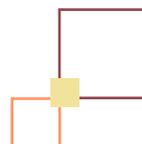




PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO

El estado de la cuestión en América Latina



PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO

EL ESTADO DE LA CUESTIÓN EN AMÉRICA LATINA



PARLAMENTOS SENSIBLES AL GÉNERO

El estado de la cuestión en América Latina

Autoras

Jutta Marx

Jutta Borner

Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2011

© Unión Interparlamentaria (UIP) 2011

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34
Estocolmo, Suecia
Tel.: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
www.idea.int

Oficina Región Andina
Av. San Borja Norte 1123
San Borja, Lima 41
Perú
Tel.: +51 1 203 0760
Fax: +51 1 437 7227
infoperu@idea.int

Unión Interparlamentaria
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra, Suiza
Tel.: +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Las publicaciones de IDEA Internacional y de la Unión Interparlamentaria no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a las autoras y no representan necesariamente los puntos de vista de ambas instituciones, de sus juntas directivas, de los miembros de sus consejos o de las agencias donantes.

Todos los derechos reservados. La Unión Interparlamentaria e IDEA Internacional favorecen la divulgación de sus trabajos por lo que permiten, previa solicitud, reproducir y/o traducir este trabajo para propósitos no comerciales.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional
SE -103 34 Estocolmo
Suecia

Unión Interparlamentaria
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra, Suiza

Diseño y diagramación: Ruperto Pérez-Albela Stuart
Motivo de la carátula: *Caminos en tiempos abiertos*, Domingo Yépez
Impresión: Ediciones Nova Print S.A.C.
Corrección de estilo: Camilo Torres
Primera edición: junio de 2011
Tiraje: 3.000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2011-05854
ISBN UIP 978-92-9142-502-0 / ISBN IDEA Internacional 978-91-86565-18-3

Impreso en el Perú

Prólogo

El número de mujeres parlamentarias en América Latina está aumentando lentamente, al punto que las mujeres ocupan actualmente el 23 por ciento de los escaños en las Cámaras bajas o Parlamentos unicamerales; sin embargo, esto no significa automáticamente una mejor representación de los intereses de las mujeres. Se plantea la pregunta más profunda de cómo hacer para que la maquinaria del Parlamento funcione orientada a las necesidades e intereses tanto de los hombres como de las mujeres.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), uniendo esfuerzos con la Unión Interparlamentaria (UIP), ha buscado arrojar luz sobre estas cuestiones en el presente estudio que evalúa la sensibilidad de género de los Parlamentos de la región.

Dicha investigación se basa en cuestionarios y entrevistas con parlamentarios, además de cinco estudios de casos nacionales que tienen por objeto identificar buenas prácticas. Describe algunas novedades positivas en la región en términos de una mejor legislación de cuotas y el establecimiento de comités de género y bancadas. Por otra parte, encuentra que las mujeres están subrepresentadas en los altos cargos, que hay pocas reglas formales destinadas a promover la igualdad de género, que las parlamentarias siguen lidiando con dificultades para equilibrar el trabajo y la vida familiar y que una gran cantidad de reglas no escritas tienden a hacer la vida más difícil a las legisladoras.

Este estudio evidencia que a pesar de haberse creado un buen número de leyes y reglamentos aún no son suficientes. Hay que trabajar más en la educación, de modo que mujeres y hombres lleguen a ver la igualdad de género, no como un objetivo estrictamente femenino, sino como un logro de profundo y perdurable valor para la sociedad en su conjunto. Los desafíos expuestos en el informe sugieren la necesidad de un debate más amplio sobre estas cuestiones.

IDEA Internacional y la UIP agradecen a los colaboradores del proyecto y a los muchos participantes en el estudio que brindaron generosamente su tiempo y sin los cuales no podría haberse producido.



Anders B. Johnsson
Secretario general
Unión Interparlamentaria



Vidar Helgesen
Secretario general
IDEA Internacional

Contenidos

Prólogo	5
Agradecimientos	8
Resumen ejecutivo	9
Introducción	11
1. La participación cuantitativa de mujeres en los Parlamentos nacionales de América Latina	13
1.1 La importancia de los mecanismos de acción positiva para facilitar el acceso más sistemático de mujeres a cargos legislativos nacionales	13
1.2 Composición por sexo de las Cámaras que integran los Parlamentos nacionales	16
1.3 La composición por sexo de determinadas instancias de conducción y decisión parlamentaria	16
1.3.1 Las conducciones de las Cámaras legislativas nacionales	17
1.3.2 Las autoridades de las comisiones permanentes	19
2. Las condiciones del trabajo legislativo: las reglas formales e informales	22
2.1 Algunas reglas formales	22
2.1.1 Licencias por maternidad y paternidad	22
2.1.2 La infraestructura de los Parlamentos	23
2.1.3 Los horarios del trabajo parlamentario	23
2.1.4 El uso del lenguaje en el trabajo parlamentario	25
2.1.5 La consideración de la problemática del acoso sexual en las normativas internas de los Parlamentos	26
2.2 Algunas reglas no escritas	27
3. El trabajo legislativo y la introducción de la temática de género y de intereses de mujeres en la agenda parlamentaria	29
3.1 Las comisiones permanentes	29
3.2 Comisiones dedicadas a intereses y necesidades de mujeres o a la igualdad de género	32
3.3 La organización entre legisladoras	38
3.4 La ampliación de la agenda parlamentaria en términos de género	42
3.5 El posicionamiento de legisladores masculinos frente a iniciativas de ley con contenido de género	43
4. Algunas apreciaciones acerca del rol predominante que tienen los partidos políticos para asegurar una participación equitativa de mujeres y varones en el ámbito de la política institucional	46
5. Conclusiones	48
Anexo: Material empleado para la elaboración del informe	52

Agradecimientos

La presente investigación es resultado del interés de la Unión Interparlamentaria (UPI) y del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) en trabajar conjuntamente para elaborar un documento que evalúe a nivel regional la situación de los Parlamentos en relación a la sensibilidad de género y evidencie las buenas prácticas, así como lo mucho que queda por hacer para la institución parlamentaria latinoamericana.

Este proyecto estuvo coordinado por Sonia Palmieri, con apoyo de Kareen Jabre y Zeina Hilal, de la UPI, y por Kristen Sample y Beatriz Llanos, de IDEA Internacional.

Asimismo, ambas instituciones agradecen a las autoras, Jutta Borner y Jutta Marx, por su profesionalismo y dedicación. También queremos reconocer el valioso aporte de las investigadoras que desarrollaron los cinco informes nacionales que se usaron como base de este documento: Jutta Marx y Jutta Borner (Argentina), Dunia Mokrani y Patricia Chávez (Bolivia), Ana Isabel García Quesada (Costa Rica), Daptnhe Cuevas (México) y Beatriz Llanos (Perú), así como a Juana Nina (Perú), quien colaboró con los cuestionarios utilizados. Las siguientes investigadoras revisaron el texto y proporcionaron valiosos comentarios: Carolina Floru (Bolivia), Diana Espinosa (Colombia), Solanda Goyez (Ecuador), Rossana Andía y Alicia del Águila (Perú).

De manera especial reconocemos a los parlamentarios y parlamentarias que amablemente aceptaron participar en las entrevistas realizadas y llenar los formularios elaborados para la investigación. De igual modo se agradece a María Inés Calle, coordinadora de publicaciones para América Latina de IDEA Internacional, por el cuidado general de la edición, así como a Ruperto Pérez Albela y Camilo Torres por el diseño y revisión de estilo, respectivamente.

Por último, UIP e IDEA Internacional reconocen y agradecen el apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), al Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y al programa del Gobierno de Irlanda de cooperación al desarrollo (Irish Aid), sin el cual esta publicación no hubiera sido posible.

Resumen ejecutivo

En la última década se produjo un incremento notable en la participación cuantitativa promedio de mujeres en los Parlamentos nacionales de la región, aunque con resultados diversos en cada caso. La entrada en vigencia de leyes de cuotas femeninas o de género en doce de sus países constituye un factor de suma importancia en este contexto, de manera tal que resulta recomendable que aquellos que todavía no cuentan con ellas consideren la oportunidad de instrumentarlas. Por otra parte, los resultados obtenidos en función de la vigencia de dichas normas sugieren bregar por cuotas paritarias. Al respecto, las leyes sancionadas recientemente en Bolivia, Costa Rica y Ecuador resultan interesantes.

Las mujeres, en el marco de su mayor inclusión en parte de los Congresos nacionales de la región, comenzaron a acceder a algunos niveles de conducción y decisión parlamentaria. No obstante, los techos de cristal todavía existentes indican la necesidad de introducir modificaciones en los reglamentos internos de las Cámaras legislativas, a fin de garantizar una participación proporcional de legisladores y legisladoras en todas esas instancias. En esta dirección se identificaron prácticas orientadoras en algunos países.

Las reglas formales que regulan las condiciones de trabajo de legisladores y legisladoras en la región no parecen haberse adecuado a la creciente presencia de mujeres al interior de los Parlamentos nacionales, y no promueven medidas sistemáticas y concretas destinadas a fomentar la igualdad de género entre sus integrantes. En virtud de estas circunstancias se recomienda efectuar reformas al respecto.

