

Los números no bastan: paridad y representación sustantiva en el proceso constitucional chileno

Numbers are not enough: gender parity and substantive representation in the Chilean constitutional process

Por Anabel Yanes Rojas, Michelle Hafemann Barbelagua y Julieta Suárez-Cao

Resumen: A pesar del fallido proceso constituyente en Chile y las expectativas divididas en torno a la segunda convocatoria, la paridad en los órganos sigue siendo una innovación del proceso chileno. Sin embargo, las condiciones de contexto han variado y el Anteproyecto de Constitución Política redactado por la Comisión Experta genera incertidumbre sobre la perspectiva de género en la futura Constitución, ya que dispone, principalmente, solo la participación política de las mujeres. ¿Por qué no se ha transversalizado una perspectiva pro mujer, a pesar de existir una estructura paritaria? A partir de una investigación descriptiva y exploratoria, centrada en la revisión sistemática de los documentos de la Comisión Experta, demostramos que, bajo un nuevo entorno político y nuevas reglas institucionales, las fallas en la capacidad de coordinación de las representantes feministas con otros decisores y la casi inexistente participación activa de la sociedad civil podrían explicar los resultados de la primera etapa del proceso constituyente de 2023.

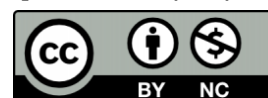
Palabras clave: género; paridad; Constitución; representación descriptiva; representación sustantiva.

Abstract: Despite the failed constitutional process in Chile and the divided expectations around the second call, parity in the bodies continues to be an innovation of the Chilean process. However, the context conditions have varied and the Draft of the Political Constitution written by the Expert Commission generates uncertainty about the gender perspective in the future Constitution, since it provides, mainly, only for the political participation of women. Why hasn't a pro-woman perspective been crossed, despite the existence of a parity structure? Based on a descriptive and exploratory investigation, focused on the systematic review of the documents of the Expert Commission, we demonstrate that, under a new political environment and new institutional rules, the failures in the coordination capacity of the feminist representatives with other decision-makers and the almost non-existent active participation of civil society could explain the results of the first stage of the constituent process of 2023.

Key words: gender; parity; Constitution; descriptive representation; substantive representation.

Fecha de recepción: 11/06/23

Fecha de aceptación: 13/06/23



Los números no bastan: paridad y representación sustantiva en el proceso constitucional chileno

Por Anabel Yanes Rojas*, Michelle Hafemann Barbelagua** y Julieta Suárez-Cao***

I. Introducción

“¿Pueden las Constituciones ser también para mujeres?” (Greschner 1986). Perspectivas a favor y en contra se desarrollaron en los últimos años, sin que la evidencia empírica permitiera ofrecer una única respuesta (Reyes-Housholder y Suárez-Cao, 2019; De Silva et al., 2017; Suárez-Cao, 2022; Mohanan, 2022; Tadros, 2020). Los mecanismos de acción afirmativa estuvieron presentes en los recientes procesos constitucionales de Bolivia y Ecuador, pero la inexistencia de procesos autoejecutables había limitado la representación paritaria. En condición de minorías o ante partidos políticos menos dispuestos a ceder existen limitadas posibilidades para exigir y disponer sobre sus demandas (Kamal, 2015). Con la paridad de entrada y de salida en el primer proceso constitucional chileno luego de la tercera ola democrática, el debate volvió a cobrar fuerza. La transversalización de la perspectiva de género en la Constitución fallida de 2022 aportó nueva evidencia para el análisis y se sostuvo que el equilibrio de género permite poner las demandas de las mujeres al frente (Piscopo y Siavelis, 2023). Sin embargo, los fenómenos políticos son raramente bivariados y una nueva etapa del proceso constitucional chileno produce incertidumbre sobre las cuestiones de género. ¿Por qué el Anteproyecto de Constitución Política de Chile no transversaliza una perspectiva pro mujer, a pesar de existir una estructura paritaria?

El contexto chileno cambió y en 2023 se escribe una nueva Constitución luego de un rotundo rechazo a la propuesta de nueva Constitución en el plebiscito de salida,

* Pontificia Universidad Católica de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0084-0611> Correo Electrónico: ayanes@uc.cl

** Pontificia Universidad Católica de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3478-7027> Correo Electrónico: mmhafemann@uc.cl

*** Instituto de Ciencia Política (ICP). Pontificia Universidad Católica de Chile. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5278-5151> Correo Electrónico: julieta.suarez@uc.cl

durante un gobierno de izquierda que ha pasado del 50 al 30% de popularidad, de una desconfianza en el proceso constituyente que supera el 60% y de una actividad social contenciosa cada vez más contenida (ACTIVA, 2023). En este escenario ha cambiado la participación, las presiones y las expectativas (Sánchez, 2023). La ventana de oportunidad se encuentra cooptada por el fracaso y por el retorno de las visiones masculinas de los partidos políticos, principalmente de derecha (Heiss, 2023). Si la primera convención constitucional de Chile fue el resultado de una presión desde abajo, luego de su rechazo el nuevo proceso continúa bajo el Acuerdo por Chile¹ que delimitó la estructura y los contenidos bases de la nueva Constitución.

