí, que el proyecto de la ley de cuotas fue apoyado también por algunas parlamentarias de la centro derecha, constituyéndose, en cierta forma, en un elemento transversal. Con respecto del tema indígena, los principales actores a favor de las acciones afirmativas son aquellos directamente ligados a instituciones indígenas como, por ejemplo, el Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de la Frontera.

En cuanto a las opiniones contrarias a las medidas de acción afirmativa, estas se dan en tres grandes niveles. En un nivel teórico jurídico se critican las medidas de acción afirmativa porque irían contra ciertos preceptos básicos de la Constitución chilena, como la libertad individual y la igualdad ante la ley. Se menciona, por ejemplo, la libertad de elección en la educación, la libertad en la elección de los representantes y el derecho a recibir igual trato ante la ley. En un segundo nivel, político, se critica este tipo de medidas en cuanto postergarían las reales urgencias de las políticas públicas chilenas. Concretamente, en el discurso de los sectores políticos más conservadores y cercanos al antiguo régimen militar subsiste un profundo desacuerdo con que se dediquen recursos públicos

a solucionar derechos «sofisticados», como el género o la identidad étnica, frente a la urgencia de solucionar «necesidades objetivas», como la pobreza y la indigencia. En un tercer nivel, tecnocrático, se critican las medidas propuestas en cuanto no alcanzarían las metas que persiguen. En este sentido se destaca el estudio realizado por Carmen Le Foulon²⁵ sobre la pertinencia de la ley que fija el porcentaje de vulnerabilidad en los establecimientos subvencionados del país²⁶.

Un último punto destacable se relaciona con el contexto jurídico al que se enfrentan las medidas de acción afirmativa en Chile. Frente al hecho de que la Constitución privilegia los derechos individuales por sobre los derechos sociales y colectivos, se ha planteado que el marco jurídico nacional sería relativamente atrasado con respecto al reconocimiento de medidas de acción afirmativa, constituyéndose en un entorno desfavorable para el desarrollo de este tipo de acciones. Asumiendo este escenario, se ha constatado al mismo tiempo que, por medio de una adecuada interpretación del Artículo 19.2, ha sido posible el desarrollo de iniciativas por parte de los gobiernos de la Concertación, y la institucionalización de medidas de acción afirmativa, aunque no a nivel constitucional. Adicionalmente, parece haber un consenso respecto de que los pactos y convenciones internacionales presentarían un escenario favorable para este tipo de medidas. En este sentido, la normativa internacional se ha constituido en un importante contrapeso a la Constitución vigente.

Finalmente, respecto a las perspectivas de mayores y más profundas medidas de acción afirmativa en el mediano plazo, en marzo de 2010 asumió el gobierno Sebastián Piñera, representante de la coalición de derecha compuesta principalmente por Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), poniendo fin a 20 años de gobiernos concertacionistas. Este nuevo escenario político proporciona perspectivas poco favorables para la acción afirmativa, toda vez que el comportamiento de la derecha respecto a este tipo de medidas no ha sido favorable. Por una parte, existe un grupo de medidas que ha generado un relativo consenso al momento de legislar, como la crea-

²⁵ Le Foulon, Carmen. 2003. «Cuotas obligatorias...», op. Cít.

²⁶ Es importante mencionar que aparte de este estudio, no se encontraron otros en los que se revise la factibilidad empírica de las medidas propuestas.

ción de diversas instituciones encargadas de promover políticas para grupos específicos, medidas relativas a discapacitados y tercera edad, y diversas modificaciones en el ámbito de la educación. A pesar de que estas medidas fueron impulsadas por los gobiernos de la Concertación —ya sea por atribuciones exclusivas del ejecutivo o por interés de los gobiernos—, lograron aprobarse con el apoyo de la derecha. Sin embargo, existe otro grupo de medidas que no han logrado ser aprobadas, precisamente por la resistencia de este sector, como la fijación de una cuota de representación femenina en el Congreso o el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas. Como ya se ha dicho, uno de los principales argumentos para este rechazo es que tales medidas irían contra la igualdad de las personas, beneficiando a unas por sobre otras; argumento que desconoce el contexto económico, social y cultural que genera las desigualdades históricas y estructurales, cuyo reconocimiento representa la base de la acción afirmativa. De todas formas, se debe mencionar que la coalición de gobierno no es completamente homogénea en su valoración de estas materias.

A esta oposición de la derecha se suma la escasa o nula movilización social respecto a la promoción de estos temas y medidas específicas de acción, por lo que no se cuenta con un actor social importante que presione al gobierno por la inclusión de temas en la agenda. Aun cuando la Concertación ha sido más favorable con respecto a estas temáticas, ahora como oposición se encuentra con menores atribuciones y margen de acción.

Así, aunque es posible que se desarrollen algunas medidas favorables a grupos específicos, como la tercera edad y los consumidores, considerando los antecedentes mencionados es poco probable que este nuevo gobierno implemente e impulse medidas de acción afirmativa tendientes a garantizar la igualdad de oportunidades, el reconocimiento de derechos de los grupos discriminados o medidas de preferencia afirmativa.

IV. ACCIÓN AFIRMATIVA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Si se observa la evolución de las políticas públicas nacionales durante la segunda mitad del siglo XX, consistentemente con el contexto

político y social, puede notarse que solo durante la década de los noventa la preocupación por la igualdad toma un carácter institucional. Durante los años cincuenta y sesenta la discusión en torno a la marginalidad e integración social se relacionaba más con el cumplimiento de garantías básicas, como la universalización de la educación básica o el derecho a voto (que se amplía a las mujeres en 1948), que con la consagración de derechos de segunda generación. Posteriormente, durante la dictadura (1973-1990), las políticas sociales se enfocaron principalmente en la población pobre e indigente, dejando de lado temas como la discriminación o la igualdad de oportunidades. Sin embargo, durante los años ochenta se inició una discusión extra institucional, principalmente ligada al movimiento de oposición y a organizaciones no gubernamentales, relacionada con preocupaciones como la equidad y calidad de la educación, y la discriminación de género y étnica.

Estos temas recién ingresarán al ámbito institucional durante los años noventa, con la llegada de los gobiernos democráticos. Si bien durante esa década se mantuvo, a grandes rasgos, la focalización en necesidades básicas y pobreza, progresivamente se agregaron políticas de otra índole. Estas se caracterizaron por pasar de ser medidas que buscaban un tratamiento básicamente asistencial, a un enfoque que se aproxima a la desigualdad social desde su relación con la discriminación. Entre ellas pueden destacarse tres tipos: políticas enfocadas a mejorar la calidad de la oferta educativa para la población más postergada; políticas y discusiones parlamentarias tendientes a disminuir la discriminación de género; y leyes y medidas orientadas a mejorar la situación de las minorías étnicas del país.

1. Mujeres

Donde mayor relevancia ha adquirido la discusión sobre acción afirmativa es en la temática sobre género y derechos de las mujeres. En efecto, en esta área se han propuesto medidas típicas de acción afirmativa —cuotas parlamentarias—, lo que ha provocado un debate abierto sobre este tipo de estrategia. Antes de revisar los argumentos de esta discusión es importante repasar sus principales hitos y la acción realizada por la institucionalidad respectiva.

- **a. Hitos sobre discriminación de género y acción afirmativa**

Tal como indica María Antonieta Saa²⁷, algunos de los principales hitos de la acción afirmativa en temas de género en Chile son los siguientes:

- En 1988, el consejo general del naciente Partido por la Democracia (PPD) aprueba introducir una cuota interna de un 40% de representación femenina en todos los cargos colectivos del partido. Posteriormente, el Partido Socialista (PS) y la Democracia Cristiana (DC) también introducirán normas similares²⁸.
- En 1989, se aprueba la Ratificación de la Comisión contra la Discriminación Contra la Mujer de las Naciones Unidas de 1979. Esta sugiere explícitamente el desarrollo de medidas de acción afirmativa para disminuir la brecha de género.
- Durante los años noventa, la Cámara de Diputados aprueba el ingreso de Chile al Comité de la Convención de la ONU (CEMU), orientado a fiscalizar el cumplimiento de medidas para la igualdad de género y permite llevar a cortes internacionales casos de discriminación. Sin embargo, el Senado no aprobó este proyecto.
- En 1990, durante el gobierno de Patricio Aylwin, se crea el SERNAM—institucionalizado por ley al año siguiente—, organismo especialmente dedicado al desarrollo de políticas que disminuyan la discriminación hacia las mujeres, que será abordado en más detalle a continuación. Las políticas de acción afirmativa se consideran como parte de sus lineamientos de trabajo. En efecto, en documento del año 2000 se propone «*desarrollar mecanismos de acción positiva que incrementen la participación efectiva de las mujeres en los cargos de elección popular*»²⁹.
- En 1997, un grupo de diputadas de la concertación propone una modificación de la ley de Partidos Políticos, la Ley Orgá-

²⁷ Diputada del Partido por la Democracia.

²⁸ Dado que estas cuotas son voluntarias y que no existen sanciones, el grado de cumplimiento ha sido bajo. Ver Ríos, Marcela. 2006. «¿Cómo enfrentar la subrepresentación política de las mujeres en Chile?». Preparado para la Mesa Agenda Pro Género, Fundación Chile 21-Fundación Friedrich Ebert.

²⁹ SERNAM. 2000. *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*.

nica Municipal y la Ley de Votaciones y Escrutinios, para que se introduzca un sistema de cuotas en las candidaturas a los cargos de elección popular. El proyecto se archivó sin discusión.

- A comienzos del 2001, siendo ministra de SERNAM Adriana Delpiano, se logra introducir un indicador de género en el formulario de evaluación del Presupuesto. Esto implica que todas las metas propuestas por los diferentes ministerios sectoriales y políticos deben incluir en su formulación esta preocupación.
- Durante el año 2003, un grupo de diputadas (incluidas dos miembros de los partidos de la derecha) relanza el proyecto de Ley de Cuotas Femeninas. Entonces se propone un criterio de paridad, que implica que ningún partido podría llevar más de un 60% de sus candidatos de un mismo género. En enero de 2007, la Comisión de Familia emitió su primer informe en que se rechazó la idea de legislar por no alcanzarse la mayoría absoluta, con 6 votos a favor (de diputados de la Concertación), 5 en contra (de diputados de la Alianza) y 1 abstención (de un diputado radical). En sesión del 19 de enero de 2010, este proyecto fue discutido en la sala aunque por falta de tiempo no alcanzó a ser votado, no siendo discutido en sesiones sucesivas.
- En 2006 el gobierno de Michelle Bachelet creó el Código de Buenas Prácticas Laborales que obligaba a las instituciones dependientes del poder ejecutivo a elaborar y aplicar planes trienales para la erradicación de distintas formas de discriminación en el empleo público, con un fuerte énfasis en las desigualdades de género. Además de una serie de medidas para lograr condiciones de igualdad en el empleo, considera medidas de acción afirmativa como priorizar, frente a igualdad de condiciones y méritos, la designación de mujeres en cargos de jefatura en áreas en que éstas se encuentran subrepresentadas.
- En diciembre de 2007, el gobierno de Bachelet envió un nuevo proyecto de ley de cuotas, dando cumplimiento a su programa de gobierno; sin embargo, solo el proyecto de 2003 ha logrado avanzar en su tramitación.

- **b. Acciones de Gobierno**

En la Constitución y las leyes se destaca especialmente la consagración de la igualdad explícita entre mujeres y hombres³⁰. Además, se han logrado diversos cambios jurídicos, tales como: incluir en la reforma laboral medidas tendientes a eliminar discriminaciones por motivos de género; prohibición del test de embarazo y establecimiento de fuero maternal para trabajadoras, incluidas las trabajadoras domésticas; la despenalización del adulterio; la modificación del Código Penal en materia de delitos sexuales; y la Ley de Violencia Intrafamiliar. Luego, durante la vigencia del segundo PIO se aprobó la nueva Ley de Matrimonio Civil, que establece el divorcio; se crearon los Tribunales de Familia; se modificó la Ley de Violencia Intrafamiliar; se tipificó y sancionó el acoso sexual en el ámbito laboral; se estableció el postnatal masculino; se igualó el salario mínimo de empleadas domésticas con el resto de los trabajadores; se extendió el derecho a amamantar cuando no exista sala cuna; se estableció la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres por el mismo trabajo y se consagró el derecho a recurrir a la píldora del día después.

Asimismo, respecto de políticas desarrolladas, se adoptaron medidas orientadas a promover la igualdad de género y la no discriminación, incluyendo, por ejemplo, este ítem en los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios en los Planes y Programas de la Educación Básica y Media. También existe asistencia jurídica para los temas más comunes que enfrentan las mujeres, como violencia intrafamiliar, pensiones alimenticias y divorcio. Por último, en el mismo nivel pero fuera del Estado, se destaca la promoción de sistemas de cuotas en las estructuras de poder de algunos partidos políticos de la coalición de gobierno y cómo esto ha incrementado el número de mujeres en posiciones de poder en los cargos públicos. Dentro del Estado, las cuotas fueron utilizadas por la presidenta Bachelet para la designación de su gabinete y ministras de la Corte Suprema.

Un importante logro del SERNAM fue la introducción, por parte

³⁰ «*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derecho*», Artículo 1° Constitución Política (16 de junio de 1999). Previo a la modificación, la frase comenzaba con «*Los hombres nacen...*». Además, en el artículo 19 número 2°, se agregó la frase «*Hombres y mujeres son iguales ante la ley*».

de la Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda), del enfoque de género en los Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG) en los más de 180 servicios públicos incluidos en este proceso. De hecho, de acuerdo a una evaluación de 2005, este se encontraría entre los mayores éxitos del segundo PIO³¹. A pesar de su origen y naturaleza institucional, buena parte de las acciones del SERNAM podrían ser consideradas de este tipo, destacándose, por ejemplo, las cuotas de acceso del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), que buscan disminuir la discriminación en el acceso a sus créditos; los programas de regularización de títulos de dominio para jefas de hogar del Servicio de Bienes Nacionales; las cuotas para jefas de hogar en los programas de regularización de estudios para adultos en el Ministerio de Educación (MINEDUC), y para microempresarias en programas de capacitación del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y el mencionado programa Iguala.

Según Guerrero, la falta de apropiación del concepto se debería a la existencia de importantes prejuicios en sectores políticos —tanto en la Coalición por el Cambio como en parte de la Concertación— que asocian la noción de acción afirmativa solamente con cuotas y no la vinculan a un conjunto mas amplio de políticas, creyendo que la discriminación en favor de la mujer sería injusta, no permitiendo la competencia según los reales méritos de las involucradas.

- **c. La discusión sobre la Ley de Cuotas**

Cuando se trata de acción afirmativa para las mujeres, uno de los principales hitos es la discusión de su participación política y el acceso efectivo a cargos de poder. Si bien los proyectos presentados en Chile no han tenido mayor éxito, sí han generado un importante debate público que ha permitido una aproximación de los diferentes actores políticos a las medidas de acción afirmativa.

Los distintos proyectos de ley de cuotas tienen como objetivo *«promover el derecho de las mujeres a participar en la vida pública*

³¹ SERNAM. 2005. *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2010. Evaluación primera fase 2000-2005.*

nacional»³². Las propuestas de 2003 y 2007 antes mencionadas fueron apoyadas por el SERNAM a través de sus ministras Cecilia Pérez, durante el gobierno de Lagos, y Laura Albornoz en el de Bachelet. La primera de estas iniciativas:

Busca incorporar en nuestro sistema político electoral la paridad democrática, a través de un mecanismo universalmente conocido como el sistema de cuotas, y poner a Chile en una situación de equilibrio que existe en todos los países del mundo, donde los sistemas democráticos reconocen e incorporan esta paridad democrática en los mecanismos de elección a cargos de representación popular³³.

En la práctica se trata de generar cuotas mínimas de participación femenina en los cargos políticos de representación popular a través de la exigencia de equilibrar las listas de candidatos, en términos de que ningún sexo supere el 60%. Este mismo porcentaje se exige en la composición de los órganos internos colegiados de los partidos políticos, incluyendo las directivas centrales.

Como era de esperar, esta propuesta causó diversas reacciones en los partidos políticos y ONG feministas. A pesar de la controversia política, en una primera etapa, con excepción de algunas columnas de *El Mercurio* y de algunos periódicos regionales, el debate no tuvo mayor visibilidad en los medios de comunicación, ni repercusiones en la opinión pública. Sin embargo, tras la elección de Michelle Bachelet, que incluyó las cuotas en su programa —utilizando explícitamente el concepto de acción afirmativa para superar desigualdades históricas³⁴— y planteó con fuerza las dificultades que enfrentan las mujeres en relación con el acceso al poder, el tema adquirió mayor presencia en el debate público y en la prensa, permitiendo el avance de una de las propuestas (que de todas formas no llegó a ser votada en la sala).

Con el fin de desarrollar argumentos que permitieran apoyar este tipo de leyes, el SERNAM encargó el estudio *«Percepción de los líderes*

³² Boletín 3206-12, proyecto ingresado el año 2003. Texto tomado de la Cámara de Diputados en www.camara.cl

³³ Ministra SERNAM en noticias www.sernam.gov.cl

³⁴ *Estoy Contigo. Programa de Gobierno de Michelle Bachelet*. 2005, p. 75.

políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad»³⁵. Los principales resultados de este estudio, del año 2002, establecen que este:

- No era un tema que estuviera en la agenda política: *«Los parlamentarios, directivos de partidos y/o líderes partidarios no consideran el sistema de cuotas como parte de la agenda regular ni consideran deseable su inclusión».*
- Era un tema con escasa o nula resonancia a nivel de la opinión pública. La gran mayoría de los entrevistados/as hicieron referencia a que este tipo de temas parecen ser propios de una «élite» política, limitados a ciertos sectores cupulares de los partidos políticos y, quizás, a algún otro sector de escasa trascendencia a nivel de la opinión pública. En este sentido, Paulina Veloso afirma que un importante elemento que dificulta la posibilidad de legislar sobre este tema en Chile es el escaso apoyo ciudadano a este tipo de acciones. Contrasta, por ejemplo, con la situación de Argentina, donde la discusión parlamentaria se desarrolló con miles de mujeres presionando en el Congreso.
- Presentaba un bajo nivel de consenso en parlamentarios, directivos de partidos y líderes políticos. Tal como afirma el estudio:
- *«Si bien a primera vista pareciera que la división respecto del tema se da entre la Alianza por Chile y la Concertación, que aparentemente se muestran en bloque en contra y a favor de la idea respectivamente, a juzgar por los planteamientos y prácticas partidarias que hasta hoy han venido sosteniendo, las entrevistas permiten detectar que la Concertación está lejos de tener una posición uniforme e igualmente proclive al tema. Particularmente reveladora es la opinión vertida sobre la experiencia de discriminación positiva en los partidos que han incluido este mecanismo en sus estatutos —PS, PDC, PPD— que, como viéramos, estiman que la cuota en sí misma no garantiza un incremento de la participación femenina ni su acceso a puestos de poder. Por otra parte, no todos los militantes coinciden en considerar la cuota como un mecanismo legítimo como, tampoco, de su aprobación por ley, lo cual lo hace obligatorio y sancionable. En*

³⁵ Hola, Eugenia y Veloso, Paulina. 2002. *Percepción de líderes...*, op, cit.

el PPD y el PS se advierte un consenso favorable a la iniciativa a nivel discursivo, aunque señalan que es insuficiente, dado el divorcio que existe entre discurso y práctica política»³⁶.

- En este contexto, las mujeres de la Concertación eran las únicas que presentaban un consenso con respecto a la idea de establecer cuotas, siendo apoyadas por algunas parlamentarias de la oposición —particularmente de RN ya que la UDI tiene una clara oposición contraria— y algunos diputados del bloque de partidos de la Concertación.

Desde 2002, la fecha de realización de ese estudio, se han dado algunos cambios, que, aunque no lo suficientemente significativos como para lograr su aprobación, vale la pena mencionar. Un mecanismo de cuotas fue discutido en el marco de la Comisión para la Reforma Electoral, la Comisión Boeninger, convocada por la presidenta Bachelet en 2006. Además de discutir sobre cuotas, esa comisión propuso una serie de modificaciones al sistema electoral tendientes a hacerlo más proporcional, lo que también tendría impacto en la representación de las mujeres puesto que diversos estudios han dado cuenta de cómo los sistemas proporcionales son más favorables a incluir mujeres mientras que el actual sistema binominal tiene una serie de características que lo dificultan ³⁷. Finalmente, la propuesta de la Comisión no fue aceptada por los partidos de la Concertación y no se presentó el proyecto de ley, pero de todas formas se puso con fuerza el tema en la agenda, lo que se sumó al envío de parte del gobierno de un proyecto de ley de cuotas y a la discusión y votación en la comisión de familia de un proyecto previo.

Así, a pesar de que aún no existe consenso entre la clase política respecto al tema, y de que este sigue siendo una preocupación de limitados sectores políticos, académicos y ONG, pero no de sectores más amplios de la opinión pública, sí ha cobrado un lugar importante en la agenda de género, acentuado por los esfuerzos de difusión de los mecanismos de cuotas desde círculos académicos³⁸. Además, el apoyo

³⁶ *Ibíd.*, p. 42.

³⁷ Marcela Ríos detalla estas características comparando con sistema proporcionales, de listas cerradas. Ver Ríos, Marcela. 2006. «¿Cómo enfrentar...», *op. cit.*

³⁸ Destaca en esto el proyecto conjunto de FLACSO-Chile con la fundación Friedrich Ebert Stiftung, que publicó un documento en forma de folleto llamado «La demo-

a la medida ha tendido a aumentar entre las mujeres de Renovación Nacional, ampliando la base de apoyo político para la propuesta. Por tanto, la primera de las conclusiones mencionadas habría perdido validez mientras las otras tres se mantendrían aunque en menor grado.

El estudio de Hola y Veloso, y la discusión a fines de 2006 de uno de los proyectos en la Comisión de Familia³⁹, permiten resumir los principales argumentos contra la Ley de Cuotas. Por una parte, el estudio destaca que la forma que ha tomado el debate sitúa a las cuotas no como una estrategia que permite nivelar las oportunidades reales de un grupo históricamente sub-representado, sino como una medida que pondría a las mujeres a «competir con ventaja». El presupuesto implícito de que hombres y mujeres inician esta competencia desde un punto de partida equivalente hace de las cuotas una medida arbitraria que contrariaría el sentido común. En esta misma línea, representantes del Instituto Libertad y Desarrollo argumentaron en la discusión parlamentaria que esta medida no se justifica en cuanto no existen trabas legales para el acceso de las mujeres a cargos de representación — siendo el ejemplo más evidente la elección de Michelle Bachelet como Presidenta de la República en 2006— sino que su baja presencia se debe a otros factores que deben ser abordados, como la educación, la cultura del país y el acceso al mundo del trabajo.

Por otra parte, aun quienes argumentan a favor del mecanismo de la cuota no logran cambiar el eje del debate y continúan, de una u otra manera, reforzando sus implícitos. A pesar de mostrarse a favor, los entrevistados de la Concertación conciben la aplicación de este mecanismo como una suspensión del criterio de la capacidad y el mérito personal en la nominación de mujeres en cargos. Según la diputada Saa, este argumento de la capacidad es, incluso, defendido por algunas parlamentarias.

Saa reconoce otros dos niveles de objeción. Por una parte, se ataca la constitucionalidad de este tipo de medida en cuanto atentaría contra las

cracia necesita más mujeres» (2007) donde se muestra la experiencia comparada respecto a mecanismos de cuotas y se da cuenta de la subrepresentación de las mujeres en Chile.

³⁹ Primer Informe de la Comisión de Familia, boletín 3206-18. 24 de enero de 2007. Disponible en <http://sil.congreso.cl>

libertades individuales. Paulina Villagrán, del Instituto Libertad y Desarrollo, ligado a la UDI, corrobora esta argumentación:

Establecer una obligación de esta naturaleza atenta contra la libertad de las personas para escoger a quien consideren que sea su mejor representante, no por su sexo sino por sus condiciones personales. Por lo demás, así lo sienten las propias mujeres, que consideran que el establecimiento de una discriminación positiva no sería tan bueno⁴⁰.

Además, se argumenta que las cuotas mantendrían a las mujeres como ciudadanas de segunda categoría en cuanto su acceso a cargos de representación estaría subsidiado.

Otro argumento en contra consiste en que el aumento de la participación femenina se daría por evolución natural, sin necesidad de medidas intervencionistas como estas. Ello, a pesar de que en la práctica las mujeres representan actualmente un 14% de la Cámara de Diputados, y en 20 años de democracia el aumento promedio ha sido de dos diputadas por elección. Incluso, en la última elección de 2009, por primera vez se redujo en uno el número de diputadas.

Paulina Veloso resalta el hecho de que los argumentos esgrimidos en contra de la ley de cuotas en Chile son los mismos que se han usado en otros países, como Argentina, en el momento de discutir medidas similares, lo que no ha impedido su aprobación. La diferencia en Chile sería la escasa exposición de los argumentos a favor, no solo poco difundidos, sino que cuando aparecen suelen estar desdibujados y resultar poco convincentes, incluso en boca de miembros de los partidos políticos supuestamente adherentes. También, destaca la diferencia respecto de la capacidad de movilización ciudadana en torno a este tema.

Finalmente, el gobierno de Sebastián Piñera no incluyó una ley de cuotas en su agenda mujer, sino que esta se basa en dos ejes: participación laboral y violencia intrafamiliar⁴¹, por lo que el nuevo contexto puede conducir a un estancamiento en el camino recorrido en la última

⁴⁰ Villagrán, Paulina. 1998. «Políticas de discriminación positiva: Qué hay detrás y adónde conducen». *Temas públicos* N° 389. Instituto Libertad y Desarrollo.

⁴¹ Agenda Mujer Gobierno Sebastián Piñera. Disponible en <http://www.observatorioygeneroyliderazgo.cl/blog/wp-content/uploads/AGENDAMUJERPIInERA.pdf> [visita el 28 de abril de 2010]

década en cuanto a generar mayor conciencia sobre el impacto de las cuotas e instalar el tema en la agenda pública.

2. *Indígenas*

El segundo grupo respecto del cual se han realizado medidas y se ha discutido más ampliamente sobre acción afirmativa es la población indígena. De acuerdo con las acepciones de la acción afirmativa, las medidas en el tema indígena presentan la particularidad de que no solo refieren a la defensa de sus derechos sociales, sino que incluyen la promoción y defensa de sus derechos colectivos. Esto, dado que la discusión no solo ha girado en torno a acciones que disminuyan las desigualdades, eliminando la discriminación en el acceso y la participación en los diferentes ámbitos sociales, sino que poniendo en el tapete la posibilidad de aumentar la autonomía y el derecho a decidir sobre los temas que les competen, de acuerdo a sus propias tradiciones.

- **a. Hitos de acción afirmativa hacia la población indígena**

Desde el primer gobierno de la Concertación en 1990, comenzó a desarrollarse un proyecto de ley que establecía un nuevo trato con y hacia los pueblos indígenas. Luego de una larga discusión y varias modificaciones, la Ley Indígena fue aprobada en 1993. Según José Aylwin⁴², esta ley se desarrolló bajo el principio de acción afirmativa:

La ley se fundamenta en la idea del reconocimiento de la diferencia en el origen étnico cultural, se basa en el respeto de esta diferencia y en la promoción de la cultura y desarrollo de los indígenas. En ese sentido, se establece desde el inicio de la ley este deber de respetar y promover a los indígenas, sus culturas y sus tierras. Por lo tanto, hay una declaración que, por un lado, deriva en el articulado de la ley en ciertos derechos específicos a favor de la población indígena, que no tienen los no indígenas. Y, por otro, en el establecimiento de lineamientos de políticas para la población indígena. Políticas que no están

⁴² Abogado especialista en derechos humanos y pueblos indígenas. Co-director del Observatorio de Pueblos Indígenas (hoy llamado Observatorio Ciudadano).

establecidas para los no indígenas. Fundamentalmente, en tres líneas: tierra, desarrollo y cultura⁴³.

Sus principales efectos fueron:

- Creación de la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena (CONADI), organismo dependiente del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) especialmente dedicado al desarrollo de políticas para los pueblos originarios, sobre lo cual se profundizará más adelante.
- Reconocimiento del sujeto individual indígena a partir de criterios de consanguinidad, de vinculación a la tierra y también por autoidentificación.
- Reconocimiento de las comunidades y etnias como sujetos colectivos, esto es, como agrupación de sujetos con un origen común, cuya cultura se debe respetar y promocionar. Además, señala que la opinión de los miembros de estas etnias debe ser escuchada en las decisiones que los involucran directamente.
- Creación de un Fondo de Tierras destinado a la adquisición de terrenos para la población indígena.
- Fomento de procesos de desarrollo de organizaciones indígenas, lo que actualmente se ha visto reforzado por el Programa Orígenes, proyecto financiado por el BID.
- Impulso de la educación intercultural bilingüe. Desde el Ministerio de Educación, principalmente, se han desarrollado experiencias orientadas a la puesta en marcha de educación intercultural en áreas de alta densidad indígena. En la actualidad, este programa se aplica en más de 300 escuelas básicas.
- Ampliación de las becas indígenas que existían desde 1972, acción desarrollada por el MINEDUC en coordinación con la CONADI. Estas se orientan a apoyar el acceso de estudiantes indígenas a la educación en general. Actualmente totalizan cerca de 45 mil becas anuales.

⁴³ Aylwin, José, *Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico jurídica*. Proyecto Mapu Territorialidad. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera, 2002.

Además de los elementos introducidos por la Ley Indígena, se pueden mencionar los siguientes hitos como medidas de acción afirmativa:

- En enero de 1991 se introdujo el primer proyecto para lograr el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas, siendo rechazado el año 2000 por no alcanzarse el quórum requerido. El año 2007 se introdujeron dos nuevos proyectos en la materia que fueron aprobados en primera instancia por el Senado pero se estacaron en la discusión particular.
- En septiembre de 2008, tras más de 17 años, se logró la ratificación por parte del Congreso del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. El Convenio reconoce los derechos básicos de los pueblos indígenas y tribales estableciendo el respeto a su cultura, formas de vida y de organización; buscando su participación efectiva en las decisiones que los afectan y estableciendo medidas de acción afirmativa cuando sea necesario para igualar condiciones con el resto de la población.
- En 2008 el gobierno introdujo un proyecto de ley para crear una Subsecretaría de Asuntos Indígenas —en el Ministerio de Planificación— como instancia de más alto nivel que la CONADI para hacerse cargo de la política indígena. Sin embargo, dado el tenor de los desafíos de la política hacia los pueblos indígenas, esta propuesta resultó insuficiente y en octubre de 2009 se presentó un nuevo proyecto para una reforma mayor de la institucionalidad indígena. En este contexto es que el gobierno presentó el proyecto para la creación ya no de una subsecretaría sino de un Ministerio de Asuntos Indígenas —para situar el órgano en el más alto nivel administrativo— y de una Agencia de Desarrollo Indígena en reemplazo de la CONADI.
- En octubre de 2009 ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto del ejecutivo para crear un Consejo de Pueblos Indígenas. La propuesta es que este Consejo sea un ente representativo de los pueblos indígenas frente a los órganos de la administración del Estado, al poder judicial, al Congreso Nacional y a los órganos constitucionalmente autónomos. El proyecto no ha sido discutido.

- **b. Acciones del Gobierno**

Las políticas compensatorias y de acción afirmativa del gobierno hacia la población indígena se desarrollaron principalmente mediante la Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena, creada el año 1993. Por otra parte en los últimos años muchas de las políticas se han canalizado a través del programa Orígenes, iniciado el año 2000, por lo que ambas instancias serán revisadas a continuación⁴⁴.

Es importante mencionar el Informe Verdad y Nuevo Trato, encargado el año 2001 por el Presidente Lagos a una comisión de expertos y líderes de comunidades indígenas, y cuyo resultado fue finalmente presentado en noviembre del año 2003. Este trabajo tenía como principal objetivo que *«informara acerca de la historia de la relación que ha existido entre los Pueblos Indígenas y el Estado, y sugiriera propuestas y recomendaciones para una nueva política de Estado que permita avanzar hacia un Nuevo Trato entre el Estado, los Pueblos Indígenas y la sociedad chilena toda»*⁴⁵.

El informe incluyó la historia de los distintos pueblos reconocidos legalmente —en la ley indígena— desde antes de la colonización española así como sus principales características culturales, para luego, en una segunda parte, realizar una serie de propuestas y recomendaciones para un «nuevo trato». Estas propuestas incluían la consagración de ciertos derechos colectivos en materia de institucionalidad, propuestas y recomendaciones relativas al mejoramiento de la pertinencia cultural de las políticas públicas y, finalmente, propuestas relativas a pueblos extintos, en riesgo de extinción, y para cada pueblo en particular.

Si bien los resultados de este informe no son vinculantes y no se traducen en políticas concretas, debe considerarse como un relevante hecho de contexto, pues implica un importante apoyo a la defensa de la declaración de los pueblos indígenas y sus derechos colectivos. Además, se constituyó en un valioso precedente para la elaboración de la política indígena por parte del gobierno de Michelle Bachelet, expresada en el documento *Re-Conocer. Pacto Social por la Multiculturalidad* de 2008.

⁴⁴ Se agradece la información facilitada sobre este tema a Carolina Rojas, investigadora de Asesorías para el Desarrollo.

⁴⁵ *Informe Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato*. 2003. Volúmen I, p. 7. http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/#volumenI_introduccion [visitado el 19 de marzo de 2010]

- **c. Corporación Nacional para el Desarrollo Indígena**

La ley indígena estableció la creación de la CONADI como una entidad estatal, dependiente del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), *«encargada de promover, coordinar y ejecutar, en su caso, la acción del Estado a favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural, y de impulsar su participación en la vida nacional»*⁴⁶.

Esta ley le asigna, además:

- Promover el reconocimiento, respeto y participación de los pueblos indígenas.
- Promover la educación intercultural bilingüe, culturas e idiomas indígenas junto al MINEDUC.
- Incentivar la participación y desarrollo integral de la mujer indígena junto al SERNAM.
- Asumir la defensa jurídica de tierras y aguas indígenas; ejercer las funciones de conciliación y arbitraje.
- Velar por la protección de las tierras indígenas y posibilitar el acceso y la ampliación de ellas.
- Promover la adecuada explotación de las tierras indígenas, velar por su equilibrio ecológico y por el desarrollo socioeconómico de sus habitantes.
- Mantener un registro de comunidades y asociaciones indígenas, y un registro público de tierras.
- Velar por la preservación del patrimonio arqueológico, histórico y cultural de los pueblos indígenas.

Dentro de este marco, entre las actividades y programas que realiza la CONADI destacan tres iniciativas mayores. La primera, y la más importante, es el Fondo de Tierras y Aguas. Con este se pretende regularizar y revertir la progresiva pérdida de tierras y recursos hídricos en el mundo indígena. A través de distintos mecanismos (como subsidios, regularizaciones, traspaso de predios fiscales, compra de predios en conflicto), se intenta dar solución a este problema que tiene repercusiones tanto económicas como de preservación cultural para estos pueblos, los que han articulado parte sustancial de sus reivindicaciones colectivas en

⁴⁶ Artículo 39, ley 19.253 de 1993.

torno a su condición de despojados de sus territorios ancestrales. Existe consenso acerca de que la compra de terrenos para la población indígena ha sido el tema al que mayor énfasis le ha dado este organismo. En efecto, una revisión de las leyes de presupuesto de la última década da cuenta de que esta línea de acción concentra más del 65% del presupuesto con que cuenta la CONADI, lo que se ha visto acentuado por la especulación existente en el precio de las tierras y su consiguiente alza.

La segunda iniciativa es el Fondo de Desarrollo Indígena. Este programa, complementario del anterior, tiene como finalidad contribuir al desarrollo de los pueblos indígenas a través de soluciones tales como: subsidio al fomento productivo, subsidio para infraestructura productiva, doméstica, predial y local, fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo cultural, etc. El Fondo comenzó a operar el año 1994 y ha establecido a lo largo de los años diferentes programas o líneas prioritarias. El año 1999, el Fondo se organizó en tres líneas programáticas que comenzaron a operar el año 2000. Estas son: fomento a la economía indígena urbana y rural; apoyo a la gestión social indígena y estudios de preinversión para el desarrollo indígena.

En tercer lugar se ubica el Fondo de Cultura y Educación. Este fondo está estructurado en función de los siguientes componentes: manejo y protección del patrimonio cultural; difusión y fomento de las culturas indígenas; recuperación y revitalización de las lenguas indígenas; subsidio a la capacitación y especialización para profesionales y técnicos indígenas; subsidio a la residencia estudiantil; y aplicación del diseño curricular y pedagógico de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Además, en forma conjunta con el MINEDUC, se desarrolla un programa de becas indígenas⁴⁷.

- **d. Argumentos en debate**

La ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y los proyectos para lograr el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas generaron un importante debate respecto de las políticas que debe adoptar del Estado hacia las comunidades e individuos indígenas y sobre medidas de acción afirmativa. En el caso del Convenio, el debate responde a que este pacto, al igual que la Declaración Universal

⁴⁷ Que actualmente alcanzan una cobertura cercana a las 45 mil.

de la Unesco sobre Diversidad Cultural del año 2001, implica el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. A grandes rasgos, estos pactos significan:

- Respecto de los derechos individuales, sobre la base de fundamentos de deuda histórica y de comprenderlos como pueblos preexistentes al Estado, se establece la obligación de los Estados de desarrollar políticas de discriminación positiva.
- En el plano de los derechos colectivos, se reconoce que los indígenas no pueden ser objeto de discriminación y que los Estados deben garantizar de forma especial la vigencia de sus derechos humanos.
- También, implica la posibilidad de que los indígenas puedan participar de manera efectiva en la identificación y solución de los problemas que los afectan. Se propone que los indígenas estén representados al menos en igual número que los no indígenas en las instancias de decisión sobre temas que les competen.
- Se reconoce al sujeto pueblo, por lo tanto, se reconoce el derecho de autonomía y, en consecuencia, el derecho a la libre determinación (lo que de acuerdo a un fallo del año 2000 del Tribunal Constitucional, no cuestiona la unidad del Estado). Por lo tanto, además de participar en las decisiones, los indígenas contarían con el derecho a tomar la conducción de sus propios asuntos a través de sus propias instituciones.

El debate generado frente a ambas iniciativas en el Congreso, a través de la prensa y en artículos académicos, da cuenta de los principales argumentos en torno a la acción afirmativa. Cabe mencionar que la aprobación del Convenio en 2008 no puso fin a las diferencias respecto al tema sino que los argumentos contrarios se mantienen, constituyendo un gran logro el que en este contexto se haya logrado su ratificación..

Según los antecedentes revisados, el principal organismo crítico de las iniciativas propuestas fue el Instituto Libertad y Desarrollo, como

dan cuenta sus propias publicaciones⁴⁸ y múltiples intervenciones en las comisiones de la Cámara de Diputados y el Senado. Estos argumentos se reflejan también en editoriales y columnas de la prensa ligada a la derecha económica, particularmente *El Mercurio*, y en lo expresado por parlamentarios, particularmente de los partidos de derecha. Las razones contrarias a las medidas de acción afirmativa hacia la población indígena, que dan cuenta del debate actual, se han desarrollado en varios niveles.

- Jurídicamente, se ha dudado de la constitucionalidad de las medidas propuestas. Esto, dado que al fundarse en el principio de la discriminación positiva, atentarían contra el principio del trato igualitario.
- Una segunda fuente de crítica tiene relación con que, al declarar a las etnias como pueblos, se pondría en juego la soberanía del Estado chileno. A juicio de Marcelo Venegas del Instituto Libertad⁴⁹: «*la soberanía es ejercida por el pueblo y si se tienen dos pueblos, se debe dividir la soberanía entre los dos*». De acuerdo a este razonamiento, aceptar este estatuto implicaría la fragmentación del Estado chileno. A juicio de este entrevistado, los pactos internacionales sobre este tema «*introducen elementos que son ajenos a la realidad política, jurídica e histórica chilena*». Como se mencionó, esto generó que se presentara un recurso ante el Tribunal Constitucional que determinó que el término *pueblo* no amenazaba la unidad del Estado. A pesar de este fallo y de la aprobación del Convenio 169, este argumento sigue siendo utilizado, como da cuenta la discusión respecto al reconocimiento constitucional, que aún no logra ser aprobada.
- Un tercer tipo de argumento se basa en que las políticas propuestas no se concentrarían en los temas más urgentes de la población indígena. En este sentido Marcelo Venegas señala que la principal limitación para la población mapuche rural

⁴⁸ Paulina Villagrán. 1998. «Políticas de discriminación...», op. cit.; Venegas, Marcelo. 2003. «Evolución del estatuto jurídico de los Mapuches». En Guzmán, Eugenio. (ed.) *La cuestión Mapuche: Aportes para el debate*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.

⁴⁹ Abogado del Instituto Libertad, fue encargado de Asuntos Indígenas durante la dictadura militar, entrevistado el martes 5 de agosto de 2003.

tiene relación con la propiedad colectiva de la tierra, que impide su libre tratamiento. Para los que viven en zonas urbanas serían los mismos problemas que el resto, la pobreza y el déficit de educación. Así, las políticas no deberían tener una focalización diferente al resto. *«El que está en la ciudad es un chileno más y si se establece una diferencia con respecto al no mapuche que vive en esa comuna es racismo. Si es pobre tiene que recibir ayuda por pobre, no por ser mapuche».*

- Por su parte, José Aylwin agrega que existiría un cuarto foco de oposición. Se refiere a las limitaciones para el desarrollo económico que, a juicio de sectores de la derecha económica, implicaría la aprobación de estas reformas.. Esto, dado que se introducirían medidas, como la compra de tierra comunitaria o el reconocimiento del patrimonio, que limitarían el libre intercambio económico, introduciendo criterios no mercantiles que restringirían el *«adecuado desarrollo económico»* de los afectados. Además, el Convenio 169 establece que los indígenas pueden participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales en sus territorios y/o recibir parte de los beneficios o indemnizaciones en caso de perjuicio, elementos que también podrían constituir limitaciones para el desarrollo económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Asesorías para el Desarrollo. 2000. *Evaluación del Programa de Mejoramiento de la calidad de las escuelas básicas de sectores pobres P-900*. Trabajo realizado por encargo del Ministerio de Educación. Santiago.
- Atria, Raúl. 1998. «La Educación Superior en Chile: La demanda por regulación». En Toloza, C. y Lahera, E. (ed.) *Chile en los Noventa*. Santiago: Ediciones Presidencia de la Republica-Dolmen.
- Aylwin, José. 2002. *Tierra y territorio mapuche: un análisis desde una perspectiva histórico jurídica*. Proyecto Mapu Territorialidad. Instituto de Estudios Indígenas Universidad de la Frontera.
- Aylwin, Mariana. 2003. «Los programas focalizados». En Hevia, R. (ed.), *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Barros, Paula; De los Ríos, Danae; y Torche, Florencia. 1996. *Lecturas Sobre Exclusión Social*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bellei, Cristián. 2003, agosto. «¿Ha tenido impacto la reforma educativa chilena?» Proyecto Alcance y resultados de las reformas educativas en Argentina, Chile y Uruguay. Ministerios de Educación Argentina, Chile y Uruguay. Grupo Asesor de la Universidad de Stanford/BID.
- Bellei, Cristián y González, Pablo. 2003. «Educación y Competitividad en Chile». En Óscar Muñoz (ed.) *Hacia un Chile competitivo: instituciones y políticas*. Santiago: FLACSO.
- Boletín Universidad de Chile, 18 de julio del 2001. Noticia sobre la Beca Diego Peralta.
- Brunner, José Joaquín. 2000, 13 de junio. «Educación Superior: Desafíos y Tareas». Discurso de incorporación a la Academia Chilena de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. Santiago.
- Carnoy, Martin. 1997. «Is Privatization Through Education Vouchers Really the Answer? A Comment on West». *The World Bank Research Observer*, vol.12, N.1.
- Carnoy, Martin. y McEwan Patrick. 1998. *Los efectos del sistema de subvenciones escolares en el logro estudiantil: un estudio empírico*. Stanford: Stanford University.
- Casassus, Juan. 2003. *La Escuela y la (des)igualdad*. Santiago: LOM.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo CINDA. 2010. *Diagnóstico y diseño de intervenciones en equidad universitaria*. Santiago: CINDA.
- Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación. 2006. *Informe final*. Disponible en <http://www.consejoeducacion.cl/articulos/Informefinal.pdf>
- Consejo de Rectores. 2003, 26 de noviembre. «Pruebas de Selección Universitaria y Servicios y Beneficios Universitarios». *La Nación*.

- Constitución Política de la República de Chile. 1980. Disponible en www.bcn.cl
- Contreras, Dante. 2001. «Evaluating a Voucher system in Chile. Individual, Family and School Characteristics». Documento de Trabajo No. 175, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.
- Cortés, Pablo. 2003. «Estratificación Educacional y Equidad Social». En Arrau, A. (ed.) *Bases para la Competencia en Chile, la Educación en una Sociedad Desigual*. Publicación del Programa de Estudios Desarrollo y Sociedad (Predes), perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, en colaboración con el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). Santiago: Ril Editores.
- Cox, Cristián. 2003. «Las políticas educacionales en Chile en las últimas dos décadas del siglo XX». En Cox, C. (ed.) *Políticas Educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Donoso, Andrés; Contreras, Rafael; Cubillos, Leonardo y Aravena, Luis. 2006. «Interculturalidad y políticas públicas en educación. Reflexiones desde Santiago de Chile». En *Estudios pedagógicos*, Vol. XXXII, N° 1, pp. 21-31.
- Durston, John y Espíndola, Ernesto. 2001 «¿Equidad por movilidad individual o reducción de distancia? Educación, empleo e ingreso en Chile». En Rolando Franco (ed.), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia. Estudios en Homenajes a Aldo Solari*. Santiago: Siglo XXI Editores.
- Equipo de Psicología y Educación. 2006. «Evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de la Infancia (PMI)». Universidad de Chile.
- Eyzaguirre, Bárbara y Le Foulon, Carmen. 2001. «La calidad de la educación chilena en cifras». *Estudios Públicos* N° 84.
- Fontaine, Loreto. 2003. «Cuotas Obligatorias de alumnos ‘vulnerables’ en la educación subvencionada: Antecedentes para la discusión». *Punto de Referencia* N° 267.
- García, Ana María; Rezaval, Julio y Trombetta, Augusto. 2007. *Reduciendo la brecha de oportunidades para los estudiantes de origen indígena. Evaluación de Pathways to Higher Education en la Universidad de la Frontera (Chile)*. Buenos Aires: CEDES.
- García Huidobro, Juan Eduardo y Sotomayor, Carmen. 2003 «La centralidad de la escuela en la política educativa de los noventa». En Cox, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- García Huidobro, Juan Eduardo. 1999. *La Reforma Educacional Chilena*. Santiago: Editorial Popular.
- González, Pablo; Mizala, Alejandra y Romaguera, Pilar. 2002. «Recursos Di-

- ferenciados a la Educación Subvencionada en Chile». Serie Economía N° 150. Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago.
- González, Pablo. 2003. «Estructura institucional, recursos y gestión en el sistema escolar chileno», en Cox, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Hevia, Renato (ed.). 2003. *La Educación en Chile Hoy*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Hola, Eugenia y Veloso, Paulina. 2002. *Percepción de líderes políticos y sociales. Sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad*. Santiago: Centro de Estudios para la Mujer.
- Latorre, Carmen Luz; González, Luis Eduardo y Espinoza, Óscar. 2009. *Equidad en educación superior. Análisis de las políticas públicas de la Concertación*. Santiago: Catalonia-Fundación Equitas.
- Lemaitre, María José; Cerri, Marianela; Cox, Cristián y Rovira, Cristóbal. 2003. «La Reforma de la Educación Media». En Cox, C. (ed.) *Políticas educacionales en el cambio de siglo, la Reforma del sistema escolar en Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Le Foulon, Carmen. 2003. «Cuotas obligatorias de alumnos ‘vulnerables’ en la educación subvencionada: Un diagnóstico». *Punto de Referencia* N° 268.
- McEwan, Patricky Carnoy, Martin. 2000. «The Effectiveness and Efficiency of Private Schools in Chile’s Voucher System.» *Educational Evaluation and Policy Analysis* 22, 3.
- Marshall, María Teresa. 2004. «Programas de mejoramiento de oportunidades. El liceo para todos en Chile». UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Meneses, Francisco y Labarca, Rafael. Sin fecha. «Análisis al Sistema de Bónificación en la USACH», disponible en <http://www.cai.cl/web/web2/images/documentos> [visitado el 16 de abril de 2010].
- Ministerio de Planificación y Cooperación. 2001. *Documento N° 4: Situación de la educación en Chile*. Santiago.
- Ministerio de Educación y Organización para la Cooperación el Desarrollo Económico (OECD). 2004. *Revisión de Políticas Nacionales de Educación Chile*. Chile-París.
- Ministerio de Educación. 2009. *Estadísticas de la Educación 2008*. Departamento de Estudios y Desarrollo de la División de Planificación y Presupuesto del Ministerio de Educación de Chile.
- Ministerio de Educación. 2005. *Política Nacional de Educación Especial*
- Ministerio de Educación 2003. *Desempeño de Estudiantes Chilenos. Resultados de PISA +*. Santiago.
- Ministerio de Educación, División de Educación Superior. 2002. *Sistema de*

- Financiamiento de la Educación Superior*. Documento de Trabajo del MECESUP.
- Navarro, Luis. 2002. *Equidad Social y Educación en los Noventa*. Buenos Aires: Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, (IIEP)-UNESCO.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). 2000. «Literacy in the Information Age: Final report of the International Adult Literacy Survey». Canadá.
- OCDE-Banco Mundial. 2009. *La educación superior en Chile*. OECD-Banco Mundial/Ministerio de Educación
- Organización de Naciones Unidas. 1990. *Declaración Mundial sobre Educación para Todos. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje*.
- Reimers, Fernando. 2002. «¿Qué podemos aprender del estudio de las oportunidades educacionales en las Américas y por qué debe interesarnos?». En Reimers (ed.), *Distintas escuelas, diferentes oportunidades: los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Reimers, Fernando. 2000, mayo-agosto. «Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI». *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 23.
- Reimers, Fernando. 2000, enero-junio. «¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?». *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. V, N° 9.
- Ríos, Marcela. 2006. «¿Cómo enfrentar la sub representación política de las mujeres en Chile?». Preparado para la Mesa Agenda Pro Género, Fundación Chile 21-Fundación Friedrich Ebert.
- Salas, Víctor; Reveco, Ofelia y Crino, Fiorella. 2008, agosto. «Informa final de evaluación. Programa de Educación Especial Diferencial. Subsecretaría de Educación». Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Santander, María de los Ángeles. 2003, 19 de marzo. «Proyecto de jornada escolar completa: perjudica al sistema educacional». Citada en *Noticias L y D*, página web del Instituto Libertad y Desarrollo.
- Saiz, José Luis. 2003. *Valores en estudiantes universitarios mapuches: Una visión transcultural de su contenido, estructura, y jerarquía*. Tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). 2000. *Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010*.
- SERNAM. 2005. *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2010. Evaluación primera fase 2000-2005*.
- Sierra, Lucas. 2003. «Cuotas obligatorias de alumnos ‘vulnerables’ en la educación subvencionada. Defectos Constitucionales». *Punto de Referencia* N° 266.

- Undurraga, Alberto. 2003. «Intereses Colectivos y Ley del Consumidor». <http://www.sernac.cl/version2/sernac/estudios/opinion.asp?cod=659&CodArea=8>
- Unesco. 2002. *Informe Final: En búsqueda de la equidad*. Encuentro Regional sobre Educación para Todos en América Latina.
- Venegas, Marcelo. 2003. «Evolución del estatuto jurídico de los Mapuche». En Guzmán, Eugenio. (ed.) *La cuestión mapuche: Aportes para el debate*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Villagrán, Paulina. 1998. «Políticas de discriminación positiva: Qué hay detrás y adónde conducen». *Temas públicos* N° 389. Instituto Libertad y Desarrollo.
- Villavicencio, Hugo. s/f. «Evaluación de las iniciativas comunitarias del Componente Fortalecimiento. Programa Orígenes». Disponible en <http://www.origenes.cl/primerafase.htm> [visitado el 22 de marzo de 2010].
- Willie, Charles. 2002, «Excelencia, equidad y diversidad en educación». En Reimers, Fernando (cord.), *Distintas Escuelas diferentes oportunidades: Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.

ENTREVISTAS

JOSÉ AYLWIN: Abogado, Universidad de la Frontera. Entrevistado sobre el tema Indígenas.

CARMEN BARROS: Socióloga, Instituto de Sociología PUCCh. Entrevistada sobre la problemática de la Tercera Edad.

MARÍA SOLEDAD CISTERNAS: Corporación Pro Ayuda del Débil Visual (Copradev), Universidad Diego Portales. Entrevistada por el tema Discapacitados.

MARÍA ELVIRA CORNEJO: División Educación Superior del Mineduc. Entrevistada por el tema Educación superior.

OSCAR ESPINOZA: Investigador del PIIE. Entrevistado por el tema Educación superior.

LORETO FONTAINE: Educadora, Centro de Estudios Públicos. Entrevistada por el tema Educación.

ELIZABETH GUERRERO: Consultora de Hexagrama. Entrevistada por el tema Mujeres.

TERESA MARSHALL: Trabajadora Social, Directora Liceo para Todos. Entrevistada por el tema Educación.

CARLOS PEÑA: Abogado, Decano Universidad Diego Portales. Entrevistado por el tema Normativa Nacional.

ANTONIO PEÑAFIEL: Mineduc, División Educación Superior. Entrevistado por el tema Educación superior.

MARÍA ANTONIETA SAA: Diputada PPD, Profesora. Entrevistada por el tema Mujeres.

GASTÓN SEPÚLVEDA: Profesor, Universidad de la Frontera. Entrevistado por el tema Educación.

LUCAS SIERRA: Abogado, Centro de Estudios Públicos. Entrevistado por el tema Educación.

PAULINA VELOSO: Abogada, académica Universidad de Chile. Entrevistada por el tema Normativa Nacional.

MARCELO VENEGAS: Abogado, Instituto Libertad y Desarrollo. Entrevistado por el tema Indígenas.

GUILLERMO WILLIAMSON: Encargado Educación Intercultural Bilingüe (EIB). Entrevistado por el tema Educación.

MINEDUC

MIRTA DOMÍNGUEZ: Asistente social a cargo de la Beca Indígena. Programa Beca Indígena (PEIB). Entrevistada el 14 de enero de 2004.

MARÍA LAURA POSTIGO: jefa del Gabinete de Educación Superior. Programa Educación Superior. Entrevistada el 20 de enero de 2004.

RICARDO REICH: Coordinador Mecesup. Programa Mejoramiento de la Ca-

alidad de la Educación Superior, Mecesus. Entrevistado el 14 de enero de 2004.

UNIVERSIDAD DE CHILE

MARÍA EUGENIA HORVITZ: Encargada de Bienestar Estudiantil. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 5 de enero de 2004

JOSÉ YÁNEZ: Director de Pregrado. Programas: Admisión especial ciegos y Admisión especial Isla de Pascua. Beca (y Admisión especial) Diego Peralta. Entrevistado el 8 de enero de 2004.

P. UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

GLORIA LOBOS: Asistente social Beca Indígena. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 15 de enero de 2004.

MARÍA SOLEDAD MONCADA: Directora de Registros Académicos y Estudiantiles. Programa Admisión especial por impedimentos físicos. Entrevistada el 12 de enero de 2004.

USACH

HÉCTOR MELO: Vicerrector académico. Programa Admisión especial y beca discapacitados Teletón. Entrevistado el 6 de enero de 2004.

REGINA ROMERO: Directora de Asuntos Estudiantiles. Programas Admisión especial y Beca Indígena; Admisión especial y Beca Isla de Pascua; Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 6 de enero de 2004.

UMCE

RICHARD OSSE: Encargado de educación diferencial. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 8 de enero de 2004

BERNARDO PINO: Encargado de admisiones especiales. Programa Admisión especial para ciegos. Entrevistado el 8 de enero de 2004.

ELIZABETH VILLESKA: Asistente social. Entrevistada el 5 de enero de 2004.

