

Mujeres parlamentarias: de lograr “masa crítica” a la construcción de una democracia paritaria

Serie Informes Nº 01-19, 06/03/2019

Resumen

Este Informe ha sido elaborado para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputados en las reuniones paralelas al Evento Parlamentario celebrado en ocasión de la 63° Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, del ECOSOC de Naciones Unidas, organizado por la UIP y ONU Mujeres, en Nueva York, el 13 de marzo de 2019. En particular, entrega antecedentes en relación al segundo tema que se abordará, titulado “*Women Parliamentarians. From Critical Mass to Gender Parity – Women in Decision Making Do Make a Difference!*”.

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.

Tabla de contenido

1. Antecedentes generales.....	3
2. Estrategias: de las cuotas de género a la democracia paritaria.....	4
3. Avances hacia la paridad: mover las barreras culturales e institucionales para lograr un “parlamento sensible al género”.....	7
3.1 Barreras de índole cultural: mujeres en política, estereotipos y responsabilidades familiares.....	8
3.2 Mecanismos institucionales para la incorporación de la igualdad de género: comisiones parlamentarias y bancada femenina.....	10

1. Antecedentes generales

Si bien las mujeres representan la mitad de la población mundial, se encuentran evidentemente sub-representadas en los espacios de toma de decisiones tanto en el sector público como privado. En materia de representación política y acceso a los cargo de decisión pública, concretamente, existe una evidente desigualdad de género ya que las mujeres no alcanzan los dos dígitos en el porcentaje que representan de los máximos cargos ejecutivos (jefe de Estado y/o gobierno) en el mundo. La situación es relativamente semejante si se analiza la situación en otros cargos institucionales: parlamentos, carteras ministeriales o cargos públicos a nivel de los gobiernos locales, así como 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 instaló con fuerza en las últimas décadas 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: de 16,8% a 23,3% promedio a nivel mundial entre 2006 y 2016, para llegar actualmente al 24,3%.¹ Esa tasa de avance, sin embargo, se ha estabilizado en el último tiempo, lo que hace necesario un nuevo impulso y, en ese sentido,

“el empoderamiento político de las mujeres no puede darse por hecho. Lo ganado puede perderse, y el camino hacia el equilibrio de género en política requiere perseverancia”.²

La realidad de la sub-representación de las mujeres en la vida política, por ende, ha preocupado a la comunidad internacional desde hace años, lo que se plasmó en compromisos internacionales asumidos en la CEDAW y la Plataforma de Acción de Beijing.³ En este proceso, se han identificado una serie de obstáculos que constituyen causas profundas que tienden a perpetuar esta situación de desventaja para el acceso y la participación femenina en la esfera política. En 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas sistematizó esos factores subyacentes que representan barreras de entrada para las mujeres, al señalar que esta realidad es

“resultado de leyes, prácticas, actitudes y estereotipos de género discriminatorios, bajos niveles de educación, falta de acceso a servicios de atención sanitaria, y [...] a que la pobreza las afecta de manera desproporcionada”.⁴

Asimismo, en la evaluación de los avances logrados y las limitaciones persistentes, el énfasis inicial en lograr una “masa crítica” de mujeres en sitios de toma de decisiones se han pasado a reivindicar la construcción de

1 IPU, “Women in National Parliaments. World average”, *PARLINE database*, Situation as to 1st January 2019, disponible en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm> [acc. 05/03/19].

2 IPU, *Women in parliament in 2016. The year in review*, International Parliamentary Union (IPU), Geneve, 2017, disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/WIP2016-e.pdf> [acc. 09/03/17].

3 La CEDAW es Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, y el Plataforma de Acción de Beijing fue adoptada en el marco de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por la ONU en 1995.

4 AGNU, *Resolución 66/130. La participación de la mujer en política*, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco de su 66º período de sesiones, 19 de diciembre de 2011, A/RES/66/130, publicado en fecha 19 de marzo de 2012, p. 2.

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.