Asimismo, se producen situaciones en función de reglas no escritas que resultan discriminatorias para las legisladoras. Teniendo en cuenta que los parlamentarios y las parlamentarias, entre otros aspectos, también aportan a la formación de la opinión pública, sería recomendable que los poderes legislativos se conviertan en instancias ejemplares para combatir estas tendencias.

En algunos países se observan iniciativas dirigidas a introducir la perspectiva de género en sus Congresos nacionales. La implementación y profundización de estas medidas en el conjunto de los Parlamentos de la región fomentaría de manera considerable la ampliación de las democracias.

La presencia más significativa de mujeres en la mayoría de los Congresos nacionales de América Latina ha permitido ampliar y enriquecer las agendas legislativas. Además, en

los últimos años se sancionaron algunas leyes de envergadura en la temática de género y derechos de las mujeres.

Las alianzas interpartidarias celebradas entre legisladoras constituyen las mejores prácticas en esta dirección. Los legisladores masculinos, en términos generales, solo suelen acompañar estas iniciativas sin percibir que ellos mismos forman parte de las relaciones de género. Las capacitaciones dirigidas a facilitar esta comprensión resultarían favorables.

A la luz de los resultados obtenidos, es dable concluir que los Parlamentos nacionales de la región siguen siendo organizaciones en las cuales el sexo de sus integrantes se traduce en desigualdades en términos de género.

Las prácticas de las bancadas o partidos políticos que operan en los Congresos nacionales constituyen instancias fundamentales para fomentar cambios en esta perspectiva, o para frenarlos.

Introducción¹

En la actualidad, la igualdad entre los géneros para participar en la esfera política constituye uno de los indicadores que suele tomarse en cuenta a la hora de evaluar el estado de avance del desarrollo de las democracias. Antes de arribar a esta situación trascurrieron décadas en las cuales las mujeres fueron marginadas de manera sistemática del ejercicio de los derechos políticos. En América Latina, en cierta concordancia con otras regiones del mundo, accedieron considerablemente más tarde que los varones al sufragio universal. Después de haber conquistado el derecho al voto activo, durante largo tiempo solo participaron excepcionalmente en las esferas de representación, decisión y conducción políticas. Los argumentos que buscaban justificar esta situación aludían, entre otros aspectos, a un supuesto desinterés de las mujeres en la política, a deficiencias en sus capacidades para dedicarse a los asuntos públicos y a la falta de antecedentes adecuados para desenvolverse con soltura en los espacios de la política institucional.

El ingreso tardío de las mujeres a los Congresos nacionales no solo ubicó a las legisladoras en la dificultosa condición de recién llegadas, sino también las colocó ante el desafío de adaptarse a códigos y reglas de funcionamiento de la vida parlamentaria que fueron configurados en su ausencia. Por otra parte, si bien la participación más considerable de mujeres en los cargos de representación política constituye en primer lugar un acto de justicia, la misma también despierta expectativas respecto del rol que deben asumir en la representación de cuestiones de género e intereses o necesidades de las mujeres.

Ante este panorama sumamente complejo, este informe tiene por objetivo describir y analizar el estado de avance que presenta la región, tanto en función del acceso de mujeres a los Congresos nacionales y a sus niveles de decisión como respecto del grado de inclusión de la perspectiva de género que exhiben sus Parlamentos.

El informe se basa principalmente en datos cualitativos y cuantitativos que resultan del proyecto de investigación *Parlamentos sensibles al género*, realizado de manera conjunta por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Cabe aclarar que en el marco del citado proyecto se envió a los Parlamentos de la región tres cuestionarios de distinta índole, los cuales fueron confeccionados específicamente de acuerdo con los propósitos de la investigación: uno de ellos (cuestionario A) se dirigió a las autoridades parlamentarias; otro (cuestionario B), a las bancadas partidarias; y el tercero (cuestionario C), a legisladoras y legisladores individuales. Asimismo, se elaboraron estudios de caso en Argentina, Bolivia, Costa Rica, México y Perú y se llevaron adelante algunas entrevistas personales adicionales a legisladoras y

legisladores de distintos países². Si bien el conjunto de estas fuentes proporcionó información relevante, también es adecuado señalar que no se completaron los cuestionarios arriba mencionados en todos los países de la región, lo cual se convirtió en cierta limitación para la investigación.

El trabajo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta la composición por sexo de los Parlamentos de la región y de algunas de sus instancias de decisión, tomando en consideración la posible existencia de mecanismos de acción positiva tendientes a fomentar una mayor presencia de mujeres en estas instancias. En segundo término, se analizan las condiciones del trabajo parlamentario en virtud de sus reglas formales e informales. A continuación se revisan asuntos relacionados con la integración por sexo de las comisiones parlamentarias permanentes y cuestiones de la organización interpartidaria de legisladoras, así como el posicionamiento de los legisladores frente a iniciativas legislativas con enfoque de género. El informe termina con la presentación de conclusiones que buscan señalar algunas de las principales tendencias relevadas a nivel regional, poniendo énfasis en la identificación de buenas prácticas y desafíos a sortear.

1. La participación cuantitativa de mujeres en los Parlamentos nacionales de América Latina

1.1 La importancia de los mecanismos de acción positiva para facilitar el acceso más sistemático de mujeres a cargos legislativos nacionales

En los inicios de la década de 1990 comenzaron a abrirse caminos para una inclusión más sistemática de mujeres en el ejercicio del poder político de la región. En este contexto, la adopción de cuotas femeninas o de género en más de una decena de países de América Latina jugó un rol de suma importancia. Estos mecanismos de acción positiva, a diferencia de lo que sucedió en Europa³, se implementaron primordialmente mediante la reforma de los regímenes electorales. A consecuencia de ello, el conjunto de los partidos políticos de los países que cuentan con estas medidas se vió obligado a incluir porcentajes mínimos —diferentes en cada caso— de mujeres en sus listas de candidatos y candidatas a cargos legislativos nacionales.

En la actualidad, doce de los dieciocho países de la región disponen de una legislación de cuotas femeninas o de género⁴. Sin embargo, al respecto existen importantes variaciones nacionales en múltiples sentidos. Estas no solo se refieren a los porcentajes mínimos de inclusión de mujeres en las listas de candidatos y candidatas, estipulados por las respectivas leyes, los que oscilan entre el 20 por ciento y el 50 por ciento, sino también a las características de sus sistemas electorales, a la precisión en la redacción de las leyes de cuotas, a la existencia o inexistencia de sanciones en los casos de incumplimiento de las normas por parte de los partidos políticos, y a la vigilancia que se ejerce para velar por su correcta aplicación⁵.

La importancia de estos factores puede apreciarse a la hora de evaluar la eficiencia que demostraron las cuotas femeninas o de género en la región (véase tabla 1). Si bien en todos los países que cuentan con más del 20 por ciento de legisladoras en sus Congresos nacionales rigen leyes de estas características, también debe considerarse casos tales como el de Brasil —país que instituyó una cuota de género que asegura una participación mínima del 30 por ciento de mujeres en las listas electorales nacionales y que, no obstante, solo exhibe una participación de mujeres en la Cámara baja del 8,8 por ciento—; de México, cuya legislación estipula un piso de participación de mujeres en las listas electorales del 40 por ciento y que solo alcanza el 19,5 por ciento en la Cámara alta⁶ y de Panamá, donde las legisladoras constituyen el 8,5 por ciento de los y las integrantes de la Cámara baja, a pesar de que la cuota vigente estipula una participación mínima del 30 por ciento de mujeres en las listas electorales.

Tabla 1. Composición por sexo de las Cámaras legislativas nacionales y vigencia de cuotas femeninas o de género en el momento de la última elección

País/Totales	Composición por sexo ⁽¹⁾				Cuotas para listas electorales ⁽²⁾				
	Cámara baja o única		Cámara alta		% de candidatas	Provisión de ubicación	Sanciones por incumplimiento	Año de sanción de la ley	
	Elecciones	Total escaños	% legisladoras	Elecciones					Total escaños
Argentina ⁽³⁾	2009	257	38,5	2009	72	36,1	x	x	1991
Bolivia	2009	130	25,4	2009	36	47,2	x	s/d	2010
Brasil ⁽⁴⁾	2006	513	8,8	2006	81	12,3			1997
Chile	2009	120	14,2	2009	38	13,2			
Colombia ⁽⁵⁾	2010	166	10,8	2010	102	s/d			
Costa Rica ⁽⁷⁾	2010	57	38,6	---	---	---	x	x	1997
Ecuador	2009	124	32,3	---	---	---			2000
El Salvador	2009	84	19,0	---	---	---			
Guatemala	2007	158	12,0	---	---	---			
Honduras	2009	128	18,0	---	---	---			2004
México	2009	500	26,2	2006	128	19,5	x	x	2009
Nicaragua	2006	92	20,7	---	---	---			
Panamá	2009	71	8,5	---	---	---			1997
Paraguay	2008	80	12,5	2008	45	15,6	x	x	1996
Perú	2006	120	27,5	---	---	---			1997
República Dominicana	2010	183	20,8	2010	32	9,4%	x	x	2000
Uruguay ⁽⁸⁾	2009	99	15,2	2009	31	12,9			
Venezuela	2005	166	17,5	---	---	---			

(1) Fuente: <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>> salvo los casos indicados.