El cambio institucional con perspectiva de género no solo depende de la paridad o la representación descriptiva, este es solo un paso (Tadros, 2020; Tripp, 2016; Evans y Kenny, 2020). Como evidencia, el Anteproyecto de Constitución Política no contiene una perspectiva de género y solo destaca, principalmente, la igualdad formal en la participación política. Argumentamos que, si bien las mujeres tienden a ser más propensas a representar a las mujeres, cuando falla la capacidad de coordinación de las representantes feministas con otros decisores y la participación activa de la sociedad civil, no es posible escribir una Constitución también pensada para las mujeres.

La evidencia y resultados presentados en este artículo no son concluyentes. Los estudios de casos contribuyen a la formulación de teorías, y realizados en profundidad son fundamentales para capturar las formas complejas en que el género configura las instituciones políticas (Waylen, 2014); sin embargo, el proceso constitucional en Chile no ha concluido y solo aportamos una aproximación luego de concluida la primera etapa. El análisis del Anteproyecto de Constitución Política elaborado por la Comisión Experta² aporta al debate sobre la posibilidad de redactar Constituciones pro mujer,

¹ El Acuerdo por Chile es el documento en el que se establecen las Bases Constitucionales sobre las cuales se trabaja en la redacción de la nueva Constitución, en el actual proceso constituyente chileno. En el documento se consagran las 12 bases institucionales y fundamentales que debe contener la propuesta de carta fundamental. Fue firmado el 12 de diciembre de 2022 por los representantes de los principales partidos políticos chilenos, junto a los movimientos Amarillos por Chile, Demócrata y Unir (BCN, 2022). Se marginaron de suscribir el acuerdo los partidos Republicano y de la Gente, PDG (Palma, 2023).

² El nuevo proceso constitucional en Chile se desarrolla bajo el funcionamiento de tres órganos: Consejo Constitucional, Comisión Experta y Comité Técnico de Admisibilidad, según dispone el Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del proceso constitucional (2023). Además, el artículo 14 establece que

bajo el mecanismo de paridad, y arroja luces sobre la relación entre representación descriptiva y sustantiva, una pregunta fundamental en los estudios sobre género y política. La centralidad en el trabajo de la Comisión experta a partir de una sistemática revisión a sus documentos, sesiones e informes, es un paso inicial para el estudio del enfoque de género en las nuevas Constituciones. Los sistemas políticos avanzan hacia la representación descriptiva de las mujeres y los mecanismos de acción afirmativa han operado en diferentes diseños, generando múltiples resultados. Sin embargo, la representación sustantiva sigue siendo una deuda.

II. Género y representación

La paridad en la Convención Constitucional fue un hito para la representación política de las mujeres en Chile. La ventana de oportunidad que abrió el estallido social y -como salida institucional a la crisis- el Acuerdo por la Paz de 2019, que dio inicio al actual proceso constituyente, permitieron que actrices claves feministas lograran impulsar la norma que permitió la elección paritaria del órgano redactor del proyecto de nueva Constitución. Esto dio inicio a la generización de un proceso de cambio institucional, donde el rol de los actores y de las ideas feministas ha dependido del contexto político más amplio, que tiene impacto directo en la agencia de los movimientos de mujeres y de actrices claves feministas (Mackay, 2011; Staab, 2017).

De acuerdo con la evidencia comparada, durante los procesos constituyentes las y los actores claves feministas aprovechan la oportunidad política que ofrecen estas “ventanas de reformas” para moldearlos y reivindicar la participación y representación de las mujeres (Dobrowosky y Hart, 2003). Usualmente, estas emprendedoras políticas feministas raramente tienen suficiente poder o capacidad de influencia para lograr reemplazar normas antiguas por nuevas, pero ven la oportunidad de hacerlo ante la ausencia de actores de veto dado el contexto de cambio institucional. En el caso de Chile, la ventana de oportunidad presentada por el estallido social facilitó el espacio y la agencia, esfuerzo que se vio alineado con las razones instrumentales -la búsqueda de

estos órganos se deben integrar de manera paritaria, es decir, con la misma cantidad de hombres y mujeres.

una salida a la crisis política a través de un mecanismo legitimado por la ciudadanía por las que los actores políticos institucionalizados apoyaron este cambio generizado (Waylen, 2009; 2014). Así como los actores políticos recurren en ocasiones a candidatas mujeres para sortear momentos de crisis (Funk et al., 2019), en el caso del primer proceso constituyente chileno post dictadura, la elección paritaria de mujeres fue un mecanismo legitimador.

Es parte de la sabiduría convencional, también, que las instituciones están profundamente imbricadas en la forma que adquiere la vida política. Las reglas, normas, discursos y prácticas que comprenden estas instituciones están crucialmente involucradas en la definición de derechos y responsabilidades y la distribución de recursos (Staab, 2017). Estas instituciones tienen, además, implicancias de género, tanto a nivel nominal como sustantivo. Nominal en cuanto al número de hombres y mujeres que las conforman, pero sustantivo en sentido de que estas reproducen los sesgos de género que se aceptan a nivel social, como el asociar la masculinidad con la idea de racionalidad y poder, y la feminidad con emocionalidad y cuidados (Waylen, 2014).

Las diferencias nominales y sustantivas se presentan también al evaluar el tipo de representación política que se expresa en un contexto institucional dado. Mientras que la noción de representación descriptiva hace referencia a las características de las personas electas y permite establecer si éstas son un reflejo de las características de la sociedad; la representación sustantiva acentúa la actuación de los/las representantes con independencia de sus características, es decir, la capacidad de representantes de actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses y promoviendo agendas específicas (Pitkin, 1967; PNUD, 2015). Además, como sugiere la noción de política de presencia, las experiencias sociales y -en particular- el género de quienes ejercen el rol de representación, influyen en los procesos de deliberación y toma de decisiones (Phillips, 1995). Así, analizar la representación descriptiva y sustantiva permite poner atención a la habilidad y la capacidad de las mujeres para actuar individualmente y colectivamente (Kantola y Lombardo, 2017).