UTEM

MARÍA CLEMENTINA FERNÁNDEZ: Asistente social Beca Indígena. Entrevistada el 7 de enero de 2004.

ANA SCHAAF: Jefa de matrícula. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada en enero de 2004.

UNIVERSIDAD DE VILLARRICA

MAGDALENA ARRAIGADA: Asistente social. Programa Beca Indígena Mineduc. Entrevistada el 9 de enero de 2004.

HÉCTOR ZÚÑIGA: Coordinador de Admisión Pregrado. Programa Admisión especial Mapuche. Entrevistado el 6 de enero de 2004.

UNIVERSIDAD PLAYA ANCHA

NELLY ALONSO: Encargada de Admisión. Entrevistada el 8 de enero de 2004.

JUAN CHAMORRO: Asistente social. Entrevistado el 12 de enero de 2004.
Programas: Admisión especial indígenas y discapacitados; Beca Indígena
Mineduc y Beca Discapacitados Ministerio del Interior.

UNIVERSIDAD DE TARAPACÁ

VÍCTOR ALTAMIRANO: encargado de Admisión. Programas: Admisión especial
indígenas y Beca Indígena Mineduc. Entrevistado el 8 de enero de 2004.

DESIGUALDAD ESTRUCTURAL Y ACCIONES AFIRMATIVAS*

Roberto P. Saba

DOS CONCEPCIONES ACERCA de la igualdad de trato ante la ley compiten tanto en el discurso experto de los juristas, como en el de aquellos que no lo son. La primera de ellas se asocia con la intuición extendida de que la igualdad exige un trato no-arbitrario o, según la jurisprudencia de los tribunales de la mayoría de los países que se rigen por un sistema de democracia liberal, un trato denominado «razonable». Esta concepción de igualdad rechaza cualquier trato diferente entre las personas —ya sea por parte del Estado o, incluso, en algunos casos, también cuando proviene de particulares— en el sentido de que el criterio que justifique ese trato no guarde una relación de funcionalidad con el fin buscado al efectuarse dicho trato. Por ejemplo, si el Estado regula el ingreso a las universidades públicas, no puede establecer como requisito de admisión, desde la perspectiva de la igualdad como no arbitrariedad, el de ser varón, pues este no es un criterio razonable para seleccionar alumnos universitarios, al no observar la relación de medio (sexo) – fin (seleccionar estudiantes idóneos).

Las acciones afirmativas son regulaciones o políticas estatales que tienen como finalidad brindar un trato preferencial a una persona por ser ella parte de un grupo de individuos que ha resultado —y sigue siendo— víctima de un trato excluyente, sistemático e histórico. Por ejemplo, el trato que recibieron los afrodescendientes en los Estados Unidos durante casi dos siglos, desde la época en la que se permitía la esclavitud hasta la década de 1950, excluyéndolos de una enorme cantidad de ámbitos relevantes para el desarrollo de sus planes de vida, tales como la política, la educación, la salud, el transporte, etc¹. En ese contexto, las políticas de

* Una versión expandida y original de este ensayo fue publicada bajo el título «Qué

acción afirmativa les darían a los integrantes de ese grupo un trato preferencial, de modo de revertir la práctica de exclusión, que puede darse tanto a través de normas jurídicas como de acciones colectivas, motivadas o no en un acuerdo consciente de quienes la desarrollan. Por ejemplo, en el ámbito universitario, el establecimiento de cuotas para ingresantes que provengan del grupo excluido de la educación superior. Estas cuotas exigirán como requisito para su admisión no solo la idoneidad, sino además la pertenencia al grupo «sojuzgado». . En un contexto de vacantes limitadas para ingresar a la universidad, los individuos favorecidos por la política de acción afirmativa estarían ocupando lugares en las aulas de las universidades que algunos considerarán les corresponden a los más idóneos que no sean necesariamente parte del grupo sojuzgado. En otras palabras, el criterio del más idóneo sería derrotado por el de la pertenencia al grupo excluido, por lo que algunos individuos que fueran más idóneos que los más idóneos del grupo sojuzgado, no serían admitidos. Esta intuición se apoya en la noción de igualdad entendida como «no arbitrariedad» — también denominada igualdad como «no discriminación»— o como la expresión excluyente de tratos razonables. Si ella fuera correcta, entonces las acciones afirmativas estarían en conflicto con la igualdad ante la ley de un modo que parecería ser inevitable, y ello es, en cierto modo, cierto. Lo que sucede es que la noción de igualdad que manejan nuestras constituciones liberales es compleja, y no se agota exclusiva y excluyentemente en la premisa de la no-arbitrariedad del trato desigual. Aquí es donde entra en escena la segunda de las concepciones de igualdad, según la cual la existencia de un grupo de personas que resulta histórica y sistemáticamente tratado de un modo desigual, provocando la imposibilidad de que estas personas desarrollen sus planes de vida autónomos, es contradictoria con el ideal de la igualdad y, por lo tanto, este último exige acciones estatales tendientes a dismantlar las condiciones estructurales que provocan el

es lo sospechoso de las categorías sospechosas?», en Roberto Gargarella (ed.), *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*, Tomo II, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008. Sin embargo, el argumento aquí presentado tiene algunas variantes que modifican en parte la idea allí expuesta, como por ejemplo el mayor desarrollo referido a las acciones afirmativas.

¹ La fecha que propongo como corte es la de 1954, cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos ordenó por medio de su decisión en el caso *Brown v. Board of Education*, la segregación racial en escuelas públicas en todo el país.

sometimiento de un grupo por otro o por el resto de la sociedad. A diferencia de la noción de igualdad como no-arbitrariedad, esta concepción de la igualdad se asocia al imperativo de que ningún grupo de personas puede ser sometido, excluido o sojuzgado por otro grupo de personas. Mientras la igualdad como no-arbitrariedad se asocia al rechazo del trato parcial y al favoritismo injustificado, la igualdad como no sometimiento se asocia al imperativo moral que se opone a la esclavitud o a la instalación de un sistema de castas. La acción afirmativa puede entrar en conflicto con la primera noción de igualdad, incluso, según algunos, de un modo en el que resulta imposible superarlo, mientras que es exigida por otros en virtud de la segunda concepción de igualdad. En este breve ensayo presentaré ambas nociones de igualdad para luego mostrar de qué modo las acciones afirmativas se vinculan con cada una de ellas, con el fin de proponer una justificación de las acciones afirmativas que resulte compatible con el ideal de la igualdad.

El principio de no discriminación y el principio de no sometimiento

Discriminar es hacer distinciones². Es trazar una línea que permite

² La Corte Interamericana de Derechos Humanos diferencia entre «distinguir» y «discriminar». Respecto del primero, señala que «se empleará para lo admisible, en virtud de ser razonable, proporcional y objetivo. La discriminación se utilizará (...) para hacer referencia a toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable (...). La existencia de tal justificación debe evaluarse en relación con el propósito y los efectos de la medida en consideración, tomando en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas (...) una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho (...) no solo debe buscar un fin legítimo (...) el art. 14 [de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] se viola igualmente cuando se establece de manera clara que no hay relación razonable de proporcionalidad entre los medios utilizados y el fin que se busca llevar a cabo (...) no habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente (...). De ahí que no pueda afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo siempre que esa distinción parta de supuestos de hecho sustancialmente diferentes y exprese de modo proporcionado una fundamentada conexión entre esas diferencias y los objetivos de las normas, los cuales no pueden apartarse de la justicia o de la razón, vale decir, no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana». Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003, sobre la condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, puntos 82 al 96. Esta diferencia entre «distinguir» y

distinguir grupos de personas a las que se tratará de un modo diferente en función de algún criterio. Ese criterio, que determina por dónde pasa la línea clasificatoria, puede ser una conducta (como las diferencias en el trato que establece el Código Penal entre personas que realizan ciertos actos y aquellas que no los llevan a cabo, con miras a aplicar sanciones a las primeras y no a las segundas), una capacidad o habilidad (saber manejar un vehículo nos hace merecedores de una licencia de conducir mientras aquellos que no posean esa habilidad o conocimiento no obtendrán el permiso), o un rasgo de la personalidad (ser simpático para la audiencia televisiva nos puede hacer elegibles para conducir el noticiero del canal estatal, mientras otras personas que no posean esa cualidad no lo lograrán). Nadie objeta que el estado tiene la facultad de tratar a las personas de un modo diferente basándose en algunos criterios, categorías o requisitos. Como sucede con toda facultad legalmente reconocida, el Estado debe respetar ciertos límites en el ejercicio de su poder para trazar esas líneas que justifican los tratos diferenciados que prescribe la ley, o son el producto de prácticas del gobierno o de prácticas y acciones de los particulares reguladas (permitidas o prohibidas) desde el poder estatal. Detectar por qué la distinción que hace el Estado en un caso concreto es un trato diferente constitucionalmente prohibido es una tarea compleja, más aún cuando la norma constitucional, como el artículo 16 de la Constitución Nacional de Argentina, u otras no menos imprecisas normas constitucionales o de derecho internacional, como el artículo 1ro de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, poseen un lenguaje con una textura por demás abierta. Esta inevitable indeterminación radical del texto legal (constitucional o internacional)³ requiere de ser precisada por medio de la interpretación de ese texto para que la norma que él expresa pueda ser aplicada.

Desde 1875 la Corte Suprema de Justicia de Argentina, por ejemplo, ha recurrido al principio de razonabilidad para reconocer los tratos diferentes permitidos y diferenciarlos de los prohibidos, y así asignar significado al artículo 16. Algo similar sucede con las interpretaciones

«discriminar», pese a que el uso de las palabras es diferente, no se distingue de la que aquí propongo pese a que creo que discriminar es siempre hacer distinciones.

³ Carlos Nino, *La constitución de la Democracia Deliberativa*, Barcelona, Ed. Gedisa, 1997, p. 30 y ss.

realizadas por tribunales de otros países con normas similares. Según el tribunal argentino, este principio exige que el criterio escogido por el Estado (en actos propios o en regulaciones que obliguen a particulares) si aspira a concretar distinciones válidas (constitucionales), debe guardar una relación de funcionalidad con el fin buscado al realizar esa acción o al establecer la regulación. En otras palabras, la Corte ha escogido como *principio intermediario*⁴ rector entre el texto constitucional y la interpretación judicial al principio de igualdad como no discriminación.

El principio de no discriminación entiende que la obligación constitucional de trato igual está guiada exclusivamente por la correcta relación entre medios y fines, una relación que algunos autores llaman de *funcionalidad*⁵. Como lo he tratado de demostrar en otro trabajo⁶, el principio de no discriminación no refleja correctamente la aspiración igualitaria del artículo 16, sobre todo —pero no solamente— después de la incorporación constitucional, en 1994, de la obligación estatal de «legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad»⁷. El principio de no discriminación y el principio de razonabilidad que lleva implícito, entendido como expresión de la relación de funcionalidad entre medios y fines, no considera relevante tomar en cuenta la

⁴ Un «principio intermediario», concepto acuñado por el Profesor Owen Fiss, es aquel que se yergue entre los jueces que deben aplicar la Constitución y el texto constitucional, a fin de dar significado y contenido al ideal establecido en ese texto. Ver Owen Fiss, «Groups and the Equal Protection Clause», en Marshall Cohen, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977, p. 84. Ver también, Roberto Saba, «Desigualdad estructural» en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coordinadores), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007

⁵ Robert Post en Robert C. Post, «Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law», en Robert C. Post et al., *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, Duke University Press, Durham, 2003, p. 18.

⁶ Roberto Saba, «Desigualdad estructural» op.cit.

⁷ Artículo 75.23 de la Constitución Nacional incorporado en la reforma llevada a cabo en 1994.

situación que afecta *de hecho* a aquellas personas que forman parte de ciertos grupos que han sido histórica y sistemáticamente excluidos de ámbitos tales como el mercado laboral, la actividad política, la educación universitaria o de calidad superior, o de los más básicos servicios públicos por el solo hecho de ser miembros de ese grupo. Dicho en otras palabras, el principio de no discriminación (o de razonabilidad, o de relación medio-fin) lejos de ser incorrecto, es relevante solo si se presume que se dan ciertas condiciones de igualdad de oportunidades y de no sometimiento de algunos grupos (en el sentido de trato desigual grupal histórico, sistemático y, por ello, estructural). Si no se dan estas condiciones, el principio de no discriminación «llega tarde» y puede ser un excelente instrumento, a menudo utilizado sin conciencia de sus efectos, perpetuador y reforzador de aquellas prácticas que generan situaciones de desigualdad estructural. El siguiente ejemplo grafica lo que señalo.

En los Estados Unidos, en la década del '70, con el fin de evitar una extendida práctica discriminatoria en la conformación de las orquestas municipales, las audiciones en las que se probaban a los postulantes para formar parte de ellas se realizaban con paneles opacos que separaban al candidato o candidata de los miembros del jurado examinador. Incluso, en algunos casos, se tendían alfombras en el piso para que no se pudiera deducir el sexo de la persona sometida a prueba por el sonido de sus pasos. De este modo, el sexo, la raza, la religión, el color de piel, el origen nacional o la apariencia externa de la persona, todas ellas características irrelevantes para la selección de que se trataba (solo sería relevante tener la habilidad necesaria para ejecutar un instrumento musical), se encontraba completamente detrás del «velo de ignorancia» —casi sin metáforas— del comité examinador, de modo que la decisión de contratar a una de esas personas estuviera basada solamente en la calidad del sonido emitido por el instrumento ejecutado. Según Robert Post, «el músico se convertía en un instrumento perfectamente descorporizado (*disembodied*)»⁸. Este sistema de selección, absolutamente ciego de las

⁸ El ejemplo es ofrecido por Robert Post en Robert C. Post, «Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law», en Robert C. Post et al., *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, Duke University Press, Durham, 2003, pp. 18-19. La traducción es mía. Ver

diferencias entre las personas que no fueran relevantes para la selección de que se trataba (la raza, la nacionalidad, el sexo, la religión, la apariencia física, la condición social, etc), resulta ser el método correcto de selección de acuerdo con las exigencias del principio de igualdad como no discriminación. La línea que se traza repartiendo a las personas a uno u otro lado de ella es aquella que aísla la única característica relevante en este caso para justificar un trato diferente: la idoneidad como ejecutor o ejecutora de un instrumento musical.

El objeto de las normas protectoras de la igualdad entendida como garantía contra la arbitrariedad del Estado y desde una interpretación individualista del artículo 16 de la Constitución argentina, por ejemplo, es el de intentar construir desde el derecho el mismo tipo de panel opaco, pero normativo y virtual, entre el sujeto que hace la distinción justificada, ya sea el Estado o un particular (sometido a regulaciones estatales), y el sujeto cuyo trato igual se aspira a proteger. De este modo, se busca evitar el prejuicio y la selección de personas sobre la base de criterios ajenos a los estrictamente funcionales. El principio de no discriminación (construido sobre el estándar de razonabilidad) se funda en la idea de que la ignorancia o la capacidad de ignorar aquellas condiciones irrelevantes para el fin de la selección o de la regulación, aseguran su neutralidad en la toma de decisiones. La misma idea de un derecho ciego a las diferencias, imagen que se asocia a la idea de una justicia ciega, canónicamente representada como una mujer con los ojos vendados, se apoya sobre esta idea de razonabilidad y perfecta relación de medio y fin⁹. La referencia a la inexistencia de prerrogativas y a la idoneidad como única condición para el empleo que establece el artículo 16 de la Constitución Nacional, se acomodan perfectamente con este principio de no discriminación. La mampara opaca de nuestro ejemplo, es el símbolo de la ignorancia de las diferencias irrelevantes y de la carencia de prejuicios que permite evaluar a los candidatos y candidatas solo sobre la base de sus aptitudes como ejecutores de instrumentos musicales.

también «American Orchestras: All Ears», *The Economist*, 30 de Noviembre de 1996, p. 89.

⁹ Ver Martín Jay, «Must Justice Be Blind? The Challenge of Images to the Law», en *Law and the Image. The Authority of Art and the Aesthetics of Law*, Costas Douzinas and Lynda Nead (eds.), The University of Chicago Press, Chicago, 1999, p. 19.

Como sostiene Post, cada postulante *es como si fuera un instrumento en sí mismo*¹⁰. En un mundo ideal, este modo de seleccionar miembros de una orquesta permitiría elegir a los/as mejores músicos sin resultar influenciados por prejuicios discriminatorios hacia, por ejemplo, mujeres o afroamericanos, que correspondían a grupos históricamente ausentes de estas orquestas municipales en los Estados Unidos, y de muchos otros ámbitos de la vida social, económica, cultural y política de ese país. El jurado debe ser completamente ciego o ignorante respecto de las diferencias que sean irrelevantes para juzgar el desempeño de los músicos. Sin embargo, la selección aparentemente neutral y desprejuiciada, fundada en el principio de igualdad como no discriminación, es también ciega, y por lo tanto no neutral, respecto del tipo de personas que se presentan como postulantes para formar parte de la orquesta.

Supongamos que debido a ciertas condiciones y prácticas sociales las mujeres no se presentaran a este concurso para cubrir puestos vacantes en la orquesta. Esto es perfectamente imaginable si pensamos que algunas sociedades asignan cultural e informalmente a las mujeres un rol social que se limita, por ejemplo, a las actividades domésticas. Asumamos que, dado el hecho de que la mayoría de las orquestas, hasta el momento, no cuentan con mujeres, estas pueden muy bien suponer que, incluso en el caso de ser aceptadas, su situación dentro de la orquesta no sería sencilla, debiendo enfrentar prejuicios y maltratos cotidianos mientras ejecutan sus obligaciones. Supongamos que algo de esto sucediera y que los postulantes para los puestos vacantes en la orquesta, aquellos cuyos rostros no son vistos por los jurados ubicados detrás de la mampara opaca, fueran todos varones. En este caso, resulta difícil afirmar sin algún grado (importante) de duda que esa selección ha sido totalmente neutral. Quizá fue neutral por no haber mediado acción o intención de desplazar a postulantes pertenecientes a ciertos grupos como el de las mujeres, pero no fue neutral en el sentido de que se *omitió* tomar medidas paliativas de una situación de segregación estructural. Desde el punto de vista de la igualdad ante la ley, no parece

¹⁰ Robert Post en Robert C. Post, «Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law», en Robert C. Post et al., *Prejudicial Appearances: The Logic of American Antidiscrimination Law*, Duke University Press, Durham, 2003, p. 18.

ser *absolutamente* irrelevante el dato de quiénes llegan a participar de la instancia de selección detrás del «velo de ignorancia» del jurado.

Existe otra forma de entender el mandato constitucional de evitar tratos desiguales, y ella se refiere a la idea de igualdad como no sometimiento o no exclusión. Para esta visión de la igualdad, lo que sucede *de hecho* antes del momento de la selección ciega, es un dato para nada irrelevante. Todo lo contrario. Ese es exactamente el dato de mayor relevancia contra cuyas causas y efectos se articula el principio de igualdad ante la ley (entendido como contrario al sometimiento de un grupo por otro¹¹). Correr el velo y tratar de modo diferente a las personas de acuerdo con el grupo al que pertenecen, privilegiando por ejemplo a las mujeres por sobre los varones, en un contexto de exclusión sistemática de las primeras de su participación en las orquestas, no solo no sería contrario al principio de igualdad como no sometimiento, sino que sería requerido por este, mientras que ello resultaría muy probablemente inadmisibles desde la perspectiva de la igualdad como no discriminación. Con aparente paradoja, «ser mujer» sería un criterio insostenible para hacer distinciones y desplazarlas del acceso a ciertas (o a todas las) actividades, como el empleo, al tiempo que sería relevante —y constitucionalmente requerido— para brindarles a las mujeres un trato privilegiado justificado para acceder a esas mismas actividades¹². Sin embargo, la paradoja es solo aparente, pues el criterio no puede ser utilizado para perpetuar situaciones de exclusión, debe ser usado para revertirlas y desmantelarlas.

La función regulatoria del Estado, así como el desarrollo de algunas de sus facultades, como la de contratar personal para su planta de empleados, requiere hacer distinciones entre las personas. Esas distinciones se hacen sobre la base de criterios o categorías que identifican grupos de personas con características comunes. El principio

¹¹ Sobre una idea similar, crítica del principio de no discriminación y que llama la atención sobre situaciones en las que la discriminación no es el principal mal que un cierto grupo sufre, sino males «más profundos» como la explotación, la marginalización, la pérdida de poder, el imperialismo cultural y la violencia, ver Iris Marion Young, *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1990. Ver especialmente el Capítulo 7, «Affirmative Action and the Myth of Merit», pp. 192-225.

¹² Ruth B. Ginsburg, *Constitutional Aspects of Sex-Based Discrimination*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co., 1974, p.89.

de no discriminación limita la discrecionalidad del Estado para hacer esas diferencias y tiende a evitar su arbitrariedad en el ejercicio de sus facultades. Según Owen Fiss, el principio de no discriminación se construye en tres pasos. En primer lugar, reduce el ideal de la igualdad al principio de igualdad de trato («las situaciones similares deben ser tratadas en forma similar»¹³). Esta es la misma idea que subyace a la doctrina tradicional de la Corte Suprema argentina, inspirada en la Corte Suprema de los Estados Unidos, y conocida bajo el estándar de «igualdad de trato en igualdad de circunstancias». De este modo, el máximo tribunal argentino ha interpretado en numerosas oportunidades desde 1875, que la igualdad de trato ante la ley implica la obligación del Estado de tratar igual a aquellas personas que se encuentren en igualdad de circunstancias¹⁴. En el caso *Caille*¹⁵ (1928), por ejemplo, ha sostenido que «la igualdad ante la ley establecida por el artículo 16 de la Constitución (...) no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en iguales circunstancias se concede a otros; de donde se sigue que la verdadera igualdad consiste en aplicar la ley en los casos ocurrentes, según las diferencias constitutivas de ellos y que cualquier otra inteligencia o excepción de este derecho es contraria a su propia naturaleza y al interés social». En un sentido similar, en el caso *García Monteavaro c/ Amoroso y Pagano*¹⁶ (1957), la Corte sostuvo que «la garantía del artículo 16 de la Constitución Nacional no impone una rígida igualdad, pues entrega a la discreción y sabiduría del poder legislativo una amplia latitud para ordenar y agrupar, distinguiendo y clasificando objetos de la legislación, siempre que las distinciones o clasificaciones se basen en diferencias razonables y no en propósitos de hostilidad contra determinadas clases o personas».

La Corte Suprema argentina ha seguido en este punto la tradición interpretativa de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos,

¹³ Owen Fiss, «Groups and the Equal Protection Clause», en Marshall Cohen, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977, p. 84, en p. 85.

¹⁴ *Fallos*, 16:118

¹⁵ *Fallos*, 153:67

¹⁶ *Fallos*, 238:60

por ejemplo, en el caso *F.S. Royster Guano Co. v. Virginia*¹⁷ (1920), cuando sostuvo que «la clasificación debe ser razonable (*reasonable*), no arbitraria, y debe fundarse la diferencia de trato en una relación justa y sustancial entre ella y el objeto buscado por la legislación, de modo que todas las personas ubicadas en circunstancias similares deben ser tratadas del mismo modo»¹⁸.

En segundo término, según Fiss, el principio de no discriminación exige como necesario considerar un hecho aceptable que el Estado deba hacer distinciones, teniendo que tratar a algunas personas de un modo diferente a como trata a otras. Por ejemplo, continúa, el menos controvertido de los Códigos Penales establece distinciones entre las personas sobre la base de sus conductas diferentes¹⁹. De este modo, resulta inevitable e incluso justo que se tracen líneas que permitan hacer estas distinciones. La finalidad del principio de no discriminación es identificar qué líneas o distinciones son permisibles. Las únicas distinciones prohibidas, de acuerdo con este principio, son las arbitrarias²⁰.

El tercer paso está dado por el método que debe seguir el juez para determinar cuándo la distinción es arbitraria, dado que ello no surge explícitamente de la cláusula que establece la protección de la igualdad en la Constitución (ni en la de Estados Unidos ni en la de Argentina). El método tiene dos fases: a) la identificación de la discriminación dada por el criterio sobre el cual está basada; y b) la consideración de que la discriminación es arbitraria si el criterio sobre el que está apoyada no se relaciona con el fin o propósito que persigue el Estado²¹. La selección de empleados de la administración pública nacional sobre la base de la raza de las personas, por ejemplo, sería una distinción arbitraria y por lo tanto inadmisibles a la luz del artículo 16 interpretado a través del principio de no discriminación.

Por otro lado, para completar el panorama, Tussman y tenBroek han

¹⁷ 253 U.S. 412

¹⁸ La traducción es mía.

¹⁹ Owen Fiss, «Groups and the Equal Protection Clause», en Marshall Cohen, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977, p. 84, en p. 86.

²⁰ Owen Fiss, «Groups and the Equal Protection Clause», en Marshall Cohen, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977, p. 84, en p. 86.

²¹ *Ibid.*

señalado que la relación entre medio y fin no es siempre tan clara como para dar lugar a una opción dicotómica, es decir, si hay una relación entre el medio y el fin, o si no la hay. La cuestión no se reduce a si el medio está relacionado con el fin o si no lo está, sino que la interrogante es acerca de *en qué medida* el medio (o el criterio escogido) está relacionado con el fin o propósito del Estado. Los autores mencionados explican que, dado un cierto propósito estatal, existen dos modos en los que el medio puede no ajustarse al fin (que sea *ill-fit* o desajustado): o bien que sea sobreinclusivo (abarcando más personas que las necesarias dentro del grupo que recibe el trato diferente), o bien subinclusivo (alcanzando con la distinción en el trato a menos personas que las que correspondería)²². Un ejemplo de categoría sobreinclusiva sería la de aislar geográficamente a todos los japoneses que vivían en los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial porque se tenía evidencia de que algunos de ellos eran espías que tramaban una conspiración contra los Estados Unidos en beneficio de su país de origen, en ese momento en guerra con su país de residencia. Un ejemplo de subinclusión estaría dado en el mismo caso, por no ordenar el aislamiento de los alemanes en una situación y contexto similares. En estos casos el juez debe, por un lado, determinar cuál es el criterio escogido para hacer la distinción. Luego, es preciso que establezca cuál es el propósito de la regulación o de la decisión. Una vez logrado esto, debe determinar la legitimidad del propósito y, finalmente, debe establecer si existe una relación de funcionalidad entre el criterio y el propósito. Sin embargo, como esa relación no responde a una opción dicotómica, será necesario saber si, en caso que no haya una perfecta y directa relación entre el criterio y el propósito, el criterio fue sobre o subinclusivo y en qué medida, pues, como veremos más adelante, no en todos los casos de desajuste habrá una arbitrariedad tal que invalide la clasificación. En ciertos casos en los que la arbitrariedad no sea palmaria o que se den otros requisitos, se podrá permitir algún nivel de desajuste (*ill-fitness*) y, por lo tanto, de arbitrariedad. Como señalaré más adelante, si el criterio escogido para realizar el trato diferente es «sospechoso», estos autores no tolerarán ningún grado de desajuste, a menos que el Estado demuestre un interés perentorio que desplace a la presunción

²² Tussman, Joseph y TenBroek, Jacobus, «The Equal Protection of the Laws», en 37 *Calif. L. Rev.* 341 (1949).

de arbitrariedad. He aquí la relevancia de determinar qué hace a una categoría ser considerada como sospechosa.

Ahora bien, si el ajuste (*fit*) entre el medio y el fin no es perfecto, y existe una gradación de posibilidades que van desde un ajuste paupérrimo a uno óptimo, no siendo todas esas posibilidades inválidas (algún nivel de sub o sobreinclusión sería, como vimos, tolerable en este tipo de casos), la cuestión a determinar será cuál es el estándar que nos permitirá establecer que un cierto desajuste es tan grave que hace inválido el criterio y, por este motivo, catalogar su elección de arbitraria y, por lo tanto, inválida, o que no es lo suficientemente grave (la relación medio-fin no es perfecta pero es tolerable) y por lo tanto constitucionalmente correcta. En este punto es donde la Corte Suprema de los Estados Unidos genera los estándares de «categoría sospechosa» (como la raza) y «derecho fundamental» (como el voto) con el fin de presumir inconstitucional algunas distinciones en las que no sería tolerable un ajuste imperfecto de medio a fin (a menos que el Estado demuestre su interés urgente). Al contrario de lo que sucede con el «escrutinio mínimo» o el estándar de «mera racionalidad», según los cuales los niveles de sub y sobreinclusión tolerables son muy altos, en los casos de la categoría sospechosa y del derecho fundamental el ajuste del medio al fin debe ser el máximo. De este modo, cualquier nivel de sub o sobreinclusión «evitable» sería inadmisibles. El rasgo de «evitable» establecido por la Corte de los Estados Unidos, le deja al Estado una ventana de trato arbitrario justificado en casos de categorías sospechosas, o de derechos fundamentales afectados, cuando no hay otro modo de lograr el propósito buscado que no sea a través del recurso a un criterio que no se ajuste perfectamente al propósito²³, que es el interés estatal urgente que el gobierno alegó en *Korematsu* y que, además de existir dudas de que pudiera serlo de haber existido la amenaza, hoy los historiadores coinciden en que ella no existió²⁴.

En la jurisprudencia argentina, el concepto de categoría sospechosa

²³ Owen Fiss, «Groups and the Equal Protection Clause», en Marshall Cohen, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977, p. 84, en p. 90-91.

²⁴ Gerald Gunther, *Individual Rights in Constitutional Law*, Quinta Edición, University Casebook Series, Westbury, New York, The Foundation Press, Inc., 1992, p. 310.

y su consecuente escrutinio estricto no se incorpora como consecuencia de la aplicación de la idea de desajuste inadmisibles cuando lo provoca la aplicación de una categoría sospechosa, en principio por considerarla irrazonable en todos los casos. Su incorporación se da, en forma implícita pues no usan la terminología aludida, por medio del voto conjunto de los jueces Petracchi y Bacqué, de una forma un tanto dogmática y como consecuencia de la aplicación de la regla del artículo 20 de la Constitución que prohíbe tratos diferentes entre nacionales y extranjeros en cuanto al ejercicio de los derechos civiles, evitando dar mayores explicaciones acerca de cómo fundan su surgimiento y cuáles son los criterios para asignar a una categoría el status de sospechosa:

...cabe concluir —ante los categóricos términos del artículo 20 de la Constitución Nacional— que toda distinción efectuada entre nacionales y extranjeros, en lo que respecta al goce de los derechos reconocidos en la Ley Fundamental, se halla afectada por una presunción de inconstitucionalidad. Por tal razón, aquel que sostenga la legitimidad de la citada distinción debe acreditar la existencia de un ‘interés estatal urgente’ para justificar aquella, y no es suficiente, a tal efecto, que la medida adoptada sea «razonable»²⁵.

Hasta este caso la presunción de inconstitucionalidad parece apoyarse casi dogmáticamente en la provisión constitucional que exige un trato igual de nacionales y extranjeros, de modo que los magistrados no elaboran sobre el carácter sospechoso de la categoría «nacionalidad». Sin embargo, Petracchi sí desarrolla el embrión de una teoría de las categorías sospechosas en el caso *Delgado*, cuando se pronuncia sobre la procedencia constitucional del «sexo» como categoría para justificar tratos diferentes por parte del Estado:

Quien defienda una clasificación o exclusión basada en el género sexual deberá probar que aquella sirve a un importante objetivo gubernamental y que los medios discriminatorios empleados están relacionados sustancialmente con el logro de aquellos objetivos. La justificación ha de ser ‘genuina’ y no ha

²⁵ Caso *Repetto*, cit. Considerando 7 del voto de los jueces Petracchi y Bacqué.

de basarse en indebidas generalizaciones sobre los diferentes talentos, capacidades o preferencias de hombres y mujeres.

Si bien me referiré más adelante en detalle a la posición de Petracchi en el caso *Delgado*, es preciso resaltar aquí que el lenguaje de «medios» «relacionados» con «objetivos» y la simétrica referencia a «hombres» y «mujeres» resuena a la jerga asociada al principio de igualdad como no discriminación y su prima, la idea de categoría sospechosa como irrazonable *a priori*, muy en contraste con la idea de remover los obstáculos que impiden el libre desarrollo de un grupo sojuzgado, en las propias palabras del mismo Petracchi: [La Universidad de Córdoba, al erradicar el requisito de ser varón para ingresar al Colegio Monserrat] «ha removido un valladar discriminatorio —que hoy resulta moral y jurídicamente abominable— que *impedía la plena participación de las jóvenes cordobesas en la vida educacional y cultural de su provincia*»²⁶. ¿Es posible hablar de dos Petracchis, uno que ve a la categoría como sospechosa de ser irrazonable y otro que la considera sospechosa por ser la manifestación de una práctica de sometimiento de un grupo? Esta yuxtaposición de argumentos basados en principios diferentes parece estar impidiendo el buen desarrollo de la doctrina de las categorías sospechosas en nuestra Corte Suprema, aunque ella no es más que una indefinición respecto de cuál es la idea de igualdad que la propia Corte está dispuesta a sostener cuando interpreta el principio constitucional.

¿Clasificaciones o clases?

No parece carecer de sentido identificar ciertas categorías y, luego de hacer un ejercicio mental que arroje como resultado que ellas no podrían ser razonables en ningún caso hipotético, las calificuemos de sospechosas justamente porque no podemos imaginarnos de qué modo podrían justificar tratos desiguales que sean constitucionales. En este sentido, frente a este tipo de categorías, entre las cuales podemos imaginar el sexo, la raza o la nacionalidad, parece útil forzar al que las utilice, como por ejemplo el Estado, a demostrar su razonabilidad o

²⁶ Caso *González de Delgado*, cit. Considerando 12 del voto del Juez Petracchi. Roberto Saba, «Desigualdad estructural» op.cit.

la existencia de un interés estatal urgente que supere la presunción de inconstitucionalidad que pesa en su contra. Sin embargo, no todas son buenas noticias, ni nuestro invento, las categorías sospechosas, son una herramienta que sirve para arreglar todos los desperfectos que podemos tener en materia de tratos desiguales injustificados. Tomando prestada una imagen propuesta por Genaro Carrió²⁷ cuando nos mostraba los límites del lenguaje normativo, así como no podemos tomar la sopa con el tenedor, la categoría sospechosa como expresión del principio de no discriminación y su correspondiente centro de gravedad en la exigencia de razonabilidad entre medio y fin, es muy útil para intentar detener tratos desiguales irrazonables, como el tenedor, resulta útil para comer alimentos sólidos, pero inútil para dismantelar tratos desiguales estructurales. Es más, ellas podrían ser un obstáculo en el proceso de dismantelamiento si no se estableciera un límite al principio de razonabilidad sobre el que se apoya.

El problema central de las categorías sospechosas como expresión del principio de no discriminación, se relaciona justamente con los problemas que presenta este principio respecto del objetivo exigido por el derecho a ser tratado igual constitucionalmente reconocido, de dismantelar situaciones de desigualdad estructural. Como sostuve en otro trabajo²⁸, el principio de no discriminación soslaya el dato sociológico de la segregación o exclusión de grupos y presupone una situación ideal de igualdad de oportunidades que, cuando no se da, no solo no contribuye a revertirla sino que parece contribuir a perpetuarla. Como en el ejemplo de la orquesta que presenté anteriormente, la ceguera frente a lo que *de hecho* sucede puede hacernos creer que la *neutralidad*, dada por la opacidad de la mampara, es lo que necesitamos para evitar tratos desiguales prohibidos constitucionalmente. Sin embargo es esa misma aspiración de neutralidad, entendida como ceguera frente a las diferencias y tratos desiguales estructurales que se dan de hecho, lo que contribuye a que la segregación y exclusión de ciertos grupos, rechazados por el principio de igualdad constitucional, se perpetúen. La mampara opaca no usaba criterios irrazonables en la

²⁷ Genaro Carrió, *Sobre los límites del lenguaje normativo*, Ed. Astrea (1° reimpresión), Bs. As., 2000 p. 21.

²⁸ Roberto Saba, «Desigualdad estructural» op.cit.

selección de músicos, pues solo era relevante que los y las postulantes fueran buenos/as ejecutando sus instrumentos, aplicando el principio de razonabilidad y comprobando exclusivamente la relación funcional necesaria de medio a fin, pero esa misma razonabilidad no contribuía a que los grupos históricamente desplazados de la actividad dejaran de serlo. El problema del principio de no discriminación, y que se traslada a la categoría sospechosa cuando esta se apoya en él para justificarse, o cuando lo usamos para identificar cuáles son esas categorías sospechosas, es que aspira a un cierto ideal de universalidad en la aplicación de la ley (del principio y de las categorías) que no es posible en contextos de grupos sojuzgados o excluidos. El principio de no discriminación y el concepto de categoría sospechosa que se le asocia, rechazan, en términos ontológicos, la existencia misma de los grupos y, en consecuencia, también la existencia de grupos estructuralmente desiguales y la consiguiente exigencia normativa (constitucional) de dismantelar situaciones de exclusión y segregación que afectan a sus integrantes.

El principio de no discriminación autoriza al Estado a hacer diferencias en el trato entre las personas sobre la base de clasificaciones no arbitrarias. Es decir, el Estado puede tratar de un modo diferente a los grupos A y B, pero el criterio que los distinga debe ser razonable, entendiendo por ello que la relación que une al medio (el criterio escogido) con el fin (el propósito de la decisión o de la regulación) debe ser de funcionalidad. El trato diferente justificado desde el principio de no discriminación identifica a un grupo de personas a las que trata de manera diferente que no se corresponde con una *clase* de personas (una clase sojuzgada o excluida, por ejemplo), sino que se conforma a partir de una *clasificación* basada en un criterio razonable, como puede ser el de aquellas personas que recibirán la licencia de conducir porque han demostrado contar con la habilidad necesaria para manejar un vehículo sin poner en grave riesgo la vida de otras personas. El conjunto de personas capaces de conducir un vehículo no conforma una clase, sino un grupo surgido a partir de una clasificación, que es algo muy diferente. El principio de no discriminación permite un trato diferente basado en una clasificación razonable y no arbitraria («los que saben manejar» y «los que no saben manejar»), pero no representa la aspiración de proteger a un grupo o clase (las mujeres, los afrodescendientes, las

personas con discapacidad, etc.). El trato desigual justificado en el caso de la regulación del otorgamiento de licencias de conducir, solo aspira a lograr el propósito regulatorio de una mayor seguridad vial, sin que se utilicen medios arbitrarios (como podría suceder si se escogiera el sexo, la raza o las ideas políticas para decidir si se otorga la licencia, o si ella solo se le entregara a quienes depositen un millón de dólares en el banco). Es claro que esa clasificación razonable no busca «proteger» a ningún grupo. Ella solo aspira a evitar tratos desiguales arbitrarios, de un modo equivalente a lo que el jurado de la orquesta trataba de lograr al instalar la mampara opaca para seleccionar a los músicos. De esta manera, las categorías sospechosas, entendidas como la expresión del principio de no discriminación, se referirán solo a categorías que casi nunca podrían justificar clasificaciones razonables (como el sexo o la nacionalidad) y, por ello, arbitrarias, pero no están asociadas con la protección de un grupo o clase (ser mujer, o ser afrodescendiente, o ser homosexual, como forma de proteger a las mujeres, los afrodescendientes o los homosexuales). De esta manera es posible sostener que, para el principio de no discriminación, la permisibilidad de la clasificación en la que se funda el trato desigual se apoya exclusivamente en la relación de medio a fin, y por ello es que es posible calificar al principio de no discriminación como individualista²⁹, pues no supone o incluso niega el reconocimiento de clases o grupos sociales. Este razonamiento se extiende a las categorías sospechosas cuando se apoyan en ese principio para justificarse. Sin embargo, esta supuesta universalidad e individualismo (por negar la existencia o relevancia de las clases y solo reconocer la existencia de *individuos*) oculta la implícita necesidad de referirse a esas clases y su situación de sometimiento, al evaluar la legitimidad de los fines o propósitos de la acción o regulación estatal. El Estado, por omisión, en el caso de la orquesta perpetua la exclusión de mujeres de entre sus miembros. La opacidad de la mampara (y la clasificación fundada en el criterio de capacidad técnica para tocar apropiadamente un instrumento musical) es el modo en que se persiste con la práctica de exclusión. Si el propósito del Estado no es solo el de conformar una excelente orquesta, sino el de tener una buena orquesta *al mismo tiempo* que se evita excluir a todo grupo de esa actividad, entonces se vuelve

²⁹ Fiss, op. cit., p. 100.

relevante el reconocimiento de la existencia del grupo segregado para juzgar la legitimidad del fin y la propiedad del medio³⁰.

De este modo, creo que es posible afirmar que el principio de no discriminación tiene una falla estructural para lograr el ideal de igualdad como no sometimiento, y esa falla se traslada a las categorías sospechosas cuando se fundan en él. La negación implícita que conlleva el principio de no discriminación respecto de la existencia de grupos (y por ende de grupos sojuzgados o excluidos) no permite, o incluso se opone a la posibilidad de llevar adelante tratos preferenciales respecto de grupos sistemática o estructuralmente segregados o tratados desigualmente. Estos tratos preferenciales se apoyan y justifican en términos opuestos a los del principio de no discriminación, pues parten de la base del reconocimiento del *hecho* de la existencia de grupos estructuralmente desiguales, segregados o excluidos por otro u otros grupos sociales. De este modo, las categorías sospechosas que refieren a criterios supuestamente universales e individualistas (por negar la existencia de grupos o clases) y centrados en la necesidad de realizar clasificaciones no arbitrarias y razonables, como el sexo o la raza (en lugar de proteger a las mujeres o los afrodescendientes), oculta la resistencia a los tratos preferenciales. En palabras de Fiss:

Una de las deficiencias del principio de antidiscriminación se relaciona con el problema del trato preferencial para negros [en los Estados Unidos]. Este es un tema difícil, pero el principio de antidiscriminación lo hace aún más difícil de lo que es: la permisibilidad del trato preferencial está atada a la permisibilidad del trato hostil contra los negros. El principio de antidiscriminación no reconoce formalmente a los grupos sociales, como los negros; así como tampoco ofrece dispensa alguna de aquellas conductas que benefician a un grupo desaventajado. Este principio solo reconoce criterios o clasificaciones; y el color negro es un criterio racial al igual que lo es el color blanco. El régimen que introduce es simétrico del de «ciego respecto del color» [o *color blindness*], tornando al criterio del color, cualquier color, presuntamente impermisible. La discriminación inversa, de acuerdo con este argumento, es una forma de discriminación e igualmente arbitraria desde que está basada en la raza³¹.

³⁰ *Ibidem.*

³¹ Fiss, op. cit., pp. 106-107.

Ahora bien, si las categorías sospechosas fundadas en el principio de no discriminación conllevan la falla estructural que heredan de este último, lejos de posibilitar el respeto de la igualdad ante la ley parece que contribuirían a perpetuar situaciones de desigualdad estructural. En respuesta a este problema que presenta la empresa de asociar las categorías sospechosas al principio de no discriminación, creo que vale la pena explorar la posibilidad de justificarlas sobre la base del principio de igualdad como no sometimiento.

El principio de no-sometimiento y las categorías sospechosas

Si bien existen categorías —como las escogidas por la Corte Suprema argentina en algunos de sus casos, a saber, el sexo o la nacionalidad— que parecen responder a la idea de que ellas son sospechosas por ser palmariamente irrazonables y, por ello, justificadas en el principio de no discriminación, esta Corte, en forma similar a la de su par de los Estados Unidos, ha dejado aflorar intermitentemente, a veces a través de votos particulares de sus miembros, indicios de que esas categorías sospechosas no se refieren a clasificaciones no arbitrarias, sino que, en realidad, se yerguen como un mecanismo de protección de grupos específicos que requieren de una acción estatal para dejar de ser segregados y excluidos. En otras palabras, ambos tribunales, o, al menos, algunos de sus miembros, parecen no estar del todo cómodos con la asociación de las categorías sospechosas con el principio de no discriminación. Estos magistrados sugieren que ellas en realidad se justifican en el principio de no sometimiento, incluso cuando no presentan en sus votos objeción alguna a identificar como categorías sospechosas a criterios tales como el sexo o la nacionalidad, que claramente no se refieren a ningún grupo en particular y cuyo alcance simétrico a todos los grupos parece reconocer implícitamente aquella aspiración de universalidad negadora de la idea de clases (esta es una contradicción en la posición de estos jueces de la que no parecen ser conscientes). Lo que llama la atención es que esos intérpretes constitucionales no perciban que esta yuxtaposición de una visión de las categorías sospechosas como la expresión e implementación del principio de no discriminación y también, al mismo tiempo, como manifestación del principio de no sometimiento,

encierra las contradicciones y tensiones propias de mixturar en la justificación de las categorías sospechosas, principios que responden a objetivos y valores dispares y, a veces, en conflicto.

Veamos algunos ejemplos. Resulta ilustrativo el voto del Juez Petracchi de la Corte Suprema de Argentina en el caso *Delgado*. Allí el magistrado vincula la aplicación de la categoría sospechosa del sexo con la protección de grupos sojuzgados o estructuralmente desiguales, como las mujeres, refiriéndose expresamente a la relación de la categoría sospechosa (el sexo) con la condición de la discriminación histórica y sistemática. En su voto en el caso *Delgado* sostuvo:

Que lo expuesto evidencia que la Universidad Nacional de Córdoba, al disponer que las inscripciones en el Colegio Nacional de Monserrat se efectuarán sin distinción de sexo, no sólo ha actuado como órgano competente dentro de la esfera de sus atribuciones, sino que, más aún, ha removido un valladar discriminatorio —que hoy resulta moral y jurídicamente abominable— que *impedía la plena participación de las jóvenes cordobesas en la vida educacional y cultural de su provincia*³².

Esta alusión a «las jóvenes cordobesas» sometidas a una situación de ejercicio «no pleno» de sus derechos, no solo asume la existencia de un grupo o clase de personas, sino que supone a ese grupo en condiciones de trato desigual estructural y en situación de sometimiento por otro grupo. La idea misma de «remover un valladar discriminatorio abominable», resuena al lenguaje de desmantelamiento de las prácticas que perpetúan la desigualdad estructural de ese grupo, y que es propio del principio de igualdad como no sometimiento, no del principio de no discriminación. Luego, reforzando esta línea de pensamiento, Petracchi agrega:

Quien defienda una clasificación o exclusión basada en el género sexual deberá probar que aquella sirve a un importante objetivo gubernamental y que los medios discriminatorios empleados están relacionados sustancialmente con el logro de aquellos objetivos. La justificación ha de ser ‘genuina’ y no ha de basarse en indebidas generalizaciones sobre los diferentes

³² Caso *González de Delgado*, cit. Considerando 12 del voto del Juez Petracchi.

talentos, capacidades o preferencias de hombres y mujeres. Las diferencias inherentes a hombres y mujeres siguen siendo causa de beneplácito, *pero no para denigrar a los miembros de alguno de estos sexos*, o para establecer restricciones artificiales a las oportunidades de una persona. El exigente estándar de revisión que se aplica a las clasificaciones basadas en el sexo no convierte a aquellas en una categoría totalmente proscrita; pero, sí significa que *las categorías fundadas en el sexo no deben usarse para crear o perpetuar la inferioridad legal, social y económica de la mujer*. En todo caso *las categorías fundadas en el sexo no deben usarse para crear o perpetuar la inferioridad legal, social y económica de la mujer*. En todo caso, las clasificaciones fundadas en el sexo pueden ser utilizadas para compensar a las mujeres por las inhabilidades que ellas han sufrido a través de la historia³³.

En el primero de los dos últimos párrafos citados, el Juez Petracchi se refiere a la exigencia de no denigrar a «alguno de estos sexos» y rechaza distinciones basadas en «generalizaciones» y «restricciones arbitrarias», lenguaje que resuena al de la igualdad como no discriminación, ideal contrario al trato arbitrario contra cualquier sexo en forma simétrica y no necesariamente de las mujeres en particular. Sin embargo, en el párrafo siguiente se refiere con claridad a lo que hemos dado en llamar en este trabajo igualdad como no sometimiento, al sostener que *«las categorías fundadas en el sexo no deben usarse para crear o perpetuar la inferioridad legal, social y económica de la mujer»*. En todo caso, las clasificaciones fundadas en el sexo pueden ser utilizadas para compensar a las mujeres por las inhabilidades que ellas han sufrido a través de la historia». No queda claro, entonces, si para Petracchi el principio interpretativo intermediario que debe guiar nuestra asignación de significado al artículo 16 de la Constitución argentina, es el de no sometimiento o el de no discriminación. O, en verdad, parece sugerir que ambos pueden funcionar al mismo tiempo como justificación de las categorías sospechosas. Es cierto que cuando sostiene que «en todo caso, las clasificaciones fundadas en el sexo pueden ser utilizadas para compensar a las mujeres por las inhabilidades que ellas han sufrido a través de la historia», parece querer combinar la idea de categoría sospechosa («sexo») prohibi-

³³ *Idem*, Considerando 9 del voto del Juez Petracchi. El énfasis agregado es mío.

da por irrazonable, y la categoría sospechosa («ser varón» como requisito de ingreso al Colegio) entendida como tal por perpetuar la situación de sumisión de las mujeres. Además, parece estar tratando de mostrar el particular juego que debe existir, según él, entre las categorías sospechosas como irrazonables y las categorías autorizadas que generan tratos desiguales irrazonables (por no funcionales) pero que se establecen con el fin de «compensar» tratos desiguales estructurales (históricos, sistemáticos e incontrolables por las víctimas de ese trato) y que identificamos con los tratos preferenciales (como por ejemplo el hipotético establecimiento del requisito de «ser mujer» para completar una cuota de ingresantes al Colegio como forma de contrarrestar y dismantelar la práctica de exclusión de las mujeres del ingreso al colegio en cuestión). Sin embargo, no es claro cuál es el principio intermediario por el que opta, dejándonos con la incógnita acerca de cuál de las siguientes dos posibilidades considera apropiada: o bien las categorías sospechosas son aquellas que son palmariamente irrazonables (salvo que el estado demuestre un interés estatal urgente) o son aquellas que se refieren a grupos históricamente sojuzgados o excluidos de ciertos ámbitos o prácticas sociales que requieren de protección. En otras palabras, ¿la categoría sospechosa en el caso *Delgado*, para Petracchi, ¿es el «sexo» o la prohibición de ingresar al Colegio por «ser mujer»? Si el principio que sustenta la categorización de un criterio como sospechoso es el de no discriminación, parece ser que el «sexo» debería ser la categoría sospechosa. Si cree que la categoría es sospechosa porque profundiza una práctica de segregación y exclusión de un grupo, entonces la prohibición de que ingresen las mujeres es lo sospechoso; sospechoso de querer perpetuar la segregación de las mujeres de la educación de excelencia en la Provincia de Córdoba. ¿Es posible que para Petracchi el recurso a la categoría del «sexo» sea sospechoso, y por ende ella deba ser sometida al más estricto de los escrutinios y que la categoría «ser mujer» pueda ser utilizada, sin temor a incurrir en trato desigual injustificado, en caso de instrumentar acciones positivas o afirmativas tendientes a «compensar» el trato desigual histórico de ese grupo? ¿Es posible plantear las dos cosas al mismo tiempo como lo hace el Juez Petracchi? Si la categoría «sexo» es sospechosa, ¿no sería

inaceptable hacer distinciones sobre la base del sexo para otorgar un trato preferencial a las mujeres? ¿O será que para Petracchi el desmantelamiento de la situación de exclusión de las mujeres de la enseñanza secundaria de excelencia en la Provincia de Córdoba es un interés estatal urgente que permite derrotar la presunción contra la categoría sospechosa del sexo? Responderé estas preguntas al final de este artículo a modo de propuesta interpretativa de la Constitución y de los votos del juez Petracchi.

La ambigüedad que se percibe en el caso de la Corte Suprema argentina, respecto de cuál es el principio que justifica y determina cuáles son las categorías sospechosas, parece existir también en la Corte Suprema de los Estados Unidos. En el caso *Strauder v. West Virginia*³⁴ este tribunal pareció adherir al principio de no sometimiento, y no al de no discriminación, cuando sostuvo que era inconstitucional excluir a los afrodescendientes de la integración de los jurados para casos penales, basándose en la Enmienda XIV, entendiendo que esa cláusula constitucional tiene por objeto «asegurar a la *raza recientemente emancipada, una raza que había sido sometida durante muchas generaciones a la esclavitud, todos los derechos civiles de que goza la raza dominante*»³⁵. Los conceptos de «raza sometida por generaciones» y «raza emancipada», así como el reconocimiento de la existencia de una «raza dominante», son todas manifestaciones muy fuertes respecto de la creencia de la Corte de que la categoría sospechosa es aquella que se utiliza para justificar tratos desiguales que perpetúan esa dominación y sometimiento por la raza dominante respecto de la sojuzgada. Esta visión de la categoría «ser blanco» para poder ser jurado, es un indicio sospechoso, no de ser irrazonable, sino de ser parte de una serie de acciones y prácticas sociales y legales tendientes a perpetuar la situación de sojuzgamiento de un grupo por otro, en este caso de los afrodescendientes por los blancos. Esta asociación del principio de igualdad con la necesidad de desmantelar situaciones de sometimiento o exclusión, y su consecuente relación con una concepción particular de categoría sospechosa, es retomada por el juez Brennan en el caso *Hernández v. Texas*³⁶, en el que la

³⁴ 100 U.S. 303 (1879)

³⁵ El énfasis agregado es mío.

³⁶ 347 U.S. 475 (1954)

Corte Suprema declaró inconstitucional la selección discriminatoria de jurados en perjuicio de mexicano-americanos. El presidente del tribunal sostuvo que «los prejuicios de una comunidad no son estáticos, y de tiempo en tiempo otras diferencias [distintas de las «diferencias de raza o color»] de aquello que es norma en una comunidad pueden definir a otros grupos que necesitan de la misma protección». ³⁷ Es importante señalar que esta cita de Brennan ilustra la necesidad de identificar grupos sojuzgados o excluidos para luego asignarles a esos grupos una protección constitucional tal que justifica la identificación como sospechosos de aquellos tratos diferentes que perpetúen el trato excluyente. En lugar de identificar *a priori*.

Las categorías sospechosas (¿irrazonables?), Brennan nos invita a detectar los grupos que en cada momento merecen la protección especial que se desprende de la igualdad constitucional. De este modo, las categorías sospechosas podrán variar de acuerdo con las variaciones que se den en los prejuicios de una comunidad respecto de grupos particulares. Volveré sobre este punto hacia el final de este artículo.

De este modo, el máximo tribunal de los Estados Unidos introdujo implícitamente el estándar de categoría sospechosa entendiéndola como expresión del principio de no sometimiento. Sin embargo luego, a partir de los casos *Korematsu v. United States*³⁸ (referido a la relocalización y confinamiento de personas sobre la base de su raza u origen nacional, claras categorías sospechosas) y *Hirabayashi v. United States*³⁹ (referido a toque de queda y restricciones a los derechos de esas mismas personas), esa Corte acuñó explícitamente el concepto de «categoría sospechosa», pero lo hizo sobre la base de un estándar diferente, esta vez aparentemente asociado a la igualdad como no discriminación. En estos casos la Corte sostuvo que «las restricciones legales que limitan los derechos civiles de *un determinado grupo racial* son inmediatamente sospechosas. Esto significa que los tribunales las deben someter al escrutinio más estricto. Una urgente necesidad pública puede, a veces, justificar la existencia de tales restricciones; el antagonismo racial,

³⁷ La traducción es mía.

³⁸ 323 U.S. 214 (1944)

³⁹ 320 U.S. 81 (1943)

nunca»⁴⁰. Es llamativo el abandono del lenguaje del «sometimiento histórico», las «razas emancipadas», «dominadas» o «dominantes», para pasar al lenguaje más universal e individualista, en los términos que describí anteriormente, de la razonabilidad y la falta de arbitrariedad presente cuando identifica como sospechosas a las categorías que encierran «restricciones legales que limitan los derechos civiles de un determinado grupo racial». Muy lejos quedaron las clases para dejar paso a las clasificaciones. La referencia a que el «antagonismo racial» no podrá justificar «nunca» un trato diferente, resuena a la idea de arbitrariedad que rechaza el principio de no discriminación, dando lugar a la creencia de que la raza nunca puede ser un criterio razonable. Sin embargo, afirmar esto implica también afirmar que la prohibición de ese criterio que es irrazonable *siempre* no supone el objetivo de dismantelar una situación de sometimiento de una raza en particular. La raza como categoría sospechosa *en todos los casos* tiene un alcance simétrico a «todas» las razas, y no supone una situación de hecho de sometimiento de un grupo o la misma existencia de ese grupo como clase sometida.