(2) Fuente: Quotaproject, estudios de caso.

(3) Fuente para los porcentajes de legisladoras: elaboración propia con datos de www.diputados.gov.ar y www.senado.gov.ar

(4) Para las circunscripciones plurinominales.

(5) Para cargos de elección proporcional (Cámara baja).

(6) Fuente: Cuestionario A.

(7) La reforma del Código electoral de 2009 introdujo la paridad, pero no fue aplicada en las elecciones de 2010.

(8) Solo para la Cámara baja.

(9) Para las elecciones de 2014 rige una cuota femenina del 30 por ciento.

Más allá de los múltiples factores que intervienen en la eficiencia de las cuotas femeninas o de género, el análisis de los resultados obtenidos a partir de ellas sugiere la necesidad de bregar por la implementación de cuotas paritarias. En este plano, los ejemplos de Bolivia, Costa Rica y Ecuador, donde recientemente se instrumentaron este tipo de cuotas, resultan orientadores.

Por otra parte, cabe señalar que en algunos contextos nacionales existen cuotas voluntarias. Se trata de medidas implementadas por partidos políticos en países que no cuentan con cuotas legales, o mediante las cuales elevaron los porcentajes mínimos de mujeres a incluir en las listas electorales por encima de lo dispuesto por las legislaciones electorales.

Tabla 2. Cuotas voluntarias de partidos políticos para listas electorales a candidaturas al poder legislativo nacional en América Latina

País	Partidos	Cuota
Bolivia ¹	Unidad Nacional (UN)	50% de cada sexo
Chile ²	Partido por la Democracia (PPD)	No más del 60% de cada sexo
	Partido Socialista de Chile (PS)	No más del 60% de cada sexo
	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	20% de mujeres
Colombia	Movimiento Mira	50% de cada sexo
El Salvador	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN	35% de mujeres
Guatemala	Unidad Nacional de Esperanza (UNE)	40% de mujeres
	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	Como mínimo un 30% de cada sexo
México	Partido Revolucionario Institucional (PRI)	50% de cada sexo
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	30% de mujeres
	Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	40% para mujeres y jóvenes (en conjunto)
	Alianza del Movimiento Renovador Sandinista (MRS)	Como mínimo 40% de cada sexo
Paraguay	Asociación Nacional Republicana/Partido Colorado (ANR)	30% de mujeres
	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	33% de mujeres
	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	30% de mujeres
República Dominicana ³	Partido Revolucionario Dominicano	33%
	Partido Reformista Social Cristiano	33%
Uruguay	Partido Socialista	De acuerdo con el porcentaje de afiliadas en cada distrito
	Vertiente Artiguista	33% de mujeres ⁴

1) A partir de las elecciones de 2010 rigen cuotas paritarias para las circunscripciones plurinominales.

2) De acuerdo con lo indicado por la fuente, las medidas no se aplican en forma sistemática o de ninguna manera.

3) La cuota legal rige solo para la Cámara baja, mientras que las cuotas partidarias alcanzan ambas Cámaras.

4) A partir de las elecciones de 2014 rige una cuota legal del 30 por ciento de mujeres en las listas electorales.

Fuentes: <<http://www.quotaproject.org>> (noviembre de 2010); Roza, Llanos y Garzón de la Roza (en preparación).

1.2 Composición por sexo de las Cámaras que integran los Parlamentos nacionales

En 2010, las legisladoras constituyen el 21,4 por ciento de los y las integrantes de los Congresos nacionales latinoamericanos. Este promedio regional es superior al mundial (19,2 por ciento) y levemente por debajo del nivel de participación cuantitativa de las parlamentarias europeas (22 por ciento)⁷. No obstante, estos promedios esconden significativas diferencias entre los países de la región. En tres de ellos (Argentina, Costa Rica y Ecuador), las legisladoras constituyen más del 30 por ciento de los y las integrantes de las Cámaras bajas o únicas; en cinco, su participación proporcional oscila entre el 20 y el 30 por ciento (Bolivia, México, Nicaragua, Perú y República Dominicana); ocho países exhiben valores que se ubican entre el 10 por ciento y el 20 por ciento (Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Uruguay y Venezuela); finalmente, Brasil y Panamá cuentan con menos del 10 por ciento de diputadas. En la composición por sexo de las Cámaras altas destacan Bolivia y Argentina, donde las mujeres forman, respectivamente, el 47,2 por ciento y el 36,1 por ciento de sus integrantes. En el resto de los países con Congresos bicamerales⁸, la participación femenina en el senado oscila entre el 10 por ciento y el 20 por ciento (véase tabla 1).

1.3 La composición por sexo de determinadas instancias de conducción y decisión parlamentaria

El incremento en la participación cuantitativa promedio de mujeres en los Parlamentos de la región durante los últimos años plantea la pregunta de en qué medida el mismo se traduce en un mayor acceso de legisladoras a cargos de conducción parlamentaria. Es sabido que estas instancias inciden considerablemente en los procesos de toma de decisiones de los Congresos. Asimismo, es pertinente recordar que su integración suele decidirse en función del peso que tienen las distintas fuerzas políticas que conforman sus respectivas Cámaras. Es decir, la asignación de los cargos decisorios implica negociaciones entre las bancadas partidarias en pos de decidir a qué organización política corresponde cada uno de ellos. Ante este escenario resulta significativo analizar en qué medida las bancadas consideran un enfoque de género a la hora de decidir la integración de las instancias mencionadas.

Cabe adelantar que en las provisiones formales que ordenan la elección a estos cargos en cada Cámara, en los países de la región no se identificaron normas tendientes a asegurar el acceso equitativo de legisladoras y legisladores a ellos. Es decir, la inclusión de mujeres a

instancias de conducción depende en gran medida de la voluntad de las bancadas políticas, aunque en este contexto también suele cobrar importancia la presencia cuantitativa de legisladoras.

Si vos tenés una proporción de mujeres importante [...], necesariamente eso cambia la ocupación de lugares de poder. También cambia la posibilidad de negociación [...]. Eso no significa que haya un cambio aprehendido [...] y un cambio asimilado. Me parece que tiene más que ver con la fuerza. (Legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

Costa Rica: medidas judiciales para promover la introducción de acciones afirmativas en el ámbito de la conducción parlamentaria

En la perspectiva de avanzar en la implementación de medidas afirmativas para garantizar el acceso más equitativo de legisladoras y legisladores a las instancias de conducción parlamentaria, un ejemplo interesante es el de Costa Rica, donde, a raíz de varios recursos de amparo presentados por diputados y diputadas, se logró un dictamen judicial en cuya consecuencia se debe respetar la proporcionalidad entre los sexos en la composición de las comisiones y del directorio de las Cámaras. Aunque el mismo no se haya traducido en la inclusión de una norma específica en el reglamento de la Asamblea Legislativa, esta provisión se aplicaría al directorio y las comisiones permanentes (García Q., s/f).

1.3.1 Las conducciones de las Cámaras legislativas nacionales⁹

A fines de octubre de 2010, en los dieciocho países analizados, solo Chile y Uruguay cuentan con una presidenta de la Cámara baja; todas las Cámaras altas están conducidas por legisladores masculinos. Por otra parte, cabe mencionar que en Bolivia, entre enero y octubre de 2010, una senadora¹⁰ presidió la Cámara alta y que en Colombia, uno de los países de la región con menor participación de mujeres en su Congreso nacional, la Cámara baja fue presidida entre 1999-2000 y 2004-2005 por legisladoras, y la Cámara alta, entre 2005 y 2008. Asimismo, en el Perú, entre 2006-2007, una legisladora fue presidenta del Parlamento nacional.

Entre las diversas vicepresidencias con que cuentan las Cámaras bajas, en diez países algunas de ellas son ejercidas por mujeres, mientras que en otros ocho estos cargos corresponden exclusivamente a varones. En el caso de las nueve Cámaras altas, solo tres de ellas cuentan con la presencia de senadoras en sus vicepresidencias. En síntesis, doce de las dieciocho Cámaras bajas y tres de las ocho Cámaras altas que conforman los Parlamentos nacionales cuentan actualmente con alguna participación femenina entre sus autoridades máximas, mientras que en cuatro países ninguna legisladora integra esta instancia de conducción parlamentaria (véase tabla 3).