En ese sentido, en el caso de la actividad legislativa, la evidencia muestra que el porcentaje de mujeres en los parlamentos es determinante para el contenido de la

legislación aprobada y que los parlamentos con mayor presencia femenina aprueban mayor cantidad de leyes con perspectiva de género (Bratton, 2005; Thomas, 1991, 1994). No obstante, no basta con una “masa crítica” dado que, de por sí, el incremento en la representación política de las mujeres no tiene como resultado directo la representación sustantiva (Childs y Krook, 2008). No es su número lo que cuenta para lograr resultados políticos a favor de las mujeres, como han defendido las teorías de una masa crítica, sino su capacidad de acción (Kantola y Lombardo, 2017).

Finalmente, el supuesto de esta capacidad de acción puede motivar a parte del electorado femenino a votar por mujeres. Se ha propuesto que cuanto más se parece una persona a un/a representante electo/a, más se puede esperar que comprenda y actúe en función de sus intereses (Johnston et al., 1992). Por otra parte, autoras como Sanbonmatsu (2002a; 2002b) han planteado que el voto de mujeres por personas de su mismo sexo tiene tanto explicaciones identitarias como vinculadas a la predisposición de las votantes frente a las creencias y competencias de candidatas mujeres. Otros trabajos, en tanto, han comprobado a través de experimentos que las mujeres tienden a preferir a las candidatas más que a los hombres, aunque ambos responden positivamente a las candidatas (Schwarz y Coppock, 2022).

III. Continuidad en la representación descriptiva, incertidumbre sobre la sustantiva

Chile avanza en una nueva Constitución bajo un reclamo de moderación, pero con el riesgo de situarse demasiado a la derecha (Heiss, 2023). Los pesos y contrapesos entre los órganos, las explicaciones del rechazo centradas en los excesos y el reinicio para lograr la reunificación nacional como resultado de un acuerdo entre la élite política, delinean un nuevo trayecto. El votante medio del proceso constitucional en 2023 ya no se encuentra a la izquierda como en la propuesta anterior. Aunque la derecha se opuso al primer proceso constituyente, en esta nueva versión tiene un mayor poder de influencia y decisión³.

³ Mientras que en la Convención Constitucional los partidos de derecha, agrupados en la coalición Vamos por Chile, alcanzaron 37 de un total de 155 escaños (Fábrega, 2022), en el Consejo Constitucional el Partido Republicano y la coalición Chile Vamos (que reúne a los partidos Evópoli, Renovación Nacional, RN, y Unión Demócrata Independiente, UDI) suman 33 de un total de 55 escaños (Chechilnitzky, 2022).

En este escenario culminó la primera etapa del proceso de 2023 y se ha instalado el Consejo Constitucional. La Comisión Experta entregó el Anteproyecto de Constitución Política para la República de Chile. Un documento redactado bajo una composición paritaria que no apuesta por una Constitución pro mujer. Como la máxima del nuevo proceso es tomar distancia de todo lo que motivó el rechazo en el plebiscito de salida (Titelman y Leighton, 2022), las/os comisionadas/os llegaron a acuerdos cumpliendo con su llamado al respeto y a la sobriedad (Sanhueza, 2023), pero con menores avances en la transversalización de las demandas femeninas.

Aunque el nuevo proceso mantiene en todos sus órganos la estructura paritaria innovadora que ha caracterizado al proceso chileno, los miembros de la Comisión Experta no decidieron, a diferencia del proceso anterior, sobre la conformación independiente de una comisión de género o sobre su transversalización para evitar la focalización de las demandas en solo grupo (Yanes-Rojas y Hafemann, 2023). La Comisión Experta escribió el Anteproyecto y el Consejo Constitucional discute la propuesta sin posibilidad de elegir en torno a estas opciones porque la estructura y las restricciones de fondo quedaron definidas en el Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del proceso constitucional (2023).

No obstante, esta primera etapa del proceso comparte rasgos con la primera Convención Constitucional del más reciente Chile democrático. A la presidencia de la Comisión Experta llegó una abogada experta, defensora de la perspectiva de género en la Constitución (Undurraga, 2020). Dos de sus cuatro subcomisiones (Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos, y Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales), también contaron con presencia femenina en su dirección, pero las comisionadas solo fueron mayoría en dos subcomisiones (Principios, Derechos Civiles y Políticos y Función Jurisdiccional y Órganos Autónomos). Aunque con la composición paritaria del órgano se fortalecía la ventana de oportunidad para avanzar en la arquitectura de igualdad de género, el mecanismo de designación de los expertos trajo de vuelta a los partidos políticos y sus prioridades masculinas (Mohan 2020; Tripp 2016).