La justificación de las categorías sospechosas como manifestación del principio de no sometimiento parece volver a emerger en el caso *Massachusetts Board of Retirement v. Murgia*⁴¹ donde se discutía si la edad —dado que se establecía como límite para desempeñarse como policía uniformado y acogerse al régimen de retiro obligatorio el contar con más de cincuenta años— constituía una categoría sospechosa. Allí la pregunta acerca de qué es lo que convierte en sospechosa a una cierta categoría o criterio parece responderse, de nuevo, con argumentos alimentados por el principio de no sometimiento. La Corte sostuvo que la edad no era una categoría sospechosa:

La clase de los Policías Estatales uniformados mayores de 50 años no constituye una clase sospechosa a los fines de un análisis de la exigencia de igual protección de la ley. Si bien es cierto que

⁴⁰ En *Korematsu*, 323 U.S. 214 (1944). La traducción esta tomada de Hernán Gullco, «El uso de las categorías sospechosas en el derecho argentino», en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coordinadores), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.

⁴¹ 427 U.S. 307 (1976)

el trato de las personas por su edad no ha estado completamente libre de discriminación, tales personas, a diferencia, digamos, de aquellas que han sido discriminadas por su raza u origen nacional, no han experimentado una «historia de trato desigual intencional», ni se les han denegado habilitaciones particulares sobre la base de características estereotipadas que no se desprendan de sus habilidades. La clase sujeta a retiro obligatorio según la ley de Massachusetts está formada por policías uniformados estatales mayores de 50 años. No puede decirse que esa norma discrimina a las personas mayores. En verdad, traza una línea a una cierta edad en la mitad de la vida. Pero incluso la edad avanzada no define a un grupo «discreto e insular» [*Carolene Products, nota al pie nro.4*] que necesite de una «extraordinaria protección respecto del proceso político mayoritario». En lugar de ello, esa categoría señala un instante al que cada uno de nosotros llegará si vivimos un tiempo promedio.

Marshall, en su voto disidente, señala en el mismo sentido cuando se refiere a la discriminación por edad:

[La] Corte está en lo cierto cuando sugiere que hay una diferencia entre el grupo de las personas mayores de edad y las tradicionales clases sospechosas tales como los negros [*Negroes*], así como también la hay entre los mayores de edad y las clases ‘quasi-sospechosas’, tales como las mujeres o los hijos ilegítimos. Las personas mayores de edad no solo están protegidas por cierta legislación antidiscriminatoria, sino que también lo están por una legislación que les provee beneficios positivos de los que no disfruta el resto de la gente. Además, las personas mayores de edad no están aisladas en la sociedad, y la discriminación contra ellos no alcanza a todos los ámbitos y actividades [en su idioma original: no es *pervasive*] sino que está centrada principalmente en el empleo. La ventaja de un estándar de protección de la igualdad flexible [por el que aboga Marshall en este voto], es que justamente puede conciliar estas variables. No hay duda de que las personas mayores de edad son discriminadas, y cuando la legislación les niega un beneficio importante —como el empleo— estimo que, con miras a mantener la legislación en cuestión, [Massachusetts] debe mostrar la existencia de un interés razonablemente sustancial y que el modo que eligió para lograr ese interés es razonable y apropiado⁴².

⁴² La traducción es mía.

Marshall cree que al no ser la edad en este caso una categoría sospechosa (en términos de igualdad como no sometimiento), el caso debe resolverse en términos de razonabilidad de medio-fin, aunque reconoce que es el Estado el que debe demostrar el «interés estatal razonable y apropiado».

Categorías sospechosas: ¿Simétricas o asimétricas?

Desde la perspectiva de la igualdad como no discriminación, la relevancia del estándar de la categoría sospechosa se relaciona con la aparente posibilidad de establecer cuáles son las categorías que no pueden dar lugar a ningún margen de desajuste entre el fin legítimo buscado y el medio o criterio escogido. Este trato privilegiado que las categorías sospechosas reciben respecto del resto de las categorías tiene que ver con su evidente irrazonabilidad o disfuncionalidad, dado que resulta casi imposible imaginar esa categoría como causa razonable de un trato diferente justificado. Las categorías más usualmente identificadas como sospechosas, como la raza, la nacionalidad, el sexo o las ideas políticas o religiosas, se corresponden con características de las personas que no parecen ser relevantes para ninguna distinción o diferencia que el Estado desee hacer para lograr ningún propósito legítimo. Sin embargo, ninguna de ellas se corresponde necesariamente con la protección de un grupo estructuralmente desigual. Las categorías sospechosas, así entendidas, son «simétricas» en el sentido de que se aplican, por ejemplo, en el caso del sexo, tanto a varones como a mujeres; o a negros, blancos u otros grupos en el caso de la raza. A menos que presupongamos que cuando hablamos de sexo nos referimos a un «uso» de esa categoría que redunde en un trato particular de las mujeres en sociedades dominadas por los varones; o que cuando hablamos de raza, nos referimos a un «uso» de esa categoría que implique un trato especial de las personas descendientes de África en sociedades racistas que segregan a los afrodescendientes, los criterios raza o sexo son irrazonables pero no necesariamente son criterios asociados con grupos histórica o sistemáticamente excluidos. Aquí reside, desde mi punto de vista, la principal confusión respecto de lo que hace sospechosas a las categorías sospechosas. Tanto la Corte de los Estados Unidos como la

Corte Suprema de Argentina han fundido, en el sentido de «agregado», ambos criterios (el de razonabilidad como freno a la arbitrariedad y el de protección e inclusión de grupos excluidos) provocando alguna incertidumbre sobre el contenido de ese supuesto listado de categorías sospechosas y las consecuencias derivadas de la elección del rasgo que las convierte en sospechosas (su irrazonabilidad o su identificación con grupos excluidos). ¿Qué criterios deberían formar parte de ese listado de categorías sospechosas? ¿Debería haber un listado de categorías sospechosas? La idea misma del listado de categorías sospechosas, ¿no está estrictamente asociado a la idea de igualdad como no discriminación, a la creencia de que ellas se asocian a medios intolerablemente desajustados de los fines buscados por la regulación, y la negación de la existencia de grupos excluidos?

En suma, si las categorías sospechosas se asocian a la irrazonabilidad palmaria del criterio escogido, entonces es claro que ellas se vinculan con una idea de igualdad como no discriminación. La consecuencia práctica de este razonamiento es que la categoría «ser mujer» sería tan sospechosa como la categoría «ser varón» en cualquier caso, pues no es la referencia a la existencia de un grupo sojuzgado lo que convierte a la categoría en sospechosa, sino su irrazonabilidad palmaria. En cambio, si lo que hace a una categoría sospechosa es la identificación de un grupo al que se ha sojuzgado históricamente con miras a *protegerlo*, entonces «ser varón» o «ser mujer» serán categorías sospechosas solo en la medida en que sean utilizadas para perpetuar la situación de subordinación de la mujer. Por ejemplo, si el Estado solo contratara varones para cajeros del banco público, excluyendo a las mujeres del empleo, el requisito de ser varón sería sospechoso. Pero si el requisito fuera «ser mujer» para contratar empleadas del mismo banco para trabajar como promotoras en la vía pública usando ropa sexualmente atractiva y llamativa con el objeto de atraer la atención de clientes o clientas, perpetuando la estigmatización de las mujeres como objetos en display, entonces, en este caso, el requisito «ser mujer» sería el sospechoso. La sospecha reside, desde el punto de vista de la igualdad como no sometimiento, en que la categoría contribuye a perpetuar una situación de histórica desigualdad estructural. Al dejar de ser la irrazonabilidad palmaria la que torna sospechosa a la cate-

goría, y pasar a ser relevante su relación con la perpetuación de una situación de desigualdad estructural, exclusión o marginalización que la Constitución ordena dismantelar, no habrá categorías sospechosas *a priori*, sino que se deberá analizar cada categoría en particular, y el impacto del trato diferente operado en función de ella en la situación del grupo específico del que se trate. Si ese grupo es un grupo sistemática e históricamente excluido, segregado o marginalizado, estructuralmente tratado en forma desigual y si el trato derivado del recurso a esa categoría perpetúa o profundiza su condición, entonces esa categoría será sospechosa. Lo que deberá haber, entonces, en lugar de un listado de criterios sospechosos *a priori* (aspiración que parece capturar la imaginación de jueces, legisladores y juristas), será una identificación de grupos «protegidos» (contra tratos desiguales que perpetúen su marginalización y sometimiento) que disparará un escrutinio estricto sobre la procedencia de los criterios utilizados para justificar tratos diferentes que perpetúen su condición. Estos grupos, en virtud de su derecho a la igualdad ante la ley, podrán recibir un trato desigual al recibido por el resto de las personas, y no deberán ser tratados del mismo modo, como si no fueran estructuralmente desiguales. En suma, deberán ser tratados en forma desigual con el fin de dismantelar la situación de exclusión estructural. En este sentido, es interesante volver sobre las palabras de Brennan en el caso *Hernández v. Texas*⁴³: «los prejuicios de una comunidad no son estáticos y, de tiempo en tiempo, otras diferencias [distintas de las «diferencias de raza o color» en el caso de los Estados Unidos] de aquello que es norma en una comunidad pueden definir a otros grupos como aquellos que necesitan de la misma protección».⁴⁴ Resulta claro que Brennan no estaba pensando en una lista de criterios prohibidos *a priori* y *per se* para hacer clasificaciones, sino en la identificación de grupos que requieren de protección estatal para superar una situación de sometimiento. Esa condición de grupo protegido es la premisa necesaria para que opere la sospecha respecto de aquellos criterios utilizados por el Estado para justificar diferencias en el trato, y cuya aplicación se juzga contribuye a perpetuar el trato que justifica la protección. De este modo, no es necesario pensar en

⁴³ 347 U.S. 475 (1954)

⁴⁴ La traducción es mía.

criterios de alcance simétrico (como el sexo o la raza), o de cariz individualista (en el sentido que le dimos precedentemente y que desconoce la existencia de grupos necesitados de protección), sino que el criterio se convierte en sospechoso por el impacto que tiene el trato que en él se sustenta sobre un grupo histórica y sistemáticamente excluido. En este sentido, siguiendo a la profesora Catherine A. MacKinnon, en referencia a la Enmienda XIV de la Constitución de los Estados Unidos, la protección del derecho a ser tratado igual supone entender que el predominio de un grupo por sobre otro u otros grupos en el «espacio histórico» es el enemigo de la igualdad⁴⁵. MacKinnon, a fin de sustentar su posición, se refiere al famoso precedente de la Corte Suprema de su país, *United States v. Carolene Products*⁴⁶ y en particular a la nota número 4 sobre la cual dirigió nuestra atención John H. Ely⁴⁷, en el que el tribunal sostuvo que, ante una demanda de protección por trato desigual inconstitucional, el trato deparado a las «minorías discretas e insulares»⁴⁸ requiere un escrutinio más severo que el que reciben otros tipos de distinciones hechas por el estado. MacKinnon afirma que esta nota 4 se apoya sobre la misma idea de que la igualdad constitucional es acerca de que ningún grupo predomine sobre el resto de las personas de la comunidad política u otros grupos. Esta protección especial de las «minorías discretas e insulares», sostiene la profesora, ya había sido aplicada para grupos diferentes de los afrodescendientes (por ejemplo, en *Yick Wo v. Hopkins*⁴⁹) e incluso fue aplicada a otros grupos que no eran minoritarios, pero que también eran tratados desigualmente en el sentido por ella aludido, como es el caso de las mujeres (ejemplo de lo cual es el caso *Lesser v. Garnett*⁵⁰, en el que consideró que la Enmienda Novena que otorgaba el derecho del voto a las mujeres era una norma válida de la Constitución Federal). En síntesis, la categoría no es sospechosa por ser una categoría *a priori* inaceptable *per se*,

⁴⁵ Catherine MacKinnon, «Catherine MacKinnon, J., concurring in the judgment», en Jack Balkin (ed.), *What 'Brown v. Board of Education' Should Have Said*, New York University Press, New York, 2001, p.143, p. 149.

⁴⁶ 304 U.S. 144, 153 n.4 (1938)

⁴⁷ John Ely, *Democracia y desconfianza*, Universidad de los Andes, Capítulo 4, pp. 97-131.

⁴⁸ «*Discrete and insular minorities*» en el idioma original.

⁴⁹ 118 U.S. 356 (1886)

⁵⁰ 258 U.S. 130 (1921)

sino que, para recibir ese calificativo, dependerá de su impacto sobre la situación de un grupo que resulte necesitado de protección contra tratos desiguales sostenidos, históricos y sistemáticos, que provocan su exclusión y sometimiento. Según MacKinnon, no todo trato diferente por parte del Estado respecto de los afrodescendientes será prohibido por discriminatorio, pero todos esos tratos, «por una historia que está lejos de haber sido superada», deben ser tratados con «sospecha», haciendo referencia a la doctrina de *Korematsu*.⁵¹

En el recurso de nuestra Corte Suprema al concepto de categorías sospechosas, al igual que el tratamiento que le dan a ellas algunos autores⁵², hay una ambigüedad quizá no percibida por sus miembros o esos autores acerca de qué es lo que le da a las categorías referidas su carácter de sospechosas. Esta indefinición acerca del principio que resulta más apropiado para interpretar el artículo 16 de la Constitución, no es inocua y trae aparejada una serie de problemas que solo se pueden resolver erradicando la ambigüedad. El establecimiento del principio que subyace a las categorías sospechosas nos permitirá dos cosas. En primer término, asumir una posición crítica respecto de su justificación. En segundo lugar, nos despejará el camino para poder establecer la relación entre las categorías sospechosas y los tratos preferenciales como las acciones afirmativas. La tendencia mayoritaria a interpretar el artículo 16 a la luz del principio de no discriminación (como razonabilidad de medio-fin) lleva a asignar el calificativo de «sospechosa» a toda categoría palmariamente irrazonable, en conflicto con la implementación de políticas de trato preferencial, como las acciones afirmativas o de discriminación inversa, fundadas justamente en esas categorías sospechosas por ser palmariamente irrazonables. Por otro lado, la asignación de significado al artículo 16 (y su lectura complementada con el nuevo artículo 75.23) a través del tamiz del principio de no sometimiento (que asigna relevancia a la situación de hecho de grupos estructuralmente excluidos), obliga a limitar la asignación del

⁵¹ Catherine MacKinnon, «Catherine MacKinnon, J., concurring in the judgment», en Jack Balkin (ed.), *What 'Brown v. Board of Education' Should Have Said*, New York University Press, New York, 2001, p.143, p. 150.

⁵² Hernán Gullco, «El uso de las categorías sospechosas en el derecho argentino», en Roberto Gargarella y Marcelo Alegre (coordinadores), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2007.

adjetivo «sospechosa» a las categorías que se refieren a los grupos que merecen un trato preferencial con miras a dismantelar la situación de exclusión y solo cuando esa categoría es utilizada para perpetuar la situación de exclusión.

En suma, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de una mayor definición en la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema respecto del principio que subyace a las categorías sospechosas. En segundo término, podemos afirmar que las categorías sospechosas, si asociadas al principio de no discriminación, no solo no ofrecen un estándar demasiado útil para resolver situaciones de desigualdad estructural, sino que parecen incluso conspirar contra la aplicación de políticas de trato preferencial a ciertos grupos, como las acciones positivas tendientes a dismantelar situaciones de desigualdad estructural. Creo que es posible esbozar una justificación de las categorías sospechosas que no sea incompatible con las políticas de trato preferencial.

Categorías sospechosas y trato preferencial: dos propuestas para superar la tensión

Como sostuve al comienzo de este ensayo, las acciones afirmativas son políticas impulsadas desde el Estado que tienen por finalidad revertir una situación de exclusión o segregación de un grupo de ciertas actividades, prácticas o espacios de la comunidad a los cuales ese grupo no puede acceder como consecuencia de prácticas sociales⁵³. En este sentido, no es necesario, de hecho no es un prerrequisito para que el Estado desarrolle estas acciones afirmativas, que existan normas de derecho positivo que provoquen esa exclusión o segregación. Las acciones afirmativas requieren, entonces, de la identificación de tres situaciones que deben darse para que ellas estén justificadas: a) que se acepte la existencia de un grupo como entidad individualizable (afrodescendientes, mujeres, asiáticos, bolivianos, descendientes de inmigrantes, pobres estructurales, etc); b) que existan y sean identificables algunos ámbitos relevantes para el desarrollo autónomo de las personas que forman parte de ese grupo o para el ejercicio de sus derechos (como

⁵³ La acción afirmativa, ejemplo de trato preferencial, se encuentra reconocida constitucionalmente desde 1994 en el artículo 75.23 de la Constitución Nacional.

los ámbitos de la política, el mercado laboral, las universidades, etc.); c) que ese grupo resulte o haya resultado excluido de alguno o algunos de esos ámbitos por un tiempo considerable de modo que su situación de sometimiento se perpetúe, cristalice y naturalice.

Las acciones afirmativas, también denominadas políticas de discriminación positiva o inversa, implican entonces la implementación de tratos diferentes entre las personas sobre la base de criterios habitualmente reconocidos como irrazonables (en el sentido de no funcionales en lo que se refiere a la relación del medio con el fin), pero que se encuentran autorizados constitucionalmente porque persiguen el efecto de dismantelar una situación de exclusión y segregación que se contradice con la idea de igualdad como no sometimiento⁵⁴. Veamos un ejemplo: El recurso a la categoría del sexo para justificar tratos diferentes entre las personas es considerado irrazonable en principio, pues no es posible establecer una relación de funcionalidad entre la categoría y prácticamente ningún fin regulatorio (salvo excepciones). Sin embargo, esta categoría irrazonable se convierte en una categoría permitida para hacer distinciones cuando está dirigida a revertir y dismantelar una situación tal que segrega a las personas que pertenecen a un grupo de terminado por ser miembros de ese grupo de actividades, prácticas y ámbitos relevantes para su desarrollo autónomo o el ejercicio de sus derechos. Si, en un caso hipotético, percibimos que no hay mujeres titulares de cátedra en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, y que nunca las hubo en toda la historia de la Universidad, aunque no haya una sola norma que bloquee su designación, el Estado parecería estar obligado a llevar a cabo políticas de acción afirmativa tendientes a poner como requisito, en ciertos casos, que las ingresantes *deban* ser mujeres, incluso en detrimento de varones con antecedentes superiores desde el punto de vista de los criterios tradicionales (títulos alcanzados, publicaciones, experiencia laboral, etc.)⁵⁵. Esta política, evidentemente, genera un trato diferente entre las personas, que se funda en un criterio que no responde al principio

⁵⁴ Roberto Saba, «Desigualdad estructural» op.cit.

⁵⁵ Para un recorrido por los principales temas relacionados con contratación preferencial, ver Judith Jarvis Thomson, «Preferential Hiring», en Marshall Cohen, Thomas Nagel, and Thomas Scanlon (eds.), *Equality and Preferential Treatment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1977, pp. 19-39.

de funcionalidad (relación medio a fin entendida desde la perspectiva estrecha de la idoneidad para el empleo), y que además perjudica a los varones en sus aspiraciones de acceder a esas posiciones sobre la base de criterios «razonables» como la idoneidad, que resultan desplazados por la acción afirmativa. Sin embargo, ese perjuicio no es evaluado como una violación del principio de igualdad desde la perspectiva de la igualdad como no sometimiento, porque, por el contrario, ese trato diferente es la consecuencia de la aplicación de un trato igual, entendido como aquel que tiende al desmantelamiento de una situación en la que un grupo domina sobre otro.

El artículo 16 de la Constitución argentina hace referencia a la idoneidad como condición exclusiva para acceder a los empleos. La idoneidad evoca el principio de igualdad como no discriminación, pues resulta razonable, en el sentido de la relación de medio a fin, que las personas sean seleccionadas para realizar un trabajo sobre la base de su capacidad para poder realizarlo. La idoneidad como requisito opera como antídoto contra la arbitrariedad y la selección de personas para los empleos sobre la base de criterios irrazonables y fundados, quizá, en sentimientos y tendencias racistas, sexistas, xenófobas o de similar característica. Esta forma de presentar el principio de igualdad como no discriminación ha llevado a muchos, incluso a la Corte Suprema argentina, a interpretar las obligaciones estatales derivadas del derecho a la igualdad de trato ante la ley, como obligaciones asociadas al fin de evitar tratos desiguales arbitrarios. Si bien este principio y esta interpretación de la igualdad ante la ley no es totalmente incorrecta, ella es incompleta por no tomar en cuenta los datos de la realidad a los que me referí en las secciones anteriores de este ensayo. El principio de igualdad como no discriminación, opuesto a decisiones arbitrarias y exigiendo razonabilidad, supone la inexistencia de grupos sojuzgados, excluidos o sometidos.

En 1994 se incorporó a la Constitución Nacional de Argentina el artículo 75.23. Según esta cláusula, el Congreso está facultado y obligado a «legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de

los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.»⁵⁶ Esta adición incorporó a la Carta Magna un elemento faltante (o hizo explícito un elemento implícito) en el artículo 16, referido a la necesidad de combinar el principio de no discriminación con el principio de no sometimiento. El derecho a ser tratado igual, por supuesto, exige del Estado tratos no arbitrarios, pero también exige que, de existir situaciones de sometimiento o exclusión de grupos de un modo estructural y sistemático, ese Estado no pueda actuar como si ellas no existieran. La neutralidad y ceguera estatal respecto de las diferencias irrelevantes entre las personas para hacer distinciones en el trato no puede aplicarse cuando existen esas situaciones. La mampara opaca que solo mide la idoneidad de las personas para los empleos, debe correrse y así el Estado podrá cumplir con su deber de tomar nota de las situaciones de desigualdad estructural existentes y llevar a cabo las medidas correspondientes que se dirijan a su desmantelamiento. En otras palabras, la razonabilidad de medio a fin se aplicará solo en condiciones de igualdad que no existen cuando un grupo es sojuzgado y sistemáticamente excluido de ciertos ámbitos como el mercado laboral, la política o la educación. Si ellas no se dan, entonces el Estado está habilitado y hasta obligado a tomar «acciones positivas» que tengan por objeto desmantelar los obstáculos que impiden la igualdad de oportunidades. Sin igualdad en el sentido de no exclusión y no sometimiento, con grupos sojuzgados, no es posible aplicar el principio de razonabilidad *como si* esas situaciones de no exclusión y no sometimiento no existieran.

Por todo ello se hace necesario realizar algunos ajustes en la teoría que justifica las categorías sospechosas, de modo que estas se acomoden con una lectura constitucional que le dé sentido de un modo armónico tanto al artículo 16 como al artículo 75.23 de la Constitución Nacional o, para plantearlo de un modo más universal, que concilie la noción de igualdad como no arbitrariedad con la de igualdad como no sometimiento, implícita en las políticas que expresan acciones afirmativas. Como ha quedado demostrado por las razones que he desarrollado a lo largo de este ensayo, la idea de que las categorías sospechosas son tributarias del principio de no discriminación no es correcta. Creo que asociarlas con

⁵⁶ Artículo 75.23 de la Constitución Nacional incorporado en la reforma llevada a cabo en 1994.

ese principio conspira contra la posibilidad de realizar una lectura e interpretación constitucional acorde con el principio de igualdad como no sometimiento expresado en las medidas de acción afirmativa. El artículo 16, en principio, al exigir razonabilidad (como por ejemplo al establecer la idoneidad como requisito para los empleos), no parecer permitir tratos preferenciales fundados en criterios no funcionales, pero necesarios para dismantelar situaciones de sojuzgamiento. Si las categorías sospechosas son universales e individualistas, negatorias del reconocimiento de las clases sojuzgadas, y si ellas expresan la necesidad de no permitir *nunca* criterios no razonables, entonces esas categorías son un obstáculo a los tratos preferenciales y por lo tanto inconstitucionales, por no permitir la aplicación del artículo 75.23 en lo que se refiere a la obligación estatal de implementar acciones positivas que hagan real la igualdad ante la ley. Ahora bien, ¿es posible reconstruir el concepto de categorías sospechosas de modo de conciliarlas con los tratos preferenciales? Creo que sí, pero para eso será necesario repensar el significado, justificación y propósito de las categorías sospechosas. En ese sentido, propongo pensar dos opciones interpretativas que mejorarían la actual doctrina de la Corte Suprema de Argentina en materia de categorías sospechosas, y que podrían extenderse a los sistemas jurídicos de otros países cuyas constituciones reconocen el principio de igualdad y, además, incorporan, implícita o explícitamente, el ideal de la igualdad como no sometimiento estructural. La primera se refiere a considerarlas como expresión del principio de igualdad como no sometimiento y, por lo tanto, no vinculadas a la razonabilidad de medio a fin. La segunda es insistir sobre ellas como manifestación de relaciones en principio inadmisiblemente desajustadas de medio a fin, pero que serán permitidas solo cuando el interés estatal urgente sea el de dismantelar una práctica de exclusión y sometimiento estructural de una clase. Ambos caminos interpretativos propuestos se apoyan sobre el reconocimiento de que la Constitución argentina exige al Estado no solo evitar tratos desiguales irrazonables, sino que también hacerse cargo de las situaciones de hecho que perpetúan la exclusión y sometimiento de clases de personas, por medio de la implementación de acciones positivas. A continuación me extiendo en estos dos argumentos.

- a) **La categoría sospechosa como expresión del principio de no sometimiento**

Si la categoría sospechosa fuera tributaria del principio de no sometimiento, entonces el conflicto entre razonabilidad y trato preferencial se dispararía. Sin embargo, esta asociación entre la categoría sospechosa y la igualdad como no sometimiento nos obliga a realizar un cambio bastante radical en nuestra forma de concebir la categoría sospechosa. Estamos acostumbrados a pensar, a partir de los casos referidos —*Korematsu, Repetto, Delgado, Hooft, Gottschau* y *R.A., D.*—, que las categorías sospechosas conforman una *lista de criterios* que reciben un trato particular derivado del hecho de ser considerados sospechosos (el escrutinio estricto es la expresión concreta de ese trato). Sin embargo, como vimos anteriormente, esos criterios tienen una aspiración de universalidad que afecta simétricamente a todas las personas que entren dentro de la *clasificación*, pero niega la existencia de *clases sojuzgadas*. Las categorías sospechosas entendidas como un desprendimiento del principio de no sometimiento, operarían de un modo diferente. En este sentido, estamos obligados, en primer lugar, a determinar cuáles son los grupos sojuzgados, sometidos, sistemáticamente excluidos o víctimas de tratos desiguales estructurales, para luego establecer que serán sospechosos todos aquellos criterios utilizados para hacer distinciones entre las personas que contribuyen a perpetuar la situación de desigualdad estructural de esos grupos. Aquellos criterios que fueran *irrazonables*, pero no fueran una contribución a la perpetuación de la situación de sometimiento y que, por el contrario, sirvieran para realizar tratos diferentes tendientes a dismantelar esas situaciones de desigualdad estructural, no solo no serían sospechosos, sino que ni siquiera serían ilegítimos. Veamos un ejemplo. Para la igualdad como no discriminación, el sexo —cualquier sexo, en cualquier circunstancia— sería una categoría sospechosa, por no ser razonable desde la perspectiva, por ejemplo, de la exigencia de idoneidad para los empleos. Para la igualdad como no sometimiento, el requisito de «ser varón» para acceder a un empleo sería casi siempre una categoría sospechosa asumiendo que las mujeres son un grupo estructuralmente desigual y sistemáticamente excluido del mercado laboral. El requisito de «ser mujer» para acceder a un empleo con miras a restablecer una situación

de inclusión de la mujer en el mercado laboral, incluso cuando no sea un requisito *razonable* (pues se trata de una aplicación del criterio del sexo que es *a priori* irrazonable por no asociarse con la idoneidad que sería un criterio razonable), en el sentido de relación de medio a fin, no sería sospechoso. Sin embargo, desde esta perspectiva, si el requisito de «ser mujer» fuera funcional a la perpetuación de una situación de exclusión y sometimiento, entonces, en ese caso particular, sería una categoría sospechosa (estoy pensando en el caso de un empleo donde se utilice a la mujer como «objeto de marketing» reiterando una estigmatización de su grupo, funcional a la situación de sometimiento). Es necesario enfatizar, entonces, que la categoría sospechosa como manifestación del principio de no sometimiento no puede ser señalada *a priori* y en abstracto, pues ella será sospechosa solo si fuera funcional en un caso concreto a la perpetuación del sometimiento de un grupo. Es verdad que esto abre un debate sobre quién está mejor posicionado para determinar cuáles son esos grupos sometidos o excluidos, si el Congreso o el juez, pero este sería un debate de carácter epistémico acerca de quién es capaz de realizar la identificación de esos grupos y no, como sugieren algunos autores, un debate sobre cuáles son las categorías sospechosas. Afirmar esto último supone ver a las categorías sospechosas como tributarias del principio de no discriminación.

- **b) El trato preferencial como interés estatal urgente**

Si la categoría sospechosa fuera entendida como expresión del principio de no discriminación, lectura que, insisto, acarrea problemas de todo tipo que ya fueron mencionados, entonces queda un camino alternativo para que ella no opere como obstáculo a los tratos preferenciales y, de este modo, opere de forma tal que concilie las aspiraciones del principio de igualdad ante la ley (como resulta expresado en el artículo 16 de la Constitución argentina redactado en 1853) y el principio de igualdad como no sometimiento de grupos que son víctima de una situación de desigualdad estructural (como expresa el artículo 75.23, incorporado a la Constitución argentina en 1994 otorgando la facultad al Congreso de implementar medidas de acción afirmativa). Me refiero a la necesidad de establecer la existencia de *un interés estatal urgente que consista en el desmantelamiento de situaciones de desigualdad*

estructural. Este planteo requiere, una vez más, de la identificación de grupos sometidos, sojuzgados o excluidos, igual que en el caso del párrafo anterior. Una vez identificados esos grupos, y sobre la base de la obligación constitucional que se desprende del artículo 75.23, el Estado puede alegar un interés estatal urgente en no aplicar el principio de razonabilidad (como relación medio-fin) y aplicar un requisito que, si bien es irrazonable por no funcional al fin de la regulación (contratar personas para realizar una tarea específica), es el requisito necesario para dismantelar la situación de desigualdad estructural. De este modo, el sexo podría continuar siendo una categoría sospechosa (por palmariamente irrazonable), pero ella cedería y dejaría de serlo si contribuyera a revertir la situación de desigualdad estructural. De acuerdo con esta línea de interpretación, si el requisito para ingresar a un colegio público es el de «ser varón», la categoría es sospechosa por ser irrazonable, pero si el requisito para contratar empleados públicos es «ser mujer», asumiendo que las mujeres resultaron histórica y sistemáticamente excluidas del empleo público, entonces ese criterio presuntamente irrazonable (por no funcional) se convierte en legítimo por ser parte de una política de dismantelamiento de las condiciones de hecho que excluyen a las mujeres del mercado de empleo público. Ahora bien, *nunca* podría el Estado argüir que existe un interés estatal urgente en sostener una categoría clasificatoria que perpetúa situaciones de desigualdad estructural.

Nuestra interpretación sobre el significado de la protección de la igualdad en las constituciones de las democracias liberales impacta sobre otras doctrinas, tales como la de las categorías sospechosas y aquella que intenta justificar las acciones afirmativas. El debate en la jurisprudencia y la doctrina de esos sistemas jurídicos nacionales en torno a la igualdad ante la ley y, más específicamente, sobre el concepto de categoría sospechosa —así como su consecuencia, el escrutinio estricto— y su relación con los tratos preferenciales (como las acciones afirmativas), está aún en ciernes y requiere de mucho trabajo interpretativo. No es mi intención terminar aquí un debate, sino provocarlo. Creo que una mayor definición sobre aquello que hace sospechosas a las categorías sospechosas, puede ser muy útil para disipar uno de los obstáculos más potentes que se levantan desde la noción de la igualdad

como no arbitrariedad contra un instrumento, quizá el más poderoso que conozcamos a la fecha, que podría sernos de enorme utilidad en la lucha contra la desigualdad estructural: las acciones afirmativas.

¿LEY DE CUOTAS EN CHILE? FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONTEXTO POLÍTICO

Alberto Raúl Coddou Mc Manus

INTRODUCCIÓN

ABORDAR UNA REFLEXIÓN SOBRE una eventual ley de cuotas en Chile exige pensar acerca de los fundamentos teóricos y el contexto político de nuestro país¹. Ambas dimensiones permitirían sentar las bases para una posible discusión legislativa e implementación práctica de tal mecanismo. Por ello, este artículo intentará navegar por ambas dimensiones de la discusión como una manera de fomentar la necesidad de promulgar una ley de cuotas adecuada a los desafíos de la sociedad chilena.

Con respecto a los fundamentos teóricos, partiré de la base de que una ley de cuotas fomenta la igualdad moral y política de las mujeres como un valor que consideramos digno de lograr. En otras palabras, comprenderé la ley de cuotas como un mecanismo o herramienta para fortalecer una particular concepción de igualdad que creemos digna de buscar. Para ello, sin embargo, será necesario mostrar al lector qué concepción de la igualdad puede servir de fundamento al establecimiento de una ley de cuotas que espera erradicar y prevenir la discriminación y los prejuicios en contra de la capacidad y presencia de las mujeres en asambleas legislativas.

Sin embargo, debemos también partir de la base de que el valor de la igualdad no puede ser considerado en abstracto, sino que debe ser entendido en su contexto histórico y político (Fredman, 2011, p. 37). Más aún, partiré de la base de que una ley de cuotas, entendida desde el prisma del derecho a la igualdad y a la no discriminación, solo puede ser

¹ Por ley de cuotas me refiero, en general, a las medidas (constitucionales, legales o administrativas) para mejorar la representación política en el Congreso Nacional. Ellas pueden adoptar diversas formas, por ejemplo, escaños reservados o candidaturas con equilibrio de género. Por tanto, en este artículo no prejuzgo acerca de la conveniencia política de adoptar una u otra forma.

efectiva si ha sido diseñada para lidiar con el tipo de desigualdades que una sociedad en particular debe enfrentar (Fredman, 2011, p. 38). Por ello, sostendré que cualquier política pública que involucre la adopción de una medida de acción positiva requiere tomar en consideración la naturaleza de la desventaja o la exclusión y el contexto político y socio-económico relevante (Bamforth, Malik & O’Cinneide, 2008, p. 346). En ese sentido, no basta referir a la «experiencia comparada» para justificar la implementación de una política pública innovadora a nivel doméstico. Sin embargo, si hay más de 100 países alrededor del mundo que han adoptado una u otra forma de cuotas de género para mejorar la incorporación de mujeres a sus asambleas legislativas, y si los tratados internacionales más relevantes recomiendan su adopción, entonces existen buenas razones, al menos, para discutir sus bases, fundamentos, y posibles diseños institucionales (Franceschet et al., 2012)².

La estructura de este artículo es la siguiente: en primer lugar describiré la concepción de la igualdad que permitiría a una ley de cuotas superar los obstáculos que normalmente le imputan los críticos (II); enseguida mostraré al lector un (o una suerte de) «estado del arte» acerca de la discusión en torno a los llamados «deberes de acción positiva»; por último, este artículo mostrará el actual contexto político chileno y la viabilidad de un eventual proyecto de ley de cuotas, considerando los puntos de convergencia ideológicos entre la derecha y la izquierda en torno a la relación entre Derecho y cambio social (IV).

I. UNA ADECUADA CONCEPCIÓN DE LA IGUALDAD PARA UNA LEY DE CUOTAS

La primera sección de este trabajo estará dedicada a fundamentar la idea de que el debate sobre la discriminación en Chile exige reflexionar de manera previa acerca del ideal político de la igualdad y, para

² El derecho internacional contiene diversas disposiciones relativas a las medidas de acción afirmativa para lograr la efectividad de las garantías de igualdad y no discriminación. A modo de ejemplo, véanse: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2 y 26; Comité de Derechos Humanos, Comentario General n°4, 18 y 27; Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación en Contra de la Mujer, artículos 2(e), 3, 4.1, 5.1 y 7; Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Comentario General acerca de las Medidas Especiales Temporales y Comentario General n° 23.

ello, será necesario «hacer» un poco de filosofía. Considerando que la igualdad es un concepto altamente polémico, que puede ser usado en términos descriptivos y/o normativos, y que en general es empleado más por su valor retórico que por otras propiedades, es muy importante precisar la concepción de igualdad que se emplea en un determinado debate (Waldron, 1997; Dworkin, 2000).

Por regla general, y desde Aristóteles, se ha pensado que la igualdad consiste, en general, en una relación tripartita entre dos objetos o personas con respecto a alguna propiedad. Dos objetos, A y B, son iguales con respecto a algo, si ellos caen bajo el mismo término general. Por ello, se señala que la igualdad denota la relación entre objetos sometidos a comparación (Gosepath, 2007). Y toda comparación presume algo con respecto a lo cual se compara (*tertium comparationis*), es decir, un atributo concreto que define el criterio comparador. Desde esta perspectiva, una eventual ley de cuotas exigiría comparar el acceso a un cargo público de congresista, como una cuestión que puede ser objeto de la justicia, entre un hombre y una mujer. En otras palabras, exigiría distinguir si el acceso a estos cargos públicos está desigualmente distribuido en una sociedad de acuerdo al criterio de género.

Asociar una ley de cuotas con una idea aritmética de la igualdad, esto es, que concibe los escaños parlamentarios como una cuestión a ser distribuida (o redistribuida) en términos iguales, se debe al predominio del denominado canon anglosajón que ha dominado la discusión filosófica de la igualdad. En efecto, como señalan diversos académicos, las agendas de investigación definidas por las recientes corrientes igualitaristas están demasiado restringidas en enfocarse en la distribución de bienes apropiables y divisibles, como el ingreso, los recursos, o bienes privadamente utilizados, como el bienestar. Sin embargo, esta visión (o concepción) tradicional de la igualdad no representa necesariamente la de quienes defienden la necesidad de fundamentar deberes de acción positiva en el valor de la igualdad. Esto olvida la mayor amplitud de la concepción que utilizan los movimientos que luchan actualmente por la igualdad (Anderson, 1999, p. 288). Las recientes publicaciones de quienes se llaman «igualitaristas» han sido dominadas por la idea de que el objetivo principal de la igualdad es la compensación de lo que ellos llaman la «mala suerte no merecida», como haber nacido

con pobres talentos, malos padres, personalidades no atractivas, sufrir accidentes o enfermedades, etc³. De este modo, para algunas filósofas, como Elizabeth Anderson o Iris Marion Young, la reciente literatura ‘igualitarista’ ha perdido el foco del ideal político más significativo del igualitarismo, pues el principal ideal negativo de la justicia igualitaria no es eliminar el impacto de la mala suerte de los asuntos humanos, sino eliminar la opresión, que por definición es impuesta socialmente. Por su parte, el ideal positivo no es asegurar que todos reciban lo que moralmente se merecen, sino la creación de una comunidad en que las personas puedan posicionarse en relaciones de igualdad con los otros (Anderson, 1999, pp. 288-289). Por ello, Anderson, entre otras, prefiere hablar de igualdad democrática, entendiendo este último término como la auto-determinación colectiva a través de una discusión abierta entre iguales, de acuerdo a reglas aceptables para todos. Erguirse como un igual ante otros en un diálogo, implica que uno tiene un título para participar, que otros reconocen la obligación de escuchar y responder a los argumentos de uno, y que nadie necesita presentarse ante otros como un inferior o como un excluido como condición para que su reclamo sea escuchado (Anderson, 1999, p. 313).

Para comenzar el debate sobre una ley de cuotas, sostengo que debemos abandonar la noción de igualdad antes referida (la de los denominados ‘igualitaristas de la suerte’), para acercarnos a una concepción de igualdad moral (democrática) que nos permita comprender de mejor manera la discriminación que queremos evitar. De acuerdo a esta noción, decir que las personas son iguales en libertad y derechos, al modo en que lo hace el artículo 1° de la Constitución chilena, no es lo mismo que decir que son idénticas o que reciben igual porción de lo que constituye el objeto de un determinado derecho. Lo único implicado en esta frase de apertura de nuestra Carta Fundamental es que, más allá de ciertas diferencias aparentes, se puede decir que las personas son iguales con respecto a determinadas características. Por ello, la igualdad moral (o igualdad democrática, en que se habla de

³ Si bien la discusión proviene del término «lotería natural», utilizado por Rawls en su *Teoría de la Justicia*, hoy en día esta corriente se conoce como el «Igualitarismo de la suerte» (el término puede verse en Anderson 1999). Una breve pero completa descripción de la misma puede encontrarse en Page (2007, pp. 156-160).

una comunidad de iguales) se fundamenta en la igual dignidad, lo que exige tratar a todas las personas con igual consideración y respeto, respetando las diferencias (Dworkin, 2000)⁴. Una adecuada discusión de la ley de cuotas supone centrarse en una idea de igualdad que no se refiere tanto a las distribuciones como al combate de relaciones que se erigen entre superiores e inferiores, constituyéndose, por tanto, una teoría relacional de la igualdad y no una distributiva. Ello nos permitirá, como sostengo en la siguiente sección, superar las críticas que algunos han erigido en contra de una ley de cuotas.

II. DEBERES DE ACCIÓN POSITIVA: JUSTIFICACIÓN Y CRÍTICAS

En esta sección hablaremos de la «acción positiva», que es el término más amplio para referirse a estos deberes u obligaciones de luchar en contra de la desigualdad y que nos permite evitar la discusión conceptual sobre el significado, cargado de polémica, de términos como «acción afirmativa» o «discriminación positiva»⁵. Esta idea incluye todas las medidas que van más allá de la mera prohibición de discriminación y que buscan alterar las prácticas sociales vigentes de modo de eliminar los patrones de exclusión social y desventaja.

Existen dos justificaciones clásicas para este tipo de medidas, y que están muy bien resumidas en dos de los principales casos tratados por la Corte Suprema de Estados Unidos a propósito de las cuotas reservadas a estudiantes afroamericanos en la admisión a universidades⁶. Primero, se señala que estas medidas sirven para **remediar la discriminación pasada**, esto es, de ciertos grupos históricamente excluidos del acceso a un bien público, como los escaños parlamentarios (compensación)⁷. En otras

⁴ Para algunos, es mejor redefinir la igualdad como el derecho a ser tratados como iguales, lo que hoy en día constituye el piso mínimo de cualquier teoría política contemporánea (Kymlicka, 1990, p. 5).

⁵ Para algunos autores, como Alfonso Ruiz Miguel, existen distinciones relevantes entre estos términos que permiten su adopción en diferentes contextos (1994, p. 80).

⁶ Véanse, *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S. 265 (1978); y *Grutter v. Bollinger*, 539 U.S. 306 (2003). Además, actualmente está pendiente un caso cuyos argumentos orales tuvieron lugar el 12 de octubre de 2012, y cuya sentencia se espera para 2013 (*Fisher v. University of Texas at Austin*, 11-345 U.S.).

⁷ Un famoso artículo de Owen Fiss (1976), profesor de la Universidad de Yale, des-

palabras, se trataría de un beneficio para las personas históricamente excluidas de ciertos bienes y «que pretende distribuir ese beneficio de un modo que compense las antiguas injusticias y sus persistentes efectos» (Sandel, 2011, p. 193). En cuanto a la segunda justificación, se ha señalado que las cuotas reservadas, en tanto medidas de «acción afirmativa»⁸, son un **medio de promover un valor socialmente beneficioso como la diversidad**. En efecto, este es el argumento prevaleciente entre los defensores actuales de la acción afirmativa en Estados Unidos, considerando que el primero ha perdido el apoyo de la ciudadanía, tal como lo revelan diversas encuestas⁹.

Con respecto a estas dos justificaciones clásicas, es importante señalar la complejidad de justificar la acción afirmativa como una forma de compensación por daños pasados, pues esta es un asunto de derechos subjetivos individuales (como la acción de daños), no grupales. En efecto, la ley de cuotas no compensará a las miles de mujeres que en el pasado han sufrido exclusión o discriminación en el acceso a los cargos de elección popular. Pero apuntar a un objetivo socialmente deseable para el futuro es distinto, pues justifica cierta sensibilidad al género no en base a una teoría de la compensación, sino la suposición pragmática de que lograr un equilibrio de género en posiciones de prestigio e influencia beneficia a la comunidad como un todo (Dworkin, 2003).

Además, hoy en día, considerando el contexto de sociedades complejas, se podría agregar la discriminación indirecta o estructural como una de las principales motivaciones del establecimiento de deberes de acción positiva. En efecto, y considerando que la mayor parte de los obstáculos en el acceso a bienes o cargos públicos se produce de manera

cribe las tres condicionantes que permiten invocar una acción afirmativa: que se trate de un beneficio a favor de un grupo social; que ese mismo grupo haya tenido una subordinación prolongada; y que ese grupo no tenga (o no tenga demasiado) poder político.

⁸ Como adelantamos antes, en distintos países se conoce con distintos términos al contenido de lo que yo prefiero llamar «deberes de acción positiva». Así por ejemplo, en Estados Unidos se habla de «acciones afirmativas», en Sudáfrica, de «políticas de empoderamiento negro», y en India, de «reservas». Para una reflexión acerca de esta terminología, véase Carmona (2011, pp. 88-89).

⁹ Poll: Most students opposed to use of race in admissions. (2012, 29 de Noviembre). *The Brown Daily Herald*.

soterrada, no explícita, y mucho menos intencionalmente, se requiere un esfuerzo público estatal adicional para mejorar estas condiciones¹⁰.

En relación a estos fundamentos, quienes rechazan las acciones afirmativas, y en especial una ley de cuotas, arguyen, entre otras cosas:

- a) Que se privilegian grupos por sobre individuos, priorizando bienes colectivos en desmedro de los derechos individuales. Aquí, una pregunta obvia es cómo lograr una igualdad real y efectiva determinando cuáles son los grupos excluidos de los beneficios o bienes públicos que distribuimos de acuerdo a un arreglo de cooperación (Rawls, 1971). Por ello, uno de los primeros problemas consiste en hacerse cargo del siguiente dilema: si el derecho de la antidiscriminación está encaminado a eliminar las «categorías sospechosas» como criterios que permiten la adopción de decisiones sobre provisión de bienes o acceso a ciertas posiciones, entonces las medidas de acción positiva que involucran categorías sospechosas para la determinación de los grupos beneficiados por tales medidas, implicarían traicionar los postulados originales del derecho de la antidiscriminación (Bamforth, Malik & O’Cinneide, 2008, p. 350).

La pregunta obvia podría hacerse desde un hombre que quiere presentar una candidatura política y que se ve excluido por el hecho de que una ley de cuotas exige incorporar un equilibrio de género en la conformación de las listas. Aquí, la pregunta relevante es: ¿Por qué exigirles un sacrificio a quienes no han contribuido a crear obstáculos para el acceso de las mujeres a la representación política? Por ello, estas medidas no se llevan bien con el liberalismo y sus énfasis en los derechos individuales o en la igualdad formal. La objeción liberal contra las cuotas reservadas para las minorías o grupos desaventajados supone construir el argumento desde la doctrina de los derechos individuales, revelando la tensión entre las políticas de acción afirmativa y el derecho individual; en este caso, el del hombre que aspira a un cargo de

¹⁰ Por cuestiones de espacio, no puedo extenderme sobre el concepto de discriminación indirecta o estructural. Para una revisión más completa, véanse Fredman (2011, capítulo 4); Bamforth, Malik & O’Cinneide (2008, capítulo 5); Fiss (1976); y, para una definición jurisprudencial, véase la sentencia del Tribunal Constitucional español, STC 145/91.

elección popular, a la igualdad y a la no discriminación. Sin embargo, habiendo adoptado este enfoque, el liberalismo ha sido incapaz de ver situaciones estructurales de discriminación, como la que afecta a las mujeres en relación a los cargos de elección popular.

Para responder esta objeción, es útil volver a Dworkin, quien, respecto a las acciones afirmativas, se pregunta lo siguiente: si acaso una ley de cuotas usa una categoría como el género para incluir mujeres en el parlamento y mejorar la diversidad, al mismo tiempo que excluir hombres como una forma de estigma, estereotipo o insulto público (Dworkin, 1985, p. 298). En otras palabras, se trata de precisar el contenido del derecho a la igualdad y no discriminación, que supone que nadie puede sufrir una desventaja, al menos en lo que respecta a la competición por cualquier beneficio público, porque su raza, religión, secta, región o cualquier otro grupo al que pertenezca sea objeto de prejuicio o desprecio. Nuestro candidato imaginario, que obtuvo más votos que la mujer que resultó electa con un sistema de cuotas, estaría entonces siendo ‘sacrificado’ por su sexo solo en un sentido muy artificial de la palabra. El está siendo excluido no por prejuicios ni estereotipos, sino por un cálculo racional acerca del uso socialmente más beneficioso de recursos limitados (Dworkin, 1985). Así, el principio de la no discriminación utiliza las categorías sospechosas solo cuando están vinculadas con supuestos degradantes, o cuando ellas resultan en una estereotipación negativa, en una negación de la dignidad, o en una sobre o infrainclusión en categorías particulares (Anderson, 2002).

- b) Que busca lograr una igualdad de resultados en relación al acceso a cargos públicos, pero no necesariamente a otros indicadores de políticas públicas. O, puesto de otro modo, que se subvalora la igualdad de oportunidades, en orden a favorecer una igualdad de resultados utópica para tiempos presentes, sin mejorar necesariamente la calidad de la política.

Para responder a esta objeción, habría que aclarar, primero, que no hay evidencia con respecto al impacto de largo plazo de las cuotas en los éxitos electorales de las mujeres en el futuro (Dufflo y Topalova, 2009). Sin embargo, hay suficiente evidencia con respecto al positivo

impacto de las leyes de cuotas en la implementación de políticas públicas, en particular en aquellas que reflejan las preferencias laborales de las mujeres, como el acceso de las mujeres a la salud, a la educación y a trabajos tradicionalmente asociados con hombres (Chattopadhyay y Dufflo, 2004).

- c) Que deslegitiman a las mujeres como actoras políticas, pues hace creer al público y a ellas mismas que llegaron a esos puestos no por sus propios méritos, sino como resultado de una cuota («ganaron sin competir»).

Para responder a esta objeción, se debe referir a una creciente evidencia que sugiere que la experiencia de lograr una ‘suerte’ de reserva de escaños políticos (o candidaturas) para mujeres genera efectos transformativos importantes, tanto en las mujeres que creen firmemente que nunca han sido víctimas de discriminación, como de mujeres que siempre se han sentido ciudadanas de segunda clase. En el primer grupo, que incluye particularmente a mujeres de «derecha», ellas se consideran devaluadas por políticas públicas que incluyan cuotas y responden defensivamente señalando que ellas «competirán igual que los hombres». Otras reaccionan aunando fuerzas con más mujeres por lograr un verdadero cambio social (Bonder & Nari, 1995; Krook, 2006).

Otra evidencia sugiere que mientras más desconocimiento tienen las mujeres con respecto a la infra-representación política femenina, menos dispuestas están a apoyar medidas de acción afirmativa como la ley de cuotas (Krook 2006, p. 115).

Además, una de las buenas razones para contestar esta objeción proviene de la psicología social, cuestión que ha sido refrendada por los estudios que evalúan aleatoriamente políticas contra la pobreza y la segregación, específicamente el caso de J-PAL (The Abdul Latiff Jameel Poverty Action Lab). Este centro de estudios ha señalado, por ejemplo, que una de las mejores razones para establecer una ley de cuotas que reserve escaños parlamentarios para mujeres, es que obliga a los votantes a observar a mujeres en posiciones de liderazgo. Por tanto, si las mujeres, en promedio, sobrepasan las expectativas que tenían inicialmente

los votantes, estos estarán más dispuestos a votar por candidatas en el futuro, aun en ausencia de cuotas (Dufflo et al., 2009). La evidencia de la literatura en psicología social muestra que los estereotipos de grupo afectan las percepciones individuales de las mujeres como líderes efectivas. En otras palabras, ello sugiere que las normas sociales pre-existentes, que asocian el liderazgo con los hombres, hace aún más difícil la entrada de las mujeres en la arena política (Eagly and Karau, 2002). Por tanto, es en parte la falta de exposición a líderes femeninas lo que perpetúa el sesgo en relación a la efectividad del liderazgo femenino.

La evidencia recogida durante las elecciones municipales en India durante 1998 y 2003 sugiere que los votantes se están adaptando a la idea de que las mujeres pueden ser tan buenas líderes como los hombres. Sin embargo, ello también puede sugerir que las mujeres están aprendiendo a jugar de mejor manera en la arena política.

Las objeciones b y c pueden ser consideradas como argumentos pragmáticos o instrumentales, que apoyan la idea principal contenida en la objeción a. En este sentido es importante que las objeciones a estas críticas tengan presente la distinción entre, por una parte, los argumentos de fondo, contruidos a partir de una noción de igualdad democrática en que el objetivo, antes que una obsesión por encontrar la verdadera métrica de la igualdad, consista en poner término a relaciones sociales opresoras (Anderson 1999); y, por otra, los argumentos instrumentales, que sugieren una serie de resultados beneficiosos en caso de un adecuado diseño e implementación de una ley de cuotas.

III. DERECHA E IZQUIERDA EN CHILE: CONVERGIENDO EN TORNO A LA RELACIÓN ENTRE DERECHO Y CAMBIO SOCIAL

En esta última sección me gustaría mostrar el contexto político en que el tipo de argumentos presentados anteriormente pueden ser discutidos, y en el que un proyecto de ley de cuotas puede tener viabilidad política real. Para ello, partiré de ciertas reflexiones generales acerca de qué es lo que significa ser de izquierda o derecha en el Chile de hoy y cuáles son las implicancias para la relación entre el Derecho y el cambio social.

Quien se dice de izquierda debe admitir una cierta incomodidad con el Derecho y los aparatos del Estado, al menos en sus orígenes. Ello

es un legado de Marx, que se ilustra con las ideas que nos hablan, por ejemplo, de por qué no es propio de la izquierda reclamar sus demandas sociales a través del lenguaje de los derechos humanos, como el caso del derecho a la igualdad y no discriminación. Para el marxismo tradicional, había que preocuparse de «la estructura económica de la sociedad, la base real sobre la que se levanta una superestructura jurídica y política, y a la cual responden formas sociales y determinadas de conciencia» (2008, p. 9). En este contexto, el Derecho era sindicado como mera superestructura, como el modo en que la burguesía enmascaraba su posición ideológica dominante en una sociedad de clases. De ahí que se entienda la confesión de Marx en el Prefacio a la Crítica de la Economía Política: «Mis estudios profesionales se dedicaban a la jurisprudencia; pero a esta disciplina jamás le di más que el segundo puesto, después de la filosofía y la historia» (2008, p. 7). Esta visión tradicional contrasta con la actual idea, predominante en la izquierda, de que es necesario utilizar las herramientas institucionales para lograr los objetivos políticos. Parte importante del consenso actual entre la social-democracia, con posterioridad a la ‘tercera vía’, es el reformismo: la idea de que los cambios progresistas que propugna la izquierda deben obtenerse a partir de reformas democráticas e institucionales que impliquen cambios graduales.

Durante mucho tiempo, y en todas las esferas de la vida —en la economía, en las ciencias, en la educación, en la sociedad, en el derecho— la derecha tradicional nos ha hecho creer que no debíamos intervenir en la interacción espontánea de la sociedad, en la dinámica que surge de las relaciones sociales, en el modo en que el ser humano, a través de un proceso de ensayo y error, se va dando cuenta de sus anteriores déficits cognitivos. Esta creencia ha tenido repercusiones en el modo en que entendemos el Derecho y, en específico, el concepto de Derecho. En concreto, me interesa explorar las relaciones entre Derecho y cambio social que pueden estar anexas al debate sobre la discriminación en Chile, incluyendo, por supuesto, la posibilidad de aprobar una ley de cuotas. Para ello, me pregunto si una ley sirve para modificar conductas o prácticas que nos parecen reprobables o que no pasan un mínimo test de razón pública; si una ley, como la ley antidiscriminación, puede servir para el fomento de virtudes republicanas; si

una ley de cuotas que obliga a los partidos políticos a presentar listas de candidatos equilibradas entre mujeres y hombres puede ayudar a desterrar estereotipos y prejuicios de género.