Tabla 3. Composición por sexo de las mesas directivas de los Congresos latinoamericanos (2010)

País	% de legisladoras	Cámara baja o única			% de senadoras	Cámara alta				
		Presidencia		Vicepresidencias		Presidencia		Vicepresidencias		
		N° total	A cargo de una legisladora			N° total	A cargo de una senadora			
Argentina	38,5	1	0	3	1	1	0	3	0	
Bolivia	25,4	1	0	2	1	1	0	1	1	
Brasil	8,8	1	0	2	0	0	0	2	1	
Chile	14,2	1	1	2	0	0	0	1	0	
Colombia	10,8	1	0	2	0	0	s/d	2	1	
Costa Rica	38,6	1	0	2	2	2	n/a	n/a	n/a	
Ecuador	32,3	1	0	2	1	1	n/a	n/a	n/a	
El Salvador	19,0	1	0	5	0	0	n/a	n/a	n/a	
Guatemala	12,0	1	0	3	0	0	n/a	n/a	n/a	
Honduras	18,0	1	0	6	3	3	n/a	n/a	n/a	
México	26,2	1	0	3	0	0	19,5	n/a	0	
Nicaragua	20,7	1	0	3	0	0	n/a	1	n/a	
Panamá	8,5	1	0	2	1	1	n/a	n/a	n/a	
Paraguay	12,5	1	0	2	1	1	15,6	n/a	0	
Perú	27,5	1	0	2	1	1	n/a	1	n/a	
República Dominicana	20,8	1	0	1	1	1	9,4	n/a	0	
Uruguay	15,2	1	1	4	0	0	12,9	1	0	
Venezuela	17,5	1	0	2	1	1	n/a	1	n/a	
% de legisladoras / cargos ocupados por legisladoras	21,4*		11,8		25,5		22,4*	n/a	0,0	23,5

* Promedio regional de la participación cuantitativa de legisladoras en las correspondientes cámaras. Fuente: elaboración propia con datos de los sitios web de los Congresos nacionales (octubre de 2010), estudios de caso y el cuestionario A.

1.3.2 Las autoridades de las comisiones permanentes

A pesar de las diferencias estructurales que existen entre las comisiones permanentes de los Congresos nacionales de la región y de la disponibilidad parcial de datos acerca de la configuración de sus autoridades, es posible trazar algunas tendencias (véase tabla 4). En primer lugar, en la mayoría de los casos analizados se observa una participación relevante de legisladoras en el ejercicio de las presidencias y vicepresidencias de estas instancias. Si bien en el nivel regional se mantiene en distintos grados una sobrerrepresentación de los legisladores en comparación con su participación cuantitativa en las respectivas Cámaras, en algunos países —Argentina, Costa Rica, Perú, Uruguay— la participación de las legisladoras en la conducción de las comisiones en promedio es proporcional o hasta mayor a ella.

Tabla 4. Composición por sexo de las autoridades de comisiones permanentes (2009-2010)

País	% de legisladoras que integran la Cámara	Presidencia				Vicepresidencia							
		Total de presidentes/as		Mujeres		Varones		Total de vicepresidentes/as		Mujeres		Varones	
		N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Argentina ¹¹													
Cámara baja	42,0	45	18	40,0	27	60,0	84	36	42,9	48	57,1		
Cámara alta	37,5	25	10	40,0	15	60,0	22	3	13,6	19	86,4		
Bolivia													
Cámara baja	25,4	12	2	16,7	10	83,3	12	1	8,3	11	91,7		
Chile													
Cámara baja	14,2	24	3	12,5	21	87,5	s/d	s/d		s/d			
Cámara alta	13,2	18	2	11,1	16	88,9	s/d	s/d		s/d			
Colombia													
Cámara baja	10,8	11	0	0,0	11	100,0	11	0	0,0	11	100,0		
Costa Rica													
Cámara única	38,6	28	10	35,7	18	64,3	no existe						
México													
Cámara baja	26,2	44	8	18,2	36	81,8	no existe						
Cámara alta	19,5	57	9	15,8	48	84,2	no existe						
Perú													
Cámara única	27,5	22	7	31,8	15	68,2	22	10	45,5	12	54,5		
Uruguay													
Cámara alta	12,9	16	2	12,5	14	87,5	16	2	12,5	14	87,5		
Total	24,3	302	71	23,4	231	76,5	167	52	31,1	115	68,9		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del cuestionario A y los estudios de caso.

Frente a la falta de regulaciones formales para el acceso más equitativo de legisladoras y legisladores a cargos decisorios, esta tendencia constituye un dato alentador aunque persistan casos de una flagrante subrepresentación de legisladoras en algunos países.

México: iniciativa de ley para garantizar una participación proporcional de mujeres y varones en las presidencias de las comisiones de la Cámara de Diputados

En este contexto, cabe destacar una iniciativa llevada adelante en México, donde se presentó un proyecto de ley para que en la Cámara de Diputados se establecieran cuotas que fijen una distribución de las presidencias de comisiones de manera proporcional entre varones y mujeres, aunque la misma no haya prosperado (Cuevas, s/f).

En cuanto a las atribuciones temáticas de las comisiones presididas por mujeres y varones, en virtud de las grandes diferencias que existen al respecto entre los países, sólo puede observarse algunas tendencias preliminares. De acuerdo a los datos disponibles sobre la estructura de las mismas, parecería que la conducción de comisiones dedicadas a cuestiones consideradas tradicionalmente *femeninas* como, por ejemplo, las correspondientes a familia, salud, discapacidad, educación, intereses y necesidades de mujeres, es ejercida preferentemente por legisladoras, mientras que las comisiones que tratan temáticas consideradas *duras*, frecuentemente valoradas de mayor importancia y prestigio, tales como finanzas y presupuesto, política interior, relaciones exteriores, suelen ser lideradas por parlamentarios.

Sin embargo, también es dable señalar que en algunos casos las legisladoras conducen comisiones con temáticas tradicionalmente consideradas *masculinas*. Entre ellas, a modo de ejemplo, pueden mencionarse las de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Legislación General (Argentina), Política Interior (Chile), Relaciones Exteriores (México y Perú). Por otro lado, a partir de los datos disponibles, no se identificó ningún caso en que una comisión dedicada a Finanzas y Presupuesto fuera actualmente presidida por una mujer.

La tabla 5 presenta un detalle de comisiones presididas por legisladoras, tomando en consideración cuatro Parlamentos nacionales de la región.

Tabla 5: Comisiones presididas por legisladoras en Argentina, Bolivia, Costa Rica y Perú

País	Cámara baja/única	Cámara alta
Argentina (2009)	18 de 45 comisiones <ol style="list-style-type: none"> 1. Asuntos Constitucionales 2. Comercio 3. Cultura 4. Economías y Desarrollo Regional 5. Educación 6. Energía y Combustibles 7. Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia 8. Juicio Político 9. Legislación General 10. Legislación Penal 11. Libertad de Expresión 12. Minería 13. Población y Desarrollo Humano 14. Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico 15. Seguimiento de las Normas Tributarias y Previsionales 16. Tercera Edad 17. Transportes 18. Vivienda y Ordenamiento Urbano 	10 de 25 comisiones <ol style="list-style-type: none"> 1. Agricultura, Ganadería y Pesca 2. Asuntos Administrativos y Municipales 3. Coparticipación Federal de Impuestos 4. Defensa Nacional 5. Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa 6. Educación y Cultura 7. Población y Desarrollo Humano 8. Salud y Deporte 9. Seguridad Interior y Narcotráfico 10. Turismo
Bolivia (2009/2010)	2 de 12 comisiones <ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión de Derechos Humanos 2. Comisión de Desarrollo Sostenible 	Ninguna comisión es presidida por una senadora
Costa Rica (2009/2010)	10 de 28 comisiones <ol style="list-style-type: none"> 1. Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración 2. Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales 3. Comisión Permanente Especial de Asuntos Agropecuarios 4. Comisión Permanente Especial de Nombramientos 5. Comisión Permanente Especial de Redacción 6. Comisión Permanente Especial de Mujer 7. Comisión Permanente Especial de Turismo 8. Comisión Especial de Educación ciudadana, expediente No. 16.918 9. Comisión Especial de Reformas electorales y partidos políticos, expediente No. 16.212 10. Comisión Especial de Reglamento, expediente No. 16.217 	Unicameral
Perú (2009/2010)	7 de 22 comisiones <ol style="list-style-type: none"> 1. Comercio Exterior y Turismo 2. Constitución y Reglamento 3. Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos 4. Mujer y Desarrollo Social 5. Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología 6. Relaciones Exteriores 7. Salud, Población, Familia y Personas con Discapacidad 	Unicameral

Fuentes: Argentina: Marx y Borner, s/f; Bolivia: Mokrani Chávez y Chávez León, s/f; Costa Rica: García Q., s/f; Perú: Llanos, s/f.

2. Las condiciones del trabajo legislativo: las reglas formales e informales

Las y los integrantes de los Congresos nacionales desempeñan sus funciones en un marco de reglas formales e informales. Mientras que las primeras son definidas por reglamentos internos de las Cámaras que conforman los Parlamentos —códigos de conducta, leyes nacionales, etcétera—, las segundas se construyen, en gran parte, a partir de interacciones cotidianas entre legisladores y legisladoras.

