

Instituciones parlamentarias sensibles al género y el manual para un proceso legislativo con sensibilidad de género

Serie Minutas Nº 11-24, 01/03/2024

Resumen

Esta Minuta se ha elaborado para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en el evento parlamentario "*Gender-sensitive parliaments: Advancing gender equality to end poverty*", organizado por la Unión Interparlamentaria (UIP) y ONU-Mujeres, en Nueva York (Estados Unidos) el día 12 de marzo de 2024. En particular, entrega antecedentes para participar en la sesión 2, titulada "*Gender-sensitive institutions breaking the poverty cycle*", que constituye el tercer tema sustantivo de la agenda.

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

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 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. Aunque persiste la sub-representación femenina, se constatan avance gradual en la presencia femenina en los parlamentos y otros cargos de decisión pública que, en todo caso, resulta lento y aboca a alcanzar la paridad -al ritmo actual- recién en las últimas décadas del presente siglo.¹

Esta tipo de evaluaciones de los avances logrados y las limitaciones persistentes, ha llevado a superar la atención inicial por lograr una "masa crítica"² 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".³

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.⁴

En este sentido, se hace imperioso poner el foco en distintos obstáculos que - más allá de los mecanismos político-electorales- 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-⁵ que perpetúan

¹ IPU, *Monthly ranking of women in national parliaments*, Situation as to 1st February 2024, en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=2&year=2024> [acc. 29/02/24]; UIP, *Las mujeres en la política*, Situación al 1 de enero de 2023, Unión Interparlamentaria (UIP) - ONU-Mujeres, Ginebra, Marzo 2023, en: <https://www.ipu.org/file/16951/download> [acc. 29/02/24].

² 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.

³ 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, 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].

⁴ Wängnerud, Lena, "Women in Parliaments: Descriptive and Substantive Representation", *Annual Review of Political Science*, nº 12, 2009, pp. 51-69.

⁵ En relación a esas dimensiones, Ríos Tobar, Marcela, "Introducción", en Marcela Ríos Tobar (Ed.),

las desigualdades estructurales construyendo prácticas y espacios “generizados”.

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

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 cada vez más 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.⁶

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 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.⁷ 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. 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”.⁸

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”.⁹ A ello no están ajenos los parlamentos y, tal como señaló el secretario general de la

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.

⁶ 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.

⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁸ Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género. Una reseña de las buenas prácticas*, Rapports et Documents n° 64, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2011, p. 9.

⁹ *Ibidem*.

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”.¹⁰

Ahora bien, ¿qué se debería entender por un “parlamento sensible al género”? En un estudio pionero, realizado por la UIP hace una década, se abordó un análisis sistemático de la sensibilidad de género en los cuerpos legislativos, en que se lo define 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”.¹¹

Así, la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones parlamentarias lleva a identificar las características institucionales que aportarían a corregir las desigualdades y facilitar la paridad de participación entre mujeres y hombres. En ese sentido, un “parlamento sensible al género” es un tipo de institución que haga posible la representación política de las mujeres en términos descriptivos, sustantivos y simbólicos de manera efectiva y equitativa.

Ahora bien, incorporar esa sensibilidad implica 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 Acción¹² que identifica distintas dimensiones en que debe manifestarse la sensibilidad de género en los parlamentos, instando a los parlamentos nacionales a considerarlas al evaluar sus propias prácticas, intencionando cambios que apuntan a fortalecer tanto la “representación descriptiva” como, sobre todo, la “representación sustantiva” y la “representación simbólica” de las mujeres en los parlamentos.

Cuadro 1. Dimensiones de un “Parlamento sensible al género”, según UIP

DIMENSIONES	PRÁCTICAS
1. Igualdad en la participación	- aumentar la presencia de mujeres en el parlamento, a través de “cuotas de género” - incrementar el número de mujeres en posiciones de liderazgo parlamentario (mesa del parlamento, presidencia de comisiones, integración de mujeres en comisiones de más relevancia política)
2. Legislación y políticas públicas de	- leyes y políticas sólidas y adecuadas, de carácter no discriminatorio y orientadas a

¹⁰ IPU, *Proportion of women MPs inches up but gender parity still far off*, IPU Press Release, Friday 5 March 2021, en: <https://www.ipu.org/news/women-in-parliament-2020> [acc. 06/04/21].

¹¹ Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género...*, op. cit., p. 8.

