

Viviana Ponce de León Solís

Incorporando una perspectiva de género al Proceso Constituyente y a la Nueva Constitución: un análisis desde la participación política de las mujeres

Viviana Ponce de León Solís[1]

1. ¿Por qué es necesario adoptar una perspectiva de género?

Una multiplicidad de representaciones sociales fuertemente arraigadas en el imaginario colectivo y en nuestras instituciones condiciona las posibilidades efectivas de las mujeres de participar de la vida pública y política. En efecto, a partir de su capacidad para gestar, se suele asumir que las mujeres son –y, más aún, que deben ser– maternales, delicadas, sumisas, complacientes, etc. Los hombres, por contraste, tienden a ser asociados con rasgos como la osadía, la fuerza, la autoridad, el liderazgo, la independencia, etc. Esta clase de representaciones da lugar a un estereotipo en virtud del cual el espacio femenino por excelencia es el doméstico y familiar, mientras que el espacio masculino por excelencia es el público o del poder. De ello se sigue una sistemática exclusión de las mujeres de los ámbitos de toma de decisiones.

Para ilustrar el alcance de este problema basta con recordar las bajas tasas de participación femenina en la Cámara de Diputadas y Diputados (22,6%) y en el Senado (23,3%), aún tras la adopción de un sistema de cuotas de género. El fenómeno se replica en otros cargos de elección popular, como pudo observarse en las últimas elecciones locales, a nivel de Consejos Regionales (26,3%), Alcaldías (11,9%) y Concejos Municipales (11,9%). Asimismo, se extiende a cargos públicos de nombramiento en la Administración del Estado, como los de Ministra (29,2%), Subsecretaria (28,2%) o Intendenta

1 Doctora en Derecho por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Abogada por la Universidad Católica del Norte. Profesora Auxiliar de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile.

(22,7%). Incluso en el Poder Judicial se advierten todavía brechas, pese a que ha venido implementando una política de género en los últimos años[2], tanto en las Cortes de Apelaciones (41,4%) como en la Corte Suprema (36,8%).

Es importante precisar que este fenómeno no se limita exclusivamente al ejercicio de cargos públicos, sino que se presenta en la generalidad de las dimensiones del poder[3]. Así, por ejemplo, en la esfera del poder social, la presencia femenina es relativamente baja en organizaciones de trabajadores (20%), asociaciones profesionales (28%), ONGs y fundaciones (34%) y organizaciones estudiantiles (42%). Por lo que respecta al poder económico, se observan fuertes brechas de género en cuanto a la presencia de mujeres en directorios (8%) y gerencias de grandes empresas (10%). Finalmente, en cuanto al poder simbólico las mujeres tienden a tener menores de tasas de participación a nivel de las autoridades superiores de iglesias y confesiones religiosas (2%), instituciones educativas y de investigación (18%), medios de comunicación (19%), en el área de arte y cultura (34%) y en el ámbito de comunicación estratégica y publicidad (41%).

Las cifras son bastante desalentadoras y están lejos de reflejar la presencia demográfica de las mujeres en la sociedad. Ellas dan cuenta de un déficit de legitimidad representatividad y de pluralidad, en términos difícilmente conciliables con el deber estatal de promover el bien común. Esta clase de brechas de género en la participación son en particular críticas porque los sujetos que participan en los procesos de toma de decisiones condicionan, a su vez, qué se decide y quiénes se benefician de esas decisiones[4]. Así, mientras las mujeres estén sub-representadas políticamente, sus necesidades e intereses estarán también sub-representados y corren el riesgo de ser ignorados.

A la luz de estas reflexiones es posible comprender por qué subsisten en Chile considerables brechas de matrícula femenina en carreras del área de las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas que, dicho sea de paso, son las

---

[2] Poder Judicial de Chile, Política de igualdad de género y no discriminación, Santiago, 2018.

[3] PNUD, Nuevo mapa del poder y género en Chile (1995-2018), Santiago, 2020.

[4] Rubio-Marín, Ruth e Irving, Helen, "Introduction. Women as Constitution-Makers: The Promises and the Challenges of Participation", en Rubio-Marín, Ruth e Irving, Helen (eds.), Women as Constitution Makers: Case Studies from the New Democratic Era, Cambridge University Press, 2019, pp. 1-30.

mejor remuneradas[5]. Las mismas reflexiones permiten entender por qué las mujeres ganan significativamente menos que los hombres[6], participan de menos de la fuerza de trabajo que ellos y destinan más de su tiempo a trabajos no remunerados[7]. No es de extrañar, en este contexto de desempoderamiento estructural de las mujeres, que ellas además experimenten barreras en el acceso a otros bienes básicos, como la salud, la previsión social y la justicia y que sean más susceptibles a la violencia sexual y física[8].

Indudablemente esta es una cuestión que debe ser abordada en la Constitución, habida cuenta que involucra la vigencia y el ejercicio de los derechos humanos de poco más de la mitad de la población nacional. Fuera de eso, la Constitución es la norma jurídica que configura las bases relaciones de poder político y social, incluyendo entre ellas las relaciones de género.

2. ¿Cómo introducir una perspectiva de género?

Algunos pasos ya se han dado para introducir una perspectiva de género en el Proceso Constituyente, puntualmente mediante el establecimiento de un mandato de paridad en las candidaturas y en los resultados de la integración de la Convención Constitucional[9]. Pese a este avance, ha de enfatizarse que la representación cuantitativa de los intereses de las mujeres en el órgano constituyente no necesariamente asegura la representación sustantiva de los mismos. La medida en que ello pueda ocurrir o no dependerá, entre otros factores, de las convicciones políticas y religiosas de las convencionales que resulten electas, de su condición socioeconómica y de su origen étnico[10]. En este sentido, debe recordarse que lo que sea que cuente como "intereses de las mujeres" no es algo homogéneo ni uniforme[11].

---

5 CONICYT, Reporte de Participación Femenina 2018. Período 2009-2018, Santiago, 2109.

6 PNUD, Nuevo mapa del poder y género en Chile (1995-2018), Santiago, 2020.

7 INE, Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, Santiago, 2015.

8 Sobre estas y otras barreras, véase PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Chile, 2019.

9 Ley Nº 21.216, D.O. 24 de marzo de 2020.

10 Rubio-Marín, Ruth e Irving, Helen, ob. cit., p. 14.

11 Ibíd.

En cuanto a las propuestas concretas para introducir una perspectiva de género en el contenido de la Nueva Constitución, hay al menos tres aspectos del texto constitucional que admitirían desarrollo. De ser posible introducirlos, es importante que estos aspectos se desarrollen conjuntamente, pues operan como complemento y refuerzo unos de los otros. Conviene advertir que las propuestas aquí contenidas no son exhaustivas y pueden ser suplementadas con otras adicionales.

El primer aspecto apunta al catálogo de derechos y deberes constitucionales, como vía para abordar las causas materiales que obstaculizan la participación política de las mujeres. Sin duda, ello implica incorporar derechos específicos relativos a la participación política de las mujeres e ir más allá del simple reconocimiento formal del derecho a la admisión a todas las funciones y empleos públicos. Una buena muestra puede hallarse en la Constitución Argentina[12], que establece la igualdad real de oportunidades para el acceso a cargos electivos y partidarios, mediante la adopción de medidas de acción afirmativa.

Sin embargo, también podrían contemplarse otros derechos y deberes que, sin tener relación directa con la participación política, pueden tener una incidencia determinante en ella. Por ejemplo, considerando la asunción preferentemente femenina de labores de cuidado y domésticas[13], podría pensarse en la consagración de un deber de corresponsabilidad entre madres y padres en la asistencia, alimentación, educación y cuidado de hijas e hijos, como el que se prevé en la Constitución de Ecuador[14]. Del mismo modo, es importante avanzar en el reconocimiento y garantía del derecho a la maternidad segura y de la autonomía sexual y reproductiva de las mujeres, tal como ocurre en la Constitución de Bolivia[15].

---

[12] "*Artículo 37. […] La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral*".

[13] INE, Encuesta Nacional del Empleo, Santiago, Trimestre OND, 2019.

[14] "*Art. 69.- Para proteger los derechos de las personas integrantes de la familia: […] 5. El Estado promoverá la corresponsabilidad materna y paterna y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre madres, padres, hijas e hijos*". Constitución de la República del Ecuador (2008).

[15] "*Artículo 66. Se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos*". Constitución Política del Estado del Estado plurinacional de Bolivia (2009).

Luego, el segundo aspecto se refiere al lenguaje de la Constitución. En principio, el lenguaje de la Constitución aspira a la neutralidad en algunos capítulos, especialmente el capítulo sobre Derechos y Deberes Constitucionales, en el cual se sustituye el término "hombre" que se empleaba en el texto original de la Constitución de 1980 por el de "*persona*". Pero curiosamente, esa técnica de neutralización del lenguaje no aplica justamente a los capítulos que dicen relación con el ejercicio del poder político. Esto ocurre por ejemplo, cuando se describen los requisitos para adquirir a la nacionalidad chilena[16], para adquirir la ciudadanía[17] o para acceder a distintos cargos públicos, sean de elección popular[18] o de nombramiento[19]. En todos estos casos, sistemáticamente se utiliza el masculino inclusivo. Esta primera cuestión puede parecer trivial a primera vista, pero las representaciones de género que subyacen al lenguaje constitucional pueden tener el efecto práctico de reforzar estereotipos o asociaciones sociales inconscientes que conducen a vincular el ejercicio del poder a rasgos típicamente masculinos, excluyendo o marginando de los mismos a las mujeres[20].

Por lo demás, ha de subrayarse que tampoco se trata de una cuestión que solo revista interés en el plano simbólico. Todo lo contrario, se trata de una cuestión jurídica, en la medida que distintos instrumentos internacionales relativos a los derechos de las mujeres imponen mandatos en orden a erradicar los estereotipos que les afectan, a los respectivos Estados parte. En esta línea de ideas, pueden mencionarse la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (1995) y la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad (2006).

---

16 "*Artículo 10. Son chilenos: […]* " Constitución Política de la República de Chile (2005). Énfasis añadido.

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

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

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

20 Suteu, Silvia y Draji, Ibrahim, ABC for a Gender Sensitive Constitution. Handbook for Engendering Constitution Making, Euromed Feminist Initiative IFE-EFI, Paris, 2015, pp. 69-70.

El tercer y último aspecto tiene que ver con cuestiones de diseño institucional. Con esto me refiero a la manera en que se configuran o estructuran los órganos del Estado y sus relaciones. Este punto es importante porque en algunos de los países cuyas constituciones contemplan derechos fundamentales con perspectiva de género –muy especialmente en América Latina– no necesariamente se ha avanzado de forma significativa en la equidad de género[21]. Y la explicación para ello podría radicar precisamente en la omisión de aspectos de diseño institucional. Siendo así, cabe preguntarse ¿de qué manera podemos configurar nuestras instituciones para incorporar en ellas una perspectiva de género?

La solución, en parte, requiere aumentar la presencia numérica de mujeres en los órganos del Estado. Para ello, una de las técnicas más eficaces son los mandatos de paridad en la integración de dichos órganos, tal como se dispone en la Constitución de Ecuador[22] o de México[23]. Un ejemplo especialmente digno de mención es el de Francia, cuya Constitución establece un principio general de igual acceso no solo a los cargos públicos, sino también privados[24]. Con todo, teniendo presente que el solo incremento de la participación numérica de mujeres no garantiza una representación sustantiva de sus intereses, es necesario adoptar medidas adicionales. De ahí que en algunos textos constitucionales se reconozca la equidad de género como principio rector de la actuación del Estado, como sucede en la Constitución de Bolivia[25], o de otros actores políticos relevantes, como se puede ver en la Constitución de Colombia[26].

---

[21] Según puede observarse en World Economic Forum, Global Gender Gap Report 2020, Cologny/Geneva, 2019.

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

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

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

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

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

3. ¿Qué puede esperarse una vez concluido el Proceso Constituyente?

Si se toma en serio la idea de incorporar una perspectiva de género en la Constitución, eso significa incorporarla de manera transversal, teniendo en mente la forma en que las distintas partes del texto constitucional se articulan entre sí, y no solo considerando aquellas partes que más directa o evidentemente tienen relación con cuestiones que se piensan como tradicionalmente "femeninas", como la familia o la maternidad. Por consiguiente, una Constitución con perspectiva de género no se agota en un artículo o en un capítulo específico de la Constitución. Más aún, tampoco se agota en el debate constituyente. Ello es así porque para que las normas constitucionales sean efectivas en los hechos, es necesario que sean desarrolladas o implementadas a través de otras normas (como leyes, reglamentos, programas, políticas, etc.) y que eso ocurra de manera estable en el tiempo.

Pese a todo, es importante preservar una cuota de realismo y de pragmatismo. Algunos de los aspectos mencionados en el apartado anterior probablemente serán controversiales y objeto de intenso debate y negociación en la Convención Constitucional. Bajo esa óptica, los esfuerzos y las prioridades deberían estar ante todo centradas en lograr que aquello que no sea incorporado en la Constitución, pueda quedar entregado al proceso político ordinario. Y, para ello, es absolutamente indispensable repensar el sistema de vetos al proceso político que contempla la Constitución de 1980. Particularmente relevante será la definición de si se cuenta o no con un órgano de control de constitucionalidad de las leyes y si, de haberlo, retendrá atribuciones similares a las que actualmente se asignan al Tribunal Constitucional[27]. Igualmente sensible será la definición en torno a mantener o suprimir los quórum supramayoritarios de aprobación ciertas leyes y de los proyectos de reforma constitucional[28], solo por mencionar algunos nudos críticos.

Vistas así las cosas, resulta que el Proceso Constituyente y la Nueva Constitución no son la meta, sino el punto de partida para alcanzar la equidad de género. Efectivamente, el debate constituyente que se ha abierto en Chile ofrece una oportunidad histórica inédita para sentar las bases para erradicar

---

[27] Véase el artículo, 93 numerales 1º y 3º, de la Constitución Política de la República de Chile (2005).

[28] Véanse los artículos 66 y 127, respectivamente, de la Constitución Política de la República de Chile (2005).

estructuras opresivas y excluyentes, superar estereotipos de género y promover la efectiva vigencia de los derechos de las mujeres. Sin duda, representa también una ocasión para robustecer nuestra democracia, ya que "[n]o puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual"[29].

Nada de esto significa importar a nuestro pensamiento constitucional una ideología extraña o radical. Significa simplemente materializar los ideales de libertad, igualdad y dignidad para todas las personas, que no son en absoluto ajenos a nuestra tradición jurídica.

Bibliografía

Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General No. 23: Vida política y pública, A/52/38, 1997.

CONICYT, Reporte de Participación Femenina 2018. Período 2009-2018, Santiago, 2109.

INE, Encuesta Nacional del Empleo, Santiago, Trimestre OND, 2019.

INE, Encuesta Nacional del Uso del Tiempo, Santiago, 2015.

PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nota informativa para los países acerca del Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Chile, 2019.

PNUD, Nuevo mapa del poder y género en Chile (1995-2018), Santiago, 2020.

Poder Judicial de Chile, Política de igualdad de género y no discriminación, Santiago, 2018.

Rubio-Marín, Ruth e Irving, Helen, "Introduction. Women as Constitution-Makers: The Promises and the Challenges of Participation", en Rubio-Marín, Ruth e Irving, Helen (eds.), Women as Constitution Makers: Case Studies from the New Democratic Era, CUP, 2019, pp. 1-30.

Suteu, Silvia y Draji, Ibrahim, ABC for a Gender Sensitive Constitution. Handbook for Engendering Constitution Making, Euromed Feminist Initiative IFE-EFI, Paris, 2015.

WEF, Global Gender Gap Report 2020, Cologny/Geneva, 2019.

[29] Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), Recomendación General No. 23: Vida política y pública, A/52/38, 1997.