2.1 Algunas reglas formales

Los resultados del análisis de las reglas formales del trabajo parlamentario sugieren que los Parlamentos de la región todavía no han logrado adecuar sus reglamentos internos a la necesidad de asegurar a sus integrantes condiciones de igualdad de género en el desarrollo de su labor. Las dimensiones que se abarcarán a continuación constituyen ejemplos significativos para ilustrar el impacto que ejerce esta carencia sobre las posibilidades de los y las representantes para llevar adelante sus propósitos legislativos.

2.1.1 Licencias por maternidad y paternidad

A partir de la información proporcionada por el cuestionario A y los estudios de caso, se puede constatar que los regímenes de licencias por maternidad y paternidad de los Parlamentos de la región suelen ser regulados por las leyes nacionales de contratación de trabajo de cada país, las que proveen licencias pre y posnatales maternas de varias semanas y licencias paternas de pocos días. Es decir, no se identificaron casos en los cuales los Parlamentos hayan implementado políticas propias al respecto que pudieran constituir ejemplos para avanzar en la configuración de legislaciones nacionales que fomenten una participación más equitativa de varones y mujeres en el cuidado de sus hijos e hijas.

De acuerdo con la información disponible, las reglas que rigen en los Congresos nacionales aquí considerados tampoco prevén la institución de reemplazos durante la vigencia de las licencias. Esta situación suele plantear dificultades, en particular a las legisladoras, quienes, en algunas ocasiones tales como las correspondientes a votaciones importantes en el plenario o a debates de envergadura en las comisiones, pueden verse obligadas a no hacer pleno uso de sus licencias.

El siguiente testimonio de una legisladora colombiana demuestra que el riesgo que encierra esta carencia en las normativas respecto de la participación de mujeres en los Congresos puede conducir a situaciones extremas.

El año pasado nos encontramos con algo muy dramático. Congresistas que estuvieron embarazadas corrieron el riesgo de quedarse sin su curul por cumplir su licencia de maternidad, pues se presentó un artículo modificatorio para que se perdiera la curul si no se asistía a un determinado número de sesiones. Como no se visualiza a la mujer en estos cargos públicos, no consideraron el tema de la mujer embarazada. Obviamente, pusimos el grito en el cielo. La mayoría de votos nos permitió que, por lo menos, podamos ser madres y seguir en el cargo. Fue una ardua pelea. (Legisladora, Colombia¹³)

Costa Rica: solicitud al Tribunal Supremo de Elecciones de instituir un reemplazo durante la licencia por maternidad

En este marco destaca la iniciativa de la diputada costarricense Leda Zamora Ch., quien solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones que se autorice “la designación provisional de un diputado suplente que me sustituya interinamente durante mi próxima ausencia temporal de cuatro meses, por motivo de licencia por maternidad” (oficio No. LZCH-42-08). Si bien el Tribunal se declaró incompetente en la materia, quedó planteada la problemática.¹³

2.1.2 La infraestructura de los Parlamentos

En cuanto a la infraestructura de los Parlamentos nacionales de los países de la región analizados, no se pudo constatar que la creciente presencia de mujeres en su interior haya conducido a una adecuación de sus instalaciones y servicios. Por ejemplo, solo en dos casos (Argentina y Bolivia) de los diez comprendidos en el presente análisis se prevé la prestación de servicios de guardería infantil, y solamente en cuatro de ellos (Argentina, Bolivia, Costa Rica y Perú) existen disposiciones para madres lactantes. De esta forma, no es sorprendente que la gran mayoría de las parlamentarias y los parlamentarios encuestadas/os haya juzgado los servicios de guardería infantil en términos de escasos o nulos¹⁴ y que, en consecuencia, se hayan expresado a favor de la introducción de mejoras en esta dirección (cuestionario C):

Destinar un presupuesto para cubrir más necesidades de la mujer como madre (guardería infantil, recreación para los hijos y subsidio para colegios, universidades). (Legislador, Colombia)

2.1.3 Los horarios del trabajo parlamentario

Un tema de especial importancia para facilitar condiciones para una participación más equitativa de varones y mujeres en la esfera de la representación política consiste en la adecuación de los horarios del trabajo parlamentario a las necesidades de la vida familiar. Sin embargo, tal como lo demuestra la tabla 6, en la gran mayoría de los Congresos analizados persiste la costumbre de realizar sesiones plenarias nocturnas y de no adecuar los períodos del trabajo parlamentario a los calendarios escolares.

Tabla 6: Horarios y períodos del trabajo parlamentario

Medida	Respuestas		Países que aplican la medida
	Sí	No	
Cese de sesiones nocturnas	2	9	Perú, México
Sesiones adaptadas al calendario escolar	1	9	Argentina

Fuentes: cuestionario A, entrevista con una legisladora mexicana.

En este contexto, cabe tomar en cuenta que, además de reunirse en sesiones plenarias, las legisladoras y los legisladores desarrollan su labor en el interior de las comisiones, en el marco de las bancadas u otras instancias, y a partir de la celebración de reuniones informales que suelen ser de suma importancia para las negociaciones políticas.

Si bien los horarios del trabajo parlamentario también pueden resultar poco adecuados para algunos representantes políticos masculinos, como lo ilustra el testimonio de un diputado boliviano que se reproduce más abajo, en virtud de la división sexual de trabajo, todavía vigente en los países de la región, dichos horarios plantean particulares dificultades para las legisladoras. En este sentido, lo expresado por una ex diputada argentina resulta ilustrativo.

[...] hay que entender que el Parlamento es un lugar de condensación política y en los momentos de crispación social y política no hay horarios, no hay fechas, no hay días. Pretender manejarse con criterios de bienestar laboral en un centro tan político como el Parlamento está sencillamente fuera de lugar. No es el escenario para discutir estos temas. (Legislador, Bolivia, en Mokrani Chávez y Chávez León s/f)

La mayor diferencia entre varones y mujeres en el Parlamento se ve cuando termina la sesión. Las mujeres salimos corriendo para volver a nuestras casas, y los varones deciden a qué bar van a comer. Y eso hace la diferencia sustancial en la dedicación que el varón tiene, *full time*, sin ningún tipo de preocupación. Y las mujeres acomodamos todo, nuestra agenda en el Parlamento, nuestra dedicación, nuestro tiempo, también a las responsabilidades que tenemos en el hogar que siguen siendo prioritarias y de mayor responsabilidad para las mujeres. Eso hace la gran diferencia. (Ex legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

Frente a esta doble carga, una entrevistada colombiana describió que las legisladoras asumen las desventajas —que sufren como consecuencia de factores sociales y de cierta insensibilidad de sus colegas masculinos— en términos de un desafío *personal*, dirigido a demostrar su capacidad de poder lidiar con sus múltiples obligaciones:

Quisimos cambiar la cultura del horario pero, como no fue posible, nos tocó demostrar que podíamos hacerlo igual. Cumplir un horario tan extenuante y seguir con los mismos roles, por lo que hubo necesidad al interior de las familias de hacer ajustes y aprovechar mejor el tiempo

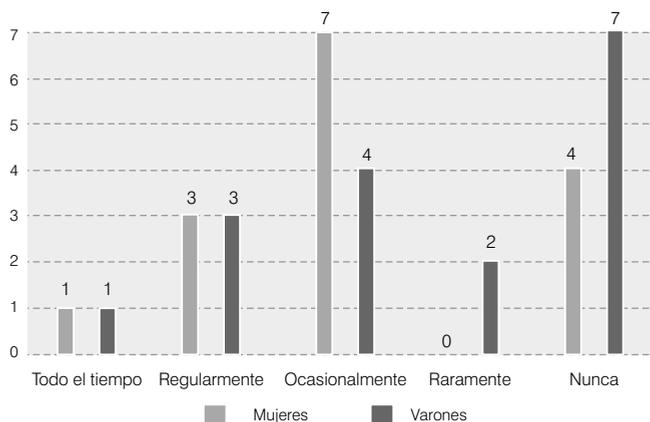
con los hijos de forma tal que pudiéramos cumplir y cambiar ese pensamiento de que “o no pueden o tienen que retirarse”. (Legisladora, Colombia)

El testimonio de una diputada boliviana pone de manifiesto el esfuerzo adicional que exige esta situación para muchas legisladoras.

Entonces, es un poco difícil, pero lo superamos [...]: nos levantamos a las cuatro de la mañana y para las 8:00 ya está todo y ya te puedes ir a tu trabajo. (Legisladora, Bolivia, en Mokrani Chávez y Chávez León, s/f)

En consonancia con lo expuesto, dos tercios de las encuestadas y los encuestados manifestaron haber enfrentado —como mínimo, ocasionalmente— problemas para conciliar su vida familiar con las exigencias de sus compromisos políticos. Al desagregar las respuestas obtenidas por sexo, se puede observar que más legisladoras que legisladores se ven afectadas por esta problemática.

Gráfico 1: Problemas de conciliar la vida familiar con los compromisos políticos



Fuente: elaboración propia con datos del cuestionario A.