¹² UIP, *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, aprobado por la 127ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria, Québec, 26 de octubre de 2012.

igualdad de género	<p>promover la igualdad de género</p> <ul style="list-style-type: none"> - presupuestación sensible al género - evaluación del impacto diferenciado de género
3. Cultura operativa con sensibilidad de género	<ul style="list-style-type: none"> - instalaciones con infraestructuras adecuadas a las necesidades, exigencias e intereses de mujeres y hombres (incluida salas de lactancia y guarderías para hijas e hijos), - reparto equitativo de los recursos - uso del tiempo que rompa con la perspectiva masculinizada, lo que se plasma en los horarios de trabajo parlamentario
4. Cultura institucional con sensibilidad de género	<ul style="list-style-type: none"> - 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) - reorganizar horarios de trabajo para hacer compatible la labor parlamentaria con la maternidad y la paternidad (horario nocturno, vacaciones escolares, etc.)
5. Mecanismos institucionales para incorporar la perspectiva de género	<ul style="list-style-type: none"> - 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.)
6. Sensibilización y capacitación con perspectiva de género	<ul style="list-style-type: none"> - generar conciencia, entregar conocimientos y desarrollar habilidades entre los miembros de los parlamentos (legisladores y funcionarios) en relación a la perspectiva de género

Fuente: Elaboración propia, en base a UIP (2012)

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 Wängnerud¹³ 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

¹³ Wängnerud, Lena, *The Principles of Gender-sensitive Parliaments*, Routledge, New York and London, 2015.

- para incidir en los procedimientos internos del parlamento;
- 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.¹⁴

3. Proceso legislativo con sensibilidad de género: presentación sintética del Manual de la UIP y ONU-Mujeres

El proceso legislativo está en el centro de las funciones de las instituciones parlamentarias y, por tanto, no es extraño que Wängnerud haya señalado que tanto una agenda que acoja los intereses de las mujeres como una producción de leyes con perspectiva de género son centrales para contar con Parlamentos sensibles al género. Asimismo, el ya citado Plan de Acción de la UIP de 2012 incluye entre sus siete áreas de acción prioritarios aquél que se refiere a "reforzar la legislación y las políticas relativas a la igualdad de género". Más aún, en relación a este ámbito reconoce que

"los parlamentos pueden ser más sensibles al género mediante la aplicación de legislación y políticas que respalden el principio de la igualdad entre hombre y mujer. La introducción de los principios de la igualdad de género y la adopción de una legislación que incorpore esas cuestiones pueden actuar de catalizador eficaz para impulsar un cambio social y cultural de las actitudes en favor de la igualdad de género".¹⁵

En ese mismo sentido, analizando los avances y desafíos en materia de sensibilidad de género en el Congreso Nacional de Chile, se ha señalado en línea con la OSCE que, más allá de mayor representación de mujeres y cambios orgánicos internos, "para ser sensibles al género, los parlamentos necesitan transformarse en instituciones que trabajen continuamente para eliminar la desigualdad de género".¹⁶

Con el propósito de aportar al trabajo de los parlamentarios y parlamentarias de todo el mundo en los procesos de revisión y reforma legislativa en favor de la igualdad de género, la UIP y ONU-Mujeres elaboraron un Manual sobre Legislación con perspectiva de género. Presentando el mismo, la Directora General de ONU-Mujeres y el Secretario General de la UIP recordaban que "tradicionalmente, los

¹⁴ Galligan, Yvonne and Meier, Petra, *The gender-sensitive parliament...*, op. cit., pp. 19-20.

¹⁵ UIP, *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, op. cit., p. 10.

¹⁶ Castro, Luis y Poblete, Mario, "Conclusión: avances y desafíos del Congreso Nacional en materia de sensibilidad de género", en: Castro, Luis y Poblete, Mario (Eds.), *Parlamentos sensibles al género. El caso de Chile*, Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Santiago de Chile, 2023, pp. 288-293, en p. 289.

hombres han sido quienes han elaborado las leyes, sin tener en cuenta las opiniones, perspectivas y prioridades de las mujeres y las niñas en su diseño y aplicación”.¹⁷ Este Manual, que será presentado en el evento “*Gender-sensitive parliaments: Advancing gender equality to end poverty*”¹⁸, plantea los principales desafíos y detalla los pasos requeridos para que las instituciones parlamentarias puedan generar legislación y políticas sensibles al género.

El foco central para elaborar legislación con perspectiva de género¹⁹, plantea el Manual, consiste en abordar las necesidades estratégicas de las mujeres y las niñas. Corresponde a las y los parlamentarios un rol clave para promover, redactar y, en general, impulsar todo el proceso legislativo con sensibilidad de género. En particular, como representantes de sus comunidades, pueden escuchar de manera directa a sus electores y usar toda la información obtenida para configurar sus prioridades y programas legislativos, incluida la revisión y reforma de las leyes para asegurar la igualdad de género.