A diferencia de la Constitución fallida de 2022 no se dispone una democracia paritaria. Si bien las mujeres tienden a votar por mujeres, como se expuso en la sección

anterior de este artículo, la ideología se cruza según el tema. Por ejemplo, la mayoría de las expertas feministas de izquierda y pocos expertos de esta tendencia ideológica abogaron por la inclusión de la paridad en los debates y enmiendas, pero las peticiones no recibieron el apoyo necesario. Tanto mujeres como hombres expertas/os que representaban diferentes tendencias ideológicas se opusieron a la paridad, pero defendieron la igualdad en la participación política a través de las cuotas y la no discriminación salarial. Por ejemplo, en la subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, paritaria en cuanto a posturas ideológicas, se alcanzó “consenso en que la ley deberá establecer mecanismos que permitan una participación equilibrada entre hombres y mujeres en la integración de los órganos colegiados” (Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y forma de Estado, 2023, p. 151). Sin embargo, la subcomisión, Principios, Derechos Políticos y Civiles, también con paridad ideológica y donde las mujeres eran mayoría, rechazó la enmienda sobre el enfoque de género en la prevención de la violencia.

En contraposición al proceso de redacción de la Constitución fallida de 2022, las expertas feministas no lograron consolidar su capacidad de articulación con hombres de izquierda y mujeres de derecha en pos de una Constitución pro mujer. Por ejemplo, de las 14 iniciativas constitucionales que se presentaron sólo tres plantearon artículos pro mujer (Tabla 1). Y un análisis más profundo de los grupos proponentes muestra que las propuestas a favor de las demandas femeninas son menos frecuentes en los colectivos donde las mujeres eran mayoría, pero la composición ideológica fue paritaria. La mitad de las iniciativas constitucionales fueron escritas en su mayoría por mujeres, pero de estas propuestas solo la iniciativa Fundamentos del Orden Constitucional aboga por el acceso igualitario de mujeres y hombres a los mandatos electorales y cargos electivos y en los distintos ámbitos de la vida nacional. Incluso, Derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales fue la única iniciativa que no se redactó bajo paridad ideológica y el grupo mayoritario fue la derecha (principalmente mayoría de hombres de derecha). Aunque se incluyó la igualdad salarial, el enfoque de género no aparece en el resto del articulado.

Tabla 1. Iniciativas y articulado pro mujer en el Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile 2023⁴

Normas Constitucionales	Presencia de mujeres	Iniciativas	Anteproyecto
Fundamentos del orden constitucional	Mayoría	<p>Artículo 1. (...) Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.</p> <p>Artículo 2: (...) El Estado promoverá las condiciones para que la libertad y la igualdad de la persona se realicen, removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten.</p> <p>Artículo 5 (inciso 2): La ley favorecerá el acceso igualitario de mujeres y hombres a los mandatos electorales y cargos electivos y promoverá su participación en condiciones de igualdad, en los distintos ámbitos de la vida nacional. El Estado garantizará el ejercicio de la ciudadanía plena de las mujeres.</p>	<p>Capítulo I</p> <p>Artículo 1. Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.</p> <p>Artículo 2: El Estado promoverá las condiciones de justicia y solidaridad para que la libertad, derechos e igualdad de las personas se realicen, removiendo los obstáculos que lo impidan o dificulten.</p> <p>Artículo 4 (numeral 2): La ley asegurará el acceso igualitario de mujeres y hombres a los mandatos electorales y cargos electivos y promoverá su participación en condiciones de igualdad en los distintos ámbitos de la vida nacional. El Estado garantizará el ejercicio de la participación política de las mujeres.</p>
Derechos y libertades fundamentales, garantías y deberes constitucionales	Minoría	<p>Artículo 1: La Constitución asegura a todas las personas:</p> <p>Numeral: 3. El derecho a la igualdad ante la ley (...).</p> <p>Numeral 18: Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos, así como cualquier discriminación arbitraria en el marco de la relación laboral. Asimismo, se garantiza la igualdad salarial entre mujeres y hombres en trabajos equivalentes.</p>	<p>Capítulo II</p> <p>Artículo 16, numeral 3: (...) Hombres y mujeres son iguales ante la ley (...). Está prohibida toda forma de discriminación, directa o indirecta (...).</p> <p>Numeral 25, inciso b: Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos. Asimismo, se garantiza la igualdad salarial por trabajo de igual valor, especialmente entre hombres y mujeres, de conformidad a la ley.</p>

⁴ Se han resaltado los cambios en negrita.

Representación Política y Participación	Minoría	Artículo 35. La ley deberá contemplar mecanismos para promover una participación equilibrada entre mujeres y hombres en la integración de sus órganos colegiados.	Capítulo III Artículo 45, numeral 3: La ley deberá contemplar mecanismos para asegurar una participación equilibrada entre mujeres y hombres en la integración de sus órganos colegiados.
---	---------	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a Proceso Constitucional (2023).

En las 11 iniciativas restantes no se mencionan los términos mujer y género. Conscientes de su ausencia, algunos de los informes de las subcomisiones reconocen que existen “entre los firmantes otros asuntos muy relevantes, que no llegaron a ser incluidos, y que quedarán para la etapa de enmiendas (...) en materias tales como la participación política de las mujeres” (Iniciativa Congreso Nacional, 2023, p. 8). Sin embargo, estos temas, puntos o demandas tampoco prosperaron en la etapa de enmienda y las propuestas que surgieron de comisionadas feministas en alianzas con comisionados de izquierda no lograron ampliar la perspectiva pro mujer en el articulado.

Si bien en el proceso anterior la composición paritaria de las comisiones de trabajo y la presencia de independientes favoreció la coordinación en temas claves entre las convencionales de distinta etiqueta ideológica, sin paridad y en condiciones de mayoría o minoría en una subcomisión las enmiendas a favor de la perspectiva de género no recibieron el apoyo necesario para ser incluidas en el Anteproyecto de 2023. Las enmiendas afines con el enfoque de género, la paridad y la identidad de género fueron rechazadas por las/os comisionadas/os, retiradas por sus proponentes o rechazadas por ser incompatibles con la iniciativa aprobada o por estar incorporando parte del contenido en las enmiendas de unidad de propósito.