2.1.4 El uso del lenguaje en el trabajo parlamentario

Un aspecto capaz de aportar a la visualización de los actuales escenarios de la participación de mujeres y varones en los ámbitos de la vida pública es el uso de un lenguaje inclusivo en términos de género. Aunque sería deseable que los Congresos cumplan un rol ejemplar en el empleo de formas de expresión que eviten subsumir a las mujeres en denominaciones genéricas masculinas, los resultados de las encuestas y de los estudios de casos indican que este aspecto no suele formar parte de las intenciones de los reglamentos internos de las Cámaras de los Parlamentos de la región.

Costa Rica y Perú: iniciativas formales para la introducción de un lenguaje inclusivo

Solo los Parlamentos de Costa Rica y Perú realizarían esfuerzos formales en esta dirección. En el primer caso,¹⁵ a partir del desarrollo de un nuevo portal legislativo en el cual se usará un lenguaje inclusivo y, en el segundo, en virtud de la Ley 28.983 —Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres—, que dispone en su artículo 4, inciso 3, que corresponde al Estado incorporar y promover este tipo de lenguaje en las comunicaciones escritas y documentos que se elaboren en todas las instancias y niveles de gobierno. (Llanos, s/f)

Por otra parte, cabe mencionar el caso de México, país que no dispone de normas formales en la materia, pero en el cual parecería existir buenas costumbres:

México: buenas costumbres en el empleo del lenguaje

“En los plenos del Congreso no se utiliza un lenguaje sexista, y cuando alguien comete el error de hacerlo tiene que afrontar consecuencias de la reacción en bloque de las legisladoras, pero también las recriminaciones de legisladores y de la prensa que sigue las sesiones.” (Cuevas, s/f)

Bolivia y Ecuador: lenguaje inclusivo en documentos oficiales

Otras buenas prácticas pueden observarse en Bolivia y Ecuador, aunque no se refieran a reglamentos o costumbre internos de los Parlamentos: la Constitución de Bolivia, de 2008, y la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, de 2009, de Ecuador están redactadas en un lenguaje inclusivo que evita el empleo del término genérico masculino.

2.1.5 La consideración de la problemática del acoso sexual en las normativas internas de los Parlamentos

Del análisis de la información proporcionada por las encuestas y los estudios de caso, se desprende que los Congresos nacionales de la región no han incluido en sus reglamentos internos cláusulas específicas para amparar a sus integrantes ante situaciones de acoso sexual.

Por otra parte, las respuestas obtenidas ante la pregunta sobre en qué medida las legisladoras y los legisladores de la región han enfrentado situaciones de hostigamiento sexual en el ámbito parlamentario indican que esta problemática solo se manifestaría de manera excepcional. Sobre el total de treinta y tres personas encuestadas, tres legisladoras respondieron haber sufrido *ocasionalmente* comentarios despectivos o acoso por razón de su sexo, mientras que tres parlamentarias y un parlamentario manifestaron haber experimentado tales situaciones *raramente*.

También cabe señalar que en diferentes países rigen leyes nacionales dirigidas a prevenir y sancionar el acoso sexual en variados ámbitos de las sociedades. Entre ellas, a modo de ejemplo, puede mencionarse las siguientes:

Tabla 7: Ejemplos de leyes nacionales contra el hostigamiento sexual

Argentina ¹	Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (2009)
Costa Rica ²	Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia (1995)
México ³	Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia (2009)
Perú ⁴	Ley de prevención y sanción del hostigamiento sexual (2004), modificada por la Ley No. 29430 (2009)
Uruguay ⁵	Acoso sexual: normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno (2009)

Fuentes: (1) www.infoleg.gov.ar
 (2) cuestionario A; García Q., s/f
 (3) cuestionario A; Cuevas, s/f
 (4) Llanos, s/f
 (5) cuestionario A

2.2 Algunas reglas no escritas

El análisis de las reglas formales que rigen al interior de los Congresos nacionales de la región considerados en este informe puso en evidencia que los reglamentos internos de sus respectivas Cámaras no suelen incluir cláusulas orientadas a promover la participación equitativa de mujeres y varones en la vida parlamentaria. Para la evaluación de las condiciones de trabajo bajo las cuales los y las representantes llevan adelante sus propósitos legislativos, las reglas informales o no escritas constituyen otro factor de suma importancia.

Cabe adelantar que la información disponible indicaría que las legisladoras deben enfrentarse a situaciones discriminatorias que se generan en las interacciones cotidianas y que reproducen prejuicios de género todavía existentes en las sociedades. Estas se expresan de múltiples formas, de manera que en el presente informe solo se menciona algunas de ellas. En primer lugar, se sostuvo que en la labor parlamentaria se sigue observando una *naturalizada predominancia de la voz masculina*.

No sé si todos tenemos los mismos beneficios o la misma autoridad dentro del bloque. Ante un determinado tema que se trate en la Cámara, por lo general, por más que conozcamos el tema varones y mujeres, primero habla el varón. Si se puede compartir el tiempo se comparte y, si no, habla el varón y no la mujer. Lo definen los hombres. Simplemente para ellos es natural, ni siquiera lo hacen de malos, es lógico que hablen primero y que vos hables después, ya lo tienen internalizado. (Legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

Por otra parte, las fuentes consultadas indican que varias representantes de la región percibieron la existencia de una *valoración diferencial de la labor de legisladoras y legisladores*, lo cual obligaría a las mujeres a trabajar más y mejor que su colegas masculinos para ser reconocidas como pares.

En la izquierda militan mucho las mujeres y estamos acostumbradas a estar en ámbitos masculinos y, por lo tanto, a ir ganando respeto con nuestro trabajo, que siempre es cuatro veces más que el de los hombres. (Legisladora, Uruguay)

Tenemos que rendir examen todos los días, demostrar que somos capaces. A pesar de que en la Cámara de Diputados la mayoría de las mujeres, por lo menos en mi bloque, ha tenido antecedentes en otros cargos ejecutivos o legislativos, cuando llegamos a estos cargos debemos demostrar nuestra capacidad permanentemente. (Legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

Otro fenómeno en esta dirección consistiría en el difícil acceso de las legisladoras a las instancias de la negociación política en las cuales, conforme con los testimonios recogidos, se expresaría con singular claridad la persistencia de *códigos masculinos* configurados, a consecuencia del ingreso más tardío de las mujeres a la esfera de la representación política, en su ausencia.

En las conversaciones se usan códigos masculinos y la mujer tiene que hacerse la que entiende. Lo que pasa es que es un mundo de hombres. Está mal construida la política en el Uruguay. (Legislador, Uruguay)

Todo lo que es la cosa política, los arreglos, las negociaciones políticas, ahí no entramos. Y no entramos porque no conversan esos temas con nosotras. Con las mujeres conversan otros temas, pero no los temas políticos. (Legisladora, Chile)

Finalmente, cabe señalar que varias legisladoras manifestaron que sus iniciativas tendientes a incorporar ciertas temáticas de género o de intereses y derechos de mujeres en la agenda parlamentaria fueron ridiculizadas por sus colegas masculinos o definidas en términos de asuntos de menor relevancia.

Los temas de género son temas muchas veces objeto de burla. Pero los hombres no se atreven a burlarse frontalmente sino bajo las sombras. (Legisladora, Perú)

Hay varios legisladores que piensan que mientras ellos se ocupan de asuntos de importancia las mujeres solo debemos seguimos ocupando de temas relativos al género, al que no le dan la misma importancia que le dan a temas económicos, de seguridad, etcétera. (Legisladora, México)

3. El trabajo legislativo y la introducción de la temática de género y de intereses de mujeres en la agenda parlamentaria

Una parte importante del trabajo legislativo se desarrolla en las comisiones parlamentarias en las que se negocian los proyectos de leyes y se elaboran los dictámenes para su votación en las sesiones plenarias. De este modo, estas instancias también son claves para la promoción de iniciativas legislativas con contenido de género y de intereses y necesidades de mujeres.

Por otra parte, el análisis de la composición por sexo de determinadas comisiones permanentes —seleccionadas por el proyecto de investigación en función de temáticas que tradicionalmente se adscriben alternativamente a mujeres o a varones— permite apreciar si, y en qué medida, en el trabajo parlamentario se produce y reproduce la división sexual de trabajo vigente en otros ámbitos de las sociedades de la región.

3.1 Las comisiones permanentes

De acuerdo con los datos obtenidos a partir del cuestionario A y de los estudios de caso, en el período 2009-2010 las comisiones dedicadas a las temáticas de familia, juventud, personas de edad, personas discapacitadas, intereses y necesidades de mujeres, igualdad de género y salud cuentan en el nivel regional con una fuerte presencia promedio de legisladoras, la cual supera significativamente su participación proporcional en las respectivas Cámaras de los Congresos nacionales de la región; una excepción en este sentido la constituye la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia de Costa Rica, la cual está integrada mayoritariamente por legisladores.