Por otra parte, el Manual recuerda que todo ese proceso legislativo viene a dar cumplimiento a un conjunto de compromisos internacionales asumidos por los gobiernos y los Estados. En particular, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 1979 consagró el principio de igualdad entre hombres y mujeres ante la ley y en la práctica. Por su parte, la Plataforma de Acción de Beijing (1995) señaló a la reforma legislativa como una prioridad transversal para avanzar en todas las esferas de acción priorizadas. Al revisarse esta plataforma, conmemorando su 25° aniversario, la declaración final incluyó un compromiso específico de todos los Estados miembros de eliminar

“todas las leyes discriminatorias y velar por que las leyes, políticas y programas beneficien a todas las mujeres y las niñas, se apliquen plena y eficazmente y se evalúen de manera sistemática para garantizar que son eficaces y que no crean ni refuerzan las desigualdades y la marginación”.²⁰

Por último, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contiene entre sus indicadores la existencia o no de marcos jurídicos que promuevan y hagan cumplir y supervisen la igualdad y no discriminación en términos de género.

El Manual está estructurado en torno a cuatro capítulos centrales. El primero de ellos se centra en la naturaleza, alcance y consecuencias de la discriminación de género en la legislación. Se constata que, más allá de avances desiguales, aún hay muchos países del mundo que cuentan con leyes que discriminan de forma activa a mujeres y niñas, o presentan lagunas legislativas que afectan su capacidad para ejercer de manera plena y significativa sus derechos. Resulta

¹⁷ Chungong, Martin and Bahous, Sima, “Prólogo”, en: UIP / ONU-MUJERES, *Legislación con perspectiva de género*, Manual para Parlamentarios n° 33, Unión Interparlamentaria, Ginebra, Noviembre 2021, pp. 11-12, en p. 11.

¹⁸ IPU / UN-WOMEN, *Gender-sensitive parliaments: Advancing gender equality to end poverty. Concept note and Agenda*, A parliamentary event organized by the Inter-Parliamentary Union and UN-Women at the 68th Session of the Commission on the Status of Women, UN Headquarters, ECOSOC Chamber, New York, 12 March 2024.

¹⁹ En lo que sigue, se sintetizan las principales ideas y recomendaciones presentadas en UIP / ONU-MUJERES, *Legislación con perspectiva de género*, Manual para Parlamentarios n° 33, Unión Interparlamentaria, Ginebra, Noviembre 2021.

²⁰ NACIONES UNIDAS, Declaración política con ocasión del 25° aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (E/CN.6/2020/L.1, Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer: 64° período de sesiones, Nueva York, 2 de marzo de 2020), párrafo 12 a), citado por: UIP / ONU-MUJERES, *Legislación con...*, op. cit., p. 19.

imperativo derogar o revisar esas leyes discriminatorias.

En el segundo capítulo se enfatiza en el rol de las y los parlamentarios para elaborar leyes con perspectiva de género, los sistemas y procesos legislativos, y los tipos de leyes que pueden ser objeto de reforma normativa. Por su parte, el capítulo tres presenta un enfoque paso a paso del proceso para la elaboración de leyes con perspectiva de género, aspecto que se desarrollará más adelante en esta Minuta. Por último, el cuarto capítulo detalla los principales compromisos internacionales, a nivel universal y regional, de los Estados en materia de igualdad de género, y los mecanismos internacionales de supervisión existentes.

Para comenzar un proceso legislativo con perspectiva de género, es necesario inicialmente una evaluación jurídica exhaustiva de la legislación para identificar las áreas prioritarias a abordar. Junto con ello, el primer paso consiste en considerar con detalle las necesidades, perspectivas y experiencias específicas de mujeres y niñas y, más en general, llevar adelante procesos participativos de carácter consultivo e inclusivo con todas las partes interesadas de la reforma legislativa. Posteriormente, el ejecutivo y/o los y las parlamentarias deberán determinar la reforma concreta a acometer, los plazos para ello, y redactar las propuestas de nueva normativa. A continuación se debe llevar adelante el trámite parlamentario de los proyectos de ley, considerando las características de cada sistema político de sus instituciones parlamentarias, pudiendo considerarse también en esta instancia las consultas a las partes interesadas.

Más allá de la adopción de las reformas legislativas, se hace necesario asegurar la aplicación de las leyes y políticas aprobadas, lo que requiere de la capacidad de asignación de recursos del parlamento. Para ello es relevante que se elaboren presupuestos adecuados para la legislación con perspectiva de género, de modo que las prioridades fijadas sean abordadas efectivamente. Por último, las competencias parlamentarias también son importantes para supervisar la ejecución de las leyes y políticas, velando por la efectiva implementación, la adecuada ejecución y rendición de los recursos, y el logro de los resultados previstos en materia de igualdad de género.