Con este propósito, es útil volver al último Hayek, quien postulaba una preferencia del *common law* por sobre el derecho legislado, como el modo preferido en que el Estado de Derecho debía garantizar libertades negativas en los más diversos ámbitos. Era el *common law*, es decir, el derecho reconocido en las sentencias judiciales sobre casos concretos, el encargado de señalar qué conductas estaban prohibidas, dejando espacios de libertad conocidos de antemano por toda la sociedad.

De algún modo, estaba implícita la idea de aplicar la ‘mano invisible’ de Adam Smith, originalmente pensada para el mercado, al concepto de Derecho, que desde ahora sería, en palabras de Hayek, un «orden espontáneo que se auto-corrige, que va en beneficio de todos, y que no se puede entender como el producto intencional de alguien» (1976). En este contexto sería absurdo predicar la justicia o injusticia de órdenes espontáneos, pues solo se producen consecuencias de las acciones descentralizadas de los agentes que no buscan producir esos resultados, sino sus propios fines. Las normas, prácticas y costumbres en base a las cuales el ser humano actúa «surgen de un fondo inconsciente; no son deliberadas, no son imputables a una mente humana que las hubiese construido, son anteriores a la comunicación, no necesitan ser formalmente enunciadas y, por lo mismo, son anteriores a toda formulación a través del lenguaje humano» (Godoy 1991). En este sentido, es absurdo predicar la justicia o injusticia de un orden que no ha sido producto de la voluntad de nadie.

En este contexto, los esfuerzos del juez son parte de un proceso evolutivo de adaptación de la sociedad, a través del cual el orden espontáneo va creciendo y mejorando su coordinación. Lo que hacen los jueces es nada más que hacer corresponder el derecho con las expectativas generales en una sociedad acerca de la aplicación de reglas y nociones de justicia (Tamanaha 2004, p. 69). Los jueces, de este modo, no crean nuevo derecho a través del *common law* hayekiano, sino que hacen explícito lo que ya era inherente en la sociedad, garantizando la distinción entre legislación y jurisdicción.

Por contraste, la visión hayekiana del Derecho legislado transmite un profundo escepticismo con respecto a la utilización de las leyes para

el fomento de virtudes, del mismo modo en que Karl Popper encontró en el legislador racional del Platón de *La República* la causa de los malestares del totalitarismo del siglo XX. La irremediable carencia cognitiva de un legislador supone que estos no conocen los modos en que una sociedad interacciona, las múltiples reacciones que genera la actividad humana, las dinámicas simbólicas e inmateriales que generan los patrones de relación entre los individuos y los grupos al interior de una sociedad. Es justamente el proceso evolutivo del orden espontáneo el que no debe intervenir, en palabras de Hayek, por el legislador racional.

¿Qué quiero decir con esta breve descripción de algunas ideas del último Hayek? Uno de los principios o ideas fundacionales de la derecha moderna es el intento por reconciliar la posibilidad de ser liberal y conservador a la vez, que para muchos opositores es una contradicción irresoluble. Así, por ejemplo, para Luis Larraín, director ejecutivo de Libertad y Desarrollo, afirma, comentando una suerte de manifiesto juvenil para dotar de ideas a la nueva derecha:

(...) es posible rescatar cuestiones muy valiosas de una posición conservadora, como su respeto por la tradición, que no es otra cosa que la sabiduría y valores acumulados de la gente (...) esta nueva manera de ver la relación entre lo conservador y lo liberal puede llevarnos a ver con más claridad por qué no es liberal utilizar las leyes y el aparato del Estado a cada momento para intentar cambiar las conductas de las personas, restringiendo sus libertades, en una suerte de labor ‘moralizante’ del Estado. Sí procede, en contraste, recoger en la legislación cambios que se hacen necesarios, dadas las conductas y creencias que las personas voluntariamente han adoptado a lo largo del tiempo (Luis Larraín, 2011, p. 9).

En otras palabras para Larraín, ser conservador, respetar la evolución de la sociedad y sus cuerpos intermedios, e impedir la intervención del Estado es una manera (y a veces «la» manera) de respetar las libertades individuales. Sin embargo, para la derecha moderna, el desafío de «ser liberal sin dejar de ser conservador» podría llevar a una relación muy diferente entre el Derecho y el cambio social. De algún modo, sostendré, el viejo paradigma de la derecha tradicional de no

intervenir en los órdenes espontáneos admite demasiadas excepciones como para constituirse en el principio fundacional de ese sector político.

De seguro ustedes recuerdan un argumento muy común utilizado por ciertas personas para perpetuar tratos discriminatorios: que se debía otorgar la custodia de un niño al padre por el hecho de que la madre había iniciado una relación de pareja con un hombre de otra raza y existía por tanto un posible peligro de estigmatización social del niño; que no podemos imponer prohibiciones a las empresas que discriminen en la contratación de mujeres en edad fértil, por el hecho de que estaríamos distorsionando la libertad económica y el mercado; que no debemos implementar una ley de cuotas pues ello implica un trato paternalista hacia la mujeres, y debemos centrar nuestros esfuerzos en capacitar a las candidatas y realizar talleres de liderazgo femenino, respetando la libertad implícita en el derecho de sufragio pasivo.

Uno de los triunfos más notables para el Derecho y el cambio social, en el marco del fallo del caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, fallado por la Corte IDH, es el reconocimiento de que el Derecho, y las leyes, pueden ser herramientas idóneas para el cambio social. En contra de lo que nos ha querido recordar Hayek, el «buen» legislador racional sí puede aportar algo:

El Tribunal constata que, en el marco de las sociedades contemporáneas se dan cambios sociales, culturales e institucionales encaminados a desarrollos más incluyentes de todas las opciones de vida de sus ciudadanos, lo cual se evidencia en la aceptación social de parejas interraciales, las madres o padres solteros o las parejas divorciadas, las cuales en otros momentos no habían sido aceptadas por la sociedad. En este sentido, el Derecho y los Estados deben ayudar al avance social, de lo contrario se corre el grave riesgo de legitimar y consolidar distintas formas de discriminación violatorias de los derechos humanos (párr. 120).

La derecha, en especial a través de Libertad y Desarrollo (LyD), uno de sus principales *think-tanks*, proclama estar en contra del igualitarismo, al que consideran el límite externo del valor de la igualdad de oportunidades abrazado por una derecha moderna. Para ellos, el igualitarismo consiste en el principio según el cual todos deben recibir una igual proporción de los bienes y las oportunidades en la sociedad, con independencia de su mérito, conducta o necesidades. Sin embargo,

y como señalé en la sección anterior, ninguno de los defensores de la ley de cuotas parece estar apoyando una igualdad de resultados en términos materiales. Más aún, si vamos al manifiesto que prologó Luis Larraín, ya citado anteriormente, escrito por dos jóvenes de derecha con muy buenas ideas, podemos inferir lo contrario:

Dado que la desigualdad se produce espontáneamente, y siempre ha existido en cualquier sistema de gobierno, para producir igualdad en cualquier ámbito se requiere de intervención por todos, a veces radical —para producir una mayor igualdad en algún ámbito en particular de la vida social (Ortúzar & Urbina, 2011, pp. 60-61).

Por ello, para la «nueva derecha», «la pregunta entonces no es tanto si se quiere o no se quiere igualdad de oportunidades, sino cuánta intervención estatal se está dispuesto a tolerar para alcanzar cierta igualdad en determinado ámbito» (Ortúzar & Urbina 2011, p. 61). De este modo, «el riesgo de la posición política de la derecha es caer en un escepticismo paralizante respecto a todo cambio social, asumiendo que las cosas ‘son como son’, naturalizando ciertas injusticias o situaciones perfectamente superables» (Ortúzar & Urbina 2011, p. 65).

De esta forma, comenzamos a ver por qué la predilección de Hayek por el *common law* parece estar dispuesta al abandono por la nueva derecha. En otras palabras, se reconoce, por varios sectores políticos, que a veces el derecho puede aportar valiosas herramientas, como en el caso de una ley de cuotas, que nos permita ser fieles a nuestros ideales republicanos. En el contexto de la situación de la discriminación en Chile, es útil explorar la potencial fuerza que pueda adquirir el análisis de la discriminación indirecta, de facto o de hecho. En efecto, gran parte de las situaciones de discriminación en Chile se esconden bajo argumentos de imparcialidad o de igualdad formal. En el Chile de hoy, ya pocos empleadores van a admitir que son homofóbicos, pocos colegios van a reconocer públicamente que prefieren hijos de padres confirmados por una religión u otra, y pocos (o ninguno) partidos políticos habrá que no abracen, al menos en el discurso, la idea del equilibrio de género. De este modo, el Derecho deberá restablecer la justicia y fomentar virtudes republicanas en aquellos casos en que la

situación abusiva o discriminatoria sea, como en los órdenes espontáneos de Hayek, el producto de las acciones descentralizadas de los agentes, pero no el resultado de algún diablo escondido. Dentro de este marco teórico e ideológico es posible pensar en un amplio consenso para sentar las bases de una ley de cuotas que mejore las penosas cifras de representación política femenina en Chile. Como dijo alguna vez Nicanor Parra, «*la izquierda y la derecha unidas jamás serán vencidas*».

REFERENCIAS

- Anderson, E. (1999). What Is the Point of Equality? *Ethics*, 109, pp. 287-337.
- Anderson, E. (2002). Integration, Affirmative Action, and Strict Scrutiny. *NYU Law Review*, 77, pp. 1195-1271.
- Bamforth, N., Malik, M., O'Connell, C. (2008). *Discrimination Law: Theory and Context*. London: Thomson.
- Bonder, G., Nari, M. (1995). The 30 Percent Quota Law: A Turning Point for Women's Political Participation in Argentina. En A. Brill (ed.), *A Rising Public Voice: Women in Politics Worldwide* (pp. 183-193). New York: The Feminist Press at The City University of New York Press.
- Carmona, C. (2011). Constitucionalidad de las medidas afirmativas en Chile. En *Igualdad sin Discriminación: Estándares y Mecanismos para la Igualdad real* (pp. 88-138). Santiago: INDH.
- Dufflo, E., Beaman, L., Chattopadhyay, R., Pande, R., y Topalova, P. (2009). Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias? *Quarterly Journal of Economics*, 124, pp. 1497-1540.
- Dufflo, E., Chattopadhyay, R. (2004). The Impact of Reservation in the Panchayati Raj: Evidence from a Nationwide Randomized Experiment. *Economic and Political Weekly*, 39, pp. 979-986.
- Dworkin, R. (1985). *A Matter of Principle*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985.
- Dworkin, R. (2000). *Sovereign Virtue*. London: OUP.
- Fredman, S. (2011). *Discrimination Law*. Oxford: OUP.
- Dworkin, R. (2003). The Court and the Diversity. *New York Review of Books*.
- Eagly, A., Karau, S. J. (2002). Role congruity theory of prejudice toward female leaders. *Psychological Review*, 109, pp. 573-598.
- Franceschet, S., Krook, L., Piscopo, J. (eds.) (2012). *The Impact of Gender Quotas*. Oxford: OUP.
- Fiss, O. (1976). Groups and the Equal Protection Clause. *Philosophy & Public Affairs*, 107, pp. 107-177.
- F.A. Hayek (1978). *Rules and Order*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Godoy, O. (1993). Libertad y Naturaleza. *Estudios Públicos*, 50, pp. 23-43.
- Gosepath, S. (2007). Equality. *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/equality/>
- Krook, L. (2006). Gender Quotas, Norms and Politics. *Politics & Gender*, 2, pp. 110-118.
- Marx, K. (2008). *Crítica de la Economía Política*. Buenos Aires: Claridad.
- Ortúzar, P., Urbina, F. (2011). *Gobernar con Principios*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Page, O. (2007). Igualdad, Suerte y Responsabilidad. *Estudios Públicos*, 106, pp. 153-174.

- Ruiz Miguel, A. (1994). *Discriminación inversa e Igualdad*. Madrid: Ediciones Pablo Iglesias.
- Rawls, J. (1971). *Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sandel, M. (2011). *Justicia*. Madrid: Debate.
- Tamanaha, B. (2004). *On the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Waldron, J. (1997). Basic Equality. *NYU School of Law, Public Law Research Paper* 08-61.

LA DESIGUALDAD DE GÉNERO SOCAVA LA DEMOCRACIA

Laura Elvira Albornoz Pollmann

NUEVAMENTE, Y SIN CESAR, ESTAMOS debatiendo acerca de aquello que resulta obvio, pero que en los hechos no lo es: la igualdad de género y las medidas para concretarla. Las «medidas de acción afirmativa», particularmente las que promueven la participación política de las mujeres, han sido un «no tema» durante largos años. Es posible afirmar que de manera sistemática, desde la recuperación de la democracia hasta hoy día, estos asuntos no han estado en la preocupación de los partidos políticos y han sido imposibles de implementar desde las políticas públicas. Durante todos estos años no se ha contado con el suficiente consenso ni para impulsar, ni mucho menos para aprobar, una ley de cuotas que promueva una mayor participación de las mujeres en el espacio político de nuestro país.

No obstante lo anterior es importante señalar que existieron intentos de modificar esta realidad. En efecto, además de las parlamentarias que, de manera consecuyente y persistente presentaron, uno tras otro, diversos proyectos de ley de cuotas, el gobierno de Michelle Bachelet hizo lo propio, elaborando e ingresando a tramitación, en octubre de 2007, un proyecto de ley de participación equilibrada entre mujeres y hombres que perseguía, justamente, hacerse cargo de esta debilidad. Así las cosas, se diseñó una propuesta de reforma que se adaptaba al sistema electoral binominal y que incorporaba mayor financiamiento fiscal para las candidaturas de mujeres, que les llegaría directamente a ellas y a los partidos que cumplieran con estos estándares mínimos de igualdad.

Sin embargo, nunca fue posible someter dicho proyecto a discusión en la Comisión de Gobierno Interior que presidía el diputado Germán Becker (Renovación Nacional). Esto, pese a haberse presentado e informado debidamente el proyecto y haberse dialogado, de manera persistente, con los presidentes de partido y las bancadas de diputados de todos los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional.

Y no fue posible debido a la profunda ignorancia que la clase política tiene respecto de la calidad y diversidad de la representación parlamentaria, al absoluto desconocimiento de lo importante que sería legislar sobre estas materias y a la eficiencia de los mecanismos sugeridos para superar las brechas existentes. Por el contrario, lo que predomina es la abundante cantidad de prejuicios con que evalúa la clase política todas las políticas asociadas a leyes de cuotas o acciones afirmativas, más aún cuando estas dicen relación con entregar mayores derechos a las mujeres. Y, en especial, cuando quienes podrían perderlos son justamente aquellos a quienes hoy les acomoda el sistema.

En efecto, muy a nuestro pesar, la clase política y las políticas públicas no han tendido a asociar la necesidad de profundización democrática con la implementación de medidas de acción afirmativa, especialmente aquellas que promueven la participación equilibrada de mujeres en el espacio político.

Hasta hace poco decíamos que la democracia que habíamos logrado era incompleta, que no nivelaba los derechos entre mujeres y hombres. Esta idea la repetimos hoy. Si las mujeres no tienen los mismos derechos, simplemente no hay democracia y lo que creemos es una mesa de cuatro patas, en realidad tiene solamente dos.

Las mujeres somos la mitad de la población, por lo que podemos afirmar con alguna certeza que en términos de representatividad, si mejoramos la presencia de las mujeres, estamos haciéndolo con más de la mitad de la población total; O dicho de otra manera, si las mujeres están representadas en los espacios de decisión¹, la representatividad alcanzada cubre mucho más que la mitad de la población.

No obstante lo anterior, quienes adherimos al sistema democrático no hemos sido eficientes para mostrar los beneficios de la democracia, ni hemos realizado los esfuerzos suficientes para que se la reconozca como el sistema ideal para fortalecer los derechos fundamentales, civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales

¹ El concepto de poder, como lo considera *Amelia Valcárcel*, no es sinónimo de dominación, sino capacidad de despliegue de las potencialidades humanas, equipotencia, desarrollo de la libertad y la autonomía. Valcárcel, Amelia, *La política de las mujeres*, Ed. Cátedra, 1997.

de las personas. Tampoco hemos promovido la democracia con la promesa de más felicidad y bienestar cotidiano.

En algunos países de América Latina esa insatisfacción se expresa en la baja de la participación ciudadana —sustento de nuestros sistemas políticos—, lo que en materia de participación electoral ha llevado a una merma importante en los padrones de votación.

Quienes son más reacios a participar en la elección de sus autoridades y representantes son los debutantes en los sistemas democráticos: los jóvenes. También están ausentes las personas de los quintiles más pobres y las ya definidas como desencantadas de la política y del sistema representativo.

Una cuestión distinta pasa con las mujeres, ya que pese a ser marginadas de una manera evidente pero a la vez engañosa, no nos abandonamos a la desesperanza política e insistimos en los requerimientos de igualdad y en la incorporación de nuestras urgencias e intereses a largo plazo en la agenda pública. Esto tiene por resultado que estamos siendo mayoría en los padrones electorales, predominamos en los votos efectivos y en las militancias partidarias.

Las mujeres nos estamos convirtiendo —en más de un sentido— en la «reserva democrática» de nuestros países, ya que sin nuestra participación en el acto ciudadano este quedaría definido solo por las vanguardias políticas y las élites económicas, vale decir, por una aristocracia de nuevo cuño. A pesar de ello, seguimos siendo inferiormente representadas en el sistema.

Los hasta ahora representantes populares en las distintas instancias de decisión, lo han sido desde sus personales perspectivas. Han sido elegidos, muy mayoritariamente, de manera no aleatoria entre los miembros de la comunidad nacional, como varios estudios lo demuestran. Estos sesgos, vinculados a su estatus académico y redes afines, a sus intereses económicos, de carrera política u otros, afectan la producción legislativa o de políticas públicas y la forma de ponerlas en práctica.

Siendo así las cosas, queda de manifiesto que la posibilidad de garantizar la pluralidad de intereses reside únicamente en la incorporación de integrantes de grupos no elitarios a las instancias de decisión, en especial, a las mujeres. Esto, que sin duda es una razón más de fondo relacionada con el malestar existente, constituye un enorme y urgente desafío para la sociedad en su conjunto, el cual si bien involucra prin-

principalmente a las propias mujeres, incluye también a toda la ciudadanía, a las organizaciones y demás actores políticos, sociales y culturales.

Desde mi punto de vista se tiene que entender, de una vez por todas, que las desigualdades —entre ellas la de género, la más amplia de todas— están socavando las bases del sistema democrático. Es por ello que postulamos apurar la equidad para asegurar la permanencia del sistema. Igualdad, para salvar la democracia.

En tiempos de las luchas sufragistas en varias naciones americanas, al ver que tambaleaba el soporte del sistema político debido a la apatía electoral, se aceptó como medida de emergencia otorgar el derecho a voto a las mujeres. Hoy ocurre lo mismo con las poblaciones jóvenes.

Pero la ciudadanía plena va más allá de la emisión del voto, y sobrepasa la existencia y conocimiento de canales institucionales de participación. Implica tomar decisiones responsables respecto a las necesidades de oferta y calidad de la atención en salud; a la ética del Estado en cuestiones como derechos sexuales y reproductivos; atención y prevención del VIH/SIDA; modernización y calidad de la educación; acceso amplio y oportuno a la justicia; protección de derechos, instituciones garantes de igualdad; fiscalización ciudadana y participación política igualitaria.

Un primer indicio del proyecto de igualdad se encuentra aparejado como principio al modelo de Estado liberal del siglo XIX, que legitima la distribución de los bienes de la sociedad a base de que todos tengan las mismas oportunidades para alcanzarlos y explica las desigualdades en los deméritos de cada cual. Sin embargo, las mujeres también fueron invisibles ante esta nueva forma de Estado, que reconocía a todos y no a todas².

Más allá del derecho de las mujeres, está el merecimiento de ser incluidas. Han luchado por la democracia y sin embargo han debido transar en el mercado político sus derechos. Han debido *utilizar la utilización* que se ha hecho de ellas.

En varias de nuestras repúblicas, el avance democrático estuvo a merced del cálculo político de los distintos sectores. Los conservadores temían que las mujeres votaran por partidarios de la clase obrera y no creyentes (puesto que junto a las mujeres de clases ilustradas, las había de las clases populares), y los partidos de izquierda temían que si se les concedía el derecho a voto, harían triunfar a los conservadores. En

2

general, se temía que ese ingreso a la vida cívica las hiciera abandonar sus deberes para con el hogar y la familia. Muchos han estimado que la lucha de las sufragistas solo permitió que las mujeres obtuvieran el derecho a votar por hombres.

Todo sabemos que, pese a que en la Revolución Francesa destacó Olympe de Gouges (1748-1793) por su contribución en la lucha por las ideas republicanas, eso no obstó que fuera condenada a la guillotina por sus propios compañeros de lucha, al exigir ella que los principios de libertad, igualdad y fraternidad se cumplieran efectivamente. Desencantada por la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, que excluía a las mujeres, Olympe escribió «Los Derechos de la Mujer y la Ciudadana»³.

Un último ejemplo de lo que venimos afirmando queda ilustrado en el hecho de que, en los países latinoamericanos que sufrieron asonadas militares, no obstante el arduo y valiente trabajo de las mujeres en la lucha por la recuperación del Estado de Derecho, una vez logrado este, instaló solo a los hombres en el poder.

La democracia de estos días habla en voz baja, pero debe subir el tono y comprometerse a saldar sus deudas. Hoy la ciudadanía está dispuesta a cobrarlas. Pongámonos al día, antes de que nos veamos avergonzados de que su languidez desidiosa haga que sea aplastada. Queremos advertirlo.

Cuando hacemos pactos y acuerdos «entre iguales», debemos verificar si alguien está quedando fuera, si no es así, significa que al-

³ Gouges describe en el preámbulo de su proclamación las dimensiones políticas y de acción del pensamiento feminista, «Las madres, las hijas, las hermanas, representantes de la nación, piden ser constituidas en asamblea nacional. Considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una solemne declaración de los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer a fin de que esta declaración, constantemente presentada a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes a fin de que los actos del poder de las mujeres y los del poder de los hombres, pudiendo ser comparados a cada momento con la finalidad de la institución pública, sean así más respetados a fin de que las reclamaciones de las ciudadanas, fundadas desde ahora en principios simples e incontestables, colaboren siempre en el mantenimiento de la constitución, de las buenas costumbres, y en la felicidad de todos». Milagros Rivera, «Nombrar el Mundo en Femenino» (1994, p 53)

gunos son más iguales que otros, como satirizó George Orwell⁴ en el siglo pasado. Y claro, la verdad ineludible es que no existe la igualdad asimétrica; no hay equidad si el resultado final es el desequilibrio; ; no hay libertad en el sometimiento.

Hemos observado muchas veces cómo, argumentos con un feble o ningún fundamento, han tenido la fuerza para obstruir acuerdos e iniciativas relacionadas con redistribuir el poder y compartir la democracia. Así ha ocurrido con las minorías étnico-culturales, las minorías sexuales, las mujeres —minoría desde el punto de vista sociológico pero no numérico— y otras identidades discriminadas.

Ya hemos dicho que no es cuestión de diseño democrático, de estructuras, sino de la praxis democrática que pone contenido a las instituciones, normas y otros factores del ordenamiento social. La democracia no necesita ser sustituida por otros sistemas. Solo debe corregir sus carencias y tener la valentía de *aggiornarse* y adaptarse a las nuevas demandas que surgen del progreso de la humanidad, como es el reconocimiento de los derechos humanos.

Hay que decir que la ciudadanía es un diálogo continuo a través del cual se transan intereses entre el Estado y los habitantes de la polis. Cuando el diálogo se detiene o una de las partes deja de escuchar a la otra, se originan trayectorias y resultados dispares.

Hemos desarrollado nuestro pensamiento político sobre la base de igualdades incompletas, solidificando una cultura excluyente, que se da instituciones que legitiman las relaciones de dominio/sometimiento a fin de funcionar en forma también excluyente.

Recuperar el prestigio de la democracia para promover una ciudadanía activa que sustente la política de las naciones significa incluir a la mitad del mundo que ha estado en los márgenes, una mitad que también contiene a representantes de otras exclusiones. De este modo, incluir mujeres en los espacios de decisión es hacer que esté representada toda la humanidad.

Se sabe que las leyes de igualdad no son un fin en sí mismas, sino un medio para corregir las discriminaciones, hasta alcanzar la igualdad por convencimiento democrático. Si no se está a favor de la igualdad, simplemente no se es demócrata.

⁴ George Orwell, *Rebelión en la granja* (1945).

Los gobiernos paritarios han sido un gran paso. Ahora, como se ha dicho insistentemente, se trata de superar la paridad formal y avanzar a la paridad real, que significa que no solo estamos ahí para ser ministras o desempeñar otros cargos públicos, sino además para cambiar las agendas de la política; no solo para hacer de buenas gestoras mientras los hombres diseñan las políticas (las más de las veces, sin incluir los puntos de vista de las mujeres).

La parálisis general de los partidos políticos y el subdesarrollo general de la democracia puede convertirlos en irrelevantes al no haber sabido adaptarse a tiempos globales. Los partidos políticos están empezando a perder su repercusión democrática, aunque podrían recuperar una considerable estatura como fuerzas democráticas si adaptaran varias de sus prácticas, sintonizándolas con la emergente relevancia de los derechos humanos y la real igualdad de oportunidades para todas las personas.

Los círculos oficiales y las organizaciones de la sociedad civil por lo general han logrado más progreso en reconocer y adaptar sus actividades al cambio; los hechos recientes en España y en otros países de Europa y también en Chile dan cuenta de eso. Si los partidos pudieran actuar de modo similar, podrían contribuir significativamente a su propia reactivación.

En el mundo occidental moderno la democracia no se ve posible sin los partidos políticos. Su existencia ha sido necesaria para la organización y activación de la voluntad política de la ciudadanía, garantizando el pluralismo. Pero las funciones de los partidos con relación a la democracia han caído en desuso, ya sea por desintegración de la conciencia colectiva nacional o por el desarrollo de canales directos de interlocución sociedad civil–Estado. Por lo demás, la estructura y el funcionamiento no democráticos al interior de los partidos, o su concepción patrimonialista de la política, complementan la explicación de la actual disfuncionalidad de tales partidos con relación a la democracia, como reseña Giddens.

Algunas cuestiones a las que deberían abocarse los partidos políticos⁵

⁵ Algunas de estas ideas se basan en propuestas vertidas en la Conferencia «Partidos Políticos en las Américas: Desafíos y Estrategias.» Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (INDI) y Ministerio de la Presidencia de Chile, Marbella, Chile, Agosto de 1995.

para situarse en el contexto actual, globalizador, intercomunicado, de conocimiento de derechos, demandante de la inclusión:

1. Mayor apertura y democratización interna partidaria: mayor participación de mujeres jóvenes, mujeres de minorías y mujeres en general, apuntando a la paridad de género en los niveles de decisión.

2. Modificación de los sistemas electorales en aquellos países en que sea necesario, para lograr una mayor representatividad en la dirigencia, especialmente en términos de género. La selección de los sistemas electorales debe hacerse considerando las necesidades de paridad e inclusión.

3. Los partidos políticos deben ofrecer un marco ideológico concreto que facilite la identificación del ciudadano con el partido político. Por ejemplo, incluir la posición de género en su Declaración de Principios, estatutos y otros instrumentos normativos.

4. Los partidos políticos deben acercarse más a la ciudadanía, mediante la capacitación de líderes de la comunidad y realización de asambleas abiertas para discutir la contingencia y necesidades prácticas relacionadas con ella.

5. El proceso político, especialmente las campañas electorales, deben servir como mecanismo para compartir información y conocimientos entre la ciudadanía y los partidos, motivando a la participación y asociatividad.

6. Debe fomentarse el diálogo entre los partidos políticos para lograr una mejor gobernabilidad.

7. Los partidos políticos deben buscar la renovación de sus líderes y los criterios para elegirlos (paridad, inclusión).

8. Transparencia, control y límites en el financiamiento de los partidos políticos, en especial de las campañas, de modo que sean justos los recursos que se distribuyan entre las que promueven candidaturas femeninas y masculinas.

9. Más allá de las normas, es fundamental que la dirigencia responda a las exigencias éticas y morales convenidas, para rescatar la dignidad de la política.

10. Actualizar periódicamente los estatutos y otras bitácoras partidarias, con participación de mujeres, hombres y representantes de minorías, en número equilibrado.

En resumen, lo que se requiere, como señalara la ahora ex - Directora Ejecutiva de ONU Mujeres y ex - Presidenta de Chile Michelle Bachelet es de: «*políticas, recursos y leyes, que garanticen que las mujeres puedan estar mejor representadas en la política de sus respectivos países*».

Frente a un nuevo orden social y a una democracia que se propone mejorar, los partidos políticos no pueden seguir siendo los mismos.

Que las mujeres desarrollen su potencial y autonomía son condiciones *sine qua non* para hacer realidad una sociedad que supere los errores históricos. Esto debe atravesar las estructuras políticas a todo nivel. Las mujeres siguen teniendo una representación minoritaria en casi todos los niveles de los organismos gubernamentales y legislativos. En algunos países se ha producido incluso una alarmante y considerable merma en el número de mujeres que integran estos últimos.

Los tradicionales hábitos de trabajo, los mecanismos y las prácticas de la mayoría de los partidos políticos y de las estructuras parlamentarias, como asimismo la cultura política y los sistemas electorales que relegan a la mujer hacia la periferia del poder, son barreras cuyo derrocamiento debe ser tarea central de los propios partidos.

Cualquier política de igualdad de oportunidades requiere de una estrategia de cambios de largo, mediano y corto plazo, con una revisión profunda de la concepción de sociedad, democracia y derechos humanos, que respaldarán el discurso y quehacer de las colectividades. Entre las medidas de corto plazo está la instalación de medidas de acción positiva.

El impedimento al desarrollo de las mujeres obstaculiza el avance de la sociedad en que viven también los hombres. Parafraseando la sentencia de Peguy, podemos decir: *la democracia será con igualdad de derechos entre mujeres y hombres, o no será.*

II. MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

MEDIDAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Marcela Ríos y Elizabeth Guerrero

EL AUMENTO Y FORTALECIMIENTO de la representación política de los grupos de la población que tradicionalmente han estado excluidos de la esfera pública, y particularmente de las mujeres, es una de las preocupaciones permanentes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Para avanzar en esa perspectiva, se ha reconocido como una estrategia prioritaria de acción el establecimiento de medidas de acción afirmativa, entendidas estas como una medida temporal destinada a favorecer a un determinado grupo para sortear las barreras que le impiden alcanzar la plena igualdad, en este caso, en términos de representación política.

Este tipo de medidas son necesarias justamente en aquellas esferas o ámbitos donde se reconoce y evidencia que existen desigualdades estructurales y sistémicas que afectan a grupos y categorías de personas —más allá de sus especificidades y características individuales—, tales como adscripciones sociales, identificaciones étnicas, religiosas, raciales o de género. Para entender y discutir la importancia y necesidad de la existencia de medidas de acción afirmativas, es preciso en primer lugar reconocer la existencia de estas desigualdades estructurales que se traducen en inequidades, afectando de manera distinta a ciertos grupos de la población. Para quien no sea capaz de ver estas desigualdades, la existencia de estas medidas le parecerá una discriminación ‘negativa’ más o, dicho de otra forma, le parecerá que se va a favorecer a un grupo en desmedro de otro, sin entender que ambos no tienen las mismas posibilidades de alcanzar la igualdad, y que en este caso no existe el deseo expreso de perjudicar a un grupo de la población, sino que precisamente de lo que se trata es de asegurar que todos tengan las mismas oportunidades efectivas. Por otro lado, si no existieran estas desigualdades estructurales, este tipo de medidas no tendría sentido y

podría pensarse en otras formas de mejorar el acceso de los distintos grupos a los espacios en los que no están debidamente representados, pero dado que existen, se requiere de acciones que apunten a superarlas.

Junto a lo anterior se encuentra el hecho de que estas desigualdades estructurales y sistémicas no son iguales para todos los grupos sociales, ni operan de la misma manera ni a través de los mismos mecanismos de exclusión en todas las sociedades, en todo momento y para todas las esferas institucionales. Por lo tanto, no es posible pensar que un mismo tipo de acción afirmativa sea aplicable en todas partes y para todos los grupos. No es lo mismo pensar en qué hacer para lograr la incorporación de personas de menores ingresos, por ejemplo a la educación superior, que pensar en cómo enfrentar la exclusión racial o la segregación de ciertos grupos religiosos que puedan estar concentrados geográficamente, que tienen una historia, una lengua, una particularidad y no necesariamente están dispersos en toda la sociedad.

En el caso de la representación política, precisamente la principal limitante para la discusión acerca de las medidas de acción afirmativa es la falta de comprensión o más directamente la invisibilización de las desigualdades estructurales y sistémicas que afectan a más de la mitad de la población. De esa manera, las inequidades existentes se asocian más bien a situaciones o decisiones particulares de cada individuo, en este caso, de las propias mujeres. Ellas no tendrían los mismos derechos porque no los quieren o porque no están dispuestas a hacer lo que haya que hacer para conseguirlos, así por ejemplo, no habría más mujeres electas porque no les interesa, o porque no están dispuestas a entrar en una competencia política. Esto hace que para muchos —y también muchas— la demanda por igualdad de género sea una demanda sin fundamento, lo que impide discutir los mecanismos que permitirían a las mujeres alcanzarla. Esta falta de comprensión de la problemática, ha hecho que hasta ahora sea muy difícil avanzar en enfrentar la subrepresentación política de las mujeres en nuestro país.

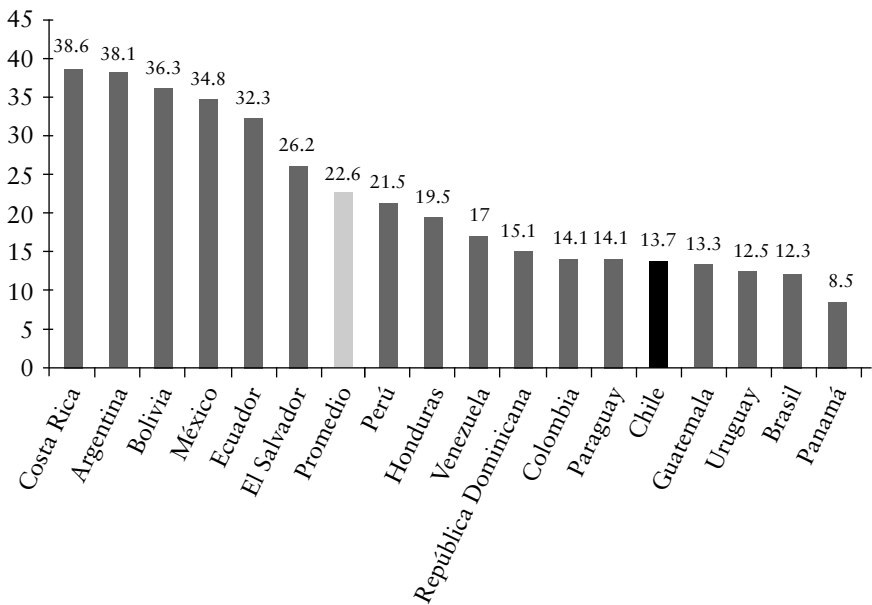
¿DE QUÉ DESIGUALDADES ESTAMOS HABLANDO?

Chile tiene actualmente uno de los más bajos porcentajes de mujeres en cargos electos. Constituyen más de la mitad de la población

y más de la mitad del electorado, pero apenas superan el 13% de los escaños parlamentarios.

Si miramos a la región en su conjunto, vemos que la situación promedio es mejor que en Chile. En América Latina las mujeres ocupan en promedio un poco más del 20% de los escaños en los poderes legislativos. No obstante, aun cuando las mujeres siguen siendo minoría, ha habido un cambio relevante y ascendente en los últimos 10 años.

GRÁFICO 1
Participación de Mujeres en los Congresos de
América Latina (a Febrero de 2013)



Las cifras entregadas corresponden a los congresos unicamerales o al promedio entre las dos cámaras en aquellos países con Congresos bicamerales. Elaboración propia a partir de datos en Unión Interparlamentaria, www.ipu.org

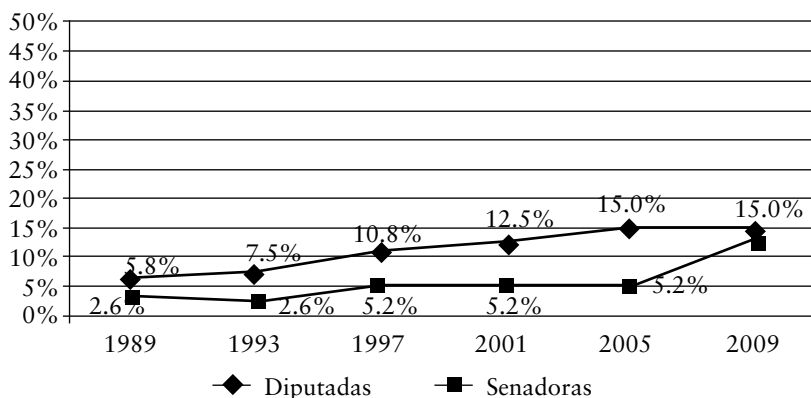
Comparativamente, las Américas están ubicadas en segundo lugar a nivel mundial respecto a representación política de las mujeres, solo debajo de los países europeos, mostrando un significativo aumento en el contexto mundial.

No obstante, estas cifras promedio esconden notables diferencias entre los países. En la región hay países como Panamá que todavía no llega a un 10% de los escaños en el Congreso ocupados por mujeres, mientras que en el otro extremo hay países como Argentina y Costa Rica que bordean el 40%, lo que da cuenta de la heterogeneidad existente en el continente. Asimismo, muestra que hay un conjunto de países que de manera creciente está alcanzando el 30% de representación de mujeres, que corresponde a lo que algunos autores han considerado como porcentaje mínimo para conformar una masa crítica que permita avanzar significativamente hacia una representación política equilibrada en términos de género (Drude Dahlerup, 1988).

Como se observa en el gráfico anterior, Chile está muy por debajo del promedio de América Latina y muy por debajo del promedio de los países desarrollados a los que aspira igualar.

Si bien desde la recuperación de la democracia la participación política de las mujeres ha ido en aumento, la curva muestra un ascenso muy lento, alcanzando a la fecha solo un 15% de la Cámara de Diputados y un 13% del Senado.

GRÁFICO 2
Porcentajes de Mujeres Diputadas y Senadoras en Chile
(1989 – 2009)

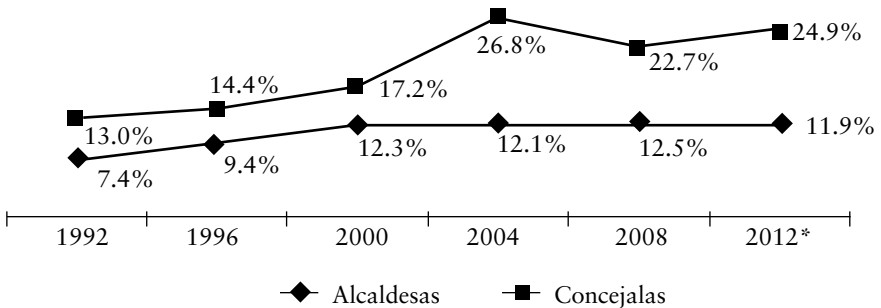


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, a través del sitio elecciones.gov.cl.

La situación en el ámbito local no es mucho mejor. De acuerdo a las últimas elecciones, las mujeres ocupan actualmente el 24,9% de

las concejalías y el 11,9% de las alcaldías. El porcentaje de mujeres concejalas muestra un aumento con respecto a las elecciones anteriores, pero un descenso con relación a las del 2004. El porcentaje de mujeres alcaldesas, en tanto, es menor al alcanzado en las últimas tres elecciones. Estos resultados dan cuenta de que estos avances no siempre son lineales, siendo siempre proclives a sufrir retrocesos.

GRÁFICO 3
Porcentajes de mujeres Alcaldesas y Concejales
(1992 - 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio del Interior, a través del sitio elecciones.gov.cl. Para 2012 se utilizaron datos provisorios del Servicio Electoral, consultado en diciembre de 2012.

La situación reseñada no puede ser explicada argumentando que no hay mujeres preparadas o suficientes para ocupar esos cargos. Los indicadores de desarrollo posicionan a Chile como uno de los países con mejores niveles de desarrollo humano en América Latina¹, los niveles educacionales se encuentran hace años equiparados entre hombres y mujeres y estas cuentan con las credenciales necesarias para ocupar cargos de decisión y postular a cargos electos. La pregunta es entonces por qué un país como Chile tiene tan pocas mujeres en estos cargos y, a partir de ello, por qué se requieren medidas de acción afirmativa.

¹ El último Informe de Desarrollo Humano mundial lo posiciona como el país con el índice de Desarrollo Humano más alto en la región, en el lugar 40 entre 182 países.

¿CUÁLES SON LOS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES QUE LIMITAN LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES?

El diagnóstico acerca de la subrepresentación política de las mujeres está ampliamente analizado. Ello ha permitido entender las causas del bloqueo que enfrentan las mujeres para acceder a estos cargos, tales como los distintos factores que tienen que ver con el funcionamiento institucional y de los sistemas electorales, que son los que traducen los votos en escaños y que funcionan para determinar quién es electo o electa en un sistema electoral, y el comportamiento de los partidos políticos, quienes nominan a los candidatos que se presentan a las elecciones.

Lo que muestra la evidencia es que los factores institucionales tienen una alta incidencia en las probabilidades de las mujeres de acceder a cargos electos. Uno de estos factores que juega un rol clave es el sistema electoral que se utiliza.

Las investigaciones existentes sugieren que los sistemas de representación proporcional son más amigables con las mujeres que los mayoritarios (Norris, 2000). Esto se relaciona en primer lugar con la ‘magnitud del distrito’ o el número de escaños disponibles en cada distrito. El sistema proporcional se diferencia del mayoritario en el mayor número de escaños disponibles. La magnitud del distrito determina a su vez la estrategia del partido para seleccionar a los/as candidatos/as que competirán por esos escaños. Cuando el distrito es uninominal, es decir, cuando se cuenta con solo un escaño, el partido o conglomerado político por definición solo puede ganar un escaño, por lo que no tiene margen para equilibrar la representación de distintos grupos de la población en su lista de candidatos. De esta manera, buscará un candidato que pueda representar al ‘ideario’ de la mayoría, el que en nuestro país suele ser un hombre, blanco y de mediana edad.

Otro elemento tiene que ver con el umbral de votos necesarios para ser elegido o el porcentaje mínimo que se requiere para que ello ocurra. Se considera que los sistemas de representación proporcional con umbrales más altos favorecen más a las mujeres.

El tipo de lista —abierta o cerrada— también influye en las probabilidades de las mujeres de ocupar un cargo. Cuando las listas son cerradas los partidos presentan una lista jerarquizada de candidatos y

CUADRO 1

Variables electorales y sus efectos en la participación femenina

Variables	Más oportunidades para la inclusión de mujeres	Menores oportunidades para la inclusión de mujeres
Magnitud del distrito (número de escaños por distrito)	Magnitud del distrito alta.	Magnitud del distrito baja
Umbral de votos (% mínimo para alcanzar un escaño)	Elevado umbral de votos (5%)	Bajo umbral de votos (1-3%)
Tipo de lista	Lista cerrada y mandato de ubicación	Listas abiertas

Fuente: Ríos y otros (2005) con base en Hunt 2002; Dahlerup 2002.

los electores votan por la lista completa, tal como fue presentada. De acuerdo a la cantidad de escaños que gane cada partido, los integrantes de la lista irán ocupando esos cargos de acuerdo a la jerarquía en la que están ubicados. Si no hay un mandato de designación, es probable que los partidos ubiquen a las mujeres en los últimos lugares de las listas, con lo que estas verán disminuidas sus probabilidades de ser elegidas. No obstante, si hay un mandato de designación, es decir, un mandato para que los partidos en las listas cerradas ubiquen a las mujeres candidatas en los primeros lugares, es posible tener la seguridad de que habrá un piso mínimo de mujeres electas (Jones, 2008).

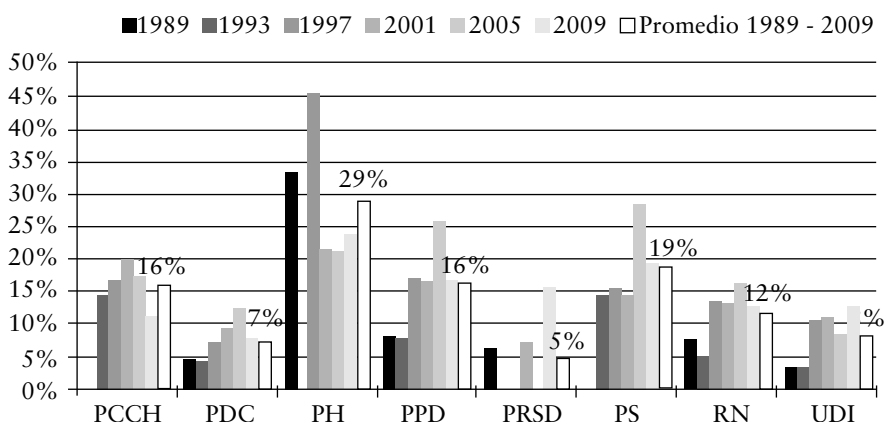
En el caso de las listas abiertas, en cambio, se vota por un candidato individual, con una amplia competencia dentro de los partidos, además de la que se da entre partidos, lo que implica que se requiera una importante cantidad de recursos de distinto tipo para competir, los que muchas veces son escasos para las mujeres dada su reciente incorporación a la arena política.

En el caso de Chile se cuenta con distintos sistemas electorales, siempre con listas abiertas. A nivel municipal tenemos un sistema mayoritario para la elección de alcaldes, y un sistema proporcional con una magnitud que varía entre un distrito y otro entre 6 y 10 escaños para los concejales. En el Parlamento, en tanto, se utiliza un sistema

binominal con un sistema que si bien no es mayoritario, presenta una magnitud de distrito muy pequeña (solo dos escaños por cada uno).

Coherentemente con lo señalado antes, en las alcaldías es donde se encuentra el menor porcentaje de mujeres electas, seguidas por el Senado y la Cámara de Diputados, siendo las concejalías donde se encuentra un mayor número de mujeres (aunque sin llegar al 30%).

GRÁFICO 4
Porcentajes de Mujeres candidatas a la Cámara de Diputados por partido (1989-2009)



Fuente: Informe Auditoría a la Democracia PNUD (en prensa), en base a datos del Ministerio del Interior, disponible desde el sitio <http://elecciones.gov.cl>

Un segundo elemento tiene que ver con el comportamiento de los partidos. Diversos estudios realizados en Europa y Estados Unidos muestran que las políticas y estrategias que usan los partidos políticos para nominar candidatos y candidatas es fundamental para saber quiénes serán realmente electos.

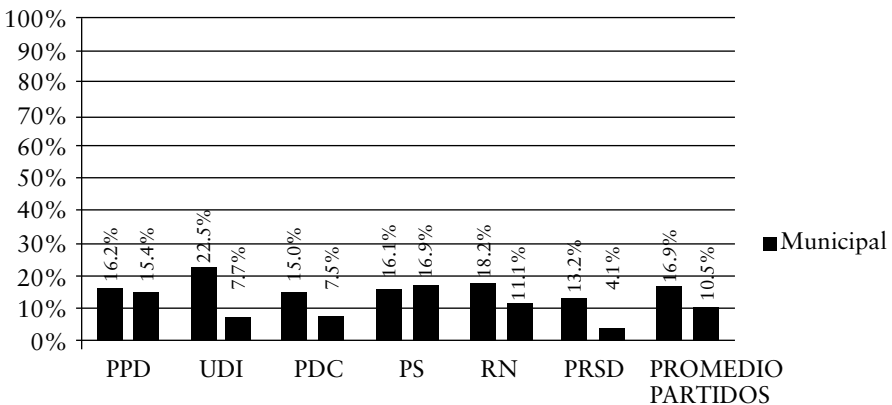
Los partidos son los que definen quiénes compiten y ahí se encuentra el nudo fundamental que determina las posibilidades de acceso de las mujeres a estos cargos. Los partidos son los 'porteros' de la política, los que tienen la llave de entrada para los cargos de elección popular. Al menos en lo que respecta a la primera elección de un candidato,

son los partidos quienes tienen el poder de decidir si ese candidato se presenta o no. Luego, y cuando ya son incumbentes, el margen de maniobra de los partidos puede verse disminuido, pero en la primera entrada su rol es clave.

La evidencia del país es contundente en este sentido: todos los partidos políticos, sin distinción, incorporan en sus listas de candidatas a un escaso número de mujeres.

Como se puede observar, solo el Partido Humanista se acerca al porcentaje del 30% en la nominación de mujeres candidatas, pero este partido no tiene representación parlamentaria. Dentro de los que sí la tienen, hay partidos que históricamente han nominado un porcentaje un poco mayor de mujeres (PPD, PS), pero sin llegar a superar el 25% de los candidatos, en tanto otros como el Partido Radical han llegado incluso a no presentar mujeres en algunas elecciones. Los partidos más grandes y que presentan un mayor número de candidatos por competir en todos los distritos, como la Unión Demócrata Independiente y la Democracia Cristiana, presentan menores porcentajes de mujeres candidatas en sus listas.

GRÁFICO 5
Promedio de mujeres candidatas a elecciones parlamentarias y municipales por partido (1989-2009)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral Chileno: www.servel.cl

El gráfico anterior presenta los promedios de las elecciones municipales y parlamentarias hasta el año 2009. En él podemos observar que en general los partidos presentan mayores porcentajes de candidatas mujeres a las elecciones municipales que a las parlamentarias, lo que se entiende por el mayor número de cargos disponibles y la mayor probabilidad de obtener esos cargos en el caso de las concejalías. El mayor número de escaños disponibles está también asociado a un tema de poder, mientras menor el número de cargos disponibles mayor es la competencia para acceder a ellos; es justamente ahí donde los partidos nominan menos mujeres. Es el caso del Senado, por ejemplo.

El gráfico muestra también que hay partidos que presentan porcentajes bastante más altos que el resto en las elecciones municipales, como la UDI y RN, pero este comportamiento no se mantiene en las elecciones parlamentarias. Esto daría cuenta de estrategias partidarias y estructura de oportunidades distintas para las mujeres según el partido y el tipo de elección.

No obstante lo anterior, se puede apreciar que, en promedio, ningún partido llega al 30% de candidatas mujeres. Este dato permite explicar por qué tenemos tan pocas mujeres ejerciendo cargos de elección popular. Pocas mujeres resultan electas porque pocas mujeres son candidatas, y son los propios partidos los que operan como una barrera importante para la nominación de mujeres.

Las otras barreras que se han identificado son las discriminaciones estructurales que se configuran a partir de los roles y estereotipos de género presentes en la sociedad. Por una parte se encuentra el ámbito doméstico, donde confluyen los roles de madre, esposa y dueña de casa. El mandato tradicional para las mujeres determina que estas sean las responsables casi exclusivas de los quehaceres domésticos y del cuidado de los hijos, de ahí que en su decisión de competir en el ámbito público estas responsabilidades sean parte de los factores que deben tomar en cuenta. (Fox y Lawless, 2005). Asimismo, esta decisión implica la mayoría de las veces una negociación con la pareja, ya que no es posible desarrollar una carrera política sin el apoyo de esta, cuando se la tiene. Para los hombres, estos aspectos tienen menos peso en su decisión por competir, por cuanto ellos, a diferencia de las mujeres, cuentan en general con una mujer que se hará cargo de mantener la casa y los hijos y que los apoyará en la búsqueda de un cargo electoral.

Otro aspecto tiene que ver con la socialización de género. Tradicionalmente se educa a las mujeres con una aversión al riesgo, lo que hace que les cueste más decidirse a entrar a una arena dura e incierta como es la política. Socialmente tampoco es bien visto que una mujer sea ambiciosa, ni menos que manifieste expresamente esa ambición. Eso incide negativamente en la proyección de una carrera política, ya que para hacer frente a los obstáculos que esta presenta es preciso tener un deseo real de obtener un cargo de poder. Por último, el entorno social también influye, debido a que muchas veces las mujeres son desincentivadas a competir por la presión de su entorno que ve en la política un espacio que les es ajeno y hostil, o directamente contrario a la mantención de una vida familiar armónica.

Como consecuencia de lo anterior, las mujeres tienen más dificultades para definir estrategias a mediano y largo plazo en términos de sus carreras políticas, les cuesta visualizar un cargo electo como un objetivo factible de alcanzar, y desarrollar el plan y acciones necesarias para alcanzarlo. Esto se suma a las prácticas de los partidos políticos que no se hacen cargo de estas desigualdades estructurales de base y que más bien asumen un discurso invisibilizador, que postula que las mujeres no compiten simplemente porque no quieren. En otros países, como por ejemplo en los europeos, los partidos que han querido aumentar la cantidad de mujeres candidatas toman estas diferencias de base y trabajan con ellas. Realizan programas de formación, capacitación y de apoyo para las militantes mujeres, de modo que puedan conseguir financiamiento y que las decisiones de sus carreras políticas no sean individuales, sino que estén apoyadas por el entorno, mientras que se imponen medidas estrictas sobre la representación interna de hombres y mujeres en la toma de decisiones y en la selección de candidaturas.

En América Latina también existen ejemplos de partidos políticos que se han impuesto objetivos específicos para enfrentar las barreras estructurales que obstaculizan la igualdad efectiva de género al interior de sus organizaciones: desde esquemas de financiamiento específico para la formación de liderazgos femeninos, hasta medidas de acción afirmativa, existe una amplia gama de medidas que ha demostrado tener efectos positivos para modificar las prácticas partidarias (IDEA 2008).

CUOTAS Y ESCAÑOS RESERVADOS

Como se señaló al comienzo, a partir del reconocimiento de las desigualdades estructurales que afectan la participación política de las mujeres y su acceso a cargos de representación política, a nivel mundial se han buscado distintos mecanismos para enfrentarlas, siendo los más habituales las cuotas electorales de género.

Estas cuotas pueden ser de distinto tipo. Krook (2008) incluye en su definición tres categorías: escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas. Los *escaños reservados* son políticas que, tal como su nombre indica, reservan escaños para mujeres en las asambleas legislativas u órganos políticos. Estas se han usado preferentemente en África, Asia y Medio Oriente. Este tipo de mecanismo es más bien común en países islámicos, donde hay una concepción de las diferencias entre los sexos muy arraigada y donde el razonamiento normativo detrás, justifica la votación separada de hombres y mujeres para representantes también distintos en las legislaturas.

Las *cuotas de partido*, en tanto, son medidas adoptadas de manera voluntaria por los partidos políticos para definir una proporción determinada de mujeres entre sus listas. Estas medidas dicen relación no con los escaños mismos, sino con las listas de candidatos. Este tipo de medidas fueron adoptadas inicialmente en Europa y se han ido extendiendo a otros continentes.

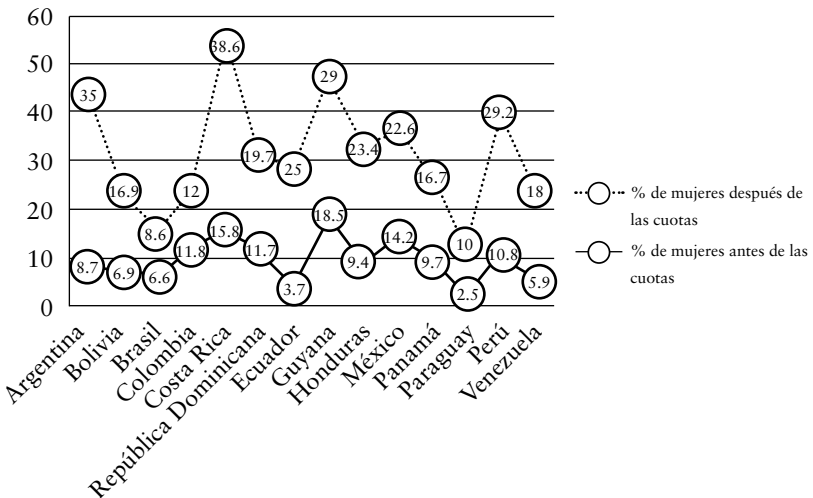
Por último, las *cuotas legislativas*, son medidas adoptadas por los parlamentos para obligar a todos los partidos a nominar una cierta cantidad de candidatas. Al igual que en el caso anterior, esta medida apunta a las listas de candidatos y no a guardar un cupo entre los cargos electos. Este es el tipo más reciente de cuotas de género y se han diseminado en mayor medida en América Latina.

Actualmente más de cien países tienen algún tipo de política de cuotas. El 75% de estas medidas fue promovido en los últimos 15 años (Ríos 2008).

A menudo los argumentos contra las cuotas electorales las confunden con escaños reservados, por lo que es importante aclarar que estos son dos mecanismos totalmente diferentes. Los escaños reservados no han sido utilizados en ningún país de América Latina o Europa.

Otro argumento común en contra de las cuotas es que estas no habrían tenido los frutos esperados. No obstante, la experiencia ha mostrado que las cuotas han sido muy eficientes en América Latina, y han logrado que la región aparezca en segundo lugar a nivel mundial en el indicador sobre representación de mujeres en poderes legislativos, siendo la principal diferencia observable entre países que han aumentado la cantidad de mujeres electas y aquellos que no lo han hecho.

GRÁFICO 6
Porcentajes de mujeres en países de América Latina con
leyes de cuota, antes de la ley y después de la ley



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de www.ipu.org. Para todos los países el año posterior a la ley considerado es el 2009.

No hay país en el mundo que haya llegado a un 30% de participación de mujeres en sus respectivos congresos que no utilice algún sistema de acción afirmativa, sean cuotas voluntarias en los partidos o cuotas electorales por ley.

En el caso de Chile, tres partidos han asumido cuotas voluntarias de género: Partido por la Democracia (40%); Partido Socialista (30%) y Partido Demócrata Cristiano (20%). No obstante, si se observan los datos antes señalados, ninguno de ellos cumple con esta cuota autoimpuesta. Considerando este hecho y la evidencia internacional, la única

opción plausible para aumentar de manera sustantiva el número de mujeres en cargos electos, es instaurar cuotas obligatorias en las listas de candidatos, lo que podría a su vez ser apoyado con otras medidas que contribuyan a superar las barreras descritas.

BIBLIOGRAFÍA

- Dahlerup, Drude. 1988. «From a Small to a large Minority». *Scandinavia Political Studies* 11: 4.
- Fox, Richard y Lawless, Jennifer. «Family Structure, sex role socialization, and the decision to run for office» *Women & Politics*, Vol. 24(4). The Haworth Press, Inc.
- IDEA Internacional. 2008. *Del Dicho al Hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Lima.
- Jones, Mark. 2008. *Leyes de cuotas y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. Las listas abiertas*. En: Ríos, Marcela (editora). «Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina» IDEA Internacional – FLACSO Chile – Ed. Catalonia. Santiago, Chile.
- Krook, Mona Lena. 2008 *La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global*. En: Ríos, Marcela (editora). «Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina» IDEA Internacional – FLACSO Chile – Ed. Catalonia. Santiago, Chile.
- Norris, Pippa. 2000. «Electoral Engineering Voting Rules and Political Behavior» Cambridge University Press.
- Ríos, Marcela y otros. 2005. «Cuotas de Género: democracia y representación» FLACSO Chile – IDEA Internacional. Santiago, Chile.
- Ríos, Marcela (editora). 2008. «Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina» IDEA Internacional – FLACSO Chile – Ed. Catalonia. Santiago, Chile.

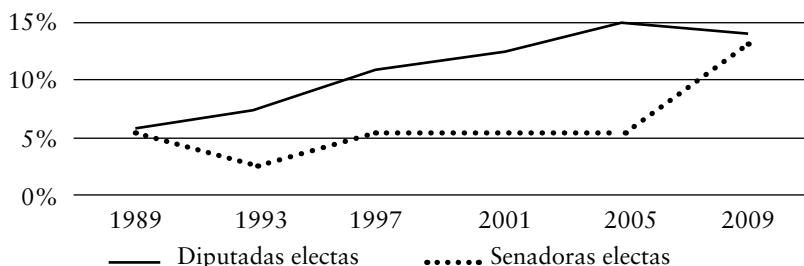
MUJER Y POLÍTICA. CONTEXTO JURÍDICO Y ALTERNATIVAS A UNA LEY DE CUOTAS

Silvia Baeza

I. DIAGNÓSTICO

La participación de la mujer en cargos públicos en la historia de Chile ha experimentado una tendencia al alza, sin embargo al compararla con los promedios mundiales sigue siendo baja.

GRÁFICO 1



Fuente: PNUD. Los porcentajes de senadores consideran el total de escaños ocupados por mujeres una vez finalizadas las elecciones parciales, y desestiman los escaños no determinados por el electorado, como los senadores designados o los vitalicios.

CUADRO 1

Número y porcentaje de mujeres en Cámara y Senado de Chile. 1990-2014

Legislatura	Cámara de Diputados		Senado	
	Nº	%	Nº	%
1990-1994	7	5.83	3	6.38
1994-1998	9	7.50	3	6.38
1998-2002	14	11.60	2	4.25
2002-2006	14	11.60	2	4.25
2006-2010	18	15.00	2	5.26
2010-2014	17	14.16	5	13.15

Fuente: Elaboración David Vásquez V., sobre la base de datos de la Cámara de Diputados y el Senado.¹

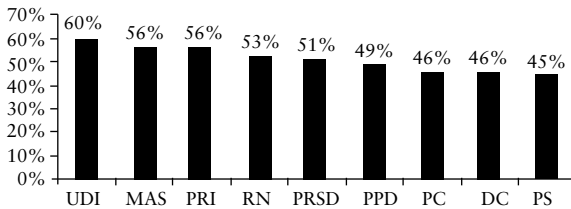
¹ Mariano J. Ferrero. Composición desagregada por sexo y porcentaje de mujeres en el Congreso Nacional de Chile. *Serie Informe N 33-12 BCN*.

CUADRO 2
Porcentaje de participación política de mujeres

Cargo\Año	1995	2000	2003	2006	2011
Ministras	15,8	31,25	16,67	50	18,1
Subsecretarias	3,6	25,9	27,6	48,4	35,4
SEREMIS	7,6	22,9	15,3	38,4	n/d
Intendentas	7,7	23,1	15,4	50	26,6
Gobernadoras	10	30	24	33,3	33,9
Cortes de Apelaciones	27,5	34	35	n/d	n/d ²
Diputadas	7,5	11,7	12,5	15,8	14,2
Senadoras ³	2,6	5,2	5,2	5,2	13,2
Alcaldesas	7,2	7,9	12,6	12,2	12,5
Concejales	12,5	17	17	21,1	22,9

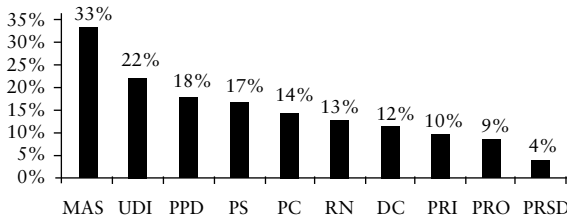
Fuente: Género y política: un análisis pertinente (2006) con datos obtenidos de FLACSO (ICC), SERENAM, Servicio Electoral, Guía Silber, Corporación Humanas, CEPAL. Elaboración propia datos 2011.

GRÁFICO 2
% de militantes mujeres por partido político



Fuente: Elaboración propia a partir de datos SERVEL

GRÁFICO 3
% de candidatas presentadas a alcaldías (municipales 2012) por partido político



Fuente: Elaboración propia a partir de datos ICSO UDP 2012⁴

² n/d: No hay datos disponibles.

³ Se consideran solo los cargos de senadores elegidos democráticamente.

¹²³ Disponible en <http://www.icsoc.cl/wp-content/uploads/2012/08/Informe-final.pdf>

- Los resultados de las elecciones municipales 2012 demuestran que se mantiene un 12,5% de alcaldesas y un 87,5% de alcaldes.
- La electividad de las alcaldesas aumentó en un 25,2%, es decir 1 de cada 4 candidatas fue electa; a diferencia del 2008, en que la razón fue 1 de cada 5 (20%).
- Respecto de las concejales, estas alcanzan un 24,9%. Hay un leve aumento respecto del 2008 (23%). El nivel de electividad aumentó de un 20,6% a un 21,5%⁵.

A nivel mundial el promedio mundial de participación femenina es de 19,7% en Cámara Única o Baja, y de 18,7% en Cámara Alta o Senado.

Por su parte, los promedios regionales aportan la siguiente información: en los Países Nórdicos las mujeres representan el 42% en la Cámara Única o Baja, en los Estados Árabes representan un 11,3%. En América la participación femenina alcanza a un 22,6% en la Cámara Única o Baja y 23,4% en la Cámara Alta o Senado.

CUADRO 4
Representación de mujeres en parlamentos

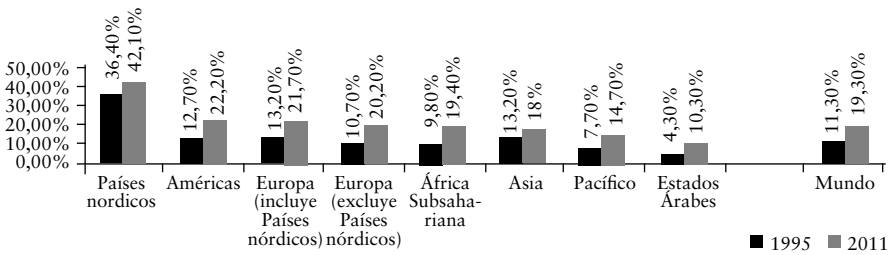
	Cámara única o baja	Cámara alta o Senado	Ambas cámaras combinadas
Promedio mundial	19,7%	18,7%	19,5%
Promedios regionales	Las regiones están clasificadas en orden descendiente de mujeres en parlamentos unicamerales o en la cámara baja del Parlamento. Las agrupaciones regionales utilizadas son las de la UIP (Unión Interparlamentaria).		
Países nórdicos	42,0%	-	-
Américas	22,6%	23,4%	22,7%
Europa OSCE (países nórdicos incluidos)	22,6%	21,1%	22,3%
Europa OSCE (países nórdicos no incluidos)	20,8%	21,1%	20,9%
África Subsahariana	20,4%	19,4%	20,2%
Asia	18,3%	14,3%	17,9%
Pacífico	12,4%	34,8%	14,9%
Estados Árabes	11,3%	7,3%	10,7%

Fuente: ONU Mujeres. Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. Mujeres en la Política 2012. Situación a 1 de enero de 2012.

⁵ Resultados Elecciones Municipales 2012. Elaborado por ComunidadMujer en base a datos de www.elecciones.gob.cl. Disponible en <http://www.comunidadmujer.cl/2012/11/queremos-compartir-contigo-una-gran-noticia/>

GRÁFICO 4

Promedios Mundiales y Regionales de Mujeres Parlamentarias (1995-2011)



Fuente: Elaboración Propia a partir de datos de www.ipu.org

- Hay un alza en los promedios de participación femenina entre los años 1995 y 2011.
- Los países nórdicos mantienen el liderazgo que históricamente han detentado en la materia
- El promedio mundial en este período aumentó de un 11,3% a un 19,3%.

2. EL AUMENTO DE PARTICIPACIÓN Y LOS MECANISMOS DE ACCIÓN AFIRMATIVA

Frente a estas alzas es dable preguntarse qué factores han influido principalmente en ellas, y qué medidas han adoptado los Estados en orden a incentivar un aumento de la participación femenina.

La medida más popular a la hora de plantear herramientas de política pública tendientes a aumentar la participación femenina ha sido la aplicación de leyes de cuotas.

Se suele afirmar que estas leyes serían la explicación del aumento en referencia, , sin embargo, de los doce países de la región en que se aplicó una ley de cuotas⁶, solo se han observado resultados satisfactorios en dos de ellos. . Hay casos incluso en que, a pesar de haberse instaurado estas medidas, se ha producido una notoria disminución en las tasas de participación femenina (Brasil, Panamá, Honduras).

⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, Colombia, Ecuador, Panamá, México, Paraguay, Perú y República Dominicana

CUADRO 5

Nivel de participación femenina en relación al año de la implementación de una ley de cuotas.

País	Año	Cupo (%)	Participación al 2011
Argentina	1991	30%	37,4%
Bolivia	1997	30%	25,4%
Brasil	1997	30%	8,6%
Costa Rica	1996	40%	38,6%
Colombia	2000	-	12,7%
Ecuador	2000	30%	32,3%
Honduras	2000	30%	18,0%
México	1996	30%	26,2%
Panamá	1997	30%	8,5%
Paraguay	1996	20%	12,5%
Perú	2001	30%	25,4%
República Dominicana	1997	25%	20,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del BID y de la UIP.

3. IDENTIFICANDO BARRERAS

- a) **Institucionalismo:**
 - Los partidos políticos operan como un "selectorado":
 1. Confeccionan las listas de candidatos, teniendo el poder de potenciar a los futuros líderes políticos.
 2. Las decisiones adoptadas procuran maximizar su beneficio electoral.
 3. Tienen poder para, al menos, dar el primer paso para revertir la situación de subrepresentación en que alegan encontrarse muchas mujeres.
 - En un ranking mundial, conformado por los 20 países con mayor presencia femenina en los parlamentos, a diciembre de 2011, la tendencia general es que este aumento esté dado por la adopción de cuotas partidarias que los propios partidos deciden darse voluntariamente.

CUADRO 6
Ranking mundial de los 20 países con mayor presencia
de mujeres en los Parlamentos

País	% de mujeres en el parlamento	Tipo de cuota utilizada
Ruanda	56% (2008)	Ley de cuotas
Suecia	45% (2010)	Cuotas voluntarias de partidos
Sudáfrica	45% (2009)	Cuotas voluntarias de partidos
Islandia	43% (2009)	Cuotas voluntarias de partidos
Noruega	40% (2009)	Cuotas voluntarias de partidos
Dinamarca	39% (2011)	sin cuotas
Bélgica	39% (2010)	Ley de cuotas
Costa Rica	39% (2010)	Ley de cuotas
Holanda	39% (2010)	Cuotas voluntarias de partidos
Argentina	39% (2009)	Ley de cuotas
Mozambique	39% (2009)	Cuotas voluntarias de partidos
Angola	39% (2008)	Ley de cuotas
España	37% (2008)	Cuotas voluntarias de partidos
Finlandia	37% (2003)	sin cuotas
Tanzania	36% (2010)	Ley de cuotas
Uganda	34% (2011)	Ley de cuotas
Alemania	33% (2009)	Cuotas voluntarias de partidos
Nueva Zelanda	32% (2005)	Sin cuotas
Austria	28% (2008)	Cuotas voluntarias de partidos
Afganistán	28% (2010)	Ley de cuotas

Fuente: Elaboración propia con datos de Quota Project. Internacional IDEA. Información disponible en: <http://www.quotaproject.org/index.cfm> (Diciembre, 2011)

El 60% de los países con mayores índices de participación femenina en política corresponde a países que, o bien tienen cuotas partidarias voluntarias, o bien no tienen ley de cuotas.

CUADRO 7
Países con ley de cuotas

Sistema empleado	Países	Porcentaje en los 20 países con mayor participación femenina en el mundo
Ley de cuotas	Ruanda, Bélgica, Costa Rica , Argentina; Angola, Tanzania, Uganda; Afganistán	40%
Sin leyes de cuotas	Dinamarca, Finlandia; Nueva Zelanda	15%
Cuotas voluntarias a partidos	Suecia; Sudáfrica, Islandia, Noruega, Holanda; Mozambique; España; Alemania, Austria	45%
Países sin ley de cuotas o con cuotas voluntarias	Dinamarca, Finlandia; Nueva Zelanda; Suecia; Sudáfrica, Islandia, Noruega, Holanda; Mozambique; España; Alemania, Austria	60%

Fuente: Elaboración propia con datos de Quota Project. Internacional IDEA. Información disponible en: <http://www.quotaproject.org/index.cfm> (Diciembre, 2011)

- **b) Modernización Cultural**

- La clásica teoría de la modernización, que asociaba desarrollo económico con desarrollo democrático y mejoras en los índices de participación femenina, ya no tiene validez (tigres asiáticos).
- Según Norris⁷, si predomina una cultura donde los roles de género son intercambiables, esta provee un clima donde los derechos y oportunidades existentes detentan mayores probabilidades de traducirse en una realidad, a través de prácticas concretas.
- A través de un análisis de regresión, Norris indica que a medida que aumenta el período en que las mujeres han ejercido

⁷ Pippa Norris. (2004). Op cit.

el derecho a voto, aumenta también el grado de participación femenina en la esfera política⁸.

- Un factor gravitante en la baja participación dice relación con las responsabilidades domésticas, por la dificultad que presenta el equilibrar la vida familiar con las responsabilidades laborales y políticas⁹. Es decir, se reafirma la tesis de que mientras no se logre intercambiar estos roles se mantendrá la dificultad para la mujer de ingresar a estos ámbitos (relación CEP 2012).
- Los principales argumentos de las mujeres para no participar son de carácter cultural
- Se argumenta también la falta de recursos económicos.
- Después de ellos se observa recién la falta de apoyo de los partidos y a continuación se agrupa un conjunto de factores relacionados con la falta de capacitación o la inseguridad personal a la hora de asumir cargos de relevancia política.

⁸ A lo largo de la historia, las diferentes sociedades han ido definiendo los roles que corresponden a hombres y mujeres. Así, históricamente la mujer se desempeñó mayoritariamente en el ámbito privado familiar, dedicada al cuidado de la familia y el hogar, con la dedicación de tiempo y responsabilidades que ello implica, tratándose de un trabajo generalmente no remunerado. El hombre, por su parte, ha estado ligado históricamente al ámbito público y social, a labores desarrolladas generalmente fuera del hogar, a la producción y administración de los recursos y al trabajo físico. Si bien en los últimos años se han producido cambios relevantes en las estructuras y modelos familiares, principalmente originados en la incorporación de la mujer al mercado laboral, es una realidad innegable que esta sigue detentando la mayor responsabilidad en el cuidado del hogar y la crianza de los hijos. Petra Durstewitz. La perspectiva de género en las microfinanzas. (2000) *Proyecto Sistema Financiero Rural GTZ/FONDESIF*. Disponible en: <http://www.microfinanzas.org/uploads/media/1227.pdf>. (Julio, 2012)

⁹ En este sentido, ver Julie Ballington. (2008) *Igualdad en la Política: un estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos. Serie Informes y Documentos N° 54*. Unión Interparlamentaria, Ginebra, pp. 17-18.

CUADRO 8
Elementos disuasivos de la participación de las mujeres
en la política.

Elementos disuasivos para mujeres	Calificación total	Elementos disuasivos para hombres	Calificación total
Responsabilidades domésticas	3.4	Falta de apoyo del electorado	2.9
Actitudes culturales prevalentes sobre los papeles de la mujer en la sociedad	3.3	Falta de financiamiento	2.7
Falta de apoyo de la familia	3.2	Falta de apoyo de partidos políticos	2.7
Falta de confianza	3.2	Falta de experiencia en funciones de «representación»: hablar en público, relación con el electorado	2.7
Falta de recursos financieros	3.1	Falta de confianza	2.6
Falta de apoyo de los partidos políticos	3.1	Falta de educación	2.5
Falta de experiencia en las «funciones de un representante»: hablar en público, relaciones con el electorado	3.1	La política se percibe como «sucias» o corrupta	2.5
Falta de apoyo del electorado	3.0	Falta de apoyo de apoyo de la familia	2.4
Falta de apoyo de los hombres	3.0	Falta de apoyo de otros hombres	2.3
Falta de apoyo de otras mujeres	2.9	Falta de apoyo de las mujeres	2.1
La política se percibe como sucia o corrupta	2.9	Responsabilidades domésticas	2.1
Falta de educación	2.8	Inquietudes sobre seguridad	2.1
Preocupaciones sobre la seguridad	2.5	Actitudes culturales prevalentes sobre los roles del hombre en la sociedad	2.0
Religión	2.3	Religión	1.8

Fuente: «Igualdad en la Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos Reportes y Documentos N° 54, Unión Interparlamentaria, año 2008.

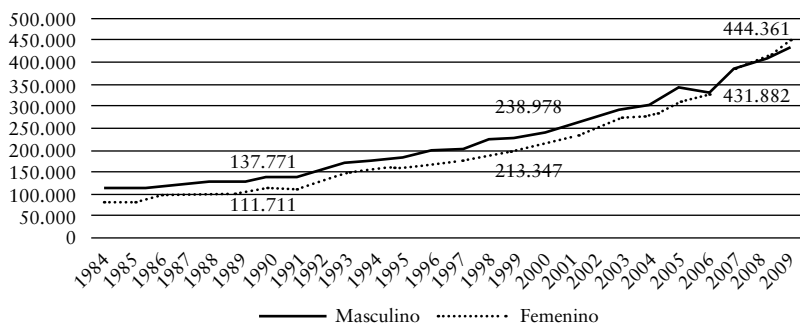
- **c) Igualdad de oportunidades o igualdad de resultados**

Al señalar que los índices actuales son bajos y para determinar si se requiere de medidas para revertirlos, es fundamental entender cuál es el objetivo perseguido con un incremento en la participación femenina ¿Buscamos igualdad de oportunidades o igualdad de resultados?

- La igualdad ante la ley es incuestionable en el contexto de una sociedad abierta, democrática y pluralista.
- La igualdad de estatus es un efecto esperado de la consolidación de la igualdad de oportunidades (mercado laboral, educación y valoración social de la mujer en general).

En *educación* este desequilibrio se ha visto aminorado, incrementándose los niveles de escolaridad femenina, no solo a nivel país sino en toda la región. De hecho, en Chile las tasas de matrícula de las mujeres son iguales o superiores a la de los hombres en todos los niveles educativos.

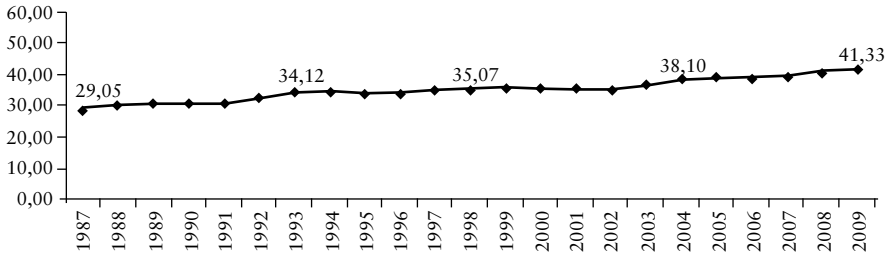
GRÁFICO 5
Evolución de la Matrícula Total Universitaria por Género



Fuente: Mineduc

En materia de empleo, en cambio, las mujeres aún presentan una baja participación laboral y mayores tasas de desempleo.

GRÁFICO 6
% de Participación femenina en la fuerza laboral (1987-2009)



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE.

4. RANKING GLOBAL DE IGUALDAD DE GÉNERO DEL FORO ECONÓMICO MUNDIAL

Chile se encuentra en el lugar 87 de 135 países (el 2011 estaba en el lugar 46) y los aspectos en que han disminuido sus tasas de igualdad son precisamente los relacionados con las áreas laboral y política (lugares 110 y 64 del ranking), mientras que en educación y salud se encuentra en los lugares 32 y 1 respectivamente.

Es destacable que, según los datos del informe, los 7 países con mejores índices en el ranking global y de participación política son naciones que no han adoptado leyes de cuotas obligatorias para mujeres en sus parlamentos. Así, Islandia (1), Noruega (3) y Suecia (4) tienen sistemas de cuotas voluntarias de partidos mientras que Finlandia (2), Irlanda (5), Nueva Zelanda (6) y Dinamarca (7) no tienen leyes de cuotas en absoluto.

5. LOS SISTEMAS DE CUOTAS Y SUS PRINCIPALES OBJECIONES

1. Mecanismos de acción afirmativa vulneran el principio de igualdad universal que constituye uno de los pilares fundamentales de las democracias modernas porque establecen en el derecho un trato desigual.¹⁰
2. La exigencia de resultados en términos porcentuales («cuotas») resulta además una medida de discriminación inversa, así, al in-

¹⁰ Serie Mujer y Desarrollo número 108, Cepal.

- tentar eliminar la desigualdad de determinados grupos, realiza la acción inversa respecto del grupo supuestamente dominante.
3. Constituyen una intervención en la autonomía e independencia de los grupos intermedios —partidos políticos— al privarlos de libertad de acción y decisión. Los partidos tienen un régimen jurídico, y en lo que no está previsto en sus normas, deben respetarse las disposiciones constitucionales que les son aplicables en su calidad de grupos intermedios.
 4. El legítimo ejercicio de la libertad política garantizada por la Constitución Política permite a las colectividades presentar a los candidatos que estimen más idóneos para ocupar los respectivos cargos de elección popular.
 5. Los requisitos para ser candidato a diputado o senador emanan de la Constitución. La decisión de un partido de presentar solo candidatos varones o mujeres no puede ser limitada por el legislador, porque estaría imponiendo un requisito adicional.
 6. Desde el punto de vista del elector, se estaría también afectando el ejercicio de su libertad política.
 7. La utilización de cuotas plantea un problema en relación a la selección de los candidatos, ya que gran parte de ellos sería elegido de acuerdo a su sexo y no en relación a sus capacidades o preferencias ciudadanas. Esto puede significar un problema de deslegitimación respecto de candidatas «designadas» y cuyos cupos estarían relacionados con el cumplimiento de una norma y no con los atributos propios de la persona que ejerce el cargo.
 8. La calidad de la representación femenina tampoco está garantizada en las leyes de cuotas, ya que las mujeres podrían ser designadas en relación a las preferencias de las directivas de los partidos con la intención de cautelar intereses de determinados sectores. Al lograr que más mujeres, especialmente escogidas, obtengan escaños, se consigue la adhesión de mujeres simbólicas pero «controlables» por distintos sectores, y con esto, junto con proclamarse defensoras de los derechos femeninos, las instancias de decisión partidaria permanecen inalterables, lo que ocurriría en menor medida cuando los puestos «se los

ganan» las propias mujeres en elecciones competitivas, ya que su independencia es a todas luces mayor. Algunas investigaciones sugieren incluso que las mujeres elegidas mediante cuotas son más leales a los líderes de sus partidos que las que triunfan en escaños abiertos. Estas políticas resultan en la elección de más mujeres pero solo de aquellas que refuerzan el statu quo y no de las que lo desafían¹¹.

9. Lo relevante en una democracia representativa es, en el fondo, quien representa «mis» ideas y no necesariamente quien es «igual» a mí. (varón, mujer, perteneciente a etnia originaria, minusválido, inmigrante, minorías sexuales, etc.)
10. , Si bien la aplicación de cuotas puede responder afirmativamente a la legitimidad del fin y a la idoneidad del medio, no ocurre lo mismo con respecto a la necesidad y a la proporcionalidad, ya que existen medidas que resultan menos gravosas en la búsqueda del mismo objetivo (por ejemplo cuotas voluntarias). El principio de proporcionalidad se realiza aplicando, en términos simples, un «test» que consta de pasos copulativos y escalonados, y que se compone de las siguientes preguntas:
 - **Fin legítimo:** la interferencia con una libertad debe servir a un fin legítimo desde la perspectiva constitucional;
 - **Idoneidad:** interferencia debe ser apta o adecuada para alcanzar dicho fin;
 - **Necesariedad:** la interferencia debe ser la menos restrictiva posible a los derechos fundamentales de entre las alternativas disponibles; y
 - **Proporcionalidad propiamente tal:** la intervención no puede ser excesivamente gravosa.

6. ALGUNAS PROPUESTAS

En el escenario planteado, los incentivos —principalmente económicos— se presentan como una alternativa para aumentar la partici-

¹¹ Krook, Mona Lena, «La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género en una perspectiva global» en «Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina» pp 49 y ss. op cit.

pación femenina, ya que los principales obstáculos mencionados por las mujeres se refieren a falta de recursos, falta de capacitación y altos costos personales que conlleva la actividad política.

- **a) Desde la perspectiva del institucionalismo**

Estas propuestas buscan superar el factor económico que muchas mujeres hoy identifican como una barrera de entrada a la política, a la vez que incentivar a los partidos a considerar la incorporación de candidatas a sus listas, ya que contarían con fondos para asumir campañas más costosas¹².

- Las propuestas de incentivos en materia de financiamiento deberán ser aplicadas de manera temporal —determinado número de elecciones y para candidatas desafiantes— de modo de incentivar el ingreso de las mujeres a la política sin transformarse en el largo plazo en una regla que pueda devenir en barrera que impida la entrada de nuevos actores (jóvenes, adultos mayores, etc.).
- Una vez que las mujeres actualmente desafiantes se conviertan en las «candidatas más ampliamente aceptadas», detenten cargos y tengan altos grados de conocimiento en la ciudadanía, no se justificará un tratamiento diferenciado, que implicaría, en definitiva, una discriminación permanente entre hombres y mujeres.

- **b) Anticipo de fondos para campañas**

- La Ley 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral establece que, al inicio del período de campaña, cada partido inscrito que presente candidatos a las elecciones tendrá derecho a que el Estado aporte en su favor una cantidad de dinero.
- En este aspecto, es posible incorporar un anticipo más generoso

¹² Lo anterior debe considerar además que los recursos destinados por la ley a financiar las candidaturas a cargos de elección popular, tienen su origen en el sistema tributario, que afecta a todos los chilenos. Reseña Legislativa, Libertad y Desarrollo. 29 mayo 2009. Boletín 5553-06. pp 15.

para los gastos de campaña de aquellas mujeres que se presentan como candidatas que desafían a titulares, aumentando el monto del cual puedan disponer para iniciar una campaña, con lo cual se reducen las incertidumbres financieras que acompañan el inicio de una carrera político-electoral.

- **c) Financiamiento de primarias y mecanismos de participación**
 - Adoptar medidas que incentiven la participación femenina, tales como permitir que un determinado número de militantes pueda gatillar la elección primaria cuando la candidata sea mujer.
 - Exigir un porcentaje menor de miembros de la Directiva Central o Consejo General del partido para convocar a primarias o incorporar candidatos a la nómina en caso de que la candidata a la primaria sea mujer.
 - Respecto al límite de gasto electoral para las elecciones primarias, es el 10% del monto total autorizado para una elección general. Para aumentar las posibilidades de que se genere una competencia real, el límite podría ser elevado hasta el 30% en el caso de las candidatas desafiantes, si ellas estuvieran compitiendo con un candidato que está actualmente ejerciendo el cargo; manteniendo el límite en 10% respecto de este último. Se debe establecer expresamente que el aumento del límite no sería aplicable respecto de otros candidatos que ya hayan ejercido los cargos de Presidente, parlamentario o alcalde; pues ya poseen altos grados de conocimiento entre los ciudadanos.

- **d) Financiamiento electoral general**
 - El límite al gasto electoral constituye también una barrera de entrada para las mujeres, que necesitan realizar una mayor inversión, ya sea para desafiar a los candidatos varones, a los «candidatos más ampliamente aceptados», o a los que detentan actualmente los cargos.
 - El aumento del límite al gasto electoral, o derechamente su eliminación para las candidatas mujeres que desafíen en elecciones municipales o parlamentarias a los candidatos hombres

o a las autoridades en ejercicio al momento de la elección, es un buen incentivo para el ingreso de mujeres a la política.

• e) **Desde la perspectiva de la modernización cultural**

En educación, se ha señalado que la tendencia ha logrado equilibrar la participación entre hombres y mujeres. En la actualidad, las tasas de matrícula de las mujeres son iguales o superiores a las de los hombres en todos los niveles educativos.

- Este escenario permitiría disminuir esta «falta de confianza» de las mujeres en sus propias capacidades, dado el aumento de su escolarización y estudios superiores en las generaciones más jóvenes.
- De ahí que los esfuerzos deban enfocarse en la capacitación
- Los beneficios tributarios de la Ley de Donaciones podrían jugar un rol relevante en la formación de nuevas líderes.

En empleo las mujeres presentan una baja participación laboral y mayores tasas de desempleo que los hombres.

- Los esfuerzos en materia de participación laboral femenina han sido múltiples. Sin embargo, quedan pendientes aspectos muy relevantes como el teletrabajo, el «flex time» —que busca compatibilizar la vida familiar con el trabajo—, la cobertura preescolar, los sistemas de guardadoras, etc.
- Se requiere un cambio cultural y medidas tendientes a la compatibilización familia - trabajo, para hombres y mujeres, padres con sistemas de trabajo más flexibles y que gocen de similares derechos que las madres respecto de sus hijos¹³ pueden incorporarse y asumir mayores responsabilidades en la vida familiar, beneficiando el intercambio de roles.
- Tema resistido pero necesario, es la posibilidad de pactar con mayor libertad los sistemas de trabajo, en relación a jornadas, remuneraciones, horarios, vacaciones, etc. de manera tal de poder responder a las disímiles necesidades de cada familia y permitir que estas se organicen más libremente, para poder nivelar la cancha y dar oportunidades de un mayor desarrollo de las mujeres.

¹³ Licencias médicas por enfermedad del hijo, entre otros.

Sobre capacitación, la Ley 19.885 de Donaciones otorga beneficios tributarios y establece que los contribuyentes¹⁴ que efectúen donaciones en dinero a los Partidos Políticos o a los institutos de formación política¹⁵ podrán deducir estas donaciones de la renta líquida imponible¹⁶.

¹⁴ Conforme al artículo 1° son los contribuyentes del impuesto de Primera Categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, contenida en el artículo 1° del decreto ley N° 824, de 1974, que declaren su renta efectiva sobre la base de contabilidad completa y que no sean empresas del Estado o en la que este o sus instituciones participen.

¹⁵ Se entenderá que son institutos de formación política aquellas entidades con personalidad jurídica propia y que sean señaladas por los Partidos Políticos como instituciones formadoras.

¹⁶ Una vez efectuados los ajustes previstos en los artículos 32° y 33° de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Artículo 32.- La renta líquida determinada en conformidad al artículo anterior se ajustará de acuerdo con las siguientes normas según lo previsto en el artículo 41: 1°.- Se deducirán de la renta líquida las partidas que se indican a continuación: a) El monto del reajuste del capital propio inicial del ejercicio; b) El monto del reajuste de los aumentos de dicho capital propio, y c) El monto del reajuste de los pasivos exigibles reajustables o en moneda extranjera, en cuanto no estén deducidos conforme a los artículos 30 y 31 y siempre que se relacionen con el giro del negocio o empresa.

2°.- Se agregarán a la renta líquida las partidas que se indican a continuación: a) El monto del reajuste de las disminuciones del capital propio inicial del ejercicio, y b) El monto de los ajustes del activo a que se refieren los números 2° al 9° del artículo 41, a menos que ya se encuentren formando parte de la renta líquida.

Artículo 33.- Para la determinación de la renta líquida imponible, se aplicarán las siguientes normas: 1°.- Se agregarán a la renta líquida las partidas que se indican a continuación y siempre que hayan disminuido la renta líquida declarada: a) Letra derogada. b) Las remuneraciones pagadas al cónyuge del contribuyente o a los hijos de este, solteros menores de 18 años; c) Los retiros particulares en dinero o especies efectuados por el contribuyente d) Las sumas pagadas por bienes del activo inmovilizado o mejoras permanentes que aumenten el valor de dichos bienes y los desembolsos que deban imputarse al costo de los bienes citados. e) Los costos, gastos y desembolsos que sean imputables a ingresos no reputados renta o rentas exentas los que deberán rebajarse de los beneficios que dichos ingresos o rentas originan; f) Los gastos o desembolsos provenientes de los siguientes beneficios que se otorguen a las personas señaladas en el inciso segundo del N° 6 del artículo 31 o a accionistas de sociedades anónimas cerradas o a accionistas de sociedades anónimas abiertas dueños del 10% o más de las acciones y al empresario individual o socios de sociedad de personas y a personas que en general tengan interés en la sociedad o empresa, uso o goce que no sea necesario para producir la renta, de bienes a título gratuito o valuados en un valor inferior al costo, casos en los cuales se les aplicará como renta a los beneficiarios no afectados por el artículo 21 la presunción de derecho establecida en el inciso primero de dicho artículo, sin perjuicio de lo dispuesto en la oración final de ese inciso, condonación total o parcial de deudas, exceso de intereses pagados, arriendos pagados o percibidos que se consideren desproporcionados, acciones suscritas a precios especiales y todo otro beneficio similar, sin perjuicio de los impuestos que procedan respecto de sus beneficiarios, y g) Las cantidades cuya deducción no autoriza el artículo 31° o que

Igual beneficio, y en los mismos términos, tendrán las donaciones que se efectúen directamente a candidatos a ocupar cargos de elección popular. Las donaciones no podrán superar el equivalente al 1% de la renta líquida imponible correspondiente al ejercicio en el cual se efectúe la donación.

- En este ámbito, es posible incentivar la participación de mujeres desafiantes a los cargos de elección popular aumentando el monto de donaciones que estas puedan recibir, ya sea a través de los partidos, institutos de formación política o directamente, con el objeto de incentivar su nombramiento como candidatas al interior de partidos y la decisión de estas de participar en las elecciones con mayor confianza en materia de capacitación y financiera.

En política, la auto regulación de los órganos de representación, como el Congreso, los Gobiernos Regionales y Municipios, es necesaria en materia de horarios, cobertura de salas cuna, libre negociación de jornadas, etc. A modo de ejemplo, las comisiones de régimen interior del Senado y la Cámara podrían evaluar que en el funcionamiento ordinario del Congreso las sesiones se citen hasta determinada hora, entre otras iniciativas de índole práctico.

- Los partidos políticos también tienen un rol en el cambio cultural. Las cuotas voluntarias, como mecanismos de auto regulación, implican la decisión del propio partido de asignar una cierta participación a las mujeres. Presentan también la ventaja de generar la necesidad para el partido de llenar estos cupos con personas capacitadas y potenciarlas, para luego lograr el cupo de elección.

se rebajen en exceso de los márgenes permitidos por la ley o la Dirección Regional, en su caso. En caso de que el contribuyente sea una sociedad de personas, deberá entenderse que el término «contribuyente» empleado en las letras b) y c) precedentes, comprende a los socios de dichas sociedades. 2º.- Se deducirán de la renta líquida las partidas que se señalan a continuación, siempre que hayan aumentado la renta líquida declarada: a) Los dividendos percibidos y las utilidades sociales percibidas o devengadas por el contribuyente en tanto no provengan de sociedades o empresas constituidas fuera del país, aun cuando se hayan constituido con arreglo a las leyes chilenas b) Rentas exentas por esta ley o leyes especiales chilenas. En caso de intereses exentos, solo podrán deducirse los determinados de conformidad a las normas del artículo 41 bis.

Sociedad Civil. El control de la sociedad civil es relevante ya que debe velar por el cumplimiento de la auto regulación, poniendo en evidencia a quienes no cumplen —sea cual sea el color político del partido incumplidor— y castigando de cara a la opinión pública la falta de compromiso con la palabra empeñada. Sistemas como «*sellos pro-mujer*» o similares, difundidos ampliamente pueden colaborar en el cambio de conducta de los partidos y, en la medida que alguno haga de esta bandera la suya propia, es difícil que los demás no se sumen a exigencias de cumplimiento en un tema de tanta adhesión ciudadana.

CONCLUSIONES

Este informe aborda la situación actual de la participación femenina en Chile, con especial énfasis en el ámbito de la participación política.

Es un tema que concita cada vez mayor interés en la ciudadanía y que requiere abordarse desde distintos puntos de vista, como por ejemplo si es necesario adoptar medidas para equilibrar la representatividad, en qué tipo de cargos, qué tipo de medidas, qué impactos derivados de la adopción de políticas públicas en esta materia estamos dispuestos a aceptar como sociedad, y qué variables, además del género, no pueden quedar fuera de la reflexión.

La representación más equilibrada de hombres y mujeres es atendible, ya que en Chile las mujeres son el 51% de la población y el 52% del electorado. Constituyen además parte importante de las personas con militancia política: en todos los partidos con representación electoral su afiliación supera el 45%.

Como se señaló, en nuestro país la participación femenina en política es baja en relación a los promedios mundiales. En la Cámara de Diputados representan un 14,2% y en el Senado un 13,2%, en circunstancias de que los promedios mundiales son de 19,7% y 18,7% respectivamente. En las alcaldías la representación femenina alcanza un 12,5% y un 22,9% en el caso de los concejos municipales. Las mayores alzas en la participación de las mujeres en el espectro público se observan en los cargos de designación exclusiva por parte del Ejecutivo, con un 18,1% de ministras, 35,4% de subsecretarías, 26,6% de intendentas y 33,9% de gobernadoras.

En los municipios hay un 12,5% de alcaldesas y un 24,9% de

concejalas. En las últimas elecciones municipales la electividad aumentó de 1 de cada 5, a una cada 4 candidatas electas para alcaldesas y de un 20,6% a un 21,5% en el caso de las concejalas.

Así, la evidencia indica que la participación política de las mujeres en Chile ha experimentado un aumento significativo entre los años 1995 y 2011; produciéndose las mayores alzas en cargos de designación exclusiva del Ejecutivo, mientras que en los cargos de elección popular el aumento es bastante inferior.

Es también necesario preguntarse por qué las mujeres postulan a cargos de elección en menor medida que los hombres. Y la respuesta es que los principales obstáculos que parecen inhibir una participación femenina más activa en la vida política están constituidos por la falta de recursos financieros, la falta de capacitación y los costos personales y familiares que esto implica.

Por ello, las propuestas que se plantean como incentivos a su participación intentan responder aminorando estos obstáculos, toda vez que dichas propuestas se refieren al financiamiento electoral, aumentando el límite del gasto en elecciones generales y en primarias e incorporando anticipos más generosos para los gastos de campaña de aquellas mujeres que se presentan como candidatas desafiantes.

Asimismo, se proponen medidas que incentiven la participación femenina en las elecciones primarias, como por ejemplo permitir que un determinado número de militantes pueda ser decisivo en dicha elección cuando la candidata sea mujer y establecer que el porcentaje de miembros de la Directiva Central o Consejo General del partido, necesario para llamar a elecciones primarias, sea menor en caso de que una candidata mujer y desafiante.

En otro orden de ideas, se propone la autorregulación de los órganos de representación política en materia de horarios, cobertura de salas cuna, libre negociación de jornadas, etc. Los partidos políticos pueden también adoptar cuotas voluntarias como mecanismos de autorregulación, con la ventaja de generar la necesidad para el propio partido de llenar estos cupos con personas capacitadas y potenciarlas, para luego lograr el cargo de elección popular. En la autorregulación cobra especial importancia el control de la sociedad civil. Sistemas como «sellos *pro-mujer*» o similares ampliamente difundidos pueden

colaborar en el cambio de conducta en un tema de tanta adhesión ciudadana.

En materia de capacitación es posible incentivar la participación de mujeres desafiantes a los cargos de elección popular aumentando el monto de las donaciones que estas pueden recibir, ya sea a través de los partidos, institutos de formación política o directamente, con el objeto de capacitarse e incentivar su nombramiento como candidatas al interior de los partidos, permitiendo así que participen en las elecciones con mayor confianza en materia de capacitación y financiera.

En suma, en el logro de este objetivo de aumentar los niveles de participación femenina en política deben necesariamente incorporarse a la discusión principios que exceden la variable de género, de manera de compatibilizar este fin —deseable y legítimo— con los demás principios que deben respetarse en una sociedad libre.

Estas propuestas se plantean como una alternativa a la respuesta común que se da ante este problema, cual es la implementación de mecanismos de acción afirmativa en su versión regulatoria más intensa: básicamente, leyes de cuotas en sus distintas variantes, tales como la paridad, la reserva de escaños, cuotas voluntarias de partidos o cuotas legislativas.

Resulta muy importante distinguir los distintos tipos de medidas que se agrupan bajo el denominador común de «cuotas», porque los efectos de la implementación y la intensidad regulatoria de cada una de ellas son también diversos.

Sin embargo, estos mecanismos de acción afirmativa son criticables desde la perspectiva del elector, del principio del voto universal e igualitario, del principio de igualdad ante la ley y de la representatividad democrática. Además, dado que la primera prioridad es asegurar que a las elecciones vayan los mejores candidatos, sean hombres o mujeres, imponer cuotas obligatorias presenta también el inconveniente de tener que confeccionar plantillas electorales no solo en función de la capacidad de los aspirantes, sino que también en función a consideraciones de género. Por último, la evidencia mundial demuestra que si bien los sistemas de cuotas son exitosos en varios países, existen casos en que no presentan buenos resultados, lo que se ve reafirmado por los

datos que señalan que los países con mejores índices de representación femenina no tienen sistemas legales de cuotas

En este escenario es clave considerar alternativas distintas a las leyes de cuotas para incentivar la presencia femenina en cargos de elección popular, que se presenten como menos gravosas desde el punto de vista del derecho.

Finalmente, los incentivos deberán ser siempre aplicados de manera temporal, esto es, por un determinado número de elecciones, para incentivar el ingreso a la actividad política, sin transformarse en el largo plazo en una regla que pueda devenir en una barrera de entrada para nuevos actores, ya que las mujeres actualmente desafiantes se convertirán en incumbentes y no se justificará un tratamiento diferenciado que importa, en definitiva, una discriminación permanente entre hombres y mujeres, que es precisamente lo que no queremos en una sociedad libre.

MUJER Y SUBRREPRESENTACIÓN POLÍTICA: ENFRENTANDO LAS CAUSAS DE FONDO

Alejandra Sepúlveda P.

INTRODUCCIÓN

El sistema político está siendo cuestionado crecientemente en nuestro país. Amplios sectores de la ciudadanía se han manifestado expresando su descontento ante la desigualdad endémica de nuestra sociedad, a la forma como se hace política y a la capacidad de la democracia y de sus instituciones de representar, incorporar y responder a las aspiraciones de las chilenas y chilenos. Nos es imperativo un sistema político más justo e inclusivo, un sistema que se abra a la participación de todos los sectores de la sociedad, de aquellos que hoy están escasamente representados, en particular las mujeres y los jóvenes.

En ComunidadMujer hemos observado, analizado esta problemática y propuesto una serie de reformas políticas que consideran de manera integral y transversal una solución a este problema de representación que ya se considera como una anomalía democrática. Buscamos con ello subsanar la falta de voz de las mujeres chilenas dentro del sistema político. No es posible que con 200 años de vida republicana, los derechos civiles y políticos de más de la mitad de la población no se puedan ejercer plenamente.

Que hoy tengamos solo un 13,9% de mujeres parlamentarias y seamos uno de los países con más baja representación parlamentaria femenina a nivel mundial (19,5%) y de América Latina (22,5%) es, sin duda, un problema. También lo es nuestra subrepresentación en el poder local. Las chilenas acceden en un 12,5% a ser alcaldesas y en un 24,9% a ser concejales. Estas últimas cifras, si bien son algo mejores que en América Latina, donde el promedio de participación en el poder local es 11,8% y 23,6%, respectivamente, no pueden dejarnos satisfechas, porque no son representativas del universo que somos: la mitad de la población del país y de la población votante.

Estas exiguas cifras se vinculan fundamentalmente al tipo de sistema electoral que tenemos, al comportamiento de los partidos políticos y a la ausencia de medidas que faciliten la igualdad de oportunidades al momento de competir. Ciertamente, este no es un problema vinculado a las preferencias de los electores, los que solo pueden elegir lo que los partidos les ofrecen: una oferta electoral totalmente desequilibrada en términos de género.

Lo vimos en las pasadas elecciones municipales 2012, en las que hubo un 14,7% de candidatas a alcaldesas, 3 puntos menos que el 2008, y sin embargo el índice de elegibilidad aumentó, 1 de cada 4 mujeres fueron electas, mientras que en el 2008 resultaron electas 1 de cada 5. Así, ellas conquistaron 43 alcaldías (de 350) y además aumentaron en concejalías, pasando de 493 a 553 (de 2223), dos puntos de electividad más (24,9%) que en 2008.

Los resultados del II Programa de Liderazgo Político Femenino de ComunidadMujer, realizado también en 2012, también demuestra la efectividad de las mujeres como candidatas. De hecho, de las más de 100 participantes de todos los partidos políticos e independientes que se capacitaron en el mes de abril en habilidades de comunicación política, estrategias de campaña, financiamiento electoral, entre otros, se obtuvo un 50% de electividad en el caso de las alcaldesas y un 40% en las concejalas, por sobre los promedios nacionales de 25,2% y 21,5%, respectivamente.

Sin embargo a pesar de esta contundente evidencia de que los electores sí valoran la presencia de mujeres en política y no discriminan a las candidatas por ser mujeres a la hora de votar, el comportamiento de los partidos políticos en la nominación es muy distinto.

Así, en las últimas 6 elecciones parlamentarias, realizadas entre 1989 y 2009, el conjunto de partidos políticos presentó un 90% de candidatos hombres y solo 10% de candidatas mujeres. En las últimas 5 elecciones municipales, realizadas entre 1992 y 2012, las nominaciones fueron similares, se presentó un 80% de candidatos hombres y un 20% de mujeres. Esta realidad tiene que cambiar. En un nuevo año electoral, con elecciones parlamentarias y presidenciales, es un imperativo llegar a acuerdos transversales en relación a cómo subsanar el déficit democrático que nos afecta y que redundará en la marginación política de la mitad de la población.

La subrepresentación de las mujeres en política no solo es cuestionada desde amplios sectores en nuestro país, también lo hacen ver diversos organismos internacionales frente a los cuales el Estado rinde cuentas periódicamente. Globalmente se valora en forma significativa el grado de desarrollo que ha alcanzado nuestro país, pero se releva como un pendiente lo desigual que es la incorporación de mujeres en la toma de decisión tanto política como económica.

Todos los países que han decidido frenar la discriminación de las mujeres en el plano político han adoptado medidas de acción afirmativa. Y han comprendido que no se trata de privilegiar a las mujeres, sino de enmendar un problema de desigualdad.

Por eso es necesario buscar alternativas innovadoras, y también aquellas que han sido probadas en otras sociedades democráticas, para acometer un conjunto de reformas políticas que, además de esquemas de financiamiento público a los partidos para apoyar candidaturas de mujeres, impulse cuotas de género para las listas de candidatos, el límite a la reelección indefinida de las autoridades electas y un cambio al sistema electoral binominal. Estas propuestas, que ComunidadMujer viene impulsando desde hace años, tienen un amplio sustento en la evidencia internacional y apuntan, de manera sistémica, a los factores institucionales que reproducen la desigualdad de género. Porque este no es un asunto solo de mujeres. Todos, chilenos y chilenas necesitamos una mejor democracia, una que logre representarnos a todos.

POR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN FEMENINA EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS

Aun cuando las mujeres en Chile han ido ganando cada vez más espacios y oportunidades para participar y contribuir en la conducción pública de nuestra sociedad, paradójicamente su representación en los cargos de elección popular y en el Ejecutivo sigue siendo escasa.

El último Índice Global de Igualdad de Género, que elabora anualmente el Foro Económico Mundial, dio cuenta de esta realidad al publicar el ranking 2012, donde descendemos desde el lugar 46 en el año 2011 al 87, la caída más pronunciada entre los 135 países evaluados. Uno de los puntos críticos para Chile en este ranking fue la baja en la evaluación del subíndice de «participación política», por la

escasa presencia de mujeres en el Ejecutivo y en el Parlamento. Hasta el 2011 los informes del WEF detectaban mejoras en la posición de Chile. Sin embargo, el indicador 2012, manteniendo la metodología de años anteriores, mostró un muy importante retroceso.

Para explicar la caída de nuestro país debe tenerse en cuenta que este indicador es un ranking. Es decir, cuando un país retrocede, aun cuando sea ligeramente, y los demás avanzan en términos de igualdad de género, dicho país puede caer muy fuertemente. Esta sería la situación que enfrentó Chile.

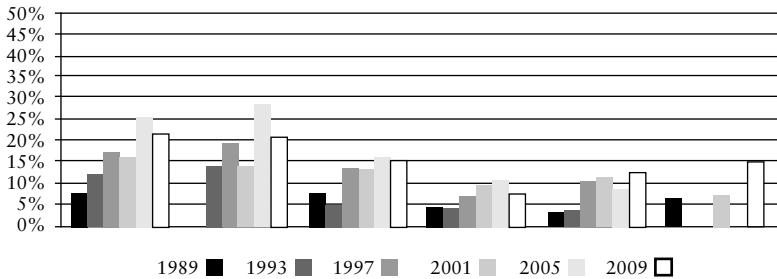
El índice global se divide en cuatro sub-índices: participación económica y oportunidades; salud; educación y empoderamiento político. Hasta 2011, el subíndice de empoderamiento político —evaluación respecto de la presencia femenina en cargos gubernamentales de relevancia y de elección popular—, había mejorado sistemáticamente, impulsando con ello el índice general, gracias a que nuestro país tuvo una Presidenta mujer en el período 2005-2009. Sin embargo la posición de Chile cayó significativamente el año pasado, desde la ubicación 22 a la 64 (de un total de 135 países), perjudicada principalmente por el menor número de mujeres en obligaciones ministeriales o de administración pública.

El cambio de gobierno en la administración de Sebastián Piñera significó menos mujeres en altos cargos ejecutivos (solo 6 ministras y 11 subsecretarias al inicio de su mandato). Este escenario se profundizó con los sucesivos cambios de gabinete que determinaron nuevos descensos de mujeres en el Ejecutivo (4 ministras y 9 subsecretarias), hasta terminar en 2012 con 6 ministras y 6 subsecretarias, cuando los llamados ministros presidenciables abandonaron el gabinete para iniciar su carrera a La Moneda. Así, este descenso de mujeres en el ejecutivo justifica en buena parte la caída. Pasamos del lugar 4 en el 2011 al puesto 54 en el ranking 2012.

En definitiva se puede decir que el «efecto Bachelet» aún siguió influyendo en esta medición, de lo contrario la caída hubiera sido más abrupta, habida cuenta de la baja participación política de las mujeres en el Congreso y en los municipios.

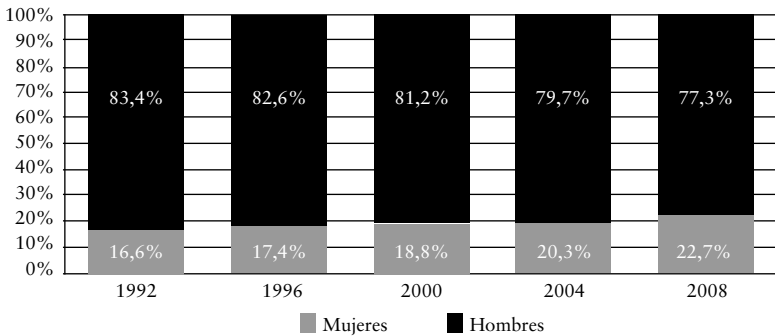
En efecto, nuestro país se ubica muy por debajo del promedio regional (23,22%) en lo que a presencia de mujeres en el Parlamento se refiere, con un porcentaje del 13,9%, es decir solo 22 mujeres de

CANDIDATURAS EN CHILE Poder Legislativo



Fuente: PNUD a partir de datos SERVEL www.servel.cl

CANDIDATURAS EN CHILE Poder Local



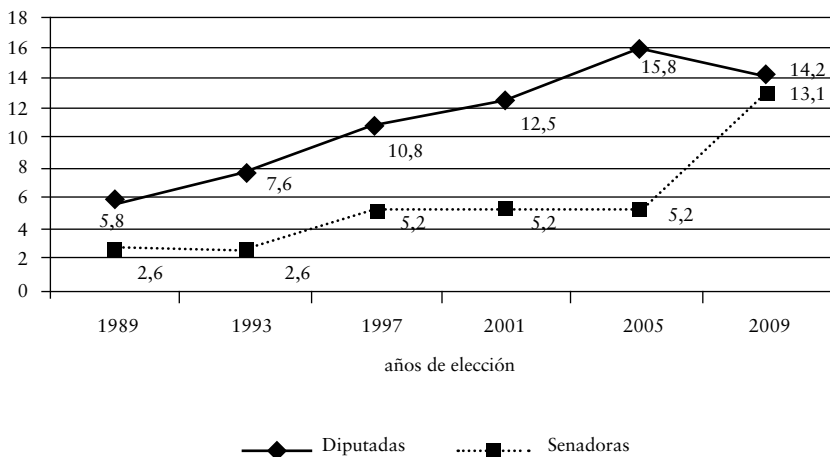
Fuente: PNUD a partir de datos Servicio Electoral www.servel.cl

un total de 158 congresistas. Estas cifras coinciden con el subíndice de mujeres en los parlamentos del WEF, que posicionan a nuestro país en el lugar 85, lejos de otros países latinoamericanos como Costa Rica, Argentina, Ecuador, Bolivia y Perú. En el nivel local la situación de nuestro país no es mucho mejor. El porcentaje de mujeres concejales el año 2008 alcanzó el 23% y el de alcaldesas un 12,5%.

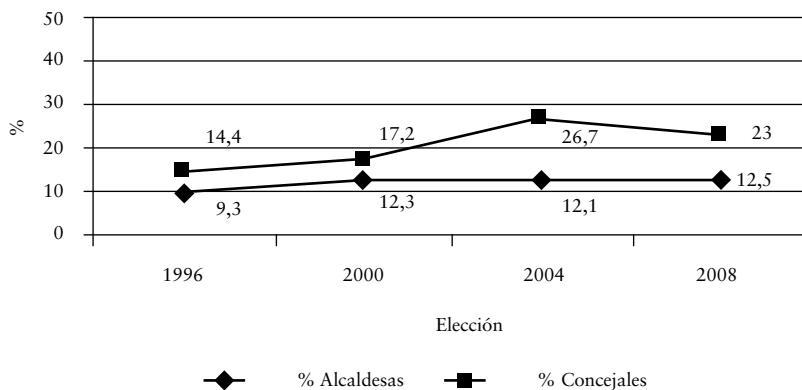
La explicación posible a nuestro retroceso en el ranking se debe, asimismo, a que los países mencionados, entre otros, han incorporado más mujeres a posiciones de poder ya que cuentan con medidas de acción afirmativa, como ley de cuotas de género y arreglos electorales que favorecen la participación de las mujeres en cargos de elección popular.

En nuestro país desde el año 1997 a la fecha se han presentado cuatro iniciativas de ley, las que ni siquiera han sido discutidas.

% PARTICIPACIÓN MUJERES EN EL CONGRESO



DISTRIBUCIÓN DE MUJERES EN CARGOS DEL PODER LOCAL



Fuente Gráfico Mujeres en el Congreso: En base a datos PNUD. Datos 2009 elaboración ComunidadMujer en base a www.camara.cl – www.senado.cl Fuente gráfico mujeres poder local: En base a datos PNUD. Datos 2008 elaboración ComunidadMujer en base a www.servel.cl

COMPROMISOS INTERNACIONALES

Nuestro país no está propiciando los mecanismos que hagan más representativa la democracia. Al respecto, aún están pendientes compromisos internacionales que se han suscrito. En 2012 correspondió al Estado de Chile presentar el V y VI Informe periódico sobre el cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de Naciones Unidas (ver recuadro). El año 2006, en la última presentación realizada por nuestro país, las expertas del Comité exhortaron a Chile a adoptar medidas especiales para incrementar la participación de las mujeres en la vida pública. Previamente, a comienzos del nuevo milenio, el país se había comprometido a llegar al año 2015 con una representación del 40%. Pero en esta materia no ha habido avances, y nuevamente en 2012 el informe de este comité de la Cedaw recomendó al Estado de Chile hacer las modificaciones legales que aceleren la participación de mujeres en cargos de poder y toma de decisiones y dar cuenta de ello en un plazo de dos años.

De igual manera, acogió las recomendaciones al IV Informe Periódico de Chile sobre cumplimiento de la CEDAW (2006). Al respecto, el Comité instó al Estado de Chile a tomar medidas para aumentar la participación política de las mujeres y expresó: «su preocupación por el hecho de que la participación de la mujer en el Parlamento, en los municipios, y en el servicio exterior, siga siendo escasa» también manifestó «que intensifique [...] esfuerzos encaminados a reformar el sistema electoral binominal, que es desfavorable para la representación política de la mujer», y solicitó se adopten «medidas especiales 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, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención y la recomendación general 25 del Comité sobre las medidas especiales de carácter temporal, y la recomendación general 23 sobre la mujer en la vida pública».

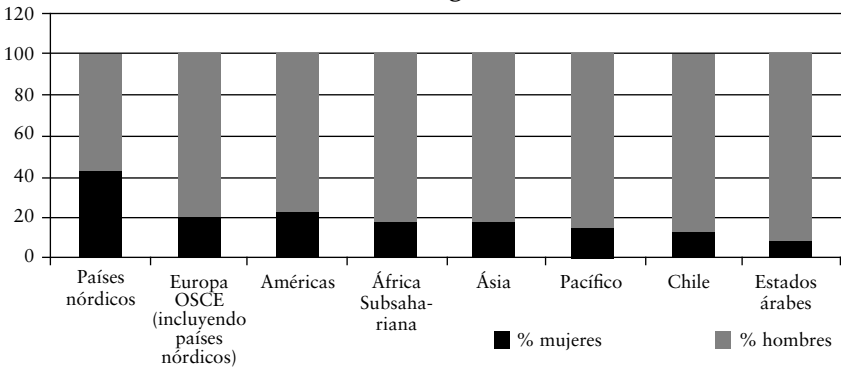
En el año 2009 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través del Examen Periódico Universal, conminó nuevamente

al Estado de Chile a intensificar su accionar en la erradicación de las múltiples formas de discriminación de género, indicaciones que fueron acogidas por el Estado de Chile.

Política comparada

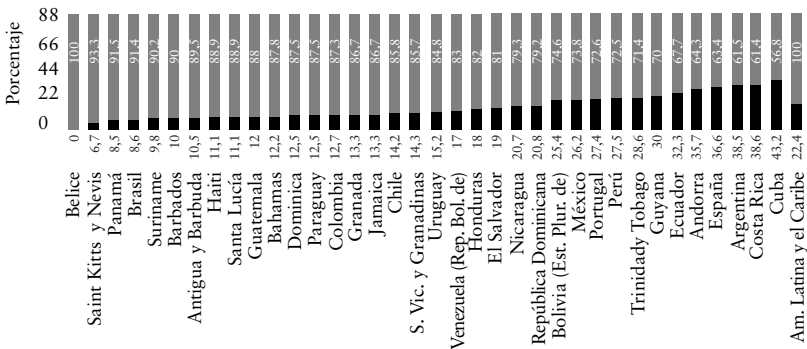
En comparación con los estándares mundiales, la presencia de mujeres en el Congreso chileno es deficiente: el promedio de mujeres chilenas en ambas cámaras está por debajo del presentado en todas las regiones del mundo (19,2%), exceptuando los países árabes.

Relación entre mujeres y hombres en los congresos



Fuente: Tomado de Tesis para obtener grado de maestro/a en Ciencias Sociales. Daniela Hormazábal. PP. 62 Elaborado en base a datos IPU 2010

Poder Legislativo: porcentaje de mujeres en el principal órgano legislativo nacional 2010



Fuente: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe. División Asuntos de Género. CEPAL

En relación al resto de América Latina, Chile también se ubica bajo el promedio regional (22,5%). Nuestro país tiene una tasa de participación femenina que solo supera a países como Suriname (9,8%), Brasil (8,6%) y Paraguay (8,5%), muy por debajo de los que se encuentran en el extremo superior de esta escala, como Cuba (43,2%), Costa Rica (38,6%), Ecuador (32,3%) y de vecinos como Argentina (38,5%) y Perú (27,5%).

Si bien la subrepresentación femenina en los espacios de decisión pública se sustenta en la división y jerarquización de la sociedad con criterios de género, la evidencia internacional, particularmente estudios del PNUD, han mostrado la existencia de factores político-institucionales que inciden y pueden reforzar o mitigar las barreras para el ingreso de las mujeres a los espacios de decisión: el sistema electoral, el comportamiento de los partidos políticos y la existencia de medidas de acción positiva.

En cuanto a los sistemas electorales, los sistemas de representación proporcional (RP) son más favorables que los sistemas mayoritarios para la representación femenina (Norris 2000). Al respecto, datos de 53 países muestran que en 1999 las mujeres conformaban el 20% del total de congresistas en los sistemas de representación proporcional, 15% en los sistemas mixtos y 11% en los sistemas mayoritarios (Hunt 2002). Todos los países que han logrado superar la barrera del 30% de mujeres en sus parlamentos cuentan con sistemas proporcionales o mixtos.

Lo anterior se explica porque los sistemas de representación proporcional muestran de manera constante mayores «magnitudes de distrito», lo que a su vez deriva en mayores «magnitudes de partido». Ambas magnitudes son importantes porque afectan la estrategia del partido al momento de definir las candidaturas.

Cuando el distrito es uninominal, característica de casi todos los sistemas mayoritarios, el partido puede optar solo a un escaño en un distrito y tiende a escoger a un hombre para ocuparlo. Las candidatas deben competir directamente contra sus homólogos masculinos y, a menudo, la nominación de una mujer implica negar explícitamente las aspiraciones de un hombre en el mismo distrito. Cuando la magnitud del distrito aumenta, las posibilidades de que el partido gane varios escaños dentro del mismo son mayores. En este caso, aumentan las posibilidades de integrar a mujeres ya que las listas pueden ser confec-

cionadas siguiendo el criterio de incorporar la mayor variedad posible de candidatos que atraigan a subsectores específicos del electorado. En este contexto, una mujer puede ser considerada una alternativa para el partido al tener la posibilidad de captar votos sin excluir la opción de otro candidato. Es decir, mientras mayor sea la magnitud de los distritos y, por tanto, la magnitud de los partidos, mayores serán los incentivos para conformar listas plurales que incluyan a mujeres, jóvenes u otros grupos relevantes en una determinada sociedad.

Otro factor a tener en cuenta es el tipo de lista. Las listas cerradas y bloqueadas entregan el poder de definición de candidatos a los partidos, lo que posibilita la aplicación de medidas de acción positiva efectivas. Las listas abiertas, en cambio, entregan ese poder al elector. Cuando se aplican medidas de acción positiva con listas cerradas se asegura un resultado electoral con la proporción de mujeres fijada por la cuota; cuando se aplica con listas abiertas, no se puede asegurar el resultado, el cual dependerá de la votación obtenida por las candidatas.

En consecuencia, la experiencia de otros países confirma que los sistemas proporcionales, con alta magnitud de partido —por medio de una combinación de alta magnitud de distrito y un umbral mínimo de votos y listas cerradas— son los más proclives a que las mujeres tengan mayores opciones de ser electas y, además, son los sistemas más compatibles con la implementación de medidas de acción positiva para las mujeres.

La evidencia internacional revela entonces que, controlando todas las otras dimensiones de la institucionalidad política, e incluso en ausencia de medidas de acción afirmativa, el tipo de sistema electoral por sí solo contribuye fuertemente en la cantidad de mujeres electas.

VARIABLES ELECTORALES Y SU EFECTO EN LAS OPORTUNIDADES PARA LA ELECCIÓN DE MUJERES

MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA

Considerando el desequilibrio de participación entre mujeres y hombres, medidas de acción afirmativa —correctivas— que aceleren el proceso son pertinentes si se diseñan cautelando las disposiciones adicionales asociadas a los sistemas electorales.

Variables electorales y su efecto en las oportunidades para la elección de mujeres

Variables	Mayores oportunidades para la elección de mujeres	Menores oportunidades para la elección de mujeres
Sistema electoral	Representación proporcional	Mayoritario
Magnitud distrital	Alta	Baja
Tipo de lista	Cerrada	Abierta
Mandato	Sí (con lista cerrada)	Sin mandato
posicionamiento		
Sanciones	Efectivas y aplicadas	Inexistentes o que no se aplican

Fuente: Ríos y Villar 2006. En: *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. P. 228

Las medidas de acción afirmativa¹⁷ son estrategias destinadas a establecer la igualdad de oportunidades por medio de determinadas políticas que permiten corregir discriminaciones o exclusiones que son producto de políticas o sistemas sociales. La acción positiva es, hasta ahora, el instrumento más aceptado a nivel internacional para superar los obstáculos para el logro de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

En el plano de la participación política, las medidas más conocidas y de mayor aceptación por los Estados son las *cuotas*, tanto en los cargos de elección popular como en los partidos políticos. Estas se conciben como medidas temporales hasta que se eliminen las barreras que impiden el acceso de mujeres a la política.

La evidencia internacional (Ríos, 2005) muestra que se distinguen distintos modelos de cuotas dependiendo del nivel en el que se aplican. Estas se pueden utilizar para: 1) asegurar un porcentaje de candidatas mujeres en procesos de primarias. Su objetivo es «*promover una competencia más igualitaria en los procesos de elección al interior de los partidos*»; 2) asegurar un porcentaje de candidatas en los procesos electorales para acceder a cargos públicos, cuya finalidad es «*garantizar la presencia de mujeres en los procesos de elección de cargos públicos*», y 3) asegurar un porcentaje de escaños electos, con el propósito

¹⁷ Idea Internacional «Igualdad de Oportunidades y política» En: Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Perú, 2008.

de «*incidir en la conformación final de los órganos de participación y toma de decisiones*».

Entre 1991 y el año 2000, 11 países de América Latina adoptaron «cuotas» en sus legislaciones internas.¹⁸ Se pueden distinguir entre «cuotas de mujeres»¹⁹ y «cuotas de género»²⁰. Las primeras señalan un porcentaje mínimo de mujeres y no un porcentaje máximo, es decir, constituyen un piso para la presencia de mujeres en las listas. Las «cuotas de género», en cambio, establecen un porcentaje mínimo de presencia de cada uno de los sexos. Dependiendo del país, las leyes de cuotas adoptadas en la región establecen porcentajes que oscilan entre el 20% y el 50%, siendo Ecuador (50%) y Costa Rica (40%) los países que cuentan con una cuota más amplia. En varios países el porcentaje establecido legalmente es asegurado a través de incentivos y/o medidas sancionadoras en caso de incumplimiento.

Los países que han implementado estos mecanismos presentan, en promedio, ritmos de incorporación de mujeres al Poder Legislativo más elevados que aquellos donde no se han implementado estas medidas. El actual panorama en América Latina evidencia que, salvo Brasil, todos los países que han implementado un sistema de cuotas han aumentado la representación de mujeres en sus Congresos.

¹⁸ *Ibíd.* P. 225

¹⁹ Idea Internacional «Sistema electoral» En: Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Perú, 2008.

²⁰ Idea Internacional «Igualdad de Oportunidades y política» En: Programa de formación: Desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones sociales. Perú, 2008.

Magnitud de crecimiento presencia de mujeres en cámaras bajas después de la aprobación de leyes de cuota

País y porcentaje	Año de aprobación ley de cuotas	Porcentaje de cuotas	Porcentaje de mujeres antes de la aprobación (%)	Porcentaje de mujeres en la última elección (%)	Tasa de crecimiento (%)
Ecuador	1997/ 2008*	30/50	4	32.3	707.5
Argentina	1991	30 C.B. 30 Senado	6	37.8	530
Paraguay	1996	20 C.B. 20 Senado	3	13.6	353.3
Costa Rica	1996	40	14	38.6	175.7
Perú	1997	30	11	27.5	150
Bolivia	1997	30 C.B. 25 Senado	11	25	127.2
Honduras	2000	30	9.4	18	91.4
R.Domin.	1997	25	12	19	58.3
México	1996	30 C.B. 30 Senado	17	24.8	45.8
Brasil	1997	30 C.B.	7	9.3	32.8
Panamá	1997	30	8	8.5	6.25
Promedio					211,3

Fuente: Marcela Ríos a partir de datos de IPU: www.ipu.org.²¹ No se incluyó Uruguay, ya que al aprobarse la ley a fines del 2009, su efecto podrá ser visible en las elecciones del año 2014.

PROYECTOS DE LEY DE CUOTAS EN CHILE

Entre 1997 y 2007 se han presentado en Chile cuatro proyectos de ley para aumentar la participación de las mujeres en cargos de elección popular, sin que ninguno de ellos haya sido discutido en el Congreso. Estos son:

²¹ La Constitución de 2008 establece la paridad 50/50 entre los sexos en el principio de alternancia, En: <http://www.quotaproject.org/fr/uid/countryview.cfm?country=67>

	Proyecto N° 1/ Boletín N°1994-07/ 1997	Proyecto N° 2/ Boletín N°3020-06/ 2002	Proyecto N° 3/ Boletín N°3206-18/ 2003	Proyecto N° 4/ Boletín N°5553-06/ 2007
Iniciativa	Moción de los diputados señores Escalona, Estévez, Barrueto y Andrés Palma y las diputadas señoras Pollarolo, Saa, Wörner, Allende, Aylwin y Rebolledo.	Moción de los diputados señores Rossi, Jarpa, Letelier, Pérez, Riveros, y de las diputadas señoras Tohá, Allende, Ibáñez, y Vidal.	Moción	Mensaje de Presidenta Michelle Bachelet
Planteamiento principal	<p>Partidos políticos: los (partidos políticos) «deberán consultar procedimientos y fórmulas electorales que permitan, en la composición de sus órganos colegiados internos incluida su Directiva Central, que ningún sexo supere el 60% del total de los miembros de la respectiva instancia, debiendo en caso que ello no se produzca, repetirse el proceso de elección o designación de cargos hasta obtener el cumplimiento de lo dispuesto precedentemente.»</p> <p>Candidaturas municipales: «En la declaración de candidaturas de cada partido o pacto, incluyéndose los independientes que hayan pactado o subpac-</p>	<p>Los partidos políticos o coaliciones no podrán presentar a los comicios parlamentarios y municipales, una cifra inferior al 30% de candidatas mujeres, con lo cual se busca asegurar una presencia más equitativa entre mujeres y hombres y, en ello materializar los acuerdos internacionales y tratados suscritos por Chile en materia de igualdad de oportunidades y aceptación del principio de la no discriminación.</p>	<p>Partidos políticos: los partidos políticos «deberán consultar procedimientos y fórmulas electorales que permitan, en la composición de sus órganos colegiados internos incluida su Directiva Central, que ningún sexo supere el 60% del total de los miembros de la respectiva instancia, debiendo en caso que ello no se produzca, repetirse el proceso de elección o designación de cargos hasta obtener el cumplimiento de lo dispuesto precedentemente.»</p> <p>Elecciones municipales: «En la declaración de candidaturas de cada partido o pacto, incluyéndose los independientes que hayan pactado o subpactado</p>	<p>Partidos políticos: «Los candidatos a los cargos (internos de cada partido) no podrán ser en más de un 70% personas de un mismo sexo. Sin embargo, los estatutos podrán establecer un porcentaje inferior. En dicho caso, este será el aplicable. Los mismos estatutos deberán establecer los procedimientos y mecanismos que aseguren lo anterior».</p> <p>Elecciones populares: «Las declaraciones e inscripciones de candidaturas de los partidos políticos o de los pactos electorales, no podrán incluir más de un 70% de personas de un mismo sexo.</p> <p>El servicio Electoral, dentro de los tres días siguientes a la declaración de las respectivas candidaturas deberá</p>

<p>Planteamiento principal</p>	<p>tado con aquellos, ningún sexo podrá superar el 60% del total de candidaturas presentadas. La infracción a lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de las restantes candidaturas del mismo partido o pacto.»</p> <p>Elecciones populares: «En la declaración de candidaturas de cada partido o pacto, incluyéndose los independientes que concurren en sus listas, ningún sexo podrá superar el 60% del total de candidaturas presentadas. La infracción a lo señalado precedentemente, en atención a lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley, acarreará el rechazo de las restantes candidaturas del mismo partido o pacto.»</p>		<p>con aquellos, ningún sexo podrá superar el 60% del total de candidaturas presentadas. La infracción a lo señalado precedentemente acarreará el rechazo de las restantes candidaturas del mismo partido o pacto.»</p> <p>Elecciones populares: «En la declaración de candidaturas de cada partido o pacto, incluyéndose los independientes que concurren en sus listas, ningún sexo podrá superar el 60% del total de candidaturas presentadas. La infracción a lo señalado precedentemente, en atención a lo dispuesto en el artículo 2º de la presente ley, acarreará el rechazo de las restantes candidaturas del mismo partido o pacto.»</p> <p>Todas las reformas contemplan un mecanismo para «alegar» el incumplimiento de la cuota, además de un plazo para restablecer las listas y así lograr el porcentaje.</p>	<p>declarar si dichas declaraciones se encuentran ajustadas a lo dispuesto en el inciso anterior, debiendo en caso de infracción rechazar el total de las candidaturas declaradas por el referido partido político o pacto electoral.</p> <p>En tal caso, los partidos políticos o los pactos electorales, en su caso, deberán corregir sus declaraciones dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la resolución de rechazo, de manera que estas cumplan con el porcentaje máximo establecido en este artículo (...).</p> <p>Algo muy similar se propone para la ley de elecciones municipales.</p>
--------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Proyecto N° 1/ Boletín N°1994-07/ 1997	Proyecto N° 2/ Boletín N°3020-06/ 2002	Proyecto N° 3/ Boletín N°3206-18/ 2003	Proyecto N° 4/ Boletín N°5553-06/ 2007
Cuerpos legales que modifica	<p>Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603</p> <p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695</p> <p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.700</p>	<p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695</p> <p>Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603</p> <p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.700</p>	<p>Ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos, N° 18.603</p> <p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.695</p> <p>Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, N° 18.700</p> <p>Ley de transparencia, control y gasto electoral</p>
	Estado	<p>Archivado 20/agosto/2002</p> <p>Archivado 15/julio/2005</p>	<p>Discusión general: queda pendiente 12/mayo/2010</p>

Ante la falta de avance, ComunidadMujer propuso en 2011 un paquete de reformas políticas que consideran:

1. Avanzar hacia un sistema electoral que incorpore mayores niveles de proporcionalidad y que refleje de mejor forma la heterogeneidad de nuestra sociedad.
2. Impulsar una Ley de Cuotas de género 60/40.
3. Establecer límite a la reelección indefinida de candidatos a cargos de elección popular.
4. Financiamiento público a los partidos políticos para preparación de líderes mujeres e incentivo a candidaturas y mujeres electas.
5. Incluir acción afirmativa a todos los proyectos de reforma del sistema político.

La voz de la ciudadanía: primera y segunda Encuesta Mujer y Política de ComunidadMujer (diciembre 2011-marzo 2012)

A diferencia de los discursos predominantes entre las élites políticas, los resultados de las encuestas Mujer y Política muestran que la ciudadanía no manifiesta un rechazo a medidas de acción afirmativa, como las cuotas, a partir de argumentos relativos a los méritos individuales o el principio de igualdad. Esto evidencia que en la sociedad chilena está mucho más instalada la idea de que existen desigualdades sociales que ameritan mediación por parte del Estado para asegurar una verdadera igualdad de oportunidades.

Percepción sobre las cuotas y otras medidas de acción afirmativa:

- El 73% de los encuestados/as manifiesta estar de acuerdo con que se establezca una ley de cuotas que obligue a los partidos políticos a nominar mujeres como candidatas para los cargos de elección popular.
- Este porcentaje ratifica la tendencia registrada el año 2008 y 2010 por el Consorcio CEP-PNUD, en que, frente a la misma pregunta, los/as encuestados se pronunciaron positivamente en un 64 y 73%, respectivamente.
- Por segmento, las mujeres se inclinan en un 78% a favor de las cuotas, por tanto es posible deducir que las «mujeres quieren

más mujeres en política». Los hombres también se inclinan por esta opción, manifestando su apoyo en un 67%.

- Destaca la tendencia entre los jóvenes y no inscritos con un porcentaje superior al 80%.
- Al consultar por las razones por las que las personas apoyan una ley de cuotas, queda en evidencia que la inmensa mayoría no considera que la competencia política actual opere siguiendo criterios de meritocracia.
- El 81% de los encuestados apoya las cuotas porque percibe que la competencia política es desigual para mujeres en relación a los hombres. En ese sentido, se aprecia que las cuotas son una herramienta para que las mujeres puedan competir en igualdad de condiciones y, al mismo tiempo, para que tengan la oportunidad de mostrar sus capacidades y competencias.
- El 81% también refleja una concepción de derechos; los encuestados plantean que las mujeres no solo tienen el derecho a elegir sino también el de ser elegidas.
- La opción menos aceptada es que las cuotas no consideran los méritos de las mujeres, esta solo obtuvo un 35% de las preferencias. Con ello se advierte que los méritos o capacidades de las mujeres que optan a cargos públicos no están en cuestión, sino que las cuotas son necesarias para equilibrar la cancha y para que mujeres y hombres tengan iguales oportunidades de dar a conocer sus propuestas y competir.
- Otras medidas de acción positiva para aumentar la participación de las mujeres en política son: límite a reelección indefinida de incumbentes (84%) y apoyo y formación de liderazgos de mujeres (77%).

Percepción sobre el sistema binominal:

- El 59% de los encuestados señala ser favorable al cambio del actual sistema electoral para elegir a sus representantes en el Congreso.
- En comparación a la encuesta del CEP, en base a la misma pregunta, los resultados son consistentes; en dicha encuesta un 60% se manifiesta favorable a reformar el sistema electoral binominal.

- Por sobre el 40% de los encuestados quiere cambio, aduciendo a razones asociadas a la falta de legitimidad del sistema electoral, toda vez que este no fue diseñado en democracia.
- La segunda razón más esgrimida por los entrevistados es la falta de competencia, en razón de que el sistema actual no es competitivo, ya que «permite pocos candidatos y siempre los mismos». Esto da cuenta de la demanda, mucho más pronunciada entre los jóvenes, por renovación de los actores políticos. Así, se puede concluir que quizás esa sea una de las razones que motivan la baja participación de los jóvenes y el desinterés por manifestarse en las urnas, incluso siendo automática la inscripción.
- Un tercer elemento señalado por los encuestados es la escasa representatividad del sistema, y en especial las barreras que este impone para una mayor diversidad en la representación. Esto porque «arrastra» a los candidatos que no tienen mayoría y porque no facilita que las mujeres y otros grupos participen.
- Al mismo tiempo, se cuestionan las barreras que impone a la entrada de sectores mayoritarios, como las mujeres.
- Percepción sobre la renovación de la política:
- El 93% de los encuestados le atribuye responsabilidad a los partidos políticos de la baja participación de mujeres en elecciones de representación popular. Es decir, existe coincidencia entre los consultados respecto de que los partidos políticos no abren espacios a nuevos actores (como las mujeres).
- En suma, la baja participación de mujeres en cargos de elección popular se debe a que hay pocas candidatas nominadas por los partidos políticos.

Sobre las preferencias de los electores:

- Frente a la alternativa por sexo de los candidatos, las respuestas indican que los electores no tienen un sesgo de género al momento de decidir su voto. Es decir no hay discriminación en contra de las mujeres. En ese sentido, que el 51% de los encuestados consideren que les da lo mismo el sexo del/a candidato/a, es positivo.

- Por otra parte el 33% de las mujeres encuestadas votarían por mujeres. Es decir, las mujeres se inclinan por mujeres.
- Los resultados del estudio ratifican la demanda generalizada por renovación de la política. Transversalmente, por sexo, edad y nivel socio económico, los encuestados se inclinan por candidatos jóvenes (53%) o por quienes no hayan sido electos con anterioridad (52%). En estos últimos casos la preferencia de los jóvenes está en promedio por sobre el 60%.
- Las respuestas a esta pregunta refuerza una de las propuestas de ComunidadMujer sobre «límite a la reelección». Claramente, los electores buscan un cambio a través de la incorporación de nuevos actores políticos.

Sobre el interés de los/as electores en la política:

- Considerando el voto voluntario, se observa que mayoritariamente, en un 73% los encuestados manifiestan intención de votar en las elecciones municipales de octubre de 2012. La disposición por sexo es similar. 76% hombres y 70% mujeres. (Es importante analizar esta respuesta a la luz de la baja participación que realmente se dio en estas elecciones. Los electores pedían renovación y el 84% de los candidatos a alcaldes fueron a la reelección. No se trata de desinterés por la política, sino por la cultura política que no acepta cambios).
- Las cifras también reafirman el tradicional comportamiento de los electores chilenos. En mayor porcentaje manifiestan intención de voto las personas de los tramos etáreos de 35 a 54 años (79%) y 55 años y más (88%), así también los sectores socioeconómicos altos, por sobre el 80%. Al respecto, se puede inferir que la sola reforma al sistema de inscripción y elección no modificaría mayormente el universo de votantes ni motivaría a los jóvenes a participar, vale decir, se requeriría de otro tipo de incentivos para estimular el voto y revertir la tendencia a la disminución en la participación electoral.

ANEXO

Ficha técnica primera encuesta Mujer y Política

Universo: Hombres y mujeres de 18 años y más, residentes en las principales ciudades y que habitan en hogares con teléfono de red fija que corresponde a un 47% de la población de 18 años y más en Chile y a un 90% de la población que habita en hogares con red fija de Chile.

Metodología: Muestreo aleatorio y sistemático sobre la guía de teléfono residencial actualizada de las 15 regiones del país

Aplicación de encuesta telefónica en sistema CATI

Tamaño de muestra: n=1007 casos, distribuido en las principales ciudades de las 15 regiones del país.

Error muestral: 3,3% considerando varianza máxima, un nivel de confianza del 95% y un efecto del diseño estimado de 1,15

Fechas de terreno: Viernes 25 de noviembre – Martes 6 de diciembre del 2011.
Supervisión 20 % telefónico

Ficha técnica segunda encuesta mujer y política

Universo: Hombres y mujeres de 18 años y más, residentes en las principales ciudades

y que habitan en hogares con teléfono de red fija que corresponde a un 47% de la población de 18 años y más en Chile y a un 90% de la población que habita en hogares con red fija de Chile.

Metodología: Muestreo aleatorio y sistemático sobre la guía de teléfono residencial actualizada de la 15 regiones del país

Aplicación de encuesta telefónica en sistema CATI

Tamaño de muestra: n=1010 casos, distribuido en las principales ciudades de las 15 regiones del país.

Error muestral: 3,1% considerando varianza máxima, un nivel de confianza del 95% y un efecto del diseño estimado de 1,15

Fechas de terreno: Miércoles 1 de febrero – Martes 14 de febrero de 2012.
Supervisión 20 % telefónico

CUOTAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE: MÁS QUE CIFRAS, REFLEXIONES CRÍTICAS

Guillermo Williamson

*Será un ingeniero dice el abuelo, un
gran arquitecto sería perfecto, y si es un
artista que horror un bohemio, mejor una
niña que cumpla mis sueños, que siga
la huella de Jesús Nazareno, no, mejor
empresario será millonario, un doctor famoso, un
físico loco y yo solo quiero aprender a
respirar y yo solo quiero aprender a respirar
quiero reír, cantar, jugar.
«Esperando a Nacer».
Pancho Puelma.*

I. INTRODUCCIÓN

ESTE TEXTO REFLEXIONA breve y contextualizadamente respecto de principios o políticas de cuotas en educación superior (ES) para estudiantes indígenas en Chile. Más que presentar datos realiza una discusión crítica en relación a los contextos actuales y próximos, pero lo hace desde una postura principal que es la de considerar que la acción afirmativa es un principio de justicia compensatoria que intenta construir justicia social en educación a partir de un apoyo especial a grupos específicos definidos por su carácter de excluidos y subordinados.

II. ¿POR QUÉ CUOTAS ESPECIALES? NECESIDAD DE RECORDAR EL CONTEXTO.

Hay algunos elementos de contexto que es necesario considerar para entender la necesidad de desarrollar políticas y programas de acción afirmativa (AA), como son las cuotas especiales, en este caso, en educación superior.

1. Chile ha tenido —con algunos altibajos— importantes logros en las últimas décadas respecto de algunos indicadores sociales con contradicciones graves que muestran un carácter específico del desarrollo del país: ha mantenido un sostenido crecimiento económico con disminución de la pobreza, pero con un aumento de la desigualdad y una sensación cultural de injusticia social, aunque con beneficios individuales y familiares.
2. La situación histórica actual de la educación superior se caracteriza por una serie de condiciones y características que, desde la perspectiva de la justicia social, son atentatorias a la dignidad y los derechos humanos individuales y colectivos, el desarrollo de los territorios comunitarios, locales y regionales, la formación de los recursos humanos necesarios para el desarrollo económico y de los ciudadanos para la vida política y social y la producción de conocimiento en todas sus modalidades. Entre otras condiciones se pueden mencionar: una importante (subjettiva y objetiva) desigualdad individual y colectiva en la educación superior al ingreso en los procesos de selección (promedios de NEM y PSU¹ más bajos que el promedio), a causas estructurales según pertenencia o no a colectivos determinados, durante su formación (mayor eliminación, abandono, menores promedios, más años de titulación), al egreso (relación ingreso/egreso muy baja, con resultados bajos en notas, altos en años de egreso) y al emplearse (diferenciada sin movilidad real, considerada como ingreso). También se puede mencionar la desigualdad territorial en relación a oferta de calidad y servicios, beneficios y acceso de universidades a recursos privados (50% de donaciones a una universidad privada y mínimo a regiones) y públicos (concentración de proyectos en universidades tradicionales, grandes, de ciudades que son polos macro - regionales); incapacidad del modelo neoliberal y del sistema educacional de asegurar condiciones para el

¹ NEM= Promedio de Notas Enseñanza Media; PSU= Prueba de Selección Universitaria.

desarrollo sostenido del conocimiento y su acumulación en regiones y de asegurar la permanencia o el retorno de expertos de alta calificación (Capital Humano Calificado-KHC) que estén interesados en quedarse a vivir y desarrollarse en regiones.

3. La exigencia ética y social de la justicia social en una economía y sistema educacional de mercado que excluye por definición, y que tiene en el dinero el centro principal de su dinámica de cambio, exige historicidad. La AA es un modo de ejercer e implementar la justicia compensatoria en relación a la deuda histórica del Estado y la sociedad con colectivos específicos definidos por creencias, raza, cultura, y concretamente con los pueblos indígenas. Su carácter es transitorio en Chile, sin embargo es una exigencia de presente, la discusión no es si debe implementarse para siempre o solo por un tiempo, como plantea la discusión entre liberales, conservadores y sectores progresistas sociales: la cuestión es hoy, y hoy se requiere justicia social, y para alcanzarla se debe implementar la justicia compensatoria (Williamson, 2007). Es imprescindible avanzar en la destrucción del racismo institucionalizado.
4. Los problemas de acceso y permanencia, desde una perspectiva de calidad y equidad de la educación, se generan desde el ingreso al sistema escolar, desde temprana edad se va gestando una diferenciación injusta, por desigual, entre los individuos y colectivos sociales o étnicos, en cuanto a la potenciación de sus capacidades. En lo inmediato y próximo a la enseñanza superior, la exigencia social es que la enseñanza media sea reorganizada y el modelo y sistema educativos transformados para evitar que las medidas de acción afirmativa se hagan necesarias como una política o programa permanente. El movimiento estudiantil expresa esta demanda societal negando el sistema y proponiendo otro (con mayor participación del Estado, un sistema público, gratuito, sin lucro, desmunicipalizado, de calidad, equitativo, sin discriminación) desde la década de los 80 hasta sus últimas expresiones masivas en el año 2011.

5. Hay una situación especial entre todos los excluidos de las posibilidades de desarrollar sus potencialidades y aportar al máximo sus competencias en beneficio del desarrollo de la sociedad: la de los pueblos indígenas, y particularmente la del pueblo mapuche que vive en la Región de La Araucanía (con un fuerte componente rural y de apego a su cultura tradicional). La situación de los jóvenes mapuche, por la radicalidad de su situación social, cultural, lingüística, de trayectoria educacional, expresa una condición mayor y general de todos los jóvenes en general, los que enfrentan el ingreso a la universidad pero sobre todo el desafío de su aprendizaje en las carreras elegidas. Un estudio en la Universidad de La Frontera con estudiantes mapuche señala que en «cuanto a variables académicas, este estudio reveló que los estudiantes mapuche ingresan a la UFRO con niveles aptitudinales y de conocimientos sistemáticamente inferiores a los niveles que poseen los estudiantes no mapuche. Esta brecha no logra ser reducida en el transcurso de la carrera ya que, al titularse, los promedios de notas de los mapuche son sistemáticamente menores a los promedios que obtiene su contraparte no mapuche. A partir del tercer año de estudios, un mayor porcentaje de alumnos mapuche que de no mapuche presenta un rendimiento deficitario acumulado. La deserción entre los mapuche ocurre con mayor intensidad en las etapas tardías de su permanencia en la UFRO. Finalmente, los mapuche tienden a requerir más semestres adicionales para egresar que su contraparte no mapuche» (Saiz, J. L., González, M. E., Alonqueo, P., y Candia, R., 2005). Por ello es que las políticas de AA no pueden circunscribirse al ingreso, sino deben abarcar acceso, permanencia, egreso, empleabilidad y continuidad de estudios en el postgrado o educación continua.
6. Hay experiencias explícitas de AA impulsadas bajo sus principios éticos y prácticos,² otras corresponden a políticas gubernamentales orientadas a facilitar el acceso y permanencia³, existen algunas generadas por universidades para captar matrícula o

² Programa Pathways, Rüpü, Thaki y otros financiados por la Fundación Ford.

³ Becas diversas. Becas 2010 General: 153.799 (Jiménez de la Jara, et.al. (2011) P.36

contribuir a un mayor pre - grado con apoyo de becas orientadas a colectivos sociales excluidos⁴.

7. En el caso del postgrado, salvo algunas excepciones actuales,⁵ no se encuentran mayores políticas basadas en AA o en apoyo a poblaciones indígenas; esto se agrava cuando las becas del gobierno de Chile a indígenas que participaran en el Programa PROEIB Andes de maestría en EIB finalizó hace ya algunos años, pese a sus positivos impactos⁶; el año 2010 la Fundación Ford determinó cerrar el concurso de la beca IFP, que era muy aprovechada por estudiantes indígenas,⁷ también con resultados muy positivos; la beca Chile de Conicyt no cuenta con políticas afirmativas significativas respecto de poblaciones específicas, salvo el hecho de que agrega un punto adicional a los postulantes de «etnias indígenas» (y a estudiantes residentes fuera de la Región Metropolitana o con discapacidad física) luego de haberse terminado el proceso de evaluación y si cuenta con un puntaje de postulación.⁸

⁴ En los últimos quince años la cobertura neta de educación superior ha aumentado considerablemente, beneficiando a la población indígena y no indígena. En el periodo 1996-2009 la cobertura neta para el grupo no indígena pasó de 21,4% a 29,9%, mientras que la participación de estudiantes indígenas se duplicó, pasando de un 9,5% a 18,6%. Asimismo, se estima que la población indígena mayor de 18 años que accede a la educación superior se ha duplicado durante la última década, pasando de 18.071 a 37.672 estudiantes. No obstante, el aumento en la cobertura entre los jóvenes indígenas no ha implicado una reducción proporcional en las brechas de acceso: en 1996 la brecha era de 14,3 puntos porcentuales, y en 2009 de 12,9.

⁵ CONADI ha iniciado un pequeño proceso piloto de becas para estudiantes indígenas que puedan realizar estudios de postgrado, principalmente magister; tiene también convenios con algunas universidades para dividir en partes iguales el costo de los aranceles de un programa de postgrado. Son experiencias iniciales y acotadas, por tanto, aún no alcanzan a constituir ni una política ni un programa o medida especial.

⁶ Según datos del programa del periodo 2000-2008, los graduados y egresados provenientes de pueblos indígenas de Chile, de las cinco primeras cohortes de maestría, se encontraban desempeñándose en las siguientes actividades: ministerios/direcciones. 2; Universidades: 3; Escuelas y Colegios: 2; ONG y Proyectos de Desarrollo: 3; Otras: 7. (Schira, s.d.:14)

⁷ En el caso de los seleccionados del 2008 (7a. Cohorte), entre estudiantes de Perú y Chile, un 45% tenía «ascendencia étnica». <http://www.programabecas.org/becarios-regionales/estadistica-cohorte-7.htm> Acceso: 29.01.13.

⁸ Capítulo 8.5.2., Pág. 10 <http://www.programabecas.org/becarios-regionales/estadistica-cohorte-7.htm> Acceso: 29.01.13.

III. PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN DE DESIGUALDADES POR VÍA DE LA AA

Existen diversas estrategias de las universidades en el mercado de la economía capitalista neoliberal, que se desarrollaban con diversos objetivos para controlar nichos de demanda en los negocios o en la sociedad civil. Estas estrategias del Estado, universidades y del mercado se organizan para suplir las deficiencias del modelo pero sin alterarlo (formas de «gatopardismo» en la ES, ya que no hay cambios sustanciales en el modelo):

- **a) Del mercado:**

- Preuniversitarios que aseguran altos porcentajes de ingreso a la universidad con costos variados de matrícula. Es interesante que estos preuniversitarios privados generalmente apuntan a poblaciones que desean integrarse a carreras de universidades organizadas en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), que selecciona a través de la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

- Cupos especiales en universidades privadas para estudiantes «vulnerables», sin exigencias de puntaje PSU y en algunos casos sin exigencias académicas.

- Otras experiencias al interior de los propios establecimientos de enseñanza media que forman parte de la oferta que los liceos difunden en el mercado.

- **b) De la sociedad civil:**

- Preuniversitarios comunitarios, solidarios, populares, a través de los cuales colectivos de estudiantes y organizaciones no gubernamentales (ONG), preparan para cumplir con la PSU. Sus objetivos no siempre son los de alcanzar altos puntajes sino lograr aquellos mínimos que permiten el acceso a becas y ayudas o incluso al crédito.⁹ Apoyo con becas especiales a colectivos sociales excluidos como ha sido el caso de la beca IFP.¹⁰

⁹ Williamson C., Guillermo & Rodríguez Frigolett, Claudia. (2010)

¹⁰ International Fellowships Program (IFP) de la Fundación Ford administrada por la Fundación Equitas en Chile. Desde el año 2000 a la fecha hay un total de 366 seleccionados de la Beca Ford de los cuales 324 corresponden a maestrías y 42 a doctorados; 54% son mujeres y 78% residen fuera de la capital de sus respectivos países. El grupo se divide en 168 chilenos/as y 198 peruanos/as,

- **c) De las universidades por AA o conquista de espacios de demanda para su oferta.**

- Carreras para estudiantes indígenas, como fue el caso de las carreras de Pedagogía Básica Intercultural que llevaron a cabo las universidades Arturo Prat (en Iquique para población Aymara) y Católica de Temuco (en Temuco para población mapuche). Estas carreras fueron financiadas por el MINEDUC a través de presupuestos especiales, hasta que en los últimos años dejaron de contar con este financiamiento y debieron cambiar sus requisitos de ingreso, abandonando su orientación exclusiva a estudiantes indígenas.¹¹

- Cupos especiales en varios reglamentos de admisión¹² para colectivos sociales específicos: extranjeros, deportistas, discapacitados, indígenas.

- Propedéuticos para estudiantes de enseñanza media con vínculo directo al ingreso universitario.¹³

- Programas de vínculo con estudiantes de enseñanza media para informar oportunidades y preparar para la PSU.¹⁴

- El denominado «ranking» de estudiantes, con puntajes subsidiados para aquellos alumnos ubicados entre los mejores promedios de notas de sus establecimientos, de modo a asegurar que estudiantes de colegios «vulnerables» puedan compensar en parte las dificultades estructurales causantes de sus bajos puntajes para el ingreso a universidades del CRUCH. Esta es una medida que resulta importante para aquellas instituciones que hoy son excluyentes y por ello necesitan

que se distribuyen en un rango de edad desde los 23 hasta los 63 años de edad. <http://www.fundacionequitas.org/contenido.aspx?id=48>. (Acceso:22.01.13.)

¹¹ Se convirtieron en carreras con ingreso PSU, sin exigencia de manejo de lengua vernácula ni orientada solo a estudiantes indígenas. Por ejemplo, la Universidad Católica de Temuco ahora implementa la carrera de Educación General Básica con especialización en Educación Intercultural en Contexto Mapuche; carrera acreditada por 5 años el año 2010. (<http://www.uctemuco.cl/archivos/cuenta-gestion.pdf>)

¹² Como el de la Universidad de La Frontera.

¹³ Por ejemplo, el de la Universidad de Santiago (USACH).

¹⁴ Por ejemplo, en la Universidad de La Frontera se desarrolla un programa de fomento a la inclusión de estudiantes indígenas y no indígenas a la universidad, financiado por la municipalidad de Temuco. El autor de este trabajo, junto a estudiantes de Pedagogía, bajo el principio de vivencia de experiencias de aprendizaje con servicio voluntario, desarrollan proyectos de refuerzo educativo y preparación a la PSU con estudiantes indígenas del Hogar Estudiantil Wechekeche Inatu Kimun (ex-Hogar IDI) y del Complejo Educacional Maquehue de Padre Las Casas.

políticas específicas de inclusión, para aquellas instituciones que tienen alto porcentaje de estudiantes de los primeros quintiles el impacto es insignificante,¹⁵ sin embargo es significativo en las universidades que tienen baja inclusión de sectores populares, rurales, indígenas.

- Federaciones de estudiantes universitarios y proyectos institucionales de las universidades desarrollan diversas acciones de refuerzo de contenidos de la enseñanza media y de preuniversitarios gratuitos o de bajo costo en poblaciones de la periferia de las ciudades, con jóvenes indígenas y no indígenas.¹⁶

• **d) Del Estado:**

- Propedéuticos financiados por el Estado¹⁷

- Beca Indígena entregada por CONADI. Según se ha informado por la prensa, en el año 2013 se espera que para la beca de enseñanza básica existan 27 mil 157 cupos, para enseñanza media 27 mil 157 y para educación superior 15 mil 444, además de 700 becas de residencia y 562 cupos para hogares indígenas; la inversión en becas del Gobierno aumentó para los indígenas el último año en un 10 por ciento, significando casi 2 mil millones adicionales a este beneficio, que en el caso de los estudiantes universitarios alcanza los 607 mil pesos.¹⁸

- Programas orientados a estudiantes indígenas que buscan asegurar la permanencia, buenos resultados y egreso en el tiempo adecuado, y en consecuencia favorecer la empleabilidad al mismo tiempo que la identidad indígena, intentando afirmar, en ellos y desde ellos, las culturas y lenguas originarias.¹⁹

¹⁵ El caso, por ejemplo, de la Universidad de La Frontera donde cerca del 80% corresponde a estudiantes de los quintiles I, II y III siendo más del 50% de los primeros dos quintiles.

¹⁶ Por ejemplo el de la Federación de Estudiantes de la Universidad de La Frontera (FEUFRO) entre varios de otras Federaciones estudiantiles.

¹⁷ Como el apoyo específico que entrega el Programa de Educación Intercultural Bilingüe del Ministerio de Educación a la Universidad Católica de Temuco (UCT).

¹⁸ <http://www.elperiodico.cl/2013/01/gobierno-invertira-cerca-de-19-mil-millones-de-pesos-en-beca-indigena-conadi-junaeb/> (Acceso. 18.01.13)

¹⁹ Programa Pathways: Rüpü en la Universidad de La Frontera (Programa de Apoyo Académico para Estudiantes Mapuche, PAAEM) y Thaki en la Universidad de Tarapacá con algunas extensiones a otras universidades con sedes regionales como la del Bío Bío en las sedes de Concepción y Chillán (Kuikuitün: Programa de acompañamiento académico e interculturalidad para estudiantes mapuche de

- Hogares estudiantiles universitarios y beca de residencia estudiantil.²⁰ Cobertura de 1.112 estudiantes con dos componentes: Hogares Indígenas y beca de Residencia Indígena para Educación Superior (Fondo Concursable), cada uno de ellos cuenta con coberturas programadas diferentes: Hogares Indígenas: 412 y beca de Residencia Indígena: 700.²¹

- Estas experiencias políticas, programas, medidas, regulaciones, intentan corregir las desigualdades estructurales de la educación superior buscando de diversas maneras construir, de un modo no planificado, un conjunto de servicios, negocios, apoyos que contribuyan al ingreso y permanencia de colectivos específicos, como el indígena, sin embargo, ninguna genera los cambios estructurales que hoy exige la sociedad, sino que, en el fondo, contribuyen a esconder o disminuir contradicciones radicales del sistema evitando mayores conflictos, aunque, por otra parte, han permitido ir avanzando en cobertura y acceso indígena a la educación, generando una mayor capacidad de «cuadros» sociales estudiantiles y políticos que negocian logros y avances progresivos pero permanentes con el Estado, construyendo alianzas con la sociedad civil y académica. Las AA suman fuerza social, ideas, energías, desarrollan competencias de liderazgo y negociación, impulsan capacidad organizacional estudiantil, permiten establecer alianzas relevantes; sin embargo, al no constituir una acción coordinada opera en el marco del mercado y de las posibilidades de generar leves cambios en el Estado, pero afirmando su carácter subsidiario. Las AA constituyen una fuerza del presente, y deben orientarse a los cambios

la Universidad del Bío-Bío), la Universidad Católica del Maule, Universidad de Magallanes, Universidad Austral de Chile.

²⁰ «Programa Subsidio a la Residencia Estudiantil Indígena. Segunda etapa. Código BIP: 30004171-0». Cuenta con dos componentes: Becas de Residencia Individuales y Administración de Hogares Estudiantiles Indígenas. http://www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Glosas%202012/cuarta_subcomision/09%20Educaci%C3%B3n%202012/ORD.%20767/Informes/Inf%20Comisi%C3%B3n%20Mixta_1er%20trim_Beca%20Ind%C3%ADgena.pdf (Acceso 22.01.13)

²¹ 13 Hogares Indígenas ubicados en las regiones del Bio Bio (5); La Araucanía (5); Los Ríos (1) y Metropolitana(2) http://www.senado.cl/site/presupuesto/cumplimiento/Glosas%202012/cuarta_subcomision/09%20Educaci%C3%B3n%202012/ORD.%20767/Informes/Inf%20Comisi%C3%B3n%20Mixta_1er%20trim_Beca%20Ind%C3%ADgena.pdf (Acceso 22.01.13)

estructurales, pero ello requiere asumir una postura política, social y académica respecto de las propias AA, que supere enfoques conservadores o liberales para situarse en perspectivas transformadoras de las condiciones estructurales que las hacen necesarias.

IV. AA Y PUEBLOS INDÍGENAS

¿Qué se puede aprender respecto de cuotas a partir de lo señalado en el punto anterior? Una revisión general nos indica:

1. Los preuniversitarios son un factor más de discriminación —al menos para las universidades del Consejo de Rectores—, que se suma a otros factores estructurales de desigualdad y exclusión. Una proporción —probablemente importante— de los estudiantes que ingresan a las universidades del CRUCH, proviene de preuniversitarios privados pagados o de los propios establecimientos (municipales, privados subvencionados y pagados).²²
2. Se trata más de becas que de cuotas. No tenemos información de normas amplias de inclusión para un colectivo de estudiantes con riesgos de exclusión social y particularmente indígenas (salvo error u omisión), más allá de las referidas a las carreras de Pedagogía que, hasta hace unos años, se orientaban solo a estudiantes mapuche o aymaras. En general las cuotas son muy escasas en las universidades y se integran a los reglamentos de admisión que se comparten con otros colectivos sociales.

²² Sin ninguna expectativa de generalización, en tres módulos de una asignatura de primer año de Pedagogía del año 2011, con alumnos(as) de distintas carreras, que dicta el autor de este trabajo en la Universidad de La Frontera, el análisis de los datos de un cuestionario de entrada aplicado a todos los estudiantes asistentes a la segunda semana de clases muestra la siguiente situación: de un total de 121 alumnos(as) que completaron el cuestionario, 84 (69,42 %) habían participado de un preuniversitario; de los 84 un 52,38% lo hizo en uno pagado y un 44,04% en sus propios establecimientos, de estos últimos, el 25% lo hizo como una materia del currículo y el 19,04% como curso de preuniversitario; finalmente, un 3,57% se preparó en otra modalidad de preuniversitario. No hubo ninguna referencia a la categoría «preuniversitario solidario». 28 estudiantes reconocieron ascendencia mapuche (23,14% de 121). El promedio de PSU reconocido por los 121 estudiantes de los 3 módulos fue de 533,4 puntos, lo que les permitió acceder a becas y ayudas, además de ingresar a las carreras pedagógicas.

3. Existe una mayor preocupación con el ingreso a la universidad que a la retención y a los resultados, salvo algunos programas de AA en algunas pocas universidades públicas (v.gr. Programa Pathways); la preocupación con la empleabilidad es casi nula o muy básica.
4. En establecimientos instalados en contextos de alta población indígena (Araucanía, Aymara) ha habido programas estables y sustentables de AA en retención (Rüpü, Thaki), con o sin cuotas, no así en otros contextos de menor presencia cultural explícita.²³
5. En los lugares en que se han realizado programas de AA en retención, se ha observado un mejoramiento sustancial de resultados (mejores promedios, disminución de años de egreso, menor abandono) (De Fanelli, A. G. et.al., 2007) y ha habido formación, recuperación o fortalecimiento de la identidad.
6. Las acciones de AA terminan apoyando a los mejores y más integrados de los excluidos (en general con familias vinculadas a territorios urbanos informados, a redes sociales, económicas o políticas, a programas de superación de la pobreza con profesionales que informan de derechos) dejando fuera a un porcentaje elevado de estudiantes de educación técnico-profesional, educación de jóvenes y adultos y de sectores rurales o urbanos pobres que no cuentan con información suficiente.
7. Al interior de la universidad se benefician de ayudas o programas especiales aquellos que toman personalmente iniciativas de integrarse a la vida académica a través de su participación en agrupaciones, cursos especiales, organizaciones estudiantiles indígenas, o asociándose a docentes vinculados a la in-

²³ En Santiago vive cerca del 80% de la población mapuche, sin embargo, ni en la ciudad ni en la Región Metropolitana en general existen estos proyectos que sí se desarrollan con recursos importantes en las regiones de Arica y Parinacota y de La Araucanía. En la Universidad del Bío Bío, por ejemplo, con Sedes en Concepción y Chillán, el ingreso de estudiantes mapuche entre los años 2008-2010 fue de 59 jóvenes con un 2,66% del total de la matrícula el año 2008, 60 (2,64%) el 2009 y 71 (3,2%) el 2010, con un promedio de 190 (2,84%). Cabe considerar aquí que el 2,9% de la población regional pertenece al pueblo mapuche, según los datos del Censo 2002. (Programa de Estudiantes Mapuche «Kuikuitün», Dirección de Desarrollo Estudiantil, Universidad del Bío-Bío, s.d.)

terculturalidad. Para estos la difusión de beneficios, ayudas o programas resulta fundamental, también las organizaciones estudiantiles que difunden entre sus compañeros(as) los beneficios a que tienen derecho y los instruyen y apoyan para la combinación de diversas ayudas.

8. En los técnicos superiores la beca Millenium se está entregando solo a centros de formación técnica (CFT) autónomos que son básicamente los mayores del país, todos privados; al concentrarse allí las ayudas, disminuye la opción de los indígenas a postular a ellas en las regiones, afectando su desarrollo al enfrentar una serie de dificultades políticas, educacionales y pedagógicas (Williamson, G. & González, J., 2011). No hay articulación de los egresados de CFTs con carreras de técnicos universitarios superiores o directamente con carreras profesionales universitarias.²⁴ Ello hace que una parte de los estudiantes indígenas que egresan de CFTs no puedan continuar estudios superiores bajo un principio de educación permanente ya que no existe convalidación de créditos. Ello hace necesario que se realicen cambios legales ya que, al menos las universidades estatales, no tienen condición de articular con CFTs privados ni de asociar el nivel técnico superior con el universitario técnico superior o profesional.
9. Pese a las promesas del Ministro de Educación ante los medios de comunicación el año 2011, aún no hay definida una reforma seria respecto de la educación técnico profesional (pues no hay cambios estructurales en el modelo del sistema), donde estudia una significativa parte de estudiantes indígenas de pueblos pequeños y zonas rurales de las regiones del sur; tampoco hay articulación curricular ni de créditos de esta con la educación técnica superior o universitaria a través de acceso directo.

²⁴ Hay ciertas excepciones cuando los CFTs de algunas universidades estatales o del CRUCH han instalado al interior de las casas de estudios sus centros (v. gr. Universidad de Los Lagos) evitando así que deban conseguir autonomía como privados, como hacen otras universidades (como la UFRO en la que su CFT tiene status de privado). Las del primer caso consiguen convalidaciones, v. gr. egresados de la carrera de Técnico en Educación Parvularia pueden continuar en Educación de Párvulos en la Universidad de Los Lagos.

V. POLÍTICAS Y RESULTADOS

Se han logrado resultados positivos de las políticas compensatorias de AA en los últimos 20 años en términos de cobertura y formación de capital humano avanzado indígena, al aumentar la cantidad y capacidad de profesionales y técnicos originarios desempeñándose en la sociedad civil, los procesos productivos, la academia y el aparato del Estado: se ha formado una clase media calificada profesional o técnicamente con identidad indígena, a veces viviendo en las comunidades, con el consiguiente riesgo de aculturación que esto podría implicar. La actual demanda por becas de postgrado demuestra que las políticas y programas de AA (o discriminación positiva o de focalización, como se han denominado indistintamente desde el Estado) de los últimos 20 años no han sido ineficaces, al menos en cobertura y capacidad de formación en el sistema de niños, niñas y jóvenes indígenas, ya que han ido ampliando su participación en todos los niveles..

Las siguientes etapas a desarrollar y que demandan políticas y programa de AA corresponden al postgrado y empleabilidad para la movilidad social sin componentes étnicos de diferenciación. Lo primero implica becas especiales para formar capital humano indígena de excelencia; lo segundo requiere que el pregrado sea planificado socialmente en los territorios regionales y en el país en relación a las tendencias del empleo y el desarrollo, por tanto debe encontrarse una forma en la que los gobiernos regionales y el Estado planifiquen la oferta educacional superior, sin dejarla abandonada al libre mercado. Hay un impacto en la regionalización y descentralización del país: invertir en la formación de profesionales indígenas de regiones debe considerarse —como se dice actualmente— «inversión y no gasto» ya que una parte sustancial permanece, ya sea por un período mayor de tiempo, o de modo definitivo, en sus territorios de origen, generando así un freno a la emigración de capital humano calificado de las regiones, al mismo tiempo que se fortalece la capacidad regional de desarrollo propio con identidad. La generación de un colectivo de profesionales multicultural puede también implicar un incentivo de atracción para profesionales indígenas de otras regiones hacia aquellas en que la multiculturalidad se expresa en los diversos campos de la vida social.

Se avanza —aunque lentamente— hacia el cumplimiento de los marcos legales firmados por el Estado, referidos a los derechos indígenas a la educación y particularmente al nivel superior de esta; el Estado tiene la obligación de asegurar derechos con igualdad y sin discriminación, por ello la necesidad de fijar políticas generales y de forma provisoria de AA.

VI. REFLEXIONES FINALES: TIEMPOS DE OPTAR, DISPUTAR DEMOCRÁTICAMENTE LA HEGEMONÍA IDEOLÓGICA SOBRE EL MODELO Y HACER PROPUESTAS TÉCNICAS

Lo que se plantea a partir de dichos elementos se refiere a la necesidad de que la sociedad y el sistema educacional de un país en crecimiento, que con limitaciones intenta construir una democracia efectiva, y en el que la sociedad civil exige ampliación y aseguramiento de derechos, pueda asegurar una educación de calidad para todos. Ello exige mutar del sistema actual, organizado por el dinero, a uno donde lo que lo estructure sea la justicia y la calidad, con componentes de equidad y gratuidad en el centro del modelo. Las políticas de cuotas y de AA constituyen una respuesta política a las exigencias éticas de justicia e igualdad y a las prácticas de potenciar la productividad del trabajo de toda la población y de preparar las personas necesarias para avanzar hacia el desarrollo justo y sustentable.

Por ello la cuestión que debe resolverse, política y socialmente, es si la sociedad y el Estado optarán por cambios estructurales del modelo o por ajustes parciales, sin modificar lo esencial del modelo: la competencia, el mercado, el dinero, la desigualdad, la privatización, la concentración territorial y social de la calidad. La pregunta es si será posible el cambio profundo que exige la sociedad o si, en cambio, se realizarán solo parches y ajustes, como estos con los que hoy se responde a las demandas estudiantiles y de la sociedad por gratuidad, calidad, equidad. Parece ser que pese a las demandas sociales nacionales, lo que se va instalando actualmente es una política «gato-pardiana»: realizar cambios secundarios, corrección de desvíos y mejoramiento de procedimientos o normas que no modifican el sistema, al mismo tiempo que, a través de estrategias de comunicación, se va haciendo creer que se están generando cambios significativos. Esta perspectiva política no es nueva en Chile. Ya en los

años 60 el alcalde de «La Pérgola de Las Flores», en respuesta a las floristas movilizadas y sus aliados, los estudiantes, cantaba: «Si alguien me propone alguna cosa/ yo le digo siempre sí/ si alguien me propone algún negocio/ yo le digo siempre sí./ En toda mi vida y experiencia/ yo no digo no jamás;/ pero cuando quedo solo,/ hago lo que me conviene más»²⁵, representando así lo que ocurría en la época. Sin embargo unos pocos años después se produjeron la reforma universitaria, la reforma agraria, la reforma educacional. Como dice el saber popular: «la esperanza es lo último que muere».

Hoy se trata de avanzar hacia una reforma sustancial de la educación superior generando una transformación estructural del sistema que abarque desde la educación parvularia al postgrado, en todas las modalidades de la educación privada como de la estatal (municipal y corporaciones). Las desigualdades de acceso, permanencia, egreso, empleabilidad, y educación continua y postgrado, no son producto de deficiencias del sistema de educación superior —que las hay y han sido suficientemente descritas y criticadas desde la década de los 80— sino del modelo general de educación del país, instalado autoritariamente, legalizado autoritariamente, desarrollado legal pero ilegítimamente. Estos adjetivos no son demagógicos sino históricos, son políticos y pedagógicos. La solución a la inequidad con sus consecuencias éticas, políticas, sociales, culturales (no olvidar que la exclusión en el caso indígena implica una forma de racismo institucionalizado en los marcos jurídicos del Estado de Chile), es alcanzar democracia y desarrollo en todo el territorio, para todos y todas sin discriminación, global y total.

Hay que plantearse si los tiempos actuales y próximos deben ser tiempos de consensos o de decisión entre opciones que se ofrezcan a la ciudadanía. Sin duda no se trata de avasallar derechos de nadie ni de generar un cambio que termine desestructurando posibilidades, pero el país requiere enfrentar una decisión colectiva: ¿qué modelo y sistema educacional quiere el país para sus hijos e hijas, para los jóvenes y adultos, para la diversidad multicultural de la sociedad? Es sano, es bueno, es justo, es necesario construir y presentar opciones buscando mecanismos de decisión de las comunidades sociales, locales, regionales, docentes, estudiantiles, académicas, científicas, culturales, empresaria-

²⁵ http://img27.xooimage.com/files/8/2/0/texto-completo_la...s-flores-192270a.pdf

les, de trabajadores, familiares, en dicha definición. Puede demorar un tiempo, pero así un nuevo modelo surgirá legitimado desde la cultura política y la praxis ciudadana. El diseño de la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB) que llevó a cabo Brasil, asociado a la Constituyente de la transición post-dictadura, demoró varios años de elaboración participativa, con deficiencias y contradicciones internas que se han ido corrigiendo con el tiempo, hoy enfrenta dificultades ante la agresiva entrada del sistema privado para competir con el sistema público estatal, particularmente en educación superior, pero ha sido legitimado y defendido por la sociedad como un sistema construido a través del diálogo entre expertos, políticos y ciudadanos en general.

Hoy es necesario asumir opciones entre posturas que obviamente no son rígidas ni estables, pero que reflejan ideologías respecto de la sociedad y la educación. Son posturas políticas, ideológicas, partidarias, no solo técnicas, que se encuentran y desencuentran en el campo de las decisiones de poder político, técnico y cultural y que deben ser explicitadas. Es tiempo de opciones y decisiones por cambios estructurales, mientras, las políticas y programas de AA constituyen una conquista política de los colectivos y pueblos excluidos y sus aliados y por tanto deben ampliarse y profundizarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Cantero M. Violeta & Williamson C. Guillermo (2009) *Movilidad social intergeneracional por origen étnico: evidencia empírica Región de la Araucanía, Chile*. Talca: Revista Universum N° 24 Vol. 1, I Sem. 2009, pp. 22-40.
- De Fanelli, Ana García, Rezava, Julieta & Trombetta, Augusto (2007) *Reduciendo la brecha de oportunidades para los estudiantes universitarios de origen indígena: evaluación de Pathways to Higher Education en la Universidad de la Frontera (Chile)*. Buenos Aires, CEDES.
- Jiménez de la Jara, M., Lagos R., F, Durán F., F. (2011) *Propuestas para la Educación Superior*. Santiago: Aequalis. Foro de Educación Superior.
- Latorre, C.L., González, L. E., Espinoza, O. (2009) *Chile: equidad en educación superior. Políticas públicas 1990/2007*. Santiago: Catalonia.
- Programa de Estudiantes Mapuche «Kuikuitün», Dirección de Desarrollo Estudiantil, Universidad del Bío-Bío (s.d.) *Resultado Preliminar Caracterización Ingreso Estudiantes Mapuche, Universidad del Bío-Bío 2008, 2009 y 2010*.
- Saiz, J. L, González, M. E., Alonqueo, P., y Candia, R. (2005, Agosto). *Los estudiantes indígenas de una universidad chilena: Diagnóstico educacional para el diseño de una intervención*. Trabajo libre presentado en el Congreso Internacional de Investigación Educativa, Temuco, Chile. Acceso: 28.12.2012. http://www2.ufro.cl/servicios/verdoc.php?cod_documento=294&cod_sitio=30
- Schira, Inge (s.d.) *La experiencia de formación en pregrado del PROEIB Andes*.
<http://bvirtual.proeibandes.org/bvirtual/inge/6.pdf> Acceso: Acceso: 29.12.2012.
- Williamson, Guillermo & González, Jaime (2011) *Desarrollo regional: realidades y desafíos desde la formación técnica*. In Revista Chilena de Estudios Regionales. Año 2, N° 2. Pp. 88-99.
- Williamson C. Guillermo & Cantero M. Violeta (2010) *Cambios intergeneracionales en los niveles educacionales y sociales por origen étnico en la región de la Araucanía*. Rio de Janeiro: Revista Cadernos de Pesquisa. Cad. Pesqui. Vol. 40 N°.139 São Paulo jan./abr.
- Williamson C., Guillermo & Rodríguez Frigolett, Claudia. (2010) *Equidad, inequidad y educación superior: aprendizajes de un preuniversitario para jóvenes de la educación de adultos*. Estud. pedagóg. [online]. 2010, vol.36, no.2, p.251-267.
- Williamson, Guillermo (2007) *Acción Afirmativa en Educación Superior: Dilemas y Decisiones en Tiempos Multiculturales de Globalización*. In: Ciencias Sociales Online, Marzo 2007, Vol. IV, No. 1. Universidad de Viña del Mar. http://www.uvm.cl/csonline/2007_1/pdf/accion.pdf Acceso: 28.12.2012.

PROFUNDIZACIÓN DE LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE CHILE: UNA TRASFORMACIÓN NECESARIA

*Rosa Devés, Claudio Castro, Álvaro Cabrera,
Maribel Mora-Curriao, Rodrigo Roco*

INTRODUCCIÓN

EN ESTE ARTÍCULO SE PRESENTAN las razones que han llevado a la Universidad de Chile a profundizar su compromiso con la equidad y la inclusión; se exponen las estrategias que orientan el proceso de cambio; se describen las características y los resultados de las nuevas iniciativas, y se plantean los desafíos que este propósito representa para la institución y su comunidad. En la descripción de los nuevos programas se pone énfasis en: a) las características y los resultados del nuevo sistema de admisión especial —el Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa (SIPEE)— que aspira a lograr una mayor integración a la comunidad de la Universidad de Chile de los jóvenes egresados de colegios municipales (públicos) que se han formado en contextos desaventajados; b) las características generales del Modelo de Desarrollo Integral del Estudiante, propuesto para abordar el proceso de formación universitaria. Los datos presentados se han recogido durante el desarrollo de las nuevas iniciativas y los autores han participado directamente como agentes del cambio en las experiencias descritas.

1. Crecimiento con desigualdad en la educación superior chilena

Durante los últimos 30 años la cobertura de la educación superior en Chile ha aumentado significativamente, pasando de 172.995 inscritos en el sistema de educación superior en 1983 a 1.068.263 en 2012. De esta forma, la proporción neta de jóvenes entre 18 y 24 años matriculados en universidades, institutos profesionales o centros de formación técnica, pasó del 12% en 1990 al 33% en 2011, llegándose a

una cobertura bruta del 46% para ese mismo año (MINEDUC, 2012). Sin embargo, cuando estos datos se desagregan por nivel de ingreso per cápita se observa que, en 2009, solo un 16% de los estudiantes del primer decil de ingresos se incorporó a la educación superior, mientras en el decil 10 la proporción alcanzó al 62% (MIDEPLAN, 2010).

Una parte importante del problema radica en que el sistema se ha expandido con la participación predominante del sector privado, a través de un esquema de mercado con muy escasas regulaciones. Este sistema no ha sido capaz de asegurar la equidad y la calidad, que fue uno de los propósitos centrales de la reforma educacional al retorno de la democracia (OECD, 2009). Como resultado observamos que los estudiantes de los sectores de menores ingresos se educan principalmente en instituciones con baja acreditación y de muy baja o nula selectividad, mientras que quienes logran cumplir todos los criterios de selección de las universidades de mayor calidad, son aquellos que concentran mayor capital cultural y poseen mejores niveles socioeconómicos (Torres y Zenteno, 2011). Más aún, considerando que el 82% de los gastos en educación superior recae sobre las familias y solo un 18% es financiado por el Estado (OECD, 2009), existe un gran nivel de endeudamiento asociado a la provisión de educación de baja calidad. En un estudio reciente sobre las políticas de educación superior en Chile desde la perspectiva de equidad presentado por González y Espinoza (2012) se concluye que si bien en el periodo 1990 – 2007 se incrementaron los recursos y creció la matrícula para todos los sectores, no se logró la equidad en el acceso por nivel socioeconómico, se mantuvo una alta deserción y aumentaron las dificultades de los egresados para encontrar empleo.

Es necesario destacar que en los últimos años los estudiantes chilenos han expresado con particular fuerza demandas en pos de una educación gratuita y de calidad, desafiando el modelo vigente y marcando la urgencia de atender los problemas de la educación superior en el campo de las decisiones de Estado (Mayol y Azocar, 2011).

2. La situación en la Universidad de Chile

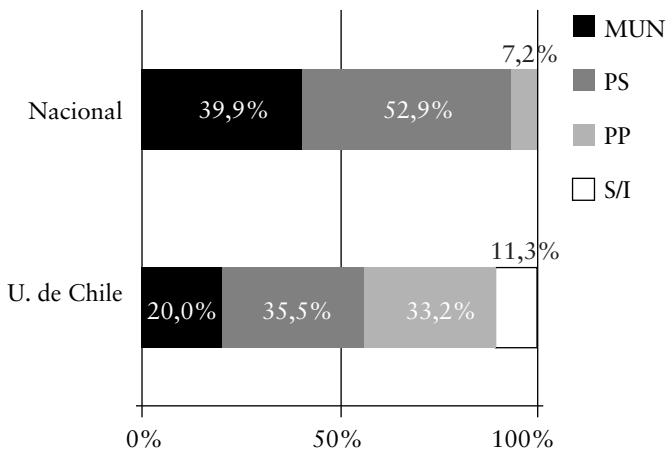
La Universidad de Chile ha sido históricamente una institución altamente selectiva. En la actualidad, al estar la admisión determinada esencial-

mente por el desempeño en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que principalmente evalúa preparación académica en torno a los conocimientos adquiridos en la enseñanza media, el cuerpo estudiantil de esta universidad refleja las desigualdades que existen en un sistema escolar segregado.

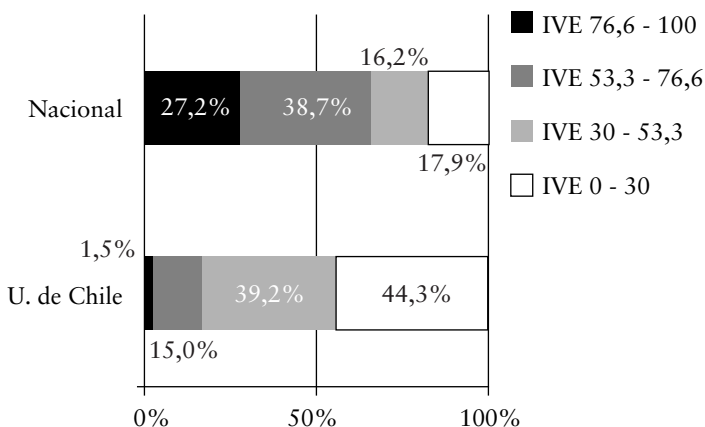
Para ilustrar esta situación, en el gráfico 1 (izquierda) se muestra la distribución del estudiantado de la Universidad de Chile con respecto a la dependencia del establecimiento de origen (municipal, particular subvencionado, particular pagado y sin identificar). Por su parte, en la misma Figura 1 (derecha) se muestra la distribución de los estudiantes respecto al índice de vulnerabilidad escolar (IVE¹) del establecimiento del cual egresaron. En cada caso se comparan los mismos indicadores con el total de los jóvenes egresados de la educación media a nivel nacional. Cada distribución se expresa como porcentaje del total en cada grupo.

GRÁFICO 1

Distribución de los estudiantes matriculados en la Universidad de Chile (2012) de acuerdo al establecimiento educacional de origen (dependencia y vulnerabilidad) en comparación con la distribución de los egresados a nivel nacional (2011).



¹ El IVE-SINAE es elaborado por la JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas) del Ministerio de Educación, en el marco del Sistema Nacional de Asignación con Equidad. Este índice refleja, entre 0 y 100, la situación de vulnerabilidad de las escuelas, donde 100 significa máxima vulnerabilidad del establecimiento.



Fuente: Universidad de Chile, 2012.

Respecto a la dependencia del establecimiento, se observa que en 2012 un 20% de los estudiantes nuevos de la Universidad de Chile provino de establecimientos educacionales municipales y un 33,2% de colegios privados, mientras que a nivel nacional el 39,9% de los egresados de educación media en 2011 provino de colegios públicos y el 7,2% de colegios privados. La inequidad resulta más evidente si se analiza la matrícula según la característica del establecimiento de acuerdo a su Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE). Observamos que el 27,2% de los jóvenes chilenos egresaron de colegios con un IVE en el rango superior (mayor a 76,6%), mientras que en los matriculados en la Universidad de Chile el porcentaje de estudiantes proveniente de este segmento alcanza solo el 1,5%. Es decir, existe un gran número de colegios altamente vulnerables desde los cuales ningún estudiante accede a esta universidad. Al mismo tiempo, es indispensable tener en cuenta que existen importantes diferencias en cuanto a la composición estudiantil de los distintos programas de la Universidad de Chile, dependiendo principalmente de la selectividad de las carreras. Así por ejemplo, carreras como Medicina concentran entre los matriculados en primer año en 2012 menos de un 10% de estudiantes provenientes del 40% de menores recursos del país, mientras que en otras carreras el 45% de su matrícula corresponde a estudiantes con ingreso familiar en ese segmento (Universidad de Chile, 2012).

I. LA RENOVACIÓN DEL COMPROMISO CON LA EQUIDAD Y LA INCLUSIÓN EN LA UNIVERSIDAD DE CHILE

Tomando en cuenta la situación antes descrita y los programas pioneros desarrollados en el país desde la perspectiva inclusiva², la Universidad de Chile está enfrentando el desafío de establecer y profundizar su responsabilidad con la equidad e inclusión en todos los niveles de la institución.

Para responder a este desafío, y considerando lo establecido en el Proyecto de Desarrollo Institucional (PDI) de la universidad, al iniciar su segundo periodo en julio de 2010, el rector Víctor Pérez se comprometió a impulsar acciones a favor de la equidad y la inclusión, manifestando que: *«Abriremos nuestras puertas a un mayor número de estudiantes talentosos provenientes de colegios municipalizados y subvencionados particulares. Nuestra meta es que, de aquí a cinco años, el 20% de los estudiantes que ingresen a la Universidad de Chile, esto es, 1.000 estudiantes, lo haga por la vía de cupos supernumerarios³ o nuevas modalidades de ingreso destinadas a estos estudiantes. Este esfuerzo debe estar acompañado de un programa que ayude académicamente a que estos estudiantes tengan igualdad de oportunidades durante el desarrollo de sus estudios.»*

Entendiendo que un cambio de esta magnitud, para ser a la vez eficaz y fiel a los principios que lo inspiran, debe construirse sobre cimientos que tengan en cuenta las experiencias previas, el conocimiento generado por otros y la puesta en práctica de una cultura de la cooperación, se realizó un trabajo de reflexión y de análisis de distintos escenarios posibles.⁴ Sobre esta base se acordó implementar inicia-

² Como por ejemplo el programa de Propedéuticos UNESCO (www.propedeutico.cl).

³ Desde 2007, la Universidad de Chile ofrece cupos supernumerarios en sus carreras de pregrado para permitir el ingreso de estudiantes de excelente trayectoria académica y sectores menos favorecidos con puntaje inferior a los mínimos requeridos. Estos estudiantes reciben la beca de Excelencia Académica que el Ministerio de Educación otorga a los alumnos que se encuentren dentro del primer 7,5% de la generación, pertenezcan a los quintiles I a IV por ingreso familiar y provengan de colegios municipales o subvencionados.

⁴ Este proceso estuvo a cargo de una Comisión de Equidad e Inclusión convocada por el Rector y encabezada por la Prorectoría, la cual evacuó en 2011 el documento «Hacia una Política de Equidad e Inclusión de la Universidad de Chile».

tivas tendientes a, por un lado, ofrecer igual oportunidad de acceso, permanencia y egreso a todos los estudiantes meritorios que aspiran a ser parte de la Universidad de Chile y que provienen de distintas realidades sociales; y por otro, contribuir a la generación de ambientes formativos de calidad que estimulen la integración y el desarrollo de capacidades humanas y profesionales para convivir, dialogar y ser efectivos en contextos de alta diversidad.

Un principio fundante es que las acciones emprendidas para avanzar en equidad e inclusión en la Universidad de Chile reconocen el valor de la diversidad para sustentar procesos educativos de calidad. No se trata de responder exclusivamente a un sistema educativo tensionado por la fuerte desigualdad social presente en el país, sino que se busca mejorar significativamente la calidad de la formación que ofrece la institución.

A este respecto, a nivel internacional y durante los últimos 15 años, se aprecia una preocupación creciente respecto a la evaluación de la eficacia educativa de la diversidad, desarrollándose un dinámico campo de investigación en torno a este problema. El vínculo teórico entre la diversidad y resultados educativos fue planteado en el trabajo de Gurin, Dey, Hurtado y Gurin (2002), quienes sostienen que la exposición a experiencias de diversidad tendría el potencial de desafiar las creencias adquiridas en una etapa crítica del desarrollo personal, produciendo importantes impactos. Estudios posteriores han buscado distinguir los efectos atribuibles a la diversidad estructural (la representación numérica de grupos diversos), de aquellos que resultan de la interacción entre personas pertenecientes a distintos grupos (Chang, Astin y Kim, 2004; Chang, Denson, Saenz y Misa, 2006). La evidencia recogida muestra que: a) la diversidad estructural sería una condición necesaria pero no suficiente para el beneficio buscado; y b) que las actividades que implican interacciones interpersonales son las que muestran el mayor grado de eficacia. En general los estudios han demostrado que las experiencias de diversidad están positivamente relacionadas con el desarrollo cognitivo, especialmente en cuanto fomentan una disposición general a adoptar un pensamiento más complejo (Bowman, 2010). También se ha encontrado que existe una relación significativa entre diversidad y actitudes cívicas, habilidades, conductas e intenciones conductuales (Bowman, 2011).

Finalmente, la expresión concreta de este proceso en la Universidad de Chile considera el acuerdo de avanzar simultáneamente en tres dimensiones:

- Consolidar el Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa (SIPEE) que busca promover el ingreso de jóvenes de excelente trayectoria académica y que provienen de colegios municipales y contextos desfavorecidos.
- Potenciar un conjunto de mejoras e innovaciones a la docencia e intensificar los apoyos al desempeño académico y la calidad de vida estudiantil, a través del diseño e implementación del Modelo de Desarrollo Integral del Estudiante (MDIE).
- Impulsar un trabajo colaborativo para la implementación de estas iniciativas, contribuyendo así a la toma de conciencia, integración y cohesión al interior de la Universidad, así como a consolidar los espacios institucionales desde los cuales estos procesos continuarán su desarrollo.

En las dos secciones siguientes se abordarán en detalle los avances y resultados en la implementación del programa SIPEE así como las bases y proyecciones del MDIE.

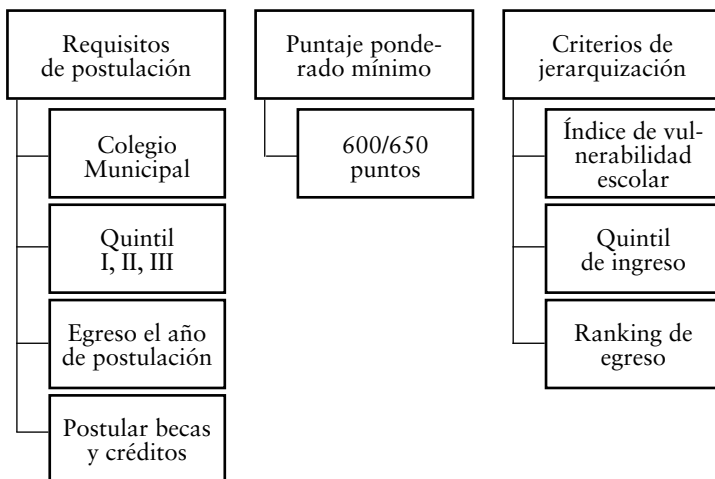
1. El Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa - SIPEE

El Sistema de Ingreso Prioritario de Equidad Educativa (SIPEE⁵) es una vía de acceso especial a la Universidad de Chile focalizado hacia estudiantes egresados de establecimientos municipales que, teniendo una trayectoria académica destacada, no alcanzan el puntaje necesario para ingresar por la vía regular. El programa prioriza en la selección a aquellos estudiantes que provienen de contextos de mayor vulnerabilidad. Los requisitos de postulación y las variables de jerarquización se esquematizan en la Figura 2.

⁵ Para su formulación el SIPEE se basó en la experiencia del programa «Cupo de Equidad», concebido y diseñado por la Facultad de Ciencias Sociales desde el Departamento de Psicología, y que fue aplicado al ingreso de la carrera de Psicología en 2010, sumándose en 2011 las carreras de Sociología y Antropología (Castro et al, 2012; Devés et al., 2012).

GRÁFICO 2

Requisitos de postulación y criterios de jerarquización y selección del SIPEE.



Fuente: Programa SIPEE, Universidad de Chile, 2012

Como se observa, para postular a esta vía especial de ingreso, los jóvenes que han cursado cuatro años de estudio en la educación escolar municipal deben acreditar su pertenencia a uno de los tres primeros quintiles de ingreso familiar. Además deberán haber obtenido el puntaje ponderado mínimo (PSU, NEM, Ranking desde la admisión 2013) establecido por cada carrera (600 ó 650 puntos). Sin embargo, es importante considerar que el puntaje ponderado —si bien es un requisito de postulación— no es utilizado posteriormente como una variable de jerarquización, puesto que la jerarquización prioriza a aquellos estudiantes que provienen de contextos educativos más desfavorecidos. De esta forma, el primer estudiante en ocupar una vacante SIPEE será aquel que provenga de un establecimiento de mayor índice de vulnerabilidad escolar (IVE), que pertenezca al quintil de menor ingreso familiar y se ubique dentro del mejor 10% de rendimiento escolar. Es necesario destacar que al ser un sistema de admisión abierto y objetivo, permite que postulen todos los estudiantes que cumplen con los requisitos y no requiere de convenios específicos con establecimientos educacionales, como es el caso de otras iniciativas.

Producto de la estrecha relación que existe entre el resultado en la PSU y la situación socioeconómica de los jóvenes que rinden la prueba,

el efecto práctico de considerar el IVE como el primer factor de jerarquización en la selección, es que privilegia el ingreso de estudiantes provenientes de colegios en los cuales no es común que sus egresados lleguen a estudiar en una universidad, y menos en una universidad pública de excelencia, altamente selectiva como la Universidad de Chile. Así, a través del programa SIPEE se espera afectar positivamente: a) al estudiante, su proyecto de vida y su entorno familiar; b) al establecimiento educacional del cual egresó, asociado al aumento de expectativas en la comunidad escolar⁶; y c) a la Universidad, que se obliga a impulsar un trabajo colaborativo que involucre a todos sus actores, mejorando la calidad de los aprendizajes y contribuyendo a la cohesión al interior de la institución. Como veremos más adelante, el desarrollo del programa considera el enfoque sistémico propuesto por Latorre, González y Espinoza (2009) que contempla además del acceso, los estadios de permanencia, desempeño y resultados.

En la primera versión del programa, para la admisión 2012, participaron 10 carreras de 7 Facultades e Institutos, con 131 vacantes disponibles. En la admisión 2013, se sumaron todas las Facultades e Institutos de la Universidad, alcanzando un total de 40 carreras y 370 vacantes disponibles (Tabla 1).

La comparación de los números del proceso de postulación, selección y matrícula de los años 2012 y 2013, muestra que durante el segundo año de implementación se recibió más del doble de postulaciones, y que la misma proporción se mantiene relativamente constante en cada etapa del proceso (Fig 3).

El total de postulantes corresponde a todos los estudiantes que presentan sus antecedentes en el proceso de admisión SIPEE; el total de preseleccionados son los estudiantes con antecedentes acreditados por la Universidad de Chile (antes de rendir la PSU); el total de preseleccionados que se matriculan son los postulantes que ingresaron a la Universidad de Chile por cualquiera de sus vías de ingreso, y los

⁶ Se ha observado que el acercamiento y la relación temprana con establecimientos, profesores, directivos, padres y apoderados, y con los estudiantes de enseñanza media en general, puede ser un factor que amplíe los horizontes de expectativas y combata el fatalismo desmovilizador, junto con motivar mejores prácticas educativas, acciones de liderazgo y empoderamiento de los distintos agentes involucrados en el proceso educacional.

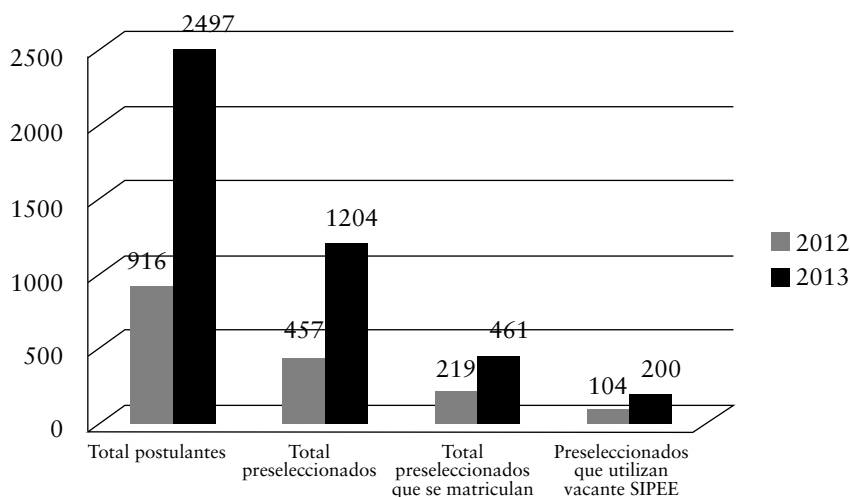
CUADRO 1

Vacantes SIPEE por Unidad Académica en la Universidad de Chile para los procesos de admisión 2012 y 2013.

Facultad	Vacantes 2012	Vacantes 2013
Facultad de Arquitectura y Urbanismo	0	20
Facultad de Artes	0	10
Facultad de Ciencias	0	10
Facultad de Ciencias Agronómicas	0	30
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas	10	20
Facultad de Ciencias Forestales y de la Conservación de la Naturaleza	0	10
Facultad de Ciencias Químicas y Farmacéuticas	0	20
Facultad de Ciencias Sociales	41	47
Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias	10	10
Facultad de Derecho	10	10
Facultad de Economía y Negocios	30	50
Facultad de Filosofía y Humanidades	0	40
Facultad de Medicina	0	48
Facultad de Odontología	0	5
Instituto de Asuntos Públicos	10	10
Instituto de la Comunicación e Imagen	10	20
Programa Académico de bachillerato	0	10
Total Universidad	131	370

GRÁFICO 3

Número de estudiantes en cada etapa del proceso de admisión vía SIPEE: postulación, preselección y matrícula 2012 – 2013



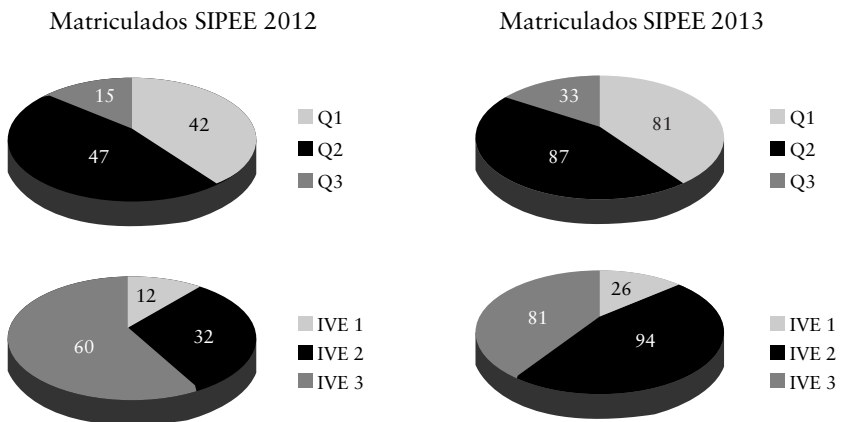
preseleccionados que utilizan vacante SIPEE, son quienes no habrían podido ingresar por otra vía.

Cabe destacar que aun cuando hay 200 estudiantes que en 2013 solo ingresan gracias al SIPEE, existe un total de 461 estudiantes que participaron del proceso de postulación SIPEE y que se matricularon. Así, además de los 200 estudiantes que corresponden al SIPEE, 223 ingresaron por admisión regular (PSU) y 38 lo hicieron utilizando cupos supernumerarios (BEA). Estos 461 estudiantes provienen de 100 establecimientos educacionales, 25 de IVE 1 (rango 76,6 -100), 56 de IVE 2 (rango 53,3 – 76,6) y 19 de IVE 3 (rango 30 – 53,3).

Al comparar las características socioeconómicas de los matriculados que utilizaron vacantes SIPEE los años 2012 y 2013 (Figura 4) se observa que, para ambos años, más del 84% de los estudiantes se concentra en los quintiles 1 y 2. Asimismo, el año 2013 el porcentaje de estudiantes provenientes de establecimientos de rangos más altos de IVE (superior a 53,3) aumentó respecto al 2012 de un 42% a un 60%, lo que revela un éxito importante en la focalización del programa.

GRÁFICO 4

Porcentaje de matriculados SIPEE según quintil de ingreso familiar e Índice de Vulnerabilidad Escolar (IVE) del establecimiento educacional de origen para los procesos de admisión 2012 – 2013.



Los niveles IVE corresponden a: IVE 1 (rango 76,6 – 100); IVE 2 (53,3 – 76,6); IVE 3 (30 – 53,3).

Finalmente, gracias a una intensificación del trabajo de difusión del programa (incluidas visitas del rector de la Universidad a cuatro comunas emblemáticas del norte, centro y sur del país), la participación de estudiantes de regiones distintas de la Región Metropolitana aumentó de 16,3% en 2012 a 27,0% en 2013.

Durante el primer año de implementación del SIPEE, de los 104 estudiantes inicialmente matriculados, 6 abandonaron sus estudios (información a enero de 2013). Esto implica una tasa de retención de 94,2%, superior al 86,3% de retención en 2011 de todos los estudiantes ingresados a la Universidad de Chile en 2010. Los resultados académicos de los estudiantes han sido positivos, especialmente cuando cuentan con programas de apoyo a la inserción y al desempeño académico pertinentes. Por mencionar un ejemplo, en la Facultad de Economía y Negocios, los estudiantes que ingresaron vía SIPEE en 2012 obtuvieron un promedio de notas en el primer año (4,774) superior al promedio alcanzado por los estudiantes con puntajes PSU en el 50% inferior de los ingresados por la vía regular (4,736). Estos antecedentes han venido a confirmar la necesidad de fortalecer el recientemente creado Modelo de Desarrollo Integral del Estudiante (MDIE) que se describe a continuación.

2. El Modelo de Desarrollo Integral del Estudiante

Junto a la preocupación por mayor igualdad de oportunidades en el acceso, la Universidad de Chile se ha autoimpuesto la misión de asegurar que todos sus estudiantes tengan igualdad de oportunidades durante su permanencia en la institución, tanto para lograr los aprendizajes como para participar de la vida universitaria. Una forma de organizar los esfuerzos en esta línea ha sido la definición del Modelo de Desarrollo Integral del Estudiante (MDIE), que considera al estudiante como un ser complejo, con necesidades y potencialidades múltiples.

Este modelo, desarrollado a partir de la colaboración de diferentes equipos y unidades de la Universidad, considera la articulación y el trabajo conjunto de las tres dimensiones que impactan el logro académico

y el desarrollo de los y las estudiantes universitarios (ver figura 5): (i) Calidad de vida; (ii) Aprendizaje; y (iii) Enseñanza. La implementación del MDIE favorece la visión de conjunto y la gestión coordinada de múltiples iniciativas que se han llevado a cabo en la Universidad en estas tres dimensiones. Al mismo tiempo, ha permitido la concepción participativa de iniciativas nuevas, la discusión de estándares mínimos en la atención a los estudiantes, comunes a todas las unidades de la Universidad, y el trabajo conjunto entre equipos de los niveles central y local. Las tres dimensiones del MDIE deberán ser constantemente dinamizadas por la gestión colaborativa, avanzando paulatinamente hacia la incorporación de una investigación con perspectivas de evaluación y aseguramiento de la calidad.

GRÁFICO 5
Modelo de Desarrollo Integral del Estudiante (MDIE)
 de la U. de Chile



Aseguramiento de la calidad

La *dimensión de calidad de vida* está representada principalmente en las acciones de las unidades de Bienestar Estudiantil, que van desde la caracterización socioeconómica y derivación a diversos beneficios económicos (becas) a la atención médica, dental y de psicología clínica.

Crecientemente esta dimensión ha ido incorporando iniciativas que fomentan la participación del estudiante en grupos de acción universitaria (deportivos, artísticos, políticos, de acción social, religiosos, entre otros), gestionados tanto desde la institución como por iniciativa de los propios estudiantes, como una forma de hacer interactuar la diversidad estructural de la comunidad y permitir la generación de redes.

La *dimensión de aprendizaje* refiere a las iniciativas de apoyo al logro académico y al desarrollo de habilidades, que se implementan fuera de la sala de clases y que no dependen en forma directa de los profesores. Está representada por acciones de diagnóstico y caracterización académica de los estudiantes que ingresan⁷, programas de reforzamiento grupal, tutorías académicas individualizadas (por pares o docentes), y mentorías individuales (por profesores) que sobrepasan el apoyo académico y buscan orientar al estudiante en la vida universitaria, aumentar su motivación y proveerle de modelos (de estudio, de estándares de actuación en la disciplina, de relaciones interpersonales), en la línea de la tutoría integral (Rodríguez-Espinar, 2001), lo que la vincula también a la calidad de vida. La mentoría es un proceso de doble vía, que al mismo tiempo que en el estudiante, impacta en el profesor y en su comprensión de la diversidad de estudiantes a cuya formación contribuye.

Por último, la *dimensión de enseñanza* la constituyen las acciones asociadas al desarrollo docente, entendido como el proceso de potenciar las competencias pedagógicas del cuerpo de profesores y favorecer un cambio de sus paradigmas respecto a la enseñanza-aprendizaje, para así lograr aprendizajes profundos, significativos y duraderos en sus estudiantes. Se incluyen programas de formación en pedagogía para la educación superior (talleres, diplomas, master, doctorado) e iniciativas de acompañamiento a los profesores en la implementación de innovaciones en sus cursos, con un tipo de asesoría (Corvalán et al., 2011) que se propone lograr que el docente enfrente la enseñanza de forma reflexiva⁸ (en la línea del *practicante reflexivo* de Schön, 1983).

⁷ Dominio de contenidos en áreas específicas (ciencias básicas, inglés), competencias instrumentales (redacción, comprensión lectora), estilos de aprendizaje y elementos de auto-percepción frente al estudio.

⁸ Esta práctica reflexiva se entiende como aquella en que el profesor es capaz de fijarse metas respecto a su enseñanza, concebir e implementar dispositivos educativos

Estas acciones fomentan que el profesor conozca a sus estudiantes (sus conocimientos y experiencias previas, estilos, estrategias y metas de aprendizaje), adapte sus diseños didácticos, buscando métodos e instrumentos de evaluación pertinentes y diversos, y retroalimente oportunamente a los estudiantes acerca de sus logros y dificultades en el aprendizaje, como las principales estrategias para atender un aula diversa que busca ser inclusiva.

3. El desafío: una nueva forma de hacer universidad

El proceso en curso en la Universidad de Chile se enmarca en un movimiento mundial de reflexión y acción en pos de la inclusión y la equidad en educación superior (Jenkins y Moses, 2013). Una de las preocupaciones principales que cruza a prestigiosas universidades en todo el mundo y a muchos Estados, dice relación, por un lado, con los factores que explican el fracaso y la deserción en los estudios superiores, y por otro, , y muy especialmente, con aquellos sectores sociales que, de manera sistemática, se ven en alguna medida excluidos del acceso, progreso y egreso en el marco de una educación superior de calidad. Al mismo tiempo, la implementación de políticas de acción afirmativa ha posibilitado que muchas instituciones replanteen sus modelos de docencia y acogida para el total de sus estudiantes, asumiendo que «tratar sistemáticamente como iguales a quienes son, de hecho, desiguales» no hace sino reforzar la permanencia de desigualdades sociales de las cuales los sistemas escolares y las universidades son herederos, pero también creadores (Duru-Bellat, 2009).

En ese marco global, el trabajo por profundizar la equidad y la inclusión en la Universidad de Chile se inserta en un contexto que conjuga debate, acción, investigación, aprendizajes y transformación institucional en múltiples niveles. Asumido como algo sistemático, este trabajo corresponde a un proceso reciente, sin embargo ya se observan efectos positivos no solo en los estudiantes y su progreso, sino también

coherentes con los resultados de aprendizaje que busca lograr, levantar evidencias respecto de los aprendizajes logrados y no logrados por sus estudiantes, y ajustar su docencia con base en estas evidencias, buscando la mejora permanente de su enseñanza.

en diversos ámbitos de la vida y quehacer universitarios. Aquello es especialmente válido en el caso de las unidades académicas donde se está implementando el SIPEE. La inclusión de estudiantes provenientes de establecimientos educacionales con alto Índice de Vulnerabilidad Escolar, visibilizados a través de este nuevo mecanismo de ingreso, está generando gradualmente nuevas perspectivas en el cuerpo académico, en el área administrativa y en los propios estudiantes y sus organizaciones, así como mayores grados de conciencia sobre la necesidad de abordar los procesos educativos en su integralidad. La preocupación por mejorar las oportunidades formativas para los estudiantes que ingresan vía SIPEE ha llevado a plantear la urgencia de poner a disposición de todos los estudiantes apoyos similares, reconociendo el valor y significado de sus diferencias.

Ello supone avanzar desde una visión homogeneizante de la sociedad hacia una mirada del mundo que asume su diversidad inherente, su completitud y complejidad así como las interacciones múltiples, oposiciones y encuentros que en él ocurren. De esta manera se busca reafirmar la igual dignidad de todos y cada uno de los seres humanos, valor esencial que constituye a la propia Universidad de Chile desde su fundación. Este tránsito implica un desafío de envergadura mayor, que apunta a educar y educarnos para el cambio y para una forma de convivencia humana basada en el respeto y la valoración de las diferencias. A través de los esfuerzos por una Universidad de Chile más equitativa e inclusiva nos estamos comprometiendo con una educación universitaria en la cual la diversidad es un componente indispensable para la calidad, en donde las diferencias no son vistas como una amenaza o situaciones a remediar, sino como oportunidades para mejorar.

Desde un punto de vista práctico, y en el marco del proceso en curso, ello requiere de una actitud de alerta, de mirada profunda, de atención al contexto para observar y entender los avances, remediando los errores, modificando estrategias de manera oportuna, creando redes externas e internas y estableciendo un compromiso permanente con el trabajo colaborativo entre las diferentes realidades y unidades que constituyen la Universidad de Chile. Asimismo, la colaboración con los establecimientos educacionales en el marco de una política institucional de equidad e inclusión representa un desafío relevante.

Si bien en esta primera etapa la mayor atención respecto a acciones inclusivas ha estado puesta en la condición socioeconómica de los estudiantes, resulta igualmente importante abordar pronto los temas y necesidades referidos al género, pueblos originarios, capacidades distintas y procedencia geográfica. Cada una de estas líneas de trabajo debe ser abordada de manera crítica, enriqueciendo no solo los debates al interior de la Universidad sino que también las incipientes políticas públicas que abordan la equidad y la inclusión en el sistema de educación superior chileno.

Desde un punto de vista conceptual, las experiencias en curso buscan situarse más allá de la justicia reparadora o el otorgamiento de oportunidades (Duru-Bellat, 2009) para abordar el problema del derecho a una educación de calidad, cuidándose tanto de los discursos igualitaristas que ocultan las necesidades individuales o grupales para no hacerse cargo de ellas, como de una exaltación de las diferencias que redunde en nuevas exclusiones. Al mismo tiempo, un aspecto central del proceso de implementación de los programas descritos, es que el logro de los objetivos requiere trabajar por las personas y con las personas, sean estas estudiantes, académicos o personal de colaboración. Se trata de generar relaciones respetuosas, que valoren las experiencias previas y que evolucionen en ambientes de participación y colaboración permanente para buscar la calidad entendida como *«la capacidad de desarrollar al máximo los talentos de la institución y de todas las personas que participan en ella (estudiantes, académicos, autoridades, personal de apoyo, comunidad del entorno) en un marco de equidad»* (Astin, 1991).

El compromiso de la Universidad de Chile con la sociedad adquiere de esta manera una nueva vida, no solo en tanto se trata de apoyar o nivelar a sus nuevos estudiantes, sino en el reconocimiento de la necesidad de colaborar para educar y convivir en contextos de diversidad, valorando las diferencias como una oportunidad para la creación y transmisión del conocimiento, para la convivencia y la formación ciudadana. Actuar en planos simultáneos, poniendo la atención no solo en los problemas estructurales de acceso y sus causas —frente a los cuales el trabajo de la Universidad de Chile, por sí sola, será siempre insuficiente— sino que muy especialmente centrándose en las

personas y sus oportunidades concretas de desarrollo durante su paso por la Universidad, constituye un cambio de mirada y una poderosa herramienta para la transformación, el mejoramiento institucional y para una educación de calidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Astin, A. (1991). *Assessment for Excellence*, Oryx Press.
- Bowman, N. A. (2010). College diversity experiences and cognitive development: a meta-analysis. *Review of Educational Research*, 80: 4-33.
- Bowman, N. A. (2011). Promoting participation in a diverse democracy: a meta-analysis of college diversity experiences and civic engagement. *Review of Educational Research*, 81: 29-68.
- Castro, P., Antivilo, A., Aranda, C., Castro, C., Lizama, C., Williams, J. y De Torres, H. (2012). El efecto de la implementación del 'cupo de equidad' en la carrera de Psicología de la Universidad de Chile. *Revista Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior (ISEES)*, 10: 161-174.
- Chang, M., Astin, A. y Kim, D. (2004). Cross-racial interaction among undergraduates: some consequences, causes, and patterns. *Research in Higher Education*, 45 (5): 529-553.
- Chang, M., Denson, N., Saénz, V y Misa, K. (2006). The Educational Benefits of Sustaining Cross-Racial Interaction among Undergraduates. *The Journal of Higher Education*, 77 (3): 430-455.
- Corvalán, F., Jerez, O. y Moraga, A. (2011). *Un modelo de desarrollo docente basado en las necesidades emergentes de la enseñanza*. Redes de Colaboración para la Innovación en la Docencia Universitaria, Ediciones Universidad Católica del Maule, p. 215-238.
- De los Santos, Eliézer y Graciela Cordero. (2001). Knowledge about students in the USA: 30 years of educational research. An interview with Alexander W. Astin. *Revista Electrónica de Investigación Educativa* 3(1). Retrieved from: <http://redie.uabc.mx/vol3no1/contents-eliezer.html>.
- Devés, R., Castro, C., Mora, M. y Roco, R. (2012). «The Priority Access System for Educational Equity at the University of Chile». *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Educativa Latinoamericana*, 49(2), 46-64.
- Duru-Bellat, M. (2009). *Le mérite contre la justice*. Paris : Presses de Sciences Po.
- González, L. y Espinoza, O. (2012). Políticas de Educación en Chile desde la perspectiva de la equidad. *Sociedad y Economía* 22, 69-94.
- Gurin, P., Dey, E.L., Hurtado, S. y Gurin, G. (2002). Diversity and higher education: Theory and impact on educational outcomes. *Harvard Educational Review*, 72, 330-366.
- Gurin, P., Nagda, B.A. y Lopez, G.E. (2004). The benefits of diversity in education for democratic citizenship. *Journal of Social Issues*, 60 (1): 17- 34.
- Hurtado, S. (2005). The next generation of diversity and intergroup relations research. *Journal of Social Issues*. 61 (3): 595-610.
- Jenkins, L., Moses, M. (2013). Global Affirmative Action in Higher Educa-

- tion, International Perspectives on Quotas, Reservations and Positive Discrimination. Routledge.
- Latorre, C., González, L. y Espinoza, O. (2009). *Equidad en la educación superior*. Santiago, Chile: Fundación Equitas-Catalonia.
- Mayol, A. y Azócar, C. (2011). Politización del malestar, movilización social y transformación ideológica: el caso Chile 2011. *Polis. Revista Latinoamericana* 30: *Dimensión de lo público. Sociedad y Estado*. Recuperado el 21 de agosto de 2012 de <http://polis.revues.org/2218>.
- MIDEPLAN. (2010). *Educación: encuesta CASEN 2009*. Recuperado el 21 de agosto de 2012 de http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen2009/casen_educacion.pdf
- MINEDUC. (2012). Realidad educativa en Chile: ¿Qué aprendemos de la Encuesta CASEN 2011? *Serie Evidencias*, Año 1, n°10
- OCDE y Banco Mundial (2009). *Revisión de políticas nacionales: la educación superior en Chile*. Santiago: Ministerio de Educación de Chile.
- Pérez Vera, V. (2010, 23 de junio). *Por una universidad para Chile*. Discurso del Prof. Víctor Pérez Vera con motivo de la asunción del cargo de Rector de la Universidad de Chile. Salón de Honor. Recuperado de <http://www.uchile.cl/noticias/63094/por-una-universidad-para-chile>
- Rodríguez-Espinar, S. (Coord.) (2001). *Tutoría universitaria, una guía práctica*. Universidad de Barcelona. <http://www.ub.edu/tutorsub/manual/>
- Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*, London: Temple Smith.
- Torres, R. y Zenteno, M. E. (2011). El sistema de educación superior: una mirada desde las instituciones y sus características. En M. Jiménez y F. Lagos (Eds.), *Nueva geografía del sistema de educación superior y de los estudiantes* (pp. 13-72). Santiago: INACAP y Foro AEQUALIS.

ALTERNATIVAS PARA LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: EL DEBATE SOBRE LOS ESCAÑOS RESERVADOS

Isabel Cañet

LA ACCIÓN AFIRMATIVA HACE REFERENCIA a las acciones institucionales (del Estado, las universidades, y otros) que se realizan para favorecer a las minorías marginadas en un contexto determinado de la sociedad, apoyándose en el concepto de «discriminación positiva». Propone una opción de cómo aprovechar las desventajas de ser parte de estas minorías sociales y desarrollarnos. Ahora bien, el concepto de discriminación positiva hace ruido, pues es similar a cuando alguien dice: *tengo una envidia sana*, lo que sigue siendo envidia. Por otro lado queda la pregunta de cuán eficaces son estas acciones. O cuán suficientes. La respuesta es que no lo son, y que, por lo mismo, las demandas del movimiento sociopolítico mapuche van más allá de participar en las consecuencias de las decisiones, ellos exigen formar parte activa en la toma de decisiones que afectan nuestro desarrollo, buscando incansablemente instancias de participación y auto representación política.

I. REPRESENTACIÓN POLÍTICA MAPUCHE

No es desconocido que las reivindicaciones del movimiento mapuche actual, más que sociales o asistenciales, son en estricto rigor demandas políticas y que, lamentablemente, no han recibido de parte del gobierno de Chile respuestas en la misma lógica, sino que, al contrario, se ha tratado de mirar desde la pobreza económica un tema donde la pobreza es mera consecuencia de lo político.

El interés del pueblo mapuche por participar en la política nacional data de 1906, año en el que la prensa registra la primera reunión que sostienen con partidos políticos, en la que se decide apoyar la candidatura senatorial de Ascanio Bascuñan por el Partido Demócrata.

(Pedro Mariman, Wallmapuwen, 2009). Ya en 1910 nace la Sociedad Caupolicán, desde donde se proyectan, en conjunto con la Federación Araucana, una serie de candidaturas y un marcado interés en la participación y auto representación política.

En 1914 se presenta la primera candidatura parlamentaria auspiciada por la Sociedad Caupolicán (no ganó). A partir de 1917 y hasta 1973 prácticamente en todas las elecciones parlamentarias participaron candidaturas mapuche. Se logró el triunfo en nueve elecciones para diputados: Melivilu (2 elecciones), Manquilef, Huenchullan, Coñuepan (2 elecciones), Romero, Cayupi, Huenuman. En 1931 y 1932 la Federación Araucana y la Sociedad Caupolicán proponen la creación de un partido político mapuche y el sistema de escaños reservados al Presidente de la época, Arturo Alessandri Palma. (Pedro Mariman, 2012).

En la actualidad, y a pesar de la antigüedad de las demandas de participación política, el panorama no ha cambiado mucho. Los pueblos indígenas de Chile, y en particular el mapuche, no cuentan con representación en el Congreso de la República, los gobiernos regionales siguen siendo «designados» desde el gobierno central, y existen pocas oportunidades reales para disputar en igualdad de condiciones los espacios en los gobiernos locales (municipios).

A esto último se suman las dificultades para constituirse legalmente en un partido político y disputar, como tal, estos espacios. Dificultad que ha tenido que enfrentar Wallmapuwen, organización que pretende constituirse en el primer partido político mapuche legalizado, planteando esta opción desde 2006 aproximadamente, como una herramienta —no un fin— en pos de participar en la toma de decisiones que afectan al pueblo mapuche, incidir políticamente y lograr la auto representación política, haciendo práctica el ejercicio de la autodeterminación.

La ley orgánica constitucional de partidos políticos considera que, para constituir un partido político, este debe constituirse en ocho regiones del país, o bien en tres regiones contiguas; los estatutos deben estar acordes a la Constitución de Chile; exige también una cantidad de adherentes equivalente al 0.5% de los electores que hubiesen votado en la última elección parlamentaria (regida por el sistema binominal); estos adherentes o militantes no deben estar inscritos en otros partidos y deben presentar una ficha de afiliación firmada ante notario

público. Sin duda una de las principales trabas son los altos costos económicos que implica solventar este proceso, sumado al incentivo de creación de partidos nacionales, lo que evidentemente desincentiva la regionalización.

Este análisis se agrava cuando hacemos referencia a la participación de las mujeres indígenas en instancias políticas, pues si bien se percibe la voluntad de parte de las organizaciones mapuche de abrir estos espacios, en la práctica siguen siendo pocos los espacios y los debates al respecto. Esta realidad no escapa de la realidad chilena en general, cuyo diagnóstico es similar, situación que ha llevado a la discusión de cuotas para mujeres en el Congreso (donde, por cierto, no participan mujeres indígenas), tema aún no zanjado y que sin duda da para largo.

2. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL

Que los pueblos indígenas en Chile no tengan espacios en la política nacional parece ilógico, considerando que el gobierno de Chile ha suscrito y ratificado instrumentos internacionales que promueven la participación y respeto de estas minorías en el país.

Así por ejemplo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que rige en Chile desde el año 2009, ratificado durante el gobierno de Michelle Bachelet y que es «Ley del Estado chileno», contiene 44 artículos que cubren un rango amplio de temas en relación a los indígenas, que van desde el reconocimiento como pueblos y sus derechos sobre la tierra y territorio, recursos naturales y la defensa del medioambiente, hasta la salud, educación, formación profesional, condiciones de empleo y el derecho a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones.

En el Artículo 6, N° 1, letra b, dice: «[los gobiernos deberán] establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones *en instituciones electivas* y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan». Es así como este convenio, ratificado por Chile, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a asumir, dentro del marco de los Estados, el

control de sus instituciones, a definir el propio desarrollo y a promover la participación y respeto en asuntos que les afecten.

Por otro lado, el gobierno de Chile adhiere a la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, de 2007. Declaración que reafirma el derecho a la libre determinación, en virtud del cual determinan libremente su condición política, según lo señala el artículo 3. Además, en el artículo N°4 señala: «los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas».

En concordancia con lo anterior, no se puede dejar de mencionar la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, a la cual Chile se encuentra comprometido. Además del emblemático caso «Yatama v/s Nicaragua», que fue examinado en la Corte Interamericana como un asunto de discriminación contra la población de la organización indígena Yatama, de la costa atlántica de Nicaragua, quienes quisieron llevar candidatos a las elecciones municipales. No pudieron cumplir los requisitos de la ley en los plazos y quedaron fuera de la elección. En su veredicto la Corte determinó que los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política basándose en el principio de igualdad y no discriminación. Para el ejercicio de sus derechos pueden valerse de sus propias formas de organización, y deben aplicarse medidas especiales y/o eliminar obstáculos jurídicos e institucionales que limitan o impiden ese derecho. (Pedro Mariman, 2012).

Este caso recuerda el año 2005, cuando Aucan Huilcaman, dirigente del Consejo de Todas las Tierras, intentó postularse a la Presidencia de la República de Chile, y pese a lograr inscribirse, el SERVEL rechazó su candidatura por no alcanzar las 35.171 firmas ante notario que le exigía la ley en tanto candidato independiente, a pesar de lograr el apoyo (o no reprobación) de los otros candidatos presidenciales de la época (Bachelet, Lavín y Hirsch). Sin duda aquí no ocurrió nada más, pero como gesto e hito queda en la memoria.

3. ESCAÑOS RESERVADOS

La idea de los escaños reservados busca que las minorías estén representadas en el Parlamento chileno, es decir, reservar determinados cupos para determinadas minorías, como lo son los pueblos indígenas.

Los escaños reservados (mancomunidad) es una fórmula de distribución del poder basada en un principio de *proporcionalidad* y por lo general se aplica a situaciones plurinacionales en las cuales los grupos están dispersos por todo el país. (Pedro Mariman, 2012). Países como Colombia («comunidades negras» y pueblos indígenas), Venezuela (pueblos indígenas), Nueva Zelanda (maorís), Eslovenia (húngaros e italianos), Taiwan (comunidades aborígenes), han acogido este sistema.

Esta idea, que de a poco ha ido transformándose en demanda de sectores del movimiento político mapuche, obedece a las bajas opciones de llegar, por la vía electoral vigente, a ocupar en el corto y mediano plazo estos escaños en beneficio de los intereses propios y la auto representación mapuche. En la actualidad el pueblo mapuche no cuenta con representantes en el Parlamento chileno, lo que sin duda constituye una incoherencia con los instrumentos internacionales firmados y ratificados por el gobierno de Chile.

La ley sobre votaciones populares y escrutinios y su fórmula binominal para la elección de los «honorables», es sin duda un obstaculizador fundamental, ya que favorece a los dos grandes bloques políticos y deja fuera a las opciones de las minorías. Es así que desde la vuelta a la «democracia» (en compañía del binominal), el pueblo mapuche no ha vuelto a contar con un representante al Parlamento (excluyendo a Ffrancis Huenchumilla) y es ahí donde retoma fuerza el debate de los escaños reservados.

Ya en 1931 y 1932 la Federación Araucana y la Sociedad Caupolicán propusieron la creación de un partido político mapuche y el sistema de escaños reservados al presidente de la época, Arturo Alessandri Palma. (Pedro Mariman, 2012).

Desde el retorno a la democracia en 1990, los mapuche han presentado candidaturas parlamentarias, y también a alcaldes y concejales, en todas la elecciones. Los esfuerzos mapuche por contar con representación política han sido permanentes, pero los resultados

difieren entre un antes y un después del golpe militar de 1973. (Ibid.). Esto hace referencia principalmente a los obstáculos que ocasiona el sistema binominal sumado a la ley orgánica constitucional de partidos políticos, que dificulta la creación de herramientas políticas propias (partidos) para la libre participación política de las minorías en Chile. Antes de 1973 Chile contaba con un sistema electoral proporcional con cifra repartidora y un sistema político multipartidista, que sin duda favoreció a candidaturas mapuche.

Pero no es sino hasta 1999 cuando Francisco Huenchumilla y otros diputados de la época proponen al gobierno una reforma constitucional donde se contempla: escaños reservados en el parlamento para 3 senadores y 10 diputados indígenas, creación de un registro electoral indígena, elección de concejales indígenas por cada 5% de población indígena que exista en cada comuna, participación indígena en los consejos regionales de desarrollo y creación de un Parlamento indígena.

En el año 2003, bajo el gobierno de Ricardo Lagos, y en respuesta a la presión social y/o al mal denominado «conflicto mapuche», se propone la creación de la Comisión de Verdad Histórica y Nuevo Trato (conocida también irónicamente como «nuevo maltrato» por el movimiento mapuche). En esta comisión se reconoce la necesidad de impulsar un estatuto jurídico especial que, entre otros aspectos, facilite la participación de los pueblos indígenas en la «*formación de la voluntad general de la nación*» por medio de representantes en el Senado y la Cámara de diputados (Ibid.); propuesta no muy distinta a la de Huenchumilla en 1999.

En el año 2006 el Gobierno de Michelle Bachelet se propuso retomar los compromisos pendientes de cumplimiento por los gobiernos de la Concertación, además de las recomendaciones de la CVHNT y del informe del Relator Especial Rodolfo Stavenhagen (Ibid).

Cabe recordar que durante la campaña presidencial de Bachelet, la Coordinadora de Organizaciones Mapuche (COM) le presentó una propuesta amplia, que incluía aspectos como educación, salud y política. En términos políticos incluía: reconocimiento constitucional, derecho a la autodeterminación, parlamento nacional mapuche, participación electoral y descentralización, elección popular de intendentes

y consejeros regionales, cupos en consejos comunales, regionales y gobierno regional, y reconocimiento de organizaciones territoriales.

Las propuestas mapuche vienen a considerarse, en parte, por el gobierno de Bachelet con el «Pacto Social por la Multiculturalidad» en 2008. Este documento presenta «generosamente» las siguientes propuestas: participación directa de representantes indígenas en el parlamento (6 diputados), participación directa de representantes indígenas en los consejos regionales y municipales (en relación a % población), reconocimiento de las comunidades indígenas en la ley de municipalidades y en la ley de participación ciudadana. Dicho pacto no prosperó en logros concretos.

El año 2009 el Concejo de Todas la Tierras propuso al gobierno de Chile un proyecto sobre participación política indígena, por medio de escaños reservados en la Cámara, a partir de las elecciones posteriores. La propuesta no fue considerada.

En 2012 este anhelo continúa estancado. Por hoy el debate está centrado en la consulta y los mecanismos de consulta a los pueblos indígenas para dar cumplimiento al Convenio 169. En los recientes comentarios de James Anaya, relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, en relación con el documento de propuesta de normativa de consulta del gobierno de Chile, señala en el párrafo 29 que «el derecho a la participación para los pueblos indígenas no se reduce solo a la consulta y su participación en las decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses de una manera diferenciada, sino también podría implicar la participación en los procesos electorales, en procesos parlamentarios, y en otros asuntos públicos de incidencia general».

Los cuidados que hay que considerar a la hora de hablar sobre los escaños reservados pasan principalmente por velar por un proceso transparente y acorde a la normativa internacional vigente; y en cuanto a cómo se eligen (y no se designan) los representantes que ocuparán finalmente esos escaños, asegurarse de que sean elegidos por los pueblos indígenas, de forma transparente y participativa. Asimismo, cuidar de que exista un proceso de consulta en torno a esta propuesta y sus alcances, ya que la desconfianza en la «letra chica» de este tipo de propuestas es bastante grande y justificable por la misma historia.

4. WALLMAPUWEN Y LAS MUNICIPALES 2012

La propuesta de creación de un partido político mapuche la recoge Wallmapuwen, quien desde 2006 aproximadamente, comienza a plantearse, buscando a través de esta herramienta consolidar la auto representación política mapuche a nivel local (municipios), regional y nacional.

En las elecciones municipales de octubre de 2012, Wallmapuwen presentó candidatos en 9 comunas de la región de la Araucanía (en alianza con el PRO como estrategia, puesto que aún no está legalizado el proyectado partido y los candidatos independientes tienen escasas posibilidades de ser electos) y en 3 comunas de la Región de los Ríos. Este hecho sin duda refleja el gran interés de los mapuche en participar de la política local y auto representarse. El partido sin duda tiene el desafío de legalizarse (con los costos y dificultades que implica) durante el año 2013 y constituirse en una herramienta legal, concreta y autónoma al servicio de los intereses políticos y colectivos del pueblo mapuche y habitantes del wallmapu.

5. DESAFÍOS Y CONCLUSIONES

La participación política en los temas que los afectan es una demanda constante y recurrente del pueblo mapuche. Los avances en esta materia se ven obstaculizados por la poca voluntad del gobierno y el parlamento chilenos en concederles espacios reales de participación política, actuando en consecuencia con las normativas internacionales a las que el gobierno se comprometió y firmó.

La alternativa de los escaños reservados se vería enormemente favorecida con la consolidación de fuerzas sociopolíticas locales fuertes y empoderadas, ya que esto contribuiría a que la elección de las personas que ocuparan estos escaños sería realizada en coordinación, representación, y con participación de estas fuerzas locales y regionales. Por el contrario, el peligro está en no tener el control de este proceso, ya que quedaría expuesto a designaciones, utilidades y aprovechamientos políticos ajenos a los intereses mapuche (cosa de la cual desafortunadamente sabemos mucho). Los escaños reservados son una vía de llegar al Parlamento; está también la competencia directa en el

sistema electoral vigente, pero las condiciones de desigualdad para los candidatos y candidatas mapuche no cambiarán si no se cuenta con una herramienta propia para competir y con recursos para solventar estos procesos.

La deuda de la participación política de las mujeres mapuche queda como desafío. El pueblo mapuche y el chileno tienen la oportunidad de abrir estos espacios y retribuirse de los aportes, opiniones y fuerza con que las mujeres pueden contribuir a los procesos colectivos de la sociedad. Si los mapuche avalamos el discurso de la dualidad y complementariedad debemos hacerlo práctico en todos los espacios, no restringirlo solo a lo doméstico o lo religioso.

BIBLIOGRAFÍA

- Segato, R. (2007). «Educar en ciudadanía intercultural. Racismo, discriminación y acciones afirmativas: herramientas conceptuales». pp. 63-89.
- Mariman, Pedro (2012). Reformas Políticas y Pueblos Indígenas. *El Observador*.
- Mariman, Pedro (2012). «Participación política de los pueblos indígenas: un desafío para la democracia chilena. Seminario Internacional; Ciudadanía Indígena: Retos y nuevos desafíos para la institucionalidad pública».
- Anaya J. (2012) Comentarios del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado: «Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo», Chile.
- Mariman, Pedro (2012), «Participación Política Mapuche; demandas, propuestas y derechos».
- Wallmapuwen (2009). Informe sobre Discriminación y política. Aporte de Wallmapuwen al informe alternativo presentado al comité para la eliminación de la discriminación racial (CERD).
- Ruiz, D. (2009), «Mapuches en Chile demandan derecho a voz y voto». Azkintuwe.

ANEXO

Acción afirmativa en la Educación Superior

Universidad de Chile

Dentro de las admisiones especiales, pueden clasificarse como acciones afirmativas aquellas abiertas a los estudiantes ciegos e indígenas. Las demás admisiones son para deportistas destacados, alumnos con estudios en el extranjero, alumnos de otras universidades, titulados o egresados y alumnos libres internacionales.

- **Estudiantes No Videntes**

De acuerdo con lo indicado por José Yañez, Director de Pregrado de la Universidad, la admisión especial para ciegos se enmarca dentro de la «Misión de la Universidad de Chile de mantener y desarrollar políticas que atiendan problemas que, por razones ajenas al postulante, puedan dificultarle o impedirle el ingreso a la Universidad». Los postulantes ciegos no rinden la PSU y se les atiende a través del Sistema Especial para No Videntes. Por este medio «se ofrecen vacantes en carreras o programas compatibles con su condición». Para el año académico 2010 se posibilitó el ingreso a la carrera de Derecho, a la Licenciatura en Filosofía, a la Licenciatura en Lengua y Cultura Hispánica y a la Licenciatura en Lengua y Cultura Inglesa. Las vacantes fluctúan entre los 4 y 6 cupos anuales. Estas personas deben someterse a un examen oral y/o a una entrevista. Del resultado de este acto, ponderado con los antecedentes de notas de enseñanza media, se obtiene un puntaje sobre el cual se hace la selección.

- **Estudiantes Rapa Nui**

En el caso de atención de etnias, la Universidad de Chile —considerando la infraestructura educacional, la lejanía con respecto del continente y la conveniencia y necesidad de una mayor y mejor integración— tiene un convenio con la Municipalidad de Isla de Pascua que favorece a los alumnos de origen Rapa Nui. Estos deben rendir las pruebas regulares de ingreso y obtener, a lo menos, el puntaje ponderado mínimo. Luego se realiza la selección entre los mejores puntajes,

según la cantidad de cupos que abre cada carrera. Una vez matriculados, estos estudiantes reciben la Beca Indígena del MINEDUC.

- **Cupo de equidad en la Facultad de Ciencias Sociales**

En 2009 se diseñó un proceso de admisión especial con foco en la equidad, que se implementó por primera vez en 2010. Consiste en un cupo para alguna de las carreras de la Facultad, al que pueden postular estudiantes egresados el año anterior de la enseñanza media de un establecimiento municipal, que hayan obtenido un puntaje mínimo de 600 en la PSU, pertenezcan a los tres primeros quintiles de ingreso, hayan postulado al sistema de ayudas del Ministerio de Educación, y postulen en primera preferencia a la carrera de Psicología o Antropología. Quienes cumplan con los requisitos son ordenados según puntaje obtenido en la PSU, de mayor a menor. Una vez seleccionados y matriculados, pasan a ser alumnos regulares de la universidad.

Pontificia Universidad Católica de Chile

- **Personas con deficiencias o impedimentos físicos:**

Dentro del sistema de admisión especial hay un espacio para alumnos con deficiencias o impedimentos físicos graves y permanentes que afecten su participación en igualdad de condiciones en el proceso de admisión ordinario. Las carreras a las que pueden postular están condicionadas a que exista la infraestructura adecuada para personas con estas características. Los requisitos para poder postular son: Licencia de Educación Media chilena; promedio de notas de enseñanza media igual o superior a cinco y cinco décimas (5,5); examen médico y entrevista en la Unidad de Orientación, que se realiza en el Departamento de Salud Estudiantil de esta Universidad. Entrevista con el Director y/o docente de la carrera a la que se postula.

Este sistema existe para ciegos desde antes de la década de los noventa, y durante los últimos años se ha abierto un espacio también para cuadrapléjicos, tetrapléjicos, hipoacústicos y personas con afecciones motoras. Ellos compiten por los cupos de admisión especial que existen en cada carrera con las otras categorías de admisión especial (cambio de carrera dentro de la universidad, carrera paralela, deportistas, artistas o científicos destacados, alumnos extranjeros). Además de

la entrevista, se les hace un test psicológico. Un equipo de aproximadamente 8 profesionales ve cada caso de admisión especial. El programa consiste básicamente en facilitar el ingreso a la Universidad, pues no hay apoyo académico ni becas especiales para ellos —aunque pueden postular a las mismas que los alumnos regulares—. Sin embargo, existe un reglamento específico para estas personas que les permite, por ejemplo, tomar anualmente menos créditos que los alumnos regulares.

La Universidad ha avanzado en cuanto a la infraestructura requerida por los alumnos discapacitados, aunque no en lo referente a recursos pedagógicos. Así, en el último tiempo se han llevado a cabo medidas como la instalación de ascensores y rampas en los campus para personas con discapacidad. Sin embargo, no hay colecciones bibliográficas especiales para ciegos, teniendo los estudiantes que recurrir a la Biblioteca de Ciegos, que maneja volúmenes que se usan en las carreras, y a la ayuda de sus compañeros.

Respecto a la existencia de una política de acción afirmativa en la Universidad, la entrevistada señala que, a diferencia de otras universidades, en la Universidad Católica el sistema de admisión especial forma parte de una política consistente. Ejemplo de ello es que entre 5 y 8 profesionales ven cada caso de admisión especial y existe preocupación por el alumno y deseo de abrir puertas. La atención a cada uno es personalizada, se los orienta y apoya en el cambio colegio-universidad. Mondaca resalta que la Universidad ha hecho un muy buen trabajo en esta materia y que es pionera en la integración de discapacitados.

En cuanto a cifras, desde 1990 y hasta 2003 postularon 70 discapacitados, 35 fueron seleccionados y 8 se habían titulado; 12 eran alumnos regulares, 4 habían sido eliminados, 5 habían renunciado y 3 estaban en situación de abandono (entre egreso y titulación).

Pontificia Universidad Católica sede Villarrica

- **Programa Indígenas**

A este programa pueden postular jóvenes de ascendencia mapuche o rapa nui hasta la tercera generación. Es una admisión complementaria de 10 cupos en cursos de 45 alumnos. Por esta vía también pueden entrar egresados de escuelas técnico-agrícolas. Héctor Zúñiga, Coordinador de la

Admisión de Pregrado, informa que el proceso de admisión considera los siguientes requisitos: haber rendido la PSU, promedio igual o superior a 5.0 en la enseñanza media y dos test psicológicos especiales (Raven y Minesotta). Quedando sobre el percentil 55 en el Raven y sin contraindicaciones en Minesotta, los postulantes pasan a una entrevista orientada a conocer sus motivaciones. Estos antecedentes se envían a la Sede Central en Santiago (P. Universidad Católica de Chile), donde se transforman en puntaje y se envían resoluciones, indicando si hay problemas con algún postulante. Según Zúñiga, este proceso se ha ido profesionalizando cada vez más, formándose el 2003 un equipo muy completo, entre cuyos profesionales hay psicólogos.

El programa se limita a la admisión, no hay un seguimiento o apoyo académico. Los alumnos que ingresan pueden obtener la Beca Indígena del MINEDUC y optar por cualquiera de las pedagogías que ofrece esta sede universitaria. Según el entrevistado, los resultados de los alumnos son variados, lo que depende en parte importante de su personalidad. Sin embargo, la mayor parte de ellos terminan la carrera.

Universidad de Santiago (USACH)

En esta Universidad existen admisiones especiales para discapacitados e indígenas que van acompañadas de becas financiadas por la Universidad y el MINEDUC. A esto se suma el programa propedéutico iniciado hace pocos años. Aunque no fue mencionado en las entrevistas, la Universidad contaba además —hasta el año 2003— con un sistema de bonificación en el puntaje de admisión para aquellos egresados de la educación media cuyo puntaje los ubicara en el 15% superior de sus respectivos establecimientos, favoreciendo con esta medida a los mejores estudiantes del sistema público cuyos resultados en la PSU (como antes en la PAA) no eran competitivos con aquellos de los egresados del sistema privado.

- **Propedéutico¹**

Desde 2007, en asociación con UNESCO, Fundación Equitas y

¹ La información del propedéutico fue obtenida a través de su sitio web www.propedeutico.cl y en entrevista con Jaumet Bachs, profesor del curso de gestión personal en el propedéutico de la USACH y la Universidad Alberto Hurtado, realizada el 16 de abril de 2010.

Fundación Ford, la Usach — con el especial impulso del entonces Director de Bachillerato Francisco Gil— desarrolla el programa Propedéutico, consistente en cursos de preparación en matemáticas, lenguaje y gestión personal para alumnos de 4° medio de 5 liceos vulnerables —en el marco del programa Liceos Prioritarios, del MINEDUC— que se encuentren en el 10% de mejor rendimiento de su curso considerando las notas acumuladas de la educación media. Una vez finalizado el curso, los 50 estudiantes con mejor rendimiento pueden ingresar al programa de bachillerato de la Universidad con beca completa, solo con rendir la PSU y sin necesidad de puntaje².

Una vez en la Universidad, reciben acompañamiento y reforzamiento en ciertas materias, así como orientación para evitar la deserción y para elegir la carrera a seguir posteriormente. Así, esto constituye un mecanismo alternativo de ingreso a la Universidad para alumnos de sectores vulnerables, experiencia que desde 2009 está siendo replicada por la Universidad Católica Silva Henríquez y la Universidad Alberto Hurtado con otro grupo de instituciones privadas y tradicionales interesadas en aplicar el modelo a partir del año 2010³.

- **Programa de nivelación**

Desde el año 2000 se lleva a cabo un programa de nivelación de estudios que se realiza durante el mes de enero, previo al ingreso a la Universidad, con los estudiantes que vienen con deficiencias de la enseñanza media. El programa consiste en la acogida a la Universidad, enseñanza de metodologías de estudio y manejo bibliotecario. En esta etapa se detecta a los estudiantes que vienen con mayores falencias para, al comenzar el año académico, asignarles un tutor que los refuerce en las materias básicas.

² Dado que estos alumnos están entre los mejores de su curso, pueden optar por la Beca de Excelencia Académica (BEA) del MINEDUC, dirigida al 5% de los mejores alumnos de liceos y colegios subvencionados, por lo que la Universidad debe solo cubrir la diferencia de arancel entre el costo de la carrera y la BEA.

³ Las características específicas del propedéutico en aspectos tales como el número de alumnos que realizan el propedéutico y los que después ingresan a la Universidad, entre otros, varía de acuerdo a la institución y el compromiso de las autoridades, que aplican el modelo de forma autónoma.

- **Discapacitados Teletón**

Este programa se está desarrollando desde 1997. Fue una iniciativa de la Universidad al constatar los problemas de acceso que enfrentaban los alumnos discapacitados, que hasta entonces ingresaban siguiendo el proceso regular de admisión.⁴ El proyecto fue diseñado en conjunto con el MINEDUC y la Teletón. La admisión especial se realiza a través de la Teletón, institución especializada en la entrega de tratamiento a personas con discapacidades físicas. Los alumnos rinden la PSU, pero es la Teletón la que los selecciona. Quienes ingresan por este sistema tiene exención del 100% del arancel, cualquiera sea el monto de este, y solo pagan la matrícula (\$50.000 semestral). Los fondos para cubrir el arancel de los alumnos seleccionados provienen de la propia Universidad. En el año 2003 había un total de 17 alumnos becados, que para la Universidad significaban anualmente \$ 25.348.474.

El beneficio para este grupo es fundamentalmente económico, aunque desde que el programa está en funcionamiento se ha realizado una inversión importante en infraestructura para facilitar el desempeño de los discapacitados, por ejemplo: construcción de rampas, de sistemas de «subida de sillas» similares a los del Metro (en la Facultad de Administración y Economía (FAE)), accesos especiales a los baños, atención en el centro de salud de los estudiantes, acceso al casino de la FAE a cualquier hora y un gimnasio habilitado por el Departamento de Deportes para ellos. Lo que no contempla el programa son medidas de apoyo académico, pero la entrevistada opina que estos estudiantes, en general, tienen muy buen rendimiento, se esfuerzan bastante y terminan sus carreras. Por otra parte, plantea que estos alumnos reciben un gran apoyo de sus compañeros. La Universidad no ha hecho estudios o evaluaciones acerca del funcionamiento de este programa.

- **Admisión Especial Indígena USACH**

Muy similar a la anterior, se trata de dos cupos de admisión especial, con el requisito de haber rendido la PSU y de postular a la USACH en primer lugar. La postulación a este programa es más baja, probablemente

⁴ Se entiende por discapacitados a aquellos con invalidez física. Los ciegos que ingresan aún lo hacen por admisión regular, aunque existe una biblioteca en cassettes para ellos en las carreras a las que ingresan.

por desconocimiento. Se aceptan postulaciones de alumnos con ascendencia indígena hasta la segunda o tercera generación con patrocinio de la CONADI. Respecto de las becas externas, los estudiantes acceden a las otorgadas por el gobierno. La única información adicional que entregó la entrevistada sobre la Beca Indígena, es que el año 2003 se beneficiaron con ella 32 alumnos, con un costo de \$4.608.000.

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE)

- **Discapacitados**

El sistema de admisión especial para discapacitados funciona desde 1985 en esta Universidad. Pueden postular los estudiantes con certificado de enseñanza media y acreditación médica de su discapacidad, sin necesidad de rendir la PSU; deben someterse a una entrevista personal. Esta admisión es para no videntes y personas con problemas de audición y lenguaje, existiendo tres cupos anuales para cada grupo. La admisión es a las carreras de Educación Diferencial y Pedagogía en Educación Diferencial con Problemas de la Visión o en Problemas de Audición y Lenguaje. No hay evaluaciones formales de este sistema de admisión. A juicio de Richard Osse⁵, esta medida forma parte de una política consistente dentro de la Universidad, que «siempre se ha preocupado por los discapacitados». Sin embargo, la posibilidad de entrar a la Universidad se limita a las carreras señaladas, algunas de las cuales tienen exigencias muy altas difíciles de cumplir.

Universidad de Playa Ancha

- **Indígenas y Discapacitados**

La admisión especial de esta Universidad —que contempla indígenas, y discapacitados, extensible a deportistas y artistas— no considera el puntaje de la PSU, pues la Universidad asume que estos alumnos, por sus características, están en inferiores condiciones para rendir ese examen. Los únicos requisitos para postular son tener un promedio de notas igual o superior al 5,0 en la educación media y certificar la etnia

⁵ Profesional de la carrera de Educación Diferencial de la Universidad que contestó la entrevista. No fue posible ubicar al encargado de admisiones especiales, Bernardo Pino.

o invalidez, según sea el caso. Esta Universidad reconoce que la mayoría de los alumnos indígenas provienen de liceos de mala calidad porque no tienen otra opción. Esta admisión especial contempla toda discapacidad (invalidez, ceguera, etc.). El único límite está en aquellas carreras en que sus condiciones físicas les impiden desempeñarse profesionalmente de manera adecuada. Este beneficio existe desde que se creó la Universidad. Pero solo otorga la admisión especial, no hay sistema de tutorías ni apoyos académicos formales. Tampoco hay equipamiento para alumnos con discapacidades. Respecto del número de admisiones, en el proceso 2010 quedaron seleccionados 8 indígenas y 4 discapacitados.

Aunque la Universidad no evalúa formalmente la carrera académica de estos alumnos, a Alonso le parece que los alumnos discapacitados son más propensos a terminar que los estudiantes indígenas. Los que más desertan son los pascuenses, quienes extrañan mucho su hogar y se tienen que enfrentar a un ambiente de competencia al que no están acostumbrados. A su juicio, estas acciones son una política consistente de la Universidad porque todo el cuerpo académico está comprometido con ellas, les preocupan estos alumnos, los apoyan constantemente y los guían en la elección de carreras.

*Universidad de la Frontera (UFRO)*⁶

- **Mapuches**

Desde el año 1986 la Universidad de la Frontera abre cupos a estudiantes de ascendencia mapuche, quienes entran por admisión especial a las vacantes abiertas por cada carrera. Aproximadamente un 13% de la matrícula de la UFRO es de origen mapuche, de los cuales un 10% ingresa por vía especial.

Los actuales criterios para ingresar por esta vía especial son: 1) ser chileno de ascendencia mapuche, 2) ser egresado de la promoción del año anterior de la enseñanza media de un establecimiento educacional de la Octava Región al sur, 3) haber participado en todas las etapas del proceso regular de admisión, 4) haber postulado a las carreras de

⁶ La información que aquí se presenta fue obtenida de una entrevista con Oscar Espinoza, investigador del PIIIE y asesor del Proyecto Rüpü de la Universidad de la Frontera, y de un documento entregado por José L. Saiz, integrante del Proyecto Rüpü.

su interés en las tres primeras preferencias en el proceso regular de admisión, 5) haber alcanzado un puntaje de selección en el proceso regular de admisión no menor al 80% del puntaje de selección del último matriculado en el proceso regular de admisión anterior, y 6) aprobar un cuestionario de selección⁷.

Los postulantes son seleccionados a partir de un puntaje que resulta de la suma ponderada del puntaje PSU obtenido en el ingreso regular (40%), las notas de enseñanza media (30%) y el puntaje del cuestionario (30%).

Actualmente el proceso de evaluación y selección de los postulantes está a cargo de una comisión integrada por los directores de pregrado de las cuatro facultades de la Universidad, y por el Jefe de la Oficina de Admisión y Matrícula. Todas las carreras están obligadas a ofrecer, al menos, una vacante anual para esta modalidad de ingreso.

- **Resultados del programa**

En el período 1990-2003, un 85,5% de los estudiantes ingresados por este sistema era de ascendencia mapuche. La mayoría provenía de la Novena Región de la Araucanía y un número menor de las regiones VI, VIII, X, XI, XII y Metropolitana.

Una de las consecuencias positivas ha sido el incremento de la matrícula de mapuche, con lo que se ha propiciado una mayor integración social de este segmento de la población chilena. Ello ha sido facilitado porque las distintas facultades de la Universidad han ido adoptando este sistema de manera progresiva.

Sin embargo, en el período 1990-2003 solo el 32,6% de las vacantes ofrecidas fue llenada. Según Espinoza, son tres las razones fundamentales: 1) reticencia entre los jóvenes mapuches a postular por esta vía debido al costo económico (pago de postulación) que implica este trámite; 2) problemas de difusión atribuibles a una baja cobertura publicitaria; y 3) la entrevista de selección, concebida actualmente para indagar las aptitudes, motivaciones e idoneidad del postulante, en el pasado estuvo expuesta a un uso incorrecto

⁷ Este cuestionario debe ser respondido por todos quienes buscan ingresar a la UFRO a través de alguna de las vías especiales de admisión. Este instrumento, que pretende evaluar el grado de motivación, madurez e idoneidad de los postulantes, está a cargo de un psicólogo designado por la División de Admisión y Matrícula.

dirigido a determinar si los postulantes eran o no efectivamente mapuches, en lugar de reconocer sus méritos personales y perspectivas académicas.

Espinoza señala además que existe un alto nivel de deserción de estudiantes mapuches. De un total de 227 casos ingresados por esta vía especial en el período 1990-2003, 11 renunciaron a la carrera en forma voluntaria, 14 postergaron sus estudios, 12 se retiraron temporalmente y 38 fueron eliminados de la institución. Ello se debería a tres causas: (1) costos, (2) mala formación de base y (3) shock cultural al ingreso. Por ello, en el año 2003 proponía mejorar este programa mediante dos vías. Primero: en el proceso de admisión, estandarizar las entrevistas para evitar discriminaciones, dar mayor difusión a la vía de ingreso especial y crear una beca para estudiantes mapuche. Segundo: en lo académico, desarrollar un programa de nivelación que mejorara el sistema de tutorías entonces existentes⁸, implementando cursos electivos, un sistema de padrinos que disminuyera el contraste cultural y fomentando la participación de estudiantes mapuche en investigación, docencia y becas de postgrado.

La UFRO es la única universidad que ha hecho una evaluación tan formal de sus programas para indígenas, debido al alto porcentaje de población mapuche en la región. Resalta, sin embargo, que una de las conclusiones del estudio es la carencia de una política explícita que avale sus acciones en esta materia. . Él no ve un diseño de políticas sino, más bien, una reacción del tipo estímulo-respuesta: la Universidad tuvo que generar un programa porque la demanda de la población mapuche era alta, pero no hay algo más estructurado desde que se inició el programa, en los años ochenta. De acuerdo con el investigador, una política implica diagnóstico, diseño y evaluación, cuestión que hasta el momento de esa entrevista la Universidad no había formalizado.

A pesar de lo anterior existe un marco institucional general que presenta un contexto favorable para el desarrollo de medidas de acción afirmativa. El año 1987, en su calidad de universidad pública inserta en la región con mayor presencia indígena del país, la UFRO definió la sociedad y cultura mapuche como una de sus líneas de desarrollo

⁸ Estas se dan hasta hoy solo en las carreras de salud; esporádicamente se han dado cursos electivos de Sociedad y Cultura Mapuche.

prioritario. Como resultado de lo anterior, en las últimas dos décadas ha impulsado al menos cuatro iniciativas destinadas a impulsar y fortalecer esta línea de desarrollo: (1) la creación del Centro de Estudios de la Araucanía (1986); (2) la creación del Centro de Documentación Indígena, también conocido como Centro de Documentación y Referencia, CEDOM (1987); (3) la creación del Instituto de Estudios Indígenas (IEI) en el marco de la promulgación de la Ley 19.253 (1994); y (4) la incorporación de cursos electivos sobre sociedad y cultura mapuche en la malla curricular de varias carreras.

Universidad de Tarapacá

- **Indígenas**

En su página web se establecen como requisitos haber rendido la PSU y ser chileno, proveniente de comunidades indígenas y egresado de algún establecimiento de enseñanza media o equivalente. El encargado agrega a esta información que se aceptan postulaciones de todas las etnias y que compiten por los mismos cupos de admisión especial que los deportistas destacados, titulados, cambio de carrera, etc. No manejaba información exacta sobre el año en que se inició el programa..

También señaló que el área de salud no recibe admisiones especiales. A su juicio, para los indígenas es fácil ingresar y desempeñarse bien en carreras técnicas, como contabilidad, mientras que otras más exigentes, como Derecho, les resultan más difíciles tanto el ingreso como el rendimiento académico.

- **Apoyo académico**

Tras la experiencia en la Universidad de la Frontera, en 2006 comenzó a implementarse el proyecto Thakhi («camino», en aymara) con apoyo de Pathways to Higher Education de la Fundación Ford para apoyar académicamente a los estudiantes aymaras de la Universidad en el objetivo más amplio de promover políticas de acción afirmativa en esta institución.

Los objetivos del proyecto son, en primer lugar, disminuir la deserción de estudiantes indígenas, y en segundo lugar, que los estudiantes terminen sus carreras en el tiempo planificado. Con este fin se desa-

rolla un programa de apoyo académico y psicosocial, un sistema de monitoreo de su desempeño académico, investigación y evaluación de estas políticas y difusión de sus resultados.⁹

- **Discapitados**

Desde el año 2007 la Universidad de Tarapacá ha comenzado a implementar el programa de apoyo al proceso educativo a estudiantes con discapacidad (PAED), que se desarrolla en el marco del FONADIS —hoy SENADIS— mediante la presentación de proyectos concursables. El objetivo principal del programa es «*contribuir a los procesos de inclusión e integración educacional de las personas con discapacidad en los distintos niveles y modalidades del sistema educativo del país*»¹⁰. En este marco se han presentado proyectos para mejorar la infraestructura y tecnología disponible para estudiantes discapacitados.

Universidad de Concepción

- **Programa Artiuc**

La Universidad de Concepción cuenta con admisión especial y un programa especial para discapacitados que se dirige únicamente a quienes presentan discapacidad visual.

Los postulantes deben certificar que no están en condiciones de rendir el examen nacional de admisión (PSU) y presentar licencia de enseñanza media, notas, cartas de presentación otorgadas por sus profesores o por la institución en la que cursaron su enseñanza media, certificado médico que acredite su condición, y llenar un formulario especial. Una vez recepcionados los antecedentes en el Programa Artiuc, este organismo deriva a los postulantes a la Corporación de Ayuda al Limitado Visual (COALIVI), la que acredita autonomía en aspectos específicos de la discapacidad visual, condiciones psicológicas acordes a la elección de carrera y contenidos mínimos de educación media. Las Facultades pueden disponer además de un procedimiento de selección

⁹ «Proyecto Thahki, ‘Camino’ en lengua Aymara». Sin fecha. Disponible en <http://www.pathwaystohighereducation.org/institutions/i.php?id=35> [visitado el 22 de abril de 2010]

¹⁰ <http://www.fonadis.cl/proyectos/index.php> [visitado el 3 de junio de 2010]

adicional por carrera, (pruebas, entrevistas u otros), y eventualmente, por razón fundada, declarar desiertos los cupos especiales ofrecidos.

Inicialmente solo existían tres cupos, uno para Derecho y dos para Pedagogía. Posteriormente 12 carreras han abierto sus puertas al programa. Entre ellas, Periodismo, Sicología, Filosofía, Servicio Social, Sociología y Bachillerato. En 2006 el programa incluía 22¹¹carreras.

El programa Artiuc (*Aula de Recursos Tifotecnológicos de la Universidad de Concepción*), es un programa de asistencia psicopedagógica, tecnológica, comunicacional, biológica y psicosocial para estudiantes con discapacidad visual. Se inició tras recibir una donación de equipamiento tifotecnológico de la Organización Nacional de Ciegos de España (ONCE). Desde ese momento, Vicente Aliste dirige el programa. Posteriormente, en el año 2006, se firmó un convenio con el FONADIS. De acuerdo con la información entregada por Aliste, el objetivo del apoyo psicosocial es ambientar a los alumnos en la vida universitaria y sus exigencias, y el apoyo sicopedagógico busca compensar las carencias que estos alumnos tuvieron en su formación académica secundaria. Este trabajo lo realiza el equipo del programa, formado por su Director y tres académicos de la Universidad más tres profesionales de apoyo.

Un objetivo importante de este programa es contribuir a crear una «cultura de la discapacidad». A su juicio, hay mucho desconocimiento del potencial de un discapacitado visual y una gran discriminación. Para favorecer la integración se creó en el año 2003 una asignatura complementaria, impartida por el Departamento de Ciencias biológicas, que integra a estudiantes discapacitados visuales con sus padres y con alumnos normales. De acuerdo a Aliste, fue una experiencia innovadora y que dio muy buenos resultados, porque permitió que gente normal conociera las reales potencialidades de los discapacitados visuales.

Paralelamente, como una actividad de extensión de la Universidad, a comienzos del 2004 se realizó un seminario sobre el tema de la discapacidad, con cinco ponencias: sociedad y discapacidad, biodiscapacidad, sicología y discapacidad, y derecho y discapacidad. A las

¹¹ Revista Panorama, Universidad de Concepción, 6 de junio del 2006. Disponible en http://www.udec.cl/panoramaweb/index.php?option=com_content&task=view&cid=342&Itemid=2 [visitado el 22 de abril de 2010]

anteriores se agregó otra en la que se presentó este modelo de apoyo a la discapacidad visual en la educación superior. Otras actividades incluyeron un diplomado interdisciplinario sobre el tema de la discapacidad (también durante el 2004) y la publicación de un manual que ayuda a los profesores a integrar a discapacitados visuales (en 2009).

Los logros del programa es el que en el año 2003 todos los alumnos aprobaran sus ramos. La experiencia ha indicado que los estudiantes con discapacidad visual trabajan responsablemente, demuestran sus logros y se han convertido en un ejemplo dentro de la Universidad, permitiendo abrir más puertas y mejorar su integración. Pero a pesar de los buenos resultados, su Director señala que uno de los problemas fundamentales de estos alumnos es la salida al campo laboral. Existen muchos prejuicios hacia este tipo de personas de parte de los empleadores, y una labor pendiente es hacer un puente entre estos dos mundos.

Este Programa se financió en sus inicios con la donación de la ONCE; luego se ha ido postulando a diversos fondos (donaciones del Club de Leones y FONADIS, entre otros) que han permitido comprar equipamiento y pagar los sueldos del equipo. Actualmente existe financiamiento permanente de parte de la Universidad, que alcanza solamente para pagar los honorarios de profesionales externos.

Aliste opina que este programa es parte de una política consistente de la Universidad. Ello porque se ha logrado el objetivo de la integración de los discapacitados y se cuenta con el apoyo de las autoridades de la Universidad, lo que es fundamental para vencer la reticencia inicial de algunos profesores (por desconocimiento de las capacidades de los alumnos).

- **Indígenas**

Entre los sistemas de admisión especial, existe un proceso para indígenas certificados de acuerdo al procedimiento que establece la Ley Indígena. Entre los requisitos se encuentra el que hayan postulado a través del sistema de admisión regular, pudiendo postular a dos carreras dentro de la Universidad¹².

¹² Información disponible en el sitio web <http://admisión.udec.cl/?q=node/10> [visitado el 21 de abril de 2010]. En esta fuente no se entregan mayores detalles del proceso de selección.

La mayoría de las carreras reserva un cupo para indígenas, llegando hasta 5 en la sede de Los Ángeles y a 3 en las carreras de Ingeniería Civil y Antropología. A pesar de haber más de 80 cupos disponibles para el proceso de admisión 2010, solo ingresaron 7 estudiantes por esta vía..

Universidad Austral

- **Discapacitados e indígenas**

Según informa su página web, la admisión especial para discapacitados en la Universidad Austral de la ciudad de Valdivia, está abierta a las personas que tengan algún impedimento para rendir la PSU, pero ello está limitado por los cupos de ingreso que se abren por carrera.

En el Departamento de Admisión hubo poca disposición a entregar más antecedentes, pero agregaron a lo anterior que este sistema funciona desde hace dos años, asociado a la Teletón. Son muy pocos cupos (el 2003 hubo solo uno) y, luego de haber ingresado por esta vía, no hay apoyo académico adicional.

Existe también admisión especial para miembros de pueblos originarios pero no se entrega mayor detalle.

Además, el año 2006, la Universidad Austral se incorporó al proyecto Rüpü patrocinado por la Fundación Ford e iniciado en la Universidad de la Frontera.

Universidad Católica de Temuco

- **Indígenas**

En esta Universidad existe admisión especial para indígenas a la carrera de Pedagogía. Hay 25 cupos cada año. Los seleccionados ingresan a un programa compensatorio de un año de nivelación (en asignaturas de enseñanza media, fundamentalmente en Lenguaje y Comunicación) y luego ingresan a Pedagogía Básica Intercultural. En general, no queda mucha gente fuera, las mismas comunidades parecen hacer una selección previa de postulantes y los cupos son suficientes. La iniciativa partió el año 2000, con el objetivo de interesar por la pedagogía a jóvenes indígenas con una identidad cultural definida, a

fin de que vuelvan a sus comunidades a entregar su trabajo y transformarse en líderes de las comunidades.

Igualmente existe admisión especial para personas con discapacidad visual.

Universidad Católica de Valparaíso

Según su página web existe admisión especial para postulantes Rapa Nui y para personas con discapacidad física permanente. Son un máximo de 25 cupos anuales en total. Como única ayuda para estos grupos se ofrece la Beca Indígena del MINEDUC. Existe además una beca para estudiantes de colegios municipales o particulares subvencionados y de rendimiento académico sobresaliente —mínimo de 720 puntos en la PSU—.

La Universidad ha participado, además, de los proyectos de SENADIS para obtener recursos técnicos y económicos que permitan facilitar el proceso educativo de los estudiantes con discapacidad. En este marco es que participa de la Red Regional de Educación Superior Inclusiva (RESI), red de instituciones de educación superior que tienen estudiantes con discapacidad y que se han unido con el fin de mejorar sus condiciones de estudio así como para fomentar su ingreso¹³.

Universidad Católica de Concepción

Informa que existe admisión especial solo para discapacitados. Y se señala que pueden postular por esta vía aquellos jóvenes «(...) *impedidos por enfermedad o desventajas físicas graves o permanentes para participar, en igualdad de condiciones, en las pruebas de selección en la admisión ordinaria. Este tipo de postulación solo procederá cuando el postulante, en el caso de ser aceptado, pueda desarrollar un proceso normal de enseñanza aprendizaje, lo que será evaluado por el Departamento de Salud de la Dirección de Asuntos Estudiantiles*»¹⁴. Al igual que en el caso anterior, solo se ofrece la Beca Indígena MINEDUC.

¹³ http://www.fonadis.cl/regiones/actividad_detalle.php?id=99&ctxtpag=5 [visitado el 3 de junio de 2010]

¹⁴ http://web2.ucsc.cl/admision2009/////admision_especial_04.htm [visitado el 22 de abril de 2010]

Universidad de Magallanes

Ubicada en Punta Arenas, en el extremo sur del país, ofrece becas de residencia y alimentación para estudiantes con una situación socioeconómica deficiente, provenientes de otras regiones del país o de otras zonas dentro de la región. La Universidad cuenta además con una beca de discapacidad, consistente en una ayuda parcial o total del arancel. No considera admisión especial ni apoyo académico.

Universidad del Bío Bío

Solo ofrece la Beca Indígena del MINEDUC. Las acciones que sí se han realizado, aunque de forma reciente, apuntan al apoyo a estudiantes discapacitados y mapuche una vez ingresados a la Universidad por el conducto regular. En el caso de los discapacitados, al igual que otras instituciones, se ha participado del PAED de SENADIS, adjudicándose proyectos para acceder a la compra de ayudas y elementos de uso personal y colectivo para los alumnos con discapacidad.

En el caso de los mapuche, desde 2008 existe en la Universidad del Bío-Bío el Proyecto Mapuche Kuikuitun, que *«pretende generar un programa de apoyo específico para estudiantes mapuche, que contempla acciones en los ámbitos académicos, de desarrollo personal y social, de identidad cultural y de competencias genéricas, a partir de la elaboración de una caracterización de la población objetivo y de un proceso participativo desarrollado con ellos mismos»*¹⁵.

¹⁵ <http://pegasus.dci.ubiobio.cl/~kuikuitu/proyecto.html> [visitado el 3 de junio de 2010]

SOBRE LOS AUTORES

Laura Elvira Albornoz Pollmann. Abogada de la Universidad de Chile, doctora en Derecho de la Universidad de Sevilla, ex presidenta de la Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA, fue ministra del Servicio Nacional de la Mujer durante el gobierno de Michelle Bachelet, actualmente es Vice Presidenta Nacional de la Democracia Cristiana. Académica e investigadora en la Universidad de Los Lagos y profesora invitada de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

Silvia Baeza. Abogada de la Universidad de Chile. Coordinadora de Estudios Jurídicos de Libertad y Desarrollo. Diplomada en Derecho Público Económico en la Universidad de Chile. Coordinadora de Estudios Jurídicos de Libertad y Desarrollo, encargada de las publicaciones propias del Programa Legislativo. Sus artículos son publicados en la Reseña Legislativa de Libertad y Desarrollo, en Fallos Públicos, Temas Públicos y Series Informe.

Álvaro Cabrera Maray. Licenciado en Artes con mención en Teoría de la Música de la Universidad de Chile, y Magíster en Pedagogía de la Educación Superior, de la Universidad de Liège. Es Director del Área de Gestión de la Formación del Departamento de Pregrado, parte de la Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile, lo que implica dirigir los equipos centrales a cargo de los programas de docencia transversal (Cursos de Formación General, English as a Second Language), de apoyo al diseño curricular, y de desarrollo docente (RED para la excelencia docente). Ha publicado, en coautoría con el profesor Dieudonné Leclercq (U. de Liège), artículos en Chile y México, y para 2013 se espera la publicación conjunta de un libro sobre evaluación de los aprendizajes en el marco de la formación por competencias.

Isabel Cañet. Oriunda del Lof Mapu de Huilío. Estudió Contador Público y Auditor en la Universidad de la Frontera de Temuco y fue dirigente del Hogar mapuche Pelontuwe y del centro de alumnos de su carrera. Actualmente cursa el último año del Magister en sistemas de gestión integral de la calidad en la misma universidad. Laboralmente está involucrada en actividades de desarrollo rural y es integrante del Kolectivo We Newen, instancia en que ha sido activa en diversas manifestaciones y expresiones socio culturales y políticas mapuche, entre ellas, la defensa y rescate del mapuzugun. Integra la colectividad política Wallmapuwen y actualmente es candidata a concejala por la comuna de Freire.

Claudio Castro Salas. Actualmente Director de la Oficina de Equidad e Inclusión de la Universidad de Chile, que surge al alero de la Prorectoría con el desafío de articular los esfuerzos para avanzar en la construcción e implementación de una Política de Equidad e Inclusión en la institu-

ción, con especial énfasis en sistemas de acceso, permanencia y egreso, que aseguren igualdad de oportunidades a todos los estudiantes de la Universidad durante el desarrollo de sus estudios. Es Ingeniero Civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile, fue presidente de la FEUC el año 2006 y Director Social para América Latina y el Caribe de la fundación Un Techo para mi País.

Alberto Raúl Coddou Mc Manus. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Master en Derecho de la Universidad de Nueva York (L.L.M). Actualmente se desempeña como investigador del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales. Postítulo en Estudios de la Argumentación de la Facultad de Psicología de la Universidad Diego Portales, investigador del Centro de Derechos Humanos y editor general del Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile UDP-2012.

Rosa Devés. Rectora de la Universidad de Chile. Estudió Bioquímica en la Universidad de Chile, es Ph. D. in Biochemistry, University of Western Ontario, Canadá y tiene estudios de Postdoctorado en el Departamento de Bioquímica de la University of Southern California, Los Angeles. Desde el año 2003 es Miembro Correspondiente de la Academia Chilena de Ciencias en reconocimiento a sus aportes en este ámbito y por su contribución al acercamiento de la ciencia a las escuelas de sectores vulnerables. Se ha desempeñado como Académica de la Facultad de Medicina a través del Instituto de Ciencias Biomédicas, ha sido Directora de Postgrado y Directora de Postítulo de la Universidad de Chile. Fue una de las impulsoras del Programa de Educación de Ciencias basado en la Indagación (ECBI) para la Enseñanza Básica y de las políticas de Equidad e Inclusión en la Universidad de Chile.

Pamela Díaz-Romero M. Socióloga de la Universidad Católica de Chile, diplomada en Género y Políticas Sociales en la Universidad de Chile, cursó estudios de doctorado en la Facultad de Sociología de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Fue coordinadora del Programa para la Superación de la Pobreza Femenina ejecutado por del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Es directora del Programa Internacional de Becas de la Fundación Ford para la Región Andina y Cono Sur desde sus inicios en el año 2000, y desde el 2002 se desempeña como directora ejecutiva de Fundación Equitas. A partir del año 2007 dirige la revista Inclusión Social y Equidad en la Educación Superior (ISEES), publicación indexada y actualmente en su duodécima convocatoria para artículos. Desde marzo del año 2010 coordina y coedita el Barómetro de Política y Equidad producido semestralmente por Fundación Equitas.

Elizabeth Guerrero Caviedes. Magíster en Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile y en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, Asistente Social de la Universidad Tec-

nológica Metropolitana de Chile. Ha participado en diversos trabajos de investigación-acción en el área de género y políticas públicas, así como en distintas consultorías para organismos públicos nacionales y organizaciones internacionales. Actualmente Punto Focal de Género del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD Chile.

Víctor Pérez. Rector de la Universidad de Chile. Ingeniero Civil Industrial en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile y Master of Science en Ingeniería Industrial, en la Universidad de Michigan, EE.UU., en 1972. Participó activamente en el Instituto Politécnico de Santiago, institución organizada por estudiantes de la Escuela de Ingeniería y Ciencias y orientada a dar formación técnica vespertina a trabajadores, llegando a ser su Director entre 1967 y 1969. Ha sido Director del Departamento de Ingeniería Industrial, Vicedecano y Decano de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Ocupó el cargo de la Pro -rectoría de la Universidad de Chile desde donde gestó y condujo el proyecto que permitió integrar «virtualmente» a la Universidad, posicionándola para desarrollar educación a distancia.

Marcela Ríos Tobar. Oficial responsable de gobernabilidad democrática en la oficina del PNUD en Chile. PhD en Ciencias políticas de la Universidad de Wisconsin, Magister en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de México. Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Mujer y Política: las cuotas de género en América Latina*

Roberto Saba. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo. Profesor de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos de las universidades de Palermo y UBA. Master y Doctor en Derecho de la Universidad de Yale. Ex Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano (Capítulo Argentino de Transparencia Internacional, 1995-1998) y ex Director Ejecutivo de la Asociación por los Derechos Civiles (2001-2009). Ha publicado artículos y contribuciones en obras colectivas sobre igualdad, libertad de expresión, participación ciudadana, políticas de transparencia, acceso a la información, independencia de la justicia y teoría constitucional, entre otros temas.

Alejandra Sepúlveda. Periodista de la Universidad Diego Portales, licenciada en Comunicación Social, MA en Relaciones Internacionales de la Fundación Ortega y Gasset, Universidad Complutense (España). Es autora del libro «Es la prensa estúpido, la prensa. Cuando Chile fue noticia por la razón o la fuerza», que aborda el capítulo europeo del caso Pinochet a través del prisma de la comunicación política. A su regreso a Chile trabajó en el Diario La Tercera por 5 años, llegando a ser Editora General de la Revista Mujer. En 2008 llegó a Comunidad-Mujer, como directora del área de Asuntos Corporativos, actualmente es la Directora Ejecutiva de la Corporación.

Augusto Varas Fernández. Doctor en Sociología, Washington University (St. Louis). Ha sido Director del Área de Relaciones Internacionales y Militares en FLACSO-Chile, asesor del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (1990-1992), Representante de la Fundación Ford en la Región Andina y el Cono Sur y profesor en las universidades de Duke, California-San Diego, North Carolina-Chapel Hill, Wisconsin-Madison, e Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Actualmente es co-Vicepresidente del Advisory Council del Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center for Scholars y Presidente del Directorio de Fundación Equitas.

Guillermo Williamson C. Doctor en Educación. Profesor Asociado del Departamento de Educación y Director del Magister en Desarrollo Humano Local y Regional de la Universidad de La Frontera, Consejero Universitario de la Universidad de La Frontera, Temuco, Chile. Es Director General del Proyecto Gestión Participativa en Educación-Kelluwün. Ha sido Coordinador Nacional del Programa de Educación Intercultural Bilingüe, de Capacitación en Educación Rural del Ministerio de Educación, y Secretario Regional Ministerial de Educación. Especialista en Educación y Desarrollo, Educación Rural e Intercultural. Investigador Asociado del Interdisciplinary Center for Intercultural and Indigenous Studies-ICIIS, de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres digitales de

RIL® editores

Teléfono: 22238100 / ril@rileditores.com
Santiago de Chile, diciembre de 2013

Se utilizó tecnología de última generación que reduce el impacto medioambiental, pues ocupa estrictamente el papel necesario para su producción, y se aplicaron altos estándares para la gestión y reciclaje de desechos en toda la cadena de producción.

Este libro contribuye a profundizar el actual debate sobre el rol y alcances de la acción afirmativa como mecanismo de política pública al servicio de sociedades más inclusivas y democracias efectivas.

Confiamos en que servirá para ampliar el conocimiento de las bases conceptuales de las acciones afirmativas y de sus características específicas, de manera de ir más allá del consenso político hoy existente en torno a la superación de la desigualdad. El cambio cultural ocurrido a este respecto debe abrir nuevas perspectivas para la adopción de políticas de acción afirmativa, en tanto mecanismos estratégicos aptos para revertir la discriminación, la marginalidad y la exclusión que caracterizan a Chile.



RIL editores



ISBN 978-956-01-0043-6



9 789560 100436