Por el contrario, en las comisiones que se dedican a temas financieros y económicos (comercio, industria, obras públicas, planificación territorial, finanzas y presupuesto), se registra una significativa sobrerrepresentación de los legisladores en el nivel promedio regional. Sin embargo, en algunos casos nacionales las legisladoras ostentan una participación en esas comisiones que supera su presencia proporcional en las respectivas Cámaras: Comercio e Industria, Obras Públicas y Planificación Territorial, en el Perú, así como Finanzas y Presupuesto en México.

Tabla 8. Porcentaje de legisladoras en determinadas comisiones permanentes

País/ Cámara	% de legisladoras sobre la totalidad de integrantes de cada Cámara	Temas tratados por las comisiones									
		Familia / Juventud / Personas de edad / Personas discapacitadas	Intereses y/o necesidades de mujeres / Igualdad de género	Educación	Comercio / Industria	Relaciones exteriores	Salud	Obras públicas / Planificación territorial	Agricultura / Alimentación / Silvicultura / Pesca	Interior / Inmigración	Finanzas / Presupuesto
% de legisladoras en las comisiones											
Argentina											
Cámara baja	37,5	80,0	80,0	60,0	20,0	26,7	80,0	0,0	33,3	60,0	26,7
Cámara alta	42,0	73,7	80,6	60,0	24,1	33,3	46,9	38,9	37,1	49,0	33,3
Bolivia											
Cámara baja	25,4	85,7	85,7	20,0	13,3	33,3	20,0	22,2	13,3	33,3	25,0
Chile											
Cámara baja	13,2			0,0	0,0	0,0	20,0	0,0	20,0		20,0
Cámara alta	14,2	53,8		15,4	15,4	15,4	15,4	15,4	23,1		0,0
Colombia											
Cámara baja	10,8	21,1	11,4	5,6	5,6	10,5	21,1	5,6	15,8	11,1	3,4
Costa Rica											
Cámara única	38,6	28,6	80,0	33,3		55,6	33,3	55,0	11,1		18,2
México											
Cámara baja	19,5	25,0	83,3	26,7	7,7	42,9	45,5	25,0	21,4	4,3	33,3
Cámara alta	26,2	82,1	92,6	30,0		37,9	48,3		10,0	40,0	23,5
Perú											
Cámara única	27,5	83,3	100,0	31,3	46,2	26,7	30,8	36,4	46,2	31,3	20,0
Uruguay											
Cámara alta	12,9	33,3	33,3	28,6	14,3	0,0	28,6	0,0	0,0	22,2	11,8
Total	24,3	56,7	71,9	28,3	16,3	25,7	35,4	19,9	21,0	31,4	19,6

Notas: en los casos en los que existen varias comisiones que se dedican a cada tema correspondiente se tomó el promedio de las mismas. Si no se indica porcentajes, no existe una comisión correspondiente o no se dispone de sus datos.

Fuente: elaboración propia con datos sobre la base del cuestionario A y los estudios de casos.

A partir de lo expuesto podría sostenerse que todavía existe una suerte de división sexual del trabajo legislativo, tendencia que ya se había evidenciado a la hora de analizar la composición por sexo de las presidencias y vicepresidencias de las comisiones parlamentarias. Este fenómeno podría explicarse en función de un conjunto de aspectos, entre los que cabe considerar los relativos a estereotipos de género, a relaciones asimétricas de poder en esta dimensión y/o a posibles autolimitaciones.

A la hora de indagar en qué medida la integración de las diversas comisiones responde a intereses de las legisladoras y los legisladores debe tomarse en cuenta que en este proceso interviene una serie de factores. Más allá de las particularidades que rigen en los

Congresos nacionales respecto de la asignación de los y las representantes a determinadas comisiones —esta, por ejemplo, puede realizarse a través de votaciones en el plenario o mediante decisiones que toman los presidentes o las presidentas de cada Cámara al respecto—, la cantidad de integrantes por bancada partidaria en cada una de ellas suele definirse en función de la fuerza numérica de las mismas. También es común que la integración de las comisiones resulte de negociaciones previas cuyos resultados, con frecuencia, son convalidados por las instancias formales con facultades en este asunto, tal como lo ilustran los testimonios que se reproducen a continuación:

Las respectivas bancadas presentan una proposición a las plenarias para que sus respectivos miembros queden distribuidos en las distintas comisiones. (Legislador, Colombia, en el cuestionario A)

El jefe de fracción discute y negocia con cada uno de los diputados y las diputadas la afinidad que cada uno tiene para cada comisión. Además, también negocia con las demás fracciones parlamentarias para que el número de miembros por partido sea equitativo. Finalmente, con la aprobación de cada diputado o diputada, se somete su nombre al Directorio Legislativo y en última instancia el presidente nombra y conforma las comisiones. (Legisladora, Costa Rica, en el cuestionario A)

En los procesos internos de decisión de las bancadas políticas sobre la integración de las comisiones, suele considerarse los intereses de las legisladoras y los legisladores, aunque las restricciones numéricas pueden limitar sus posibilidades de elegir ciertas comisiones, especialmente en el caso de las bancadas minoritarias. Otros aspectos que pueden incidir en las oportunidades de cada interesado o interesada consisten, por ejemplo, en su peso político o en su antigüedad en cada uno de los Congresos nacionales. Las siguientes respuestas de encuestadas y encuestados (cuestionario C) dan cuenta de estos criterios:

[Estas decisiones se toman en función de] cuotas políticas, de acuerdo a los cupos parlamentarios obtenidos por los partidos, considerando las preferencias individuales y las competencias profesionales. (Legisladora, Chile)

En mi caso, la comisión se asignó por el conocimiento y experiencia en educación. (Legislador, Colombia)

Se asignan en función del perfil de los legisladores. (Legisladora, México)

De acuerdo a las especialidades o intereses. (Legisladora, Uruguay)

Adicionalmente, de las respuestas obtenidas al cuestionario C se desprende que más del 80 por ciento de los legisladores y las legisladoras se mostró conforme con las comisiones que les fueron asignadas. No obstante, también se hallaron testimonios de legisladoras que expresaron sentirse *encasilladas* en ciertos temas que no coinciden necesariamente con sus prioridades políticas.

A las mujeres nos tienen encasilladas en lo social, la familia y no conciben que la mujer se pueda meter en el tema económico, en el tema presupuestal, en el tema de transporte. Eso es algo para ellos ilógico, porque a las mujeres las quieren esquematizar hacia lo doméstico. Usted no va a encontrar en la comisión de presupuesto o en las comisiones económicas más de una mujer en un grupo de 17 congresistas. Pero si usted va a una comisión donde se tratan temas sociales, como salud o niñez, encuentra más número de mujeres que de hombres. Y esto porque las decisiones partidarias llevan a las personas, no hacia lo que a ellas les gusta o quieren, sino hacia donde las conduce el sistema machista que tenemos. (Legisladora, Colombia)

3.2 Comisiones dedicadas a intereses y necesidades de mujeres o a la igualdad de género

El tratamiento legislativo de los asuntos relacionados con intereses y/o necesidades de mujeres y la igualdad de género depende de las estructuras particulares de las comisiones de cada Congreso nacional. Desde el punto de vista conceptual, sería deseable que estas cuestiones constituyan una unidad. No obstante, en la mayoría de los países de la región se observa una tendencia a anclar el tratamiento de estas dimensiones en comisiones que se expiden en virtud de una variedad de asuntos, generalmente vinculados con grupos sociales en desventaja o con otras temáticas que tradicionalmente suelen entenderse en términos de responsabilidades de mujeres (familia, juventud, desarrollo social, etcétera), tal como se puede apreciar en la tabla 9.

Tabla 9: Comisiones dedicadas a intereses y necesidades de mujeres o a la igualdad de género

País	Cámara baja/única	Cámara alta
Argentina	Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Comisión de Población y Desarrollo Humano
Bolivia ¹⁶	Comité de Género y Asuntos Generacionales, dependiente de la Comisión de Política Social	Comité de Asuntos de Género y Generacionales, dependiente de Comisión de Trabajo, Asuntos de Género y Generacionales.
Brasil	Comisión Permanente de Seguridad Social y Familia	Subcomisión Permanente en Defensa de la Mujer Dependiente de la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa
Chile	Comisión de la Familia	Según sea la materia de ley, cualquier comisión podría, eventualmente, ocuparse de estas cuestiones
Colombia	Comisión Séptima sobre el Estatuto del Servidor Público; Régimen Salarial y Prestacional del Servidor Público; Organizaciones Sindicales; Seguridad Social; Deportes; Salud; Vivienda; Asuntos de la Mujer y la Familia	Comisión Séptima sobre el Estatuto del Servidor Público y Trabajador Particular, Régimen Salarial y Prestacional del Servidor Público; Organizaciones Sindicales; Sociedades de Auxilio Mutuo; Seguridad Social; Cajas de Previsión Social; Fondos de prestaciones; Carrera Administrativa; Servicio Civil; Recreación; Deportes; Salud; Organizaciones Comunitarias; Vivienda; Economía Solidaria; Asuntos de la Mujer y la Familia

Tabla 9: Comisiones dedicadas a intereses y necesidades de mujeres o a la igualdad de género

País	Cámara baja/única	Cámara alta
Costa Rica	Comisión Permanente Especial de la Mujer	
Ecuador	No prevé una comisión específica	
El Salvador	Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez	
Guatemala	Comisión de la Mujer	
Honduras	Comisión Ordinaria de la Mujer	
México	Comisión de Equidad y Género	Comisión de Equidad y Género
Nicaragua	Comisión Permanente de Asuntos de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia	
Panamá	Comisión Permanente de los Asuntos de la Mujer, Derechos del Niño, la Juventud y la Familia	
Paraguay	Comisión de Equidad Social y Género	Comisión Permanente de Equidad, Género y Desarrollo Social
Perú	Comisión de la Mujer y Desarrollo Social	
República Dominicana	Comisión Permanente de Asuntos de Equidad de Género	Comisión Permanente sobre Asuntos de la Familia y Equidad de Género
Uruguay	Comisión Especial de Género y Equidad	Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión

Fuente: elaboración propia con datos del cuestionario A; páginas web del Senado de Brasil, de la Cámara de Representantes y del Senado de Colombia; y National Democratic Institute e IDEA Internacional, 2010.