La región de América Latina y el Caribe, por cierto, no está ajena a esta realidad. En un destacado estudio comparado del estado de la democracia en la región, el PNUD encontró que, pese al incremento en el nivel de representación femenina en los parlamentos latinoamericanos, éste era todavía muy inferior al peso demográfico de las mujeres.⁵ En este contexto, los países de la región han adoptado sucesivas estrategias de acción regional orientadas a dar cumplimiento a los compromisos internacionales en la materia, 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".⁶

2. Estrategias: de las cuotas de género a la democracia paritaria

Los obstáculos identificados en la citada resolución de la Asamblea General han sido señalados, de manera reiterada, en diversos estudios como factores subyacentes que impiden sistemáticamente que participación de las mujeres en cargos de decisión política en todo el mundo se incremente de manera sustancial. A ese respecto, la investigadora Marcela Ríos⁷ ha distinguido tres grandes dimensiones en que puede agruparse esos factores:

- la *dimensión estructural*, que reúne las desigualdades de género de orden socioeconómico y/o socioeducacional, tales como la participación en el mercado laboral, las brechas de ingreso, o los niveles educacionales;
- la *dimensión cultural o ideológica*, que remite a creencias sobre el rol de las mujeres en la sociedad, en particular asociado a la división sexual del trabajo, y sus efectos en la capacidad, interés y oportunidades de las mujeres para acceder a la actividad política;
- la *dimensión político-institucional*, vinculada a las instituciones que organizan y rigen los comportamientos políticos, como los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos.

En estos estudios ha prevalecido la idea que, si bien no se debe desatender el impacto limitante de los factores estructurales y culturales, éstos estarían mediados fundamentalmente por los mecanismos político-institucionales. Ese enfoque, que ha sido muy usual desde fines del siglo pasado, condujo a poner atención en el tipo de sistema electoral, el funcionamiento de los partidos políticos y la existencia de mecanismos de acción positiva -sintetizados, con frecuencia, en la noción de leyes o sistemas de "cuotas"-, todos los cuales se retroalimentan.

5 PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Publicación de las Naciones Unidas, Buenos Aires, 2004, pp. 80-82.

6 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, 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/to-p-bottom-pconferencia.xslt> [acc. 07/09/15].

7 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.

En términos de género, "la acción positiva consiste en un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres".⁸ Para la promoción de la participación femenina en los espacios de toma de decisiones públicas, se ha recurrido cada vez con más frecuencia a las políticas de cuotas de género en países de todo el mundo. En lo esencial, pretenden promover condiciones igualitarias en el acceso a los cargos de decisión o elección popular por parte de mujeres y hombres, con una herramienta institucional transitoria que asegura un cierto porcentaje o número de puestos en la entidad en que se aplique la medida, para uno y otro género.⁹

En la práctica, existe una diversidad de formas en las cuales se utilizan las cuotas en todo el mundo, tales como los escaños reservados, cuotas de partidos y cuotas legislativas, que tienen el mismo propósito pero características y modos de implementación diversos. Si bien sus efectos no han sido uniformes en los distintos países que las adoptaron, se ha constatado una tendencia general positiva. Asimismo, se ha destacado la importancia de establecer disposiciones que velen por la opción efectiva de elegibilidad de las candidatas a través de un *mandato de posición* o la *alternancia en la lista* de tal forma que las mujeres tengan expectativa real de competir en igualdad de condiciones.¹⁰

El objetivo central de esta estrategia consiste en incrementar la "masa crítica" de mujeres en puestos de toma de decisiones. El logro de una equitativa representatividad de género, meta a la que aspiran las 'cuotas', constituiría una condición necesaria y suficiente, se esperaba, para instalar en la agenda pública y parlamentaria las prioridades, visiones y sensibilidades de las mujeres. Más allá de los indudables avances logrados con esta estrategia, o tal vez por ello, se hizo evidente también los límites más sutiles que imponen las prácticas culturales e institucionales arraigadas de fuerte carga machista para una incidencia igualitaria efectiva de mujeres y hombres en las decisiones colectivas.

Por tanto, en vista de estas limitaciones, de las medidas de acción positiva ha ido tomando fuerza la reivindicación de la paridad. Desde su primera manifestación en la Declaración de Atenas (1992), con que culminó la Cumbre europea "Mujeres en el poder", la idea de la paridad se ha entendido como una estrategia de mayor alcance. A diferencia de las cuotas, se trata de

"una medida definitiva que busca que el poder político sea compartido por hombres y mujeres" y que, además, trasciende el plano de las instituciones políticas para avanzar a la erradicación de los obstáculos estructurales y culturales limitantes de la participación femenina.¹¹

Algo semejante ha acontecido, de hecho, a nivel regional. La experiencia de las cuotas de género en América Latina ha favorecido el incremento, sobre todo,

8 Astelarra, Judith, *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, Serie Mujer y Desarrollo, n° 57, CEPAL, Santiago de Chile, Julio 2004, p. 13.

9 Ver: Krook, Mona Lena, "La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global", 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. 27-59.

10 Esas nociones implican situar a las mujeres desde el principio de la lista en alternancia dos hombres/una mujer, o alternativamente uno a uno, de modo que queden en puestos elegibles. Para esta valoración de las experiencias de cuotas, ver: Ríos Tobar, Marcela (Ed.), *Cuotas de Género: Democracia y representación*, FLACSO-Chile - IDEA International, Santiago, 2006.

11 Johnson, Niki, *Hacia una Democracia Paritaria. La Representación Política de las Mujeres*, Cotidiano Mujer, Montevideo, setiembre 2013, pp. 7-8, disponible en: http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/pdf/pub_paridad13.pdf [acc. 07/09/15].

de la representación parlamentaria de las mujeres, destacando en términos relativos respecto a otras regiones del mundo. Sin embargo, se encuentra todavía lejos de un reparto igualitario de los cargos públicos, es decir, del ideal último de lograr una igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. En ese contexto, se entiende el compromiso regional con la paridad que, además de ser adoptado internamente por algunos países, se ha reflejado en los documentos finales de las Conferencias Regionales sobre la Mujer.

Su primera expresión se dio en el Consenso de Quito (2007), que reconoce en la paridad a “uno de los propulsores determinantes de la democracia” y establece el objetivo de

“garantizar la plena participación de las mujeres en cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad en la institucionalidad estatal (poderes ejecutivo, legislativo, judicial y regímenes especiales y autónomos) y en los ámbitos nacional y local”.¹²

Esta meta fue reafirmada por el Consenso de Brasilia (2010) y el Consenso de Santo Domingo (2013), como también la Estrategia de Montevideo (2016), que, si bien apuntan como fin al logro de una igualdad sustancial en todos los ámbitos de la vida social, públicos y privados, destacan en particular el objetivo de lograr la representación paritaria en las instituciones políticas. Este es precisamente un primer sentido, más acotado, de la paridad que se plantea

“como un tipo de acción positiva en que los dos géneros tengan la misma representación en todas las actividades, pero especialmente en los puestos y cargos políticos. La paridad consistiría entonces en la aplicación de cuotas en que ningún género tuviera más del 40% (una relación 60% a 40%) o, en su versión más extrema 50% a 50%”.¹³

En un segundo sentido, la idea de paridad remite a promover avances multidimensionales hacia la igualdad sustantiva, transformando el propio sistema de género y, por tanto, las dimensiones estructurales y culturales que limitan la igual participación de las mujeres.

En este sentido, como señala ONU Mujeres en su “Estrategia para América Latina”, la democracia paritaria no se limita a incrementar la representación política de las mujeres sino a ampliar la ciudadanía logrando la plena inclusión de aquéllas. Por tanto, también apunta a “impulsar un nuevo equilibrio social entre hombres y mujeres en el que ambos asuman responsabilidades compartidas en todas las esferas de sus vidas, públicas y privadas”.¹⁴ A este respecto, un factor relevante es la implementación de medidas para conciliar la vida familiar y laboral, y, en particular, los tiempos y prácticas de la vida parlamentaria.

12 CEPAL, *Consenso de Quito*, adoptado por los países participantes en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito (Ecuador), 9 de agosto de 2007, DSC/1, Punto 25, literal ii), p. 4, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf> [acc. 08/09/15].

13 Astelarra, Judith, *Políticas de género ...*, op. cit., p. 16.

14 ONU MUJERES-Oficina Regional para las Américas y el Caribe / Irune Aguirrezabal, *Empoderamiento político de las mujeres: marco para un acción estratégica. América Latina y el Caribe (2014-2017)*, Guía Estratégica de ONU Mujeres, Oficina Regional para las Américas y el Caribe, Panamá, Junio 2014, p. 51, disponible en: <http://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2014/9/empoderamiento-politico-de-las-mujeres> [acc. 08/09/15].

3. Avances hacia la paridad: mover las barreras culturales e institucionales para lograr un "parlamento sensible al género"

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.

Es por ello que, como se ha considerado desde la Conferencia Mundial en que se adoptó la Plataforma de Beijing, la incorporación de la perspectiva de género constituye la 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".¹⁵

Para alentar a los parlamentos de todo el mundo a asumir el desafío de repensarse en esta clave, la Unión Interparlamentaria (UIP) ha desarrollado una reflexión sistemática sobre el modo de conformar un "parlamento sensible al género". Para llegar a serlo, un parlamento debe "examinar minuciosamente sus estructuras, funcionamiento, métodos y labor de forma que respondan a las necesidades e intereses tanto de hombres como mujeres".¹⁶ El resultado político de esas reflexiones se plasmó en un Plan de Acción¹⁷, adoptado en 2012, en que la UIP alienta a los congresos nacionales a basarse en consideraciones de género al momento de evaluar distintas dimensiones de su quehacer.

Entre ellas, se deben destacar medidas en materia de:

- Igualdad en la participación: aumentar la presencia de mujeres en el parlamento, a través de "cuotas de género", 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).
- 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.
- Cultura operativa con sensibilidad de género: 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.

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

16 Chungong, Martin, "Prólogo del Secretario General", en: UIP, *Evaluar la sensibilidad de género de los parlamentos. Herramienta de Autoevaluación*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2016, p. 4.

17 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.

- 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.).
- 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.).
- 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.

Para el logro de estos avances, planteados bajo la noción de “parlamentos sensibles al género”, es necesario superar ciertas barreras surgidas de predisposiciones culturales, a las que nos referimos a continuación. Por su parte, en términos institucionales, existen mecanismo cuya incidencia positiva en hacer avanzar la igualdad de género es relevante, que se presentan posteriormente.

3.1 Barreras de índole cultural: mujeres en política, estereotipos y responsabilidades familiares

La participación de mujeres en política se ve limitada por ciertos factores de índole cultural, que tienen que ver con estereotipos y roles culturalmente asignados, que pueden actuar con un carácter disuasivo.

En este sentido, un estudio elaborado por encargo de la UIP identificó las responsabilidades domésticas o familiares como el factor de disuasión más importante para las mujeres. Ello, en tanto se les hacía más difícil equilibrar sus vidas familiares con sus responsabilidades políticas y, por lo general, iniciaban la carrera política en una etapa más tardía de sus vidas. El segundo factor era, derechamente,

“la actitud cultural frecuente sobre los roles de la mujer en la sociedad [...] seguido de cerca de la falta de apoyo de la familia y la falta de confianza percibida”.¹⁸

Esos factores, por cierto, no eran los más importantes disuasivos para los políticos hombres.

Estos patrones culturales se expresan, también, en la propia forma en que está construido el mundo político, esto es, en base a un modelo masculino predominante. Ello se manifiesta en ciertos obstáculos que, en base a una encuesta a mujeres parlamentarias, identifica el politólogo David Beetham. Por un lado se encuentra la “auto-selección negativa”, es decir, que las mujeres desisten de participar en política por su carácter competitivo y confrontacional¹⁹, y por el sacrificio que implica para su vida familiar.

En relación con este último punto, por otro lado, se refiere a “la hora de las

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

19 Sin duda, esta afirmación del autor debería ser relativizada toda vez que parece remitir a una explicación esencialista de las conductas políticas de los géneros.

reuniones”, los cuales se desarrollan por las tardes y en fines de semana, lo que dificulta la participación para las que tienen responsabilidades familiares.²⁰ En la base, por supuesto, tenemos la continuidad de la división sexual del trabajo que deja a las mujeres las responsabilidades domésticas con carácter prácticamente exclusivo, y/o que obliga a altos costos personales y familiares a las mujeres que ingresar al mundo político.

En la opinión pública, los estereotipos y roles asignados tradicionalmente, que marginan a las mujeres de los espacios de decisión pública, cambian gradualmente y, en ocasiones, a partir de ciertos hechos clave. En el caso de Chile, la experiencia de haber contado con una Presidenta ha incidido, muy probablemente en el imaginario social, consolidando un cambio respecto a la valoración del rol político de las mujeres. En un estudio del CEP, que realiza una comparación sobre percepción de roles laborales de las mujeres, los resultados de encuestas de 1995 y 2012 son bien contrastantes. De hecho, evidencia un sensible incremento del número de personas que considera que hombres y mujeres pueden desempeñar por igual los cargos de alcalde, parlamentario, ministro o Presidente.²¹

Por último, también las normas habituales de funcionamiento de los parlamentos, en cuanto a los horarios de reuniones, la infraestructura para cuidado de niñas y niños, los permisos por motivos familiares, etc., tienden a plantear barreras a la participación de las mujeres. A este respecto, un informe del Instituto Libertad y Desarrollo propone una serie de medidas de autorregulación de los órganos de representación política, tanto el Congreso como los gobiernos regionales y municipios, entre otros, en materia de horarios, cobertura de salas cuna, libre negociación de jornadas, para conciliar mejor la vida familiar y el trabajo.²²

En esa línea, por cierto, se orientan las propuestas que compromete el *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*, adoptado por la UIP en 2012, para facilitar la conciliación entre el trabajo y la vida familiar.²³ En este ámbito de acción propone:

- reorganizar los horarios de las sesiones (por ejemplo, con sesiones semanales comprimidas, horarios de votación que no sean al final de la jornada, armonizarlas con el calendario escolar);
- asignar un espacio en el edificio del parlamento para centro de cuidado infantil, y una sala reservada a las familias;
- reconocer licencias o permisos parentales a hombres y mujeres, y permitir la ausencia a una sesión por razones familiares;
- dar a las mujeres lactantes la posibilidad de votar por poderes o de transferir su voto, para no estar obligadas a asistir a la sesión.

20 Beetham, David. *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. A Guide to Good Practice*, Inter-Parliamentary Union (IPU), Geneva, 2006, p. 22; ver también: UIP, *Parlamentos sensibles al género. Resumen Ejecutivo*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2011, pp. 13-14.

21 CEP, *Estudio Nacional de Opinión Pública. Abril 2012*, Centro de Estudios Públicos, Santiago, 10-05-2012, pp. 9-10.

22 Baeza V., Silvia; Muñoz G., María Teresa; y Ramírez R., Jorge, *Mujer y Política*, Serie Informe Sociedad y Política n° 131, Diciembre 2012, p. 48.

23 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, pp. 24-25.

3.2 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 [...; p]ero también pueden ser estructuras menos formales, como una red de coordinadores”.²⁴

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.²⁵

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 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 [...]”²⁶

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

24 Palmieri, Sonia, *Parlamentos Sensibles al Género. Una reseña de las buenas prácticas*, Rapports et Documents n° 64, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2011, p. 116.

25 Ferrero, Mariano, *Transversalizar el género en el Parlamento*, Serie Minutas n° 10-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), Santiago, 05-03-2008, pp. 4-5.

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

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”.²⁷

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”.²⁸ 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.²⁹

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 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.³⁰

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

27 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].

28 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].

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

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

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.³¹ 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.³²

31 En torno a los desafíos y dilemas que plantea su creación escribía 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].

32 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].