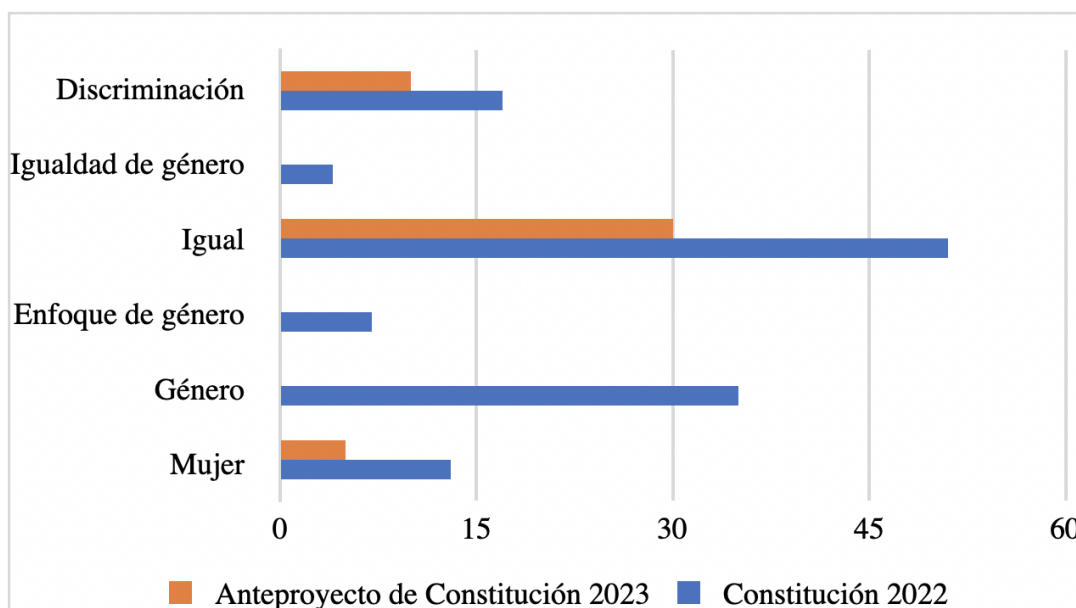
Las diferentes fases para la redacción y aprobación del Anteproyecto no se convirtieron en espacios de oportunidad para reforzar la transversalización de las demandas femeninas en el documento. El articulado que hace referencia a la participación política y a la igualdad salarial en el Anteproyecto prácticamente no experimentó variaciones en su alcance o enfoque y sus modificaciones bajo el recurso de

enmienda fueron aprobadas por unanimidad en la subcomisión correspondiente. No se incluyeron nuevas disposiciones pro mujer, pero tampoco se ampliaron asuntos afines con el trabajo doméstico, los derechos sexuales y reproductivos y el acceso al trabajo formal. Los debates y enmiendas de los comisionados, la participación de otros expertos y expertas invitados y de organizaciones de la sociedad civil sólo motivaron cambios en algunos términos de los artículos incluidos en las iniciativas constitucionales.

La inmovilidad entre las iniciativas constitucionales y las disposiciones finales del Anteproyecto presentado muestra que la inclusión de demandas femeninas no avanza en presencia de subcomisiones sin paridad de género, pero paritarias ideológicamente. Bajo estas condiciones, las feministas no tienen capacidad de coordinación con otras mujeres y hombres miembros o no se logra en determinados puntos, porque se enfrentan a las barreras partidarias y no existe una fuerte presión desde abajo. Más adelante se muestra que una escasa participación de la sociedad civil y de las organizaciones feministas también pueden explicar por qué las propuestas iniciales de la Comisión fueron poco permeables.

Como consecuencia, la base para el nuevo texto constitucional que presentó la Comisión Experta no incluye las demandas de las mujeres ni transversaliza el enfoque de género necesario para la igualdad sustantiva. En el Anteproyecto de Constitución Política de la República de Chile se menciona solo cinco veces la palabra mujer, 30 el término igual (sin realizar distinción sobre la perspectiva de género), 10 discriminación y no existen términos como género, enfoque de género o igualdad de género. Si bien una cuantificación de términos clave no indica de manera concluyente el alcance sustantivo del documento, es importante comparar estos resultados con la propuesta de Constitución de la primera convención en Chile para evidenciar cómo términos claves desaparecen. Incluso, la Asamblea Constituyente en Ecuador no presentó una estructura paritaria y la Constitución de 2008 menciona 37 veces la palabra mujer, 11 género, tres veces enfoque de género y en 63 ocasiones se registra el término igual.

Figura 1. Comparación de términos claves en las propuestas de textos constitucionales



Fuente: Elaboración propia en base a Anteproyecto de Constitución Política (2023) y propuesta de Constitución Política (2022).

Entonces, si bien las mujeres tienden a representar a las mujeres, otros recursos y condiciones son necesarios para que la agenda pro mujer cale en el texto constitucional. La participación ciudadana se ha relacionado con el aumento de los derechos constitucionales y con la inclusión de instituciones participativas (Elkins et al., 2009). La inclusión de mandatos y disposiciones a su favor requiere de la actividad civil contenciosa, de la articulación y presión de las organizaciones y de la intervención de académicas y de feministas de élite (Reyes-Housholder, 2019; Suárez-Cao, 2023; Yanes-Rojas y Hafemann, 2023).

IV. Mecanismos de participación discrecionales sin activismo feminista y social

El nuevo proceso que se desarrolla en Chile es una propuesta desde arriba. El Acuerdo por Chile no incluyó mecanismo de participación, quedando su disposición a discrecionalidad de los órganos del proceso constitucional. Específicamente, el artículo 27 del Reglamento de Funcionamiento de los Órganos del proceso constitucional dispone que los invitados a las subcomisiones son acordados por la mayoría de los

integrantes presentes. A diferencia del proceso anterior donde los mecanismos de participación ciudadana favorecían la presencia activa de la sociedad civil, los miembros de la Comisión Experta eligieron a sus visitantes y la dinámica de trabajo tomó un rumbo totalmente opuesto. El nuevo proceso ha ocurrido a “puertas cerradas” y “ajeno a la opinión pública” (Sánchez, 2023).

En las calles, el reclamo de cambio no se hace sentir y el respaldo por la añorada demanda de una nueva Constitución para Chile sigue con su tendencia a la baja. El apoyo a la movilización social como una actividad que genera consecuencias positivas para el país cae del 76% en 2020 al 47% en 2023 (Criteria, 2023). La confianza en el proceso constitucional, según la encuesta Pulso Ciudadano, no sobrepasa el 40% y solo el 29% de los chilenos está muy interesado en su ocurrencia (ACTIVA, 2023).

Aunque se ha demostrado que la mayoría de los pactos constitucionales tienden a ser oportunistas (Negretto y Sánchez-Talanquer 2021), la articulación con la heterogeneidad de la sociedad civil chilena fue menos visible durante el funcionamiento de la Comisión Experta. A diferencia del proceso anterior, donde cerca de 11 actores colectivos intervinieron en las audiencias públicas o presentaron iniciativas populares (Yanes-Rojas y Hafemann, 2023), las sesiones de las subcomisiones expertas destacan, principalmente, por la participación de académicas/os, funcionarios y ex funcionarios, así como asesores que en su mayoría fueron hombres.

Solo una proporción minoritaria de las mujeres y hombres invitados hicieron propuestas con perspectivas de género. Incluso, quienes apostaron por la paridad defendieron diferentes visiones sobre los alcances de este mecanismo. De un lado se defendió su concepción “de manera amplia, como forma de organizar el sistema político en su conjunto”, mientras que, del otro, se propuso “como principio y como mecanismo electoral de entrada, bajo cuotas de candidaturas 40/60 y corrigiendo aspectos procedimentales” (encabezamiento de las listas, intercalación y fiscalización) (Subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado, 2023, p. 39-40).

A la minoritaria participación de invitadas/os con perspectiva de género, se agrega la lánguida intervención del movimiento feminista chileno. Aunque las ansias de reforma de la primera convención Constitucional en Chile sobrepasaron las capacidades reales

de cambio institucional, el nuevo proceso constitucional en el país ha iniciado marcado por una mayor formalidad y casi desprovisto del debate público y la participación social (Heiss, 2023; Sánchez, 2023). Las demandas desde abajo fueron escasas como también lo fueron las propuestas de las organizaciones civiles. La subcomisión Sistema Político, Reforma Constitucional y forma de Estado recibió solo dos propuestas de estos colectivos. La plataforma comunicacional Nada Sin Nosotras -integrada por Corporación Humanas, el Centro de Estudios de la Mujer (CEM) y el Observatorio de Género y Equidad (OGE)- presentó una iniciativa, mientras que la Organización Pivote socializó su programa de incidencia pública, En Foco, que entre sus ejes incluye la igualdad de oportunidad para el acceso al empleo formal de grupos menos favorecidos como las mujeres. Si bien estas propuestas concordaron con las iniciativas presentadas a la comisión y con los intereses de algunos de las/os expertas/os, su exclusión en el Anteproyecto Constitucional aporta evidencia sobre los efectos de la articulación entre diferentes actores para redactar una propuesta pro mujer.

La Subcomisión Principios, Derechos Políticos y Civiles invitó al Director Jurídico de la Fundación Iguales que aboga por la actualización de la normativa constitucional a favor de la diversidad sexual y de género. Las subcomisiones restantes no recibieron como invitados a organizaciones de la sociedad pro mujer. La discrecionalidad de la mayoría de los integrantes de cada subcomisión limitó la participación ciudadana y esta podría ser una de las mayores deudas del presente proyecto, aun cuando se ha señalado que la participación popular en la elaboración de constituciones fortalece la democracia cuando motiva, sigue y complementa los acuerdos de las élites políticamente plurales (Negretto y Sánchez-Talanquer, 2021).

Las propuestas para transversalizar las demandas femeninas en el Anteproyecto Constitucional fueron limitadas y, no fue posible que la presión desde abajo acompañara las demandas de las expertas feministas o hiciera confluir a las/os expertas/os en otras demandas femeninas más allá de la participación política y la igualdad legal. El nuevo proceso constitucional chileno se encuentra marcado por la moderación y el Anteproyecto de Constitución Política parece ser consecuencia de esa postura. En un contexto donde se registra un menor activismo de la sociedad civil, alcanzar una Constitución pensada para las mujeres no puede recaer solo en las

dignidades designadas o elegidas y menos cuando las subcomisiones de trabajo no son paritarias en cuanto al género. La Comisión Experta es la representación del peso político de los partidos en el parlamento. Es la expresión de organizaciones que de manera tardía acordaron la introducción de las leyes de cuota en el país y que mantienen un 24% de representación femenina en las alcaldías y un 35% en la Cámara Baja. Aunque cuestiones ideacionales sobre la igualdad y la perspectiva de género calan con más fuerza en las sociedades, recordemos que históricamente los partidos políticos concedieron el voto femenino como consecuencia de una actuación estratégica (Przeworski, 2009). Conseguir progresos en términos constitucionales no puede dejarse en manos de las organizaciones políticas, porque solo avanzará de manera lenta y llegará cuando se busquen réditos electorales.

V. Conclusiones

Bajo una composición paritaria, el Anteproyecto de Constitución Política para la República de Chile no sobrepasa los límites de garantías a la igualdad política, legal y salarial. Si Chile había trascendido por escribir la primera Constitución pro mujer del mundo, con su rechazo cambió el contexto, el peso relativo de los actores políticos y el alcance del Anteproyecto de Constitución Política de 2023. Bajo composición paritaria de la Comisión Experta, pero sin paridad en las subcomisiones, no se sortearon las barreras que la transversalización de las demandas femeninas ha encontrado en los procesos constitucionales. El retorno de los partidos a través de los comisionados expertos acortó los horizontes de innovación en temas de género y siguió predominando una concepción política que apuesta por el acceso igualitario de hombres y mujeres a través de cuotas que desde la experiencia comparada no han erradicado a la actuación estratégica de las organizaciones políticas tradicionales.

Aunque las demandas femeninas son heterogéneas, las expertas feministas de izquierda representaron a las mujeres y en su esfuerzo por escribir un Anteproyecto también para las mujeres contaron con el apoyo de algunos comisionados hombres. Sin embargo, la falta de paridad en el trabajo en comisiones, las diferencias ideológicas y la escasa participación de la sociedad civil, de las organizaciones feministas y de las

académicas permiten anticipar que el resultado de este proceso va a diferir respecto del anterior en lo que se refiere a la inclusión de demandas feministas en el texto de la carta fundamental, es decir, a la idea de una Constitución pro mujer.

Sin embargo, como se advirtió en los párrafos iniciales de este artículo, este trabajo propone un primer acercamiento a un proceso constituyente en curso, por lo que investigaciones futuras deberán profundizar en el estudio del caso chileno para contrastar las condiciones que propician o limitan la transversalización de las demandas femeninas en el texto constitucional, y contribuir con evidencia empírica a dibujar la relación entre representación descriptiva y sustantiva en escenarios de cambio institucional.

Bibliografía

- BRATTON, Kathleen (2005). "Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislature". En *Politics and Gender*, 1(1), pp. 97-125.
- CAMPBELL, Rosie y HEATH, Oliver (2017). "Do Women Vote for Women Candidates? Attitudes toward Descriptive Representation and Voting Behavior in the 2010 British Election" En *Politics & Gender*, 13, pp. 209-231.
- CHILDS, Sarah y KROOK, Mona Lena (2008). "Critical Mass Theory and Women's Political Representation" En *Political Studies*, 56, pp. 725-736.
- DE SILVA, Rangita, MNASRI, Anware y WARD, Estee (2017). "Women and the making of the Tunisian Constitution" En *Berkeley Journal of International Law*, 35(1), pp. 90-149.
- DOBROWOLSKY, Alexandra y HART, Vivien. (Eds.) (2003). *Women making Constitutions*. Palgrave Macmillan.
- ELKINS, Zachary, GINSBURG, Tom y MELTON, James (2009). *The endurance of national Constitutions*. Cambridge University Press.
- EVANS, Elizabeth y KENNY, Meryl (2020). "Doing politics differently? Applying a feminist institutionalist lens to the U.K. Women's Equality Party" En *Politics & Gender*, 16(1), pp. 26-47.
- FÁBREGA, José (2002). "Ordenamiento Ideológico en la Convención Constitucional Chilena" En *Revista de Ciencia Política*, 42(1), pp. 127-151.
- FUNK, Kendall, HINOJOSA, Magda y PISCOPO, Jennifer (2019). "Women to the rescue: The gendered effects of public discontent on legislative nominations in Latin America" En *Party Politics*, pp. 1-13.

- GILAS, Karolina (2016). “¿Hacia una democracia paritaria en América Latina? Estrategias fallidas y esperanzas vacías” En *Revista Debates*, 10(1), pp. 53-70.
- GRESCHNER, Donna (1986). “Can Constitutions Be for Women Too?” En *The Administration of Justice*, ed. Dawn Currie and B. MacLean.
- HEISS, Claudia (2023). “El proceso constituyente en Chile” En *Nueva Sociedad*, (305).
- JOHNSTON, Richard, BLAIS, Andre, BRADY, Henry y CRETE, Jean (1992). *Letting the People Decide: Dynamics of a Canadian Election Montreal*. McGill-Queen’s University Press.
- KAMAL, Hala (2015). “Inserting women’s rights in the Egyptian constitution” En *Journal for Cultural Research*, 19(2), pp. 150-161.
- KANTOLA, Johanna y LOMBARDO, Emanuela (2017). *Gender and Political Analysis*. Springer.
- MACKAY, Fiona (2011). “Conclusion” En *Gender, Politics and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*, ed. Krook M.L. y Mackay, F., pp. 181–196.
- MOHANAN, Nila (2022). “Negotiating political power at ‘critical junctures’: Women and constitution drafting in South Africa and India” En *Journal of Asian and African Studies*, 57(3), pp. 559-573.
- NEGRETTO, Gabriel y SÁNCHEZ-TALANQUER, Mariano (2021). “Constitutional Origins and Liberal Democracy: A Global Analysis” En *American Political Science Review*, 11(2), pp. 522-536.
- PHILLIPS, Anne (1995). *The politics of presence*. Clarendon Press.
- PISCOPO, Jennifer y SIAVELIS, Peter M. (2023). “Chile’s constitutional chaos” En *The Journal of Democracy*, 34(1), pp. 141-155.
- PITKIN, Hanna (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- PRZEWORSKI, Adam (2009). “Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions” En *British Journal of Political Science*, 32(2), pp. 291-321.
- SANBONMATSU, Kira (2002a). *Democrats/Republicans and the Politics of Women’s Place*. University of Michigan Press.
- SANBONMATSU, Kira (2002b). “Gender Stereotypes and Vote Choice” En *American Journal of Political Science*, 46(1), pp. 20–34.
- SCHWARZ, Susanne y COPPOCK, Alexander. (2022). “What Have We Learned about Gender from Candidate Choice Experiments? A Meta-Analysis of Sixty-Seven Factorial Survey Experiments” En *The Journal of politics*, 84(2), pp. 655-668.
- SUÁREZ-CAO, Julieta. (2023). “Blessing in disguise? How the gendered division of labor in political science helped achieve gender parity in the Chilean Constitutional Assembly” En *Politics & Gender*, 19(1), 302-307.
- TADROS, Mariz (2020). “Negotiating women in Egypt’s post-Mubarak constitutions” En *Politics & Gender*, 16(1), 145-173.
- THOMAS, Sue (1991). “The Impact of Women on State Legislative Policies” En *Journal of Politics*, 53(4), 958-976.

- THOMAS, Sue (1994). *How Women Legislate*. Oxford University Press.
- TITELMAN, Noam y LEIGHTON, Tomás (2022). “¿Por qué ganó el rechazo a la nueva Constitución chilena?” En *Nueva Sociedad*, (301).
- TRIPP, Aili (2016). Women’s movements and constitution making after civil unrest and conflict in Africa. *Politics & Gender*, 12(1), 78-106.
- UNDURRAGA, Verónica (2020). *Constitución y género: Haciendo realidad la promesa de la ciudadanía universal*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/83218/5/01c_PerspectivaGenero_VUndurraga.pdf&origen=BDigital
- WAYLEN, Georgina (2009). *What Can Historical Institutionalism Offer Feminist Institutionalists?* Trabajo para la PSA Annual Conference, Manchester. https://www.researchgate.net/profile/Waylen_Georgina
- WAYLEN, Georgina (2014). “Informal Institutions, Institutional Change and Gender Equality” En *Political Research Quarterly*, 67(1), 212-223.
- YANES-ROJAS, Anabel y HAFEMANN, Michelle (2023). *Paridad: ¿una Constitución por y para mujeres?* Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social

Documentos

- ACTIVA. (2023). *Pulso ciudadano*. <https://chile.activasite.com/estudios/pulso-ciudadano-abril-2/>
- BIBLIOTECA NACIONAL DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2022). Acuerdo por Chile: Órganos del Proceso Constitucional, Plebiscito Ratificatorio e Itinerario Constitucional. https://www.bcn.cl/procesoconstitucional/detalle_cronograma.html?id=f_acuerdo-por-chile
- CHECHILNITZKY, Andrea (2023). Quién es quién entre los consejeros constitucionales de Chile Vamos. <https://www.ex-ante.cl/quien-es-quien-entre-los-consejeros-constitucionales-de-chile-vamos/>
- CRITERIA. (2023). *¿Sociedad pendular?* <https://www.criteria.cl/#c-acriteria>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2015). *Más Allá de los Números: Las mujeres transforman el Poder Legislativo*. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/186725>
- PALMA, Natalia (2023). “Acuerdo por Chile”: Partidos zanján proceso constituyente con 50 electos y 24 expertos designados. <https://radio.uchile.cl/2022/12/13/acuerdo-por-chile-partidos-zanjan-proceso-constituyente-con-50-electos-y-24-expertos-designados/>
- PROCESO CONSTITUCIONAL. (2023). *Iniciativas de normas constitucionales*. Obtenido de <https://www.procesoconstitucional.cl/iniciativa-de-normas-constitucionales/>

- REYES-HOUSHOLDER, Catherine y SUÁREZ-CAO, Julieta (2019). El imperativo de la paridad. *La Segunda*. <https://coes.cl/2019/12/04/opinion-el-imperativo-de-la-paridad/>
- SÁNCHEZ, Federica (2023). *Chile 2023: Toda Elección es una Nueva Oportunidad*. Idea Internacional. <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/chile-2023-toda-eleccion-es-una-nueva-oportunidad>
- SANHUEZA, Ana M. (2023). Chile busca el consenso al redactar la nueva Constitución para evitar el fiasco de la anterior. <https://elpais.com/chile/2023-03-07/chile-busca-la-moderacion-y-el-consenso-en-la-redaccion-de-un-nuevo-proyecto-de-constitucion.html>
- SUÁREZ-CAO, Julieta (2022). Las Constituciones también pueden ser para mujeres. *The Clinic*. <https://www.theclinic.cl/2022/07/11/constituciones-tambien-pueden-ser-para-mujeres/>