No obstante, también se pueden observar excepciones alentadoras. En esta dirección, cabe señalar que ambas Cámaras del Congreso nacional de México disponen de comisiones de Equidad y Género; y las de Paraguay, de Equidad Social y Género, y de Equidad, Género y Desarrollo Social, respectivamente. Asimismo, en las Cámaras bajas de los Congresos de la República Dominicana y de Uruguay existe una Comisión Especial de Género y Equidad, mientras que Bolivia, que ya antes de la reforma constitucional contaba con un Comité de Asuntos de Género y Generacionales en ambas Cámaras de su Parlamento —en el marco del nuevo esquema organizativo de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional—, creó un Comité de Derechos de Género que depende de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades y reemplaza el comité anterior. Para ahondar en el funcionamiento de estas instancias, resulta interesante tomar en cuenta las experiencias de México y Bolivia.

Las Comisiones de Equidad de Género en las Cámaras alta y baja del Congreso Nacional de México —que fueron creadas en el año 2000— cuentan con las mismas facultades que otras comisiones parlamentarias (Cuevas, s/f). Aun así, ambas están integradas mayoritariamente por legisladoras, las que constituyen veinticinco de sus veintisiete integrantes, en el caso de en la Cámara baja, y siete de sus ocho, en el del Senado. A pesar de que la función de las comisiones es la de transversalizar el enfoque de género en el conjunto de las materias tratadas por el poder legislativo nacional, solo una mínima parte de las iniciativas legislativas fueron enviadas a ellas: durante la LX Legislatura (2006-2009),

la comisión de la Cámara baja recibió treinta y seis (el 1,16 por ciento) de los más de tres mil proyectos legislativos; en veinte casos, fue la única comisión dictaminadora y, en los restantes, emitió su opinión. En cuanto a las temáticas tratadas por la comisión, casi dos tercios de las iniciativas proponían modificaciones a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Entre los cuatro proyectos de leyes nuevas, destacan dos sobre el tema de madres solteras. Solo dos proyectos resultaron aprobados por los plenarios de ambas Cámaras: una modificación a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (supresión del concepto “desamor” e inclusión del Distrito Federal en el cuerpo de la redacción) y a la Ley General de Educación, con el objetivo de “armonizar la legislación con una perspectiva de género para prevenir y erradicar la discriminación en contra de las mujeres y avanzar en la sensibilización que se le debe inculcar a los educandos en todo su proceso de formación educativa, a fin de que se respeten los derechos humanos de las mujeres y se pueda garantizar el acceso al derecho a la educación”.

Por otra parte, cabe mencionar una función importante que asumen estas comisiones:

México: evaluación del impacto del presupuesto en términos de género

Una tarea importante de las Comisiones de Equidad y Género es la de fomentar la información desagregada por sexo sobre el gasto público federal, a fin de crear las condiciones para una evaluación del impacto diferencial de los recursos públicos sobre mujeres y varones. De este modo, se elaboró desde la Legislatura LVIII un anexo a cada Presupuesto de Egresos Federales, desglosando los correspondientes montos en términos de sexo.

A diferencia del caso de México, los órganos destinados a velar por el enfoque de género en el Parlamento de Bolivia (Mokrani Chávez y Chávez León, s/f) son comités, es decir, instancias subordinadas a una comisión. Los mismos tienen la tarea de proveer insumos para investigaciones y aportar a la coordinación de acciones operativas. En la Cámara alta, el Comité de Asuntos de Género y Generacionales depende de la Comisión de Trabajo, Asuntos de Género y Generacionales; y el comité del mismo nombre de la Cámara baja funciona en el ámbito de la Comisión de Política Social. En ambos casos, las comisiones de referencia constituyen los órganos con facultad de dictaminar sobre los proyectos de ley presentados. Esta situación, en opinión de Mokrani Chávez y Chávez León (s/f), “no ha permitido encarar de manera compleja las estructuras de desigualdad que cimentan las relaciones sociales en el país y ha sido, por ello, fuertemente cuestionada”.

Aun así, una integrante del Comité de la Cámara baja enfatizó la importancia del trabajo realizado en su interior:

Yo he promovido modificaciones de leyes sustanciales para las mujeres y yo he presentado un informe positivo para las leyes como la eliminación de la violencia en razón de género y acoso político. Por aquí todos los proyectos a favor de la mujer han pasado con informes positivos, he socializado, he mandado conminatorios al poder ejecutivo para que avancen. (Legisladora, Bolivia)

Por el otro lado, existen comisiones específicas de *la mujer* en Costa Rica, Honduras y Guatemala, mientras que en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay las temáticas mencionadas están a cargo de comisiones con facultades decisorias sobre una variedad de asuntos.

En otro plano, cabe señalar que en la práctica las comisiones de *la mujer* también suelen ocuparse de cuestiones de igualdad de género, y las de género, de intereses y necesidades de mujeres. Es decir, el enfoque de trabajo de estas instancias depende primordialmente de la comprensión y visión que tienen sus integrantes sobre los asuntos a su cargo. En ambos casos queda a su criterio orientar su labor desde una perspectiva que privilegia la igualdad de género o que, por el contrario, coloca en su centro de atención cuestiones de mujeres, corriendo el riesgo de no promover de manera explícita y contundente cambios en las relaciones de género vigentes.

He sido integrante de esta comisión (de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia) desde mi incorporación a la Cámara de Diputados en diciembre de 2001. En ese momento, la presidencia de la comisión ni siquiera quería la inclusión de la palabra género en un proyecto de resolución porque afirmaba que ello quería implicar aborto. Obviamente, hubo avances desde ese entonces en relación con la perspectiva de algunas integrantes de la comisión y la presidencia ejercida en los períodos posteriores. Lamentablemente, ello no se ha traducido en una prolífica acción de esta comisión, que tiene como una de sus dificultades el no ser comisión cabecera de la mayoría de los proyectos. Esto quiere decir que los proyectos son girados en primer término a otra comisión y que [la comisión de Familia...] no puede expedirse hasta que esta lo haga. (Legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

El énfasis que puso en los últimos tiempos la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Parlamento peruano en temas de familia, niños y niñas, adolescentes, etcétera, significa un retroceso, y no es porque no valoremos a familia, sino porque estamos nuevamente invisibilizando la discriminación que hay hacia la mujer como sujeto social. (Legisladora, Perú, en Llanos, s/f)

Otro aspecto importante a considerar en este contexto es que en muchos casos las comisiones con facultades sobre esas temáticas no tienen funciones de cabecera, por lo cual los proyectos con contenido de género y/o intereses y necesidades de mujeres pueden ser girados también a otras, frecuentemente con una composición menos propicia para su tratamiento, en las cuales pueden quedar demorados, sin dictamen o nunca tratados. Los testimonios de una ex diputada argentina, una legisladora boliviana y una mexicana resultan ilustrativos al respecto.

Lo que hace [la falta de una comisión de género] es que los expedientes en relación a los derechos de las mujeres, generalmente sean caratulados con una primera comisión que no es [la de] Familia [Mujer, Niñez y Adolescencia]. Y [la comisión de] Familia ocupa un papel secundario, en vez de ser la cabecera. A lo mejor, si existiera una comisión específica en relación a los derechos de las mujeres, esa comisión tendría un protagonismo mucho más importante. [...] A veces, cuando no hay voluntad de la cabecera, la Comisión de Familia tiene poco para hacer, porque el expediente está en la otra [comisión]. Aborto no punible está en Salud; aborto legal está en Penal. (Ex legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

Algunos temas que nosotras impulsamos los toman muy en serio, como la Ley contra la Trata y Tráfico de Personas, porque esos temas aparecen muy bien. Pero en las otras [leyes que abordan la problemática de género] como que hay una resistencia. Todas las leyes que impulsamos siempre las mandan a más de dos comités, mientras que en otras no pasa lo mismo, solo van a uno. Entonces tú tienes que ir a lucharla en varias comisiones y eso es muy desgastante. Hay una serie de maniobras que utilizan. (Legisