

Representación política de las mujeres y Parlamentos sensibles al género

Serie Minutas Nº 29-21, 16/04/2021

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputados en el Diálogo Interparlamentario Estratégico sobre la recuperación post-COVID-19 sensible al género, organizado por la UIP y ONU Mujeres, a través de una serie de reuniones virtuales en el mes de abril de 2021. En particular, entrega antecedentes para participar en la reunión del día 21 de abril en que se abordará el tema *“Parlamentos sensibles al género y reformas legales sensibles al género”*.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

1. Antecedentes generales

Hace décadas que la comunidad internacional¹ ha puesto el foco en el hecho que, pese a ser algo más de la mitad de la población mundial, las mujeres se hallan evidentemente sub-representadas en espacios de toma de decisiones en el sector público y privado. En concreto, en materia de representación política existe una evidente desigualdad de género, ya que las mujeres sólo acceden, en promedio, a algo más de una quinta parte de los cargos públicos de elección popular o de máxima confianza política (a nivel gubernamental) en el mundo. La situación es relativamente semejante si se analiza la situación en otros cargos institucionales, tales como cargos públicos a nivel de los gobiernos locales, o en los partidos políticos -principal forma de organización que permite optar a cargos públicos.

En este contexto, el tema de la participación equitativa de hombres y mujeres en la actividad política, y la adopción de medidas legales para promoverla, se ha instalado con fuerza en todo el mundo. Si bien la sub-representación femenina persiste, se constatan avances innegables como evidencia el incremento del porcentaje de mujeres en los parlamentos -alcanzando el 25,5%- e, incluso, con el 21,9% que ocupan cargos de ministras con datos de inicios de 2021.² Esa tasa de avance, sin embargo, “es aún dolorosamente lenta” sostiene la UIP, ya que “al ritmo actual tomará todavía otros 50 años antes de que se logre la paridad de género en los parlamentos de todo el mundo”. En ese sentido, la Presidenta del Foro de Mujeres Parlamentarias de la UIP, Susan Kihika (Kenya) afirma que

“si bien tomamos nota que un cuarto de los parlamentarios en el mundo son mujeres, vemos como ello aún está lejos de representar a la mitad de la población mundial. Liberar todo el potencial de las mujeres que conforman ese 50% debe ser nuestra prioridad número uno”.³

Esta tipo de evaluaciones de los avances logrados y las limitaciones persistentes, ha llevado a superar la atención inicial por lograr una “masa crítica”⁴ de mujeres en sitios de toma de decisiones. En su lugar, el énfasis se sitúa en la reivindicación de la construcción de democracias paritarias en términos de género, que implican también cambios de mayor calado en las estructuras institucionales y culturales que perpetúan la desigualdad entre mujeres y hombres. En esta línea, los países de América Latina y el Caribe han adoptado sucesivas estrategias de acción regional para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, que se sustentan en la convicción de que “la paridad es una condición determinante de la democracia y una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres en la sociedad”.⁵

1 Tal como se plasmó en los compromisos internacionales asumidos, entre otras, en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de 1979, y en la Plataforma de Acción de Beijing adoptada en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por la ONU en 1995.

2 IPU, *Global and regional averages of women in national parliaments*, Situation as to 1st January 2021, disponible en: <https://data.ipu.org/women-averages> [acc. 06/04/21]; UIP / ONU Mujeres, *Mujeres en la política: 2021*, Folleto elaborado con información de la situación al 1° de enero de 2021, disponible en: <https://www.ipu.org/file/10539/download> [acc. 06/04/21].

3 IPU, *Proportion of women MPs inches up but gender parity still far off*, IPU Press Release, Friday 5 March 2021, disponible en: <https://www.ipu.org/news/women-in-parliament-2020> [acc. 06/04/21].

4 De hecho, América Latina y el Caribe ha contribuido decisivamente a que las Américas fueran la primera área del mundo que alcanzara la “masa crítica” de más del 30% de las mujeres en los parlamentos; ver: UIP, *Las mujeres en el parlamento en 2018: perspectiva anual*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2019, p. 1.

5 CEPAL, *Consenso de Brasilia*, adoptado por los países participantes en la XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Brasilia (Brasil), 16 de julio de 2010, Punto 3 b, p. 7,

Por otra parte, la atención inicial en lograr una “representación descriptiva” consiguiendo incrementar la presencia numérica de mujeres electas en los parlamentos, se ve complementada con el creciente interés por asegurar una “representación sustantiva”. Esta perspectiva conduce a evaluar no solamente cuántas mujeres son parlamentarias sino, sobre todo, qué hacen las mujeres en los parlamentos y cuáles son los efectos de su presencia en los parlamentos para los intereses y preocupaciones de las mujeres.⁶

En este sentido, se hace imperioso poner el foco en distintos obstáculos que - más allá de los mecanismos político-electoral- dificultan sistemáticamente una efectiva participación política igualitaria de las mujeres que les permita esa representación sustantiva. En especial, se torna necesario considerar la incidencia de factores subyacentes que operan en las dimensiones socioeconómicas -en cuanto acceso a recursos- y, fundamentalmente, culturales -que remiten a creencias sobre los roles de mujeres y hombres en la sociedad-⁷ que perpetúan las desigualdades estructurales construyendo prácticas y espacios “generizados”.

2. La necesidad de sensibilidad de género en las instituciones parlamentarias

A la luz de la experiencia de las últimas décadas, por tanto, se hace evidente que el incremento de la presencia femenina en las instituciones parlamentarias existentes no implica automáticamente una participación política igualitaria efectiva de las mujeres. Es imperioso revisar el propio funcionamiento de este espacio institucional, como tantos otros en la sociedad, para detectar las prácticas sexistas y patriarcales que, como producto de la dimensión cultural, y reflejado en prácticas institucionales, perpetúan desigualdades en la participación plena de mujeres y hombres.

En este sentido, los análisis se han centrado crecientemente en considerar los sesgos de género existentes en las instituciones parlamentarias que, como ocurre en otras tantas instituciones, desfavorecen sistemáticamente a las mujeres. De hecho la “sensibilidad de género” es el proceso a través del cual nos hacemos conscientes del rol que juega el género en diferentes aspectos de la vida, en este caso en la vida parlamentaria, a partir del tratamiento diferenciado que otorga a unos y otras. Esta reflexión conduce a comprender de qué modo el parlamento como una institución, con sus normas, prácticas, y procesos formales e informales que rodean la toma de decisiones, influye en la presencia efectiva de las mujeres y en su capacidad de incidencia en igualdad de condiciones con los hombres.⁸

La perspectiva de la “sensibilidad de género” de las instituciones parlamentarias expone, adicionalmente, otro aspecto de la representación de las mujeres. A los aspectos descriptivo y sustantivo agrega la “representación

disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/5/40235/P40235.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom-pconferencia.xslt> [acc. 07/09/15].

- 6 Wängnerud, Lena, “Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation”, *Annual Review of Political Science*, nº 12, 2009, pp. 51-69.
- 7 En relación a esas dimensiones, Ríos Tobar, Marcela, “Introducción”, en Marcela Ríos Tobar (Ed.), *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, IDEA International - FLACSO-Chile - Catalonia, Santiago, 2008, pp. 13-23, en p. 14.
- 8 Galligan, Yvonne and Meier, Petra, *The gender-sensitive parliament: recognising the gendered nature of parliaments*, Paper prepared for Panel “The representation of women in legislative arenas”, IPSA World Congress 2016, Poznan (Poland), 2016.

simbólica”, entendida como “el modo en que los símbolos representan algo o alguien, en nuestro caso a las mujeres -y a los hombres”, de modo que definen posiciones sociales en una jerarquía de poder basada en el género.⁹ A ese respecto, la vida cotidiana del parlamento, con sus costumbres tradicionales, con sus prácticas y conductas habituales es un espacio ‘ajeno’ para las mujeres, y está construido teniendo al hombre como parámetro o norma, lo que constituye al parlamento como una institución masculina.

En ese entendido, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing incorporó la perspectiva de género como estrategia clave para lograr una igualdad de género efectiva e integral. A través de esta estrategia se “cuestiona la neutralidad de género de una institución, particularmente si se considera que sus suposiciones internas, procedimientos de trabajo y actividades perpetúan la desigualdad”.¹⁰ A ello no están ajenos los parlamentos y, tal como señala el secretario general de la Unión Interparlamentaria (UIP), Martin Chungong,

“(…) los parlamentos deben ser más abiertos a las mujeres. Tienen que ser sensibles al género y transformar su funcionamiento y estructuras para facilitar el equilibrio entre trabajo y vida (privada) para mujeres y hombres, tener tolerancia cero hacia cualquier forma de violencia contra las mujeres en política, promover el cambio legal para una mejor inclusión de las mujeres, y ser actores clave en el empoderamiento político de las mujeres”.¹¹

2.1 ¿Qué es un parlamento sensible al género?: definiciones y dimensiones principales

La incorporación de la perspectiva de género en las instituciones parlamentarias lleva a identificar cómo sería un “parlamento sensible al género”, que juegue un rol relevante para corregir las desigualdades y facilitar la paridad de participación entre mujeres y hombres. Por tanto, se trata de un tipo de institución que haga posible la representación política de las mujeres en términos descriptivos, sustantivos y simbólicos de manera efectiva y equitativa.

Como parte de su esfuerzo por dar seguimiento a la inclusión de las mujeres en parlamentos, la UIP abordó desde hace más de una década el estudio sistemático de la sensibilidad de género en los cuerpos legislativos. Producto de ese trabajo, establece una definición de “parlamento sensible al género” como aquél

“cuyas estructuras, operaciones, métodos y trabajo responden a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres. Un parlamento sensible al género elimina las barreras a la plena participación de las mujeres, y ofrece un ejemplo o modelo positivo a la sociedad en general”.¹²

Pero la incorporación de esta sensibilidad es un proceso que requiere que los parlamentos, y todos los actores de la vida parlamentaria, examinen en detalle su organización, los modos en que funciona, y las formas de interrelacionarse a diario para asegurarse que respondan por igual a las necesidades e intereses de mujeres y hombres. Por ello, la UIP adoptó un Plan de Acción¹³ que identifica distintas dimensiones en que debe manifestarse la sensibilidad de género en los parlamentos, instando a los parlamentos nacionales a considerarlas al evaluar

9 *Ibíd.*, p. 6.

10 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género. Una reseña de las buenas prácticas*, Rapports et Documents n° 64, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2011, p. 9.

11 IPU, *Proportion of women MPs inches up...*, *op. cit.*

12 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género...*, *op. cit.*, p. 8.

13 UIP, *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, aprobado por la 127° Asamblea de la Unión Interparlamentaria, Québec, 26 de octubre de 2012.

sus propias prácticas. Estas son las dimensiones que identifica:

1. Igualdad en la participación: aumentar la presencia de mujeres en el parlamento, a través de “cuotas de género”, esto es más “representación descriptiva”, pero también incrementar el número de mujeres en posiciones de liderazgo parlamentario (mesa del parlamento, presidencia de comisiones, integración de mujeres en comisiones de mayor significación política), que apunta a aspectos de “representación sustantiva”;
2. Marco legal y políticas públicas de igualdad de género: leyes y políticas sólidas y adecuadas, de carácter no discriminatorio y orientadas a promover la igualdad de género, junto con una presupuestación sensible al género y una evaluación del impacto diferenciado de género, todos aspectos que se refieren a la “representación sustantiva”;
3. Cultura operativa con sensibilidad de género: que se traduce en instalaciones con infraestructuras adecuadas a las necesidades, exigencias e intereses de mujeres y hombres (incluida salas de lactancia y guarderías para hijas e hijos), un reparto equitativo de los recursos, y un uso del tiempo que rompa con la perspectiva masculinizada que se plasma en los horarios de trabajo parlamentario, todo lo cual tiene relación a la “representación sustantiva” como también “simbólica”;
4. Cultura institucional con sensibilidad de género: es necesario revisar las reglas, prácticas y costumbres de la vida parlamentaria con resabios sexistas (incorporar igualdad de género en códigos de conducta, revisar formas, ritos, lenguaje), y reorganizar horarios de trabajo para hacer compatible la labor parlamentaria con la maternidad y la paternidad (horario nocturno, vacaciones escolares, etc.), cuyas consecuencias mejoran la “representación simbólica”;
5. Mecanismos institucionales para incorporar la perspectiva de género: creación de órganos o instancias en el parlamento que aseguren una efectiva incorporación del enfoque de género en la legislación y tareas del parlamento (comisión permanente de igualdad de género, “bancada femenina”, etc.), que atienden a fortalecer la “representación sustantiva”;
6. Sensibilización y capacitación con perspectiva de género: para generar conciencia, entregar conocimientos y desarrollar habilidades entre los miembros de los parlamentos -legisladores y funcionarios- en relación a la perspectiva de género, que contribuye a reforzar la “representación simbólica” y, más en general, todas las dimensiones de la representación política de las mujeres.

El desarrollo de “parlamentos sensibles al género” no abarca tan sólo la realidad de los y las legisladoras, sino también del personal de apoyo que trabaja en el parlamento. En ese sentido, las consideraciones de esta estrategia respecto a la cultura operativa e institucional, así como a la capacitación y sensibilización se debe hacer cargo de la realidad de desigualdad que afecta tanto a las mujeres parlamentarias como a las funcionarias del parlamento.

Por su parte, en el ámbito académico Lena Wängnerud¹⁴ complementa esta caracterización enfatizando en tres dimensiones que, a un nivel genérico, serían áreas de acción prioritaria de un “parlamento sensible al género”:

- a) implementar una igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para incidir en los procedimientos internos del parlamento;

14 Wängnerud, Lena, *The Principles of Gender-sensitive Parliaments*, Routledge, New York and London, 2015.

- b) acoger ampliamente en la agenda parlamentaria los intereses y preocupaciones de las mujeres;
- c) producción de legislación sensible al género como resultado de la labor parlamentaria.

Por ende, en su caracterización se identifica una aproximación dual a la sensibilidad de género de los parlamentos, atendiendo al aspecto interno -cómo funcionan los procedimientos y se define la agenda parlamentaria- y a un aspecto externo -el producto legislativo del trabajo del parlamento. Esos énfasis están asociados a su interés por la “representación sustantiva” entendida, esencialmente, como efectos de la presencia de parlamentarias en el avance de los intereses y preocupaciones de las mujeres. En la última dimensión, esto es, la producción de legislación sensible al género, atiende más a los productos (marcos legales) que a los mecanismos institucionales que podrían permitir incorporar la perspectiva de género, tal como los refieren Galligan y Meier.¹⁵

32.2 Mecanismos institucionales para la incorporación de la igualdad de género: comisiones parlamentarias y bancada femenina

Para lograr una incorporación transversal de la perspectiva de igualdad de género en el trabajo parlamentario, en la consideración del impacto de leyes y políticas, y de la asignación presupuestaria, se han identificado ciertos mecanismos institucionales idóneos. En ese sentido, el estudio de la UIP sobre “parlamentos sensibles al género” señalaba que

“pueden consistir en un comité parlamentario especializado o en un grupo parlamentario de mujeres [...]; pero también pueden ser estructuras menos formales, como una red de coordinadores”.¹⁶

Más allá de las distintas formas en que se configure ese mecanismo, sostiene que un elemento clave es su vinculación estrecha con la sociedad civil, en especial con las organizaciones de mujeres y, también con los mecanismos nacionales de mujeres con que cuenta el Estado.

La conformación de un comité o comisión parlamentaria especializada es el primer tipo de mecanismo institucional a considerar. Las Comisiones parlamentarias constituyen el núcleo del trabajo cotidiano en la agenda legislativa. Por ello, crear una comisión centrada en el género es vista como una contribución importante para insertar transversalmente el enfoque de equidad de género en la agenda de debate parlamentario. Se trata de un ámbito legislativo, institucionalizado formalmente, dedicado de manera específica a la defensa y promoción de la equidad entre mujeres y hombres. La propia existencia de una comisión especial representa un mensaje político de alcance, que jerarquiza la problemática de las mujeres y le otorga visibilidad simbólica e institucional.¹⁷

Para lograr los resultados esperados, esta comisión especializada sobre igualdad de género debería contar, sostiene Palmieri en el estudio de la UIP, con las mismas funciones y responsabilidades, y recursos similares, que otras comisiones parlamentarias. En particular, se requiere que sean reconocidas como comisiones permanentes, y que sus funcionarios de apoyo trabajen de manera estable con ellas para desarrollar expertise en la materia.

Por último, la necesidad de establecer un vínculo estrecho con la sociedad civil

15 Galligan, Yvonne and Meier, Petra, *The gender-sensitive parliament...*, op. cit., pp. 19-20.

16 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género...*, op. cit., p. 116.

17 Ferrero, Mariano, *Transversalizar el género en el Parlamento*, Serie Minutas nº 10-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, Marzo 2008, pp. 4-5.

se traduce en la indispensable transparencia y publicidad de sus funciones, y mecanismos sistemáticos de consulta con organizaciones de mujeres y expertos en cuestiones de género. De esta manera, se espera que estas comisiones puedan incidir decisivamente en la incorporación de una perspectiva de género,

“al funcionar como una incubadora para las ideas políticas relacionadas con la igualdad de género, o como punto focal para el cabildeo de grupos de interés de mujeres en el parlamento [...]”¹⁸

Durante 2018, el Congreso Nacional de Chile realizó un avance significativo en este sentido, al establecer por primera vez comisiones permanentes de mujeres y equidad de género en la Cámara de Diputados y el Senado. En los considerandos, y el debate legislativo, de sendos proyectos de ley que reformaron los reglamentos se incidió en la necesidad de dar un tratamiento técnico especializado, y atención prioritaria, al trabajo parlamentario en torno a asuntos relacionados con la mujer y la igualdad de género. En la Cámara, la iniciativa fue aprobada en junio, y la comisión comenzó a sesionar en agosto, con el objetivo de

“representar un centro de análisis de políticas contra la discriminación y violencia que afecta a las mujeres y a la diversidad sexual; y ser un lugar donde se puedan adoptar medidas concretas para corregir esas vulneraciones a los derechos de las personas”.¹⁹

Por su parte, el Senado creó y puso en marcha su comisión permanente en septiembre, con el mandato de “tramitar y acelerar las diversas iniciativas relacionadas con la mujer y la equidad de género”.²⁰ En ambos casos, las parlamentarias integrantes responden, transversalmente, a la pluralidad política de partidos representados en la respectiva corporación.

Por otra parte, se ha identificado un mecanismo de carácter informal que puede también ser relevante para impulsar la incorporación de la perspectiva de género en el trabajo parlamentario. Se trata de los “grupos parlamentarios de mujeres”, conocidos en América Latina como “bancada femenina”, constituyen un mecanismo institucional estable -si bien, habitualmente, de tipo informal- que opera en el trabajo legislativo. En ellas se coordinan las parlamentarias para promover iniciativas de particular relevancia para la igualdad de género, y se construyen, en ese trabajo, fuertes vínculos de solidaridad entre mujeres de distinta filiación política. Asimismo, pueden interactuar con organizaciones de la sociedad civil, e invitar a expertos a entregar sus aportes, convirtiéndose en un espacio en que se intercambian conocimientos, experiencias y habilidades.²¹

De hecho, la mayor eficacia de las “bancadas femeninas” se da cuando las mujeres parlamentarias se logran articular de manera interpartidaria en relación con ciertas iniciativas directamente referidas al adelanto de la condición de la mujer. Están dispuestas a dejar de lado sus adscripciones partidarias, y establecer alianzas respetuosas de su propia diversidad, en relación a ciertos intereses y asuntos específicos que identifican como estratégicos. El hecho de organizarse de manera transversal a todos los partidos, constituye un factor político de primer orden para lograr incorporar los temas en la agenda legislativa

18 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género...*, op. cit., p. 42.

19 CÁMARA DE DIPUTADOS, Cámara de Diputados aprobó crear Comisión de Mujeres y Equidad de Género, publicado 12 de junio de 2018, disponible en: https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=134252 [acc. 06/03/19].

20 SENADO, Comisión de la Mujer y equidad de género: elaboran agenda de proyectos e iniciativas que abordará la instancia, publicado 17 de septiembre de 2018, disponible en: <http://www.senado.cl/comision-de-la-mujer-y-equidad-de-genero-elaboran-agenda-de-proyectos-e-senado/2018-09-14/131348.html> [acc. 06/03/19].

21 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género...*, op. cit., p. 48.

y hacer avanzar las iniciativas. Cada parlamentaria puede buscar por anticipado los apoyos dentro de cada bloque partidario y, a la vez, el carácter interpartidario de las impulsoras del proyecto le otorga un peso adicional a sus argumentos. Por lo demás, en relación a la opinión pública, el trabajo mancomunado y la posición común de las parlamentarias ante una determinada iniciativa legislativa otorgan mayor visibilidad a la especificidad de género que presenta ese proyecto.²²

En la presente legislatura, el Congreso Nacional de Chile cuenta con sus primeros “grupos de mujeres parlamentarias”, en particular en el marco de la Cámara de Diputados. En ese sentido, en enero de 2018 se anunció que se constituiría desde el 11 de marzo -inicio de legislatura- la “bancada femenina” o “bancada F”, integrada por las diputadas electas de las distintas fuerzas políticas del Frente Amplio.²³ Por su parte, también en enero se enunció la creación de la “bancada feminista ‘Julieta Kirkwood’”, que incorporó diputadas de distintas fuerzas políticas de oposición e, incluso, del bloque oficialista. Entre sus objetivos, esta bancada incorporó la presentación de un proyecto de ley para conformar una comisión permanente de mujeres y equidad de género.²⁴ Con independencia de la valoración sobre su funcionamiento y eficacia concretas, se deja constancia que estas iniciativas han constituido, con las luces y sombras que se puedan identificar, las primeras experiencias en Chile de este tipo de mecanismos.

22 Ferrero, Mariano, *Transversalizar el género...*, op. cit., pp. 3-4.

23 En torno a los desafíos y dilemas que plantea su creación escribió una de las diputadas del FA, ver: Rojas Valderrama, Camila, “La bancada F del Frente Amplio. ¿Es suficiente ser mujer?”, *El Ciudadano*, 9 de enero de 2018, disponible en: <https://www.elciudadano.cl/columnas/la-bancada-f-del-frente-amplio-suficiente-mujer/01/09/> [acc. 06/03/19].

24 EL MOSTRADOR, “Diputadas crean la nueva Bancada Feminista Julieta Kirkwood”, *El Mostrador*, 11 de enero de 2018, disponible en: <https://www.elmostrador.cl/braga/2018/01/11/diputadas-crean-la-nueva-bancada-feminista-julieta-kirkwood/> [acc. 06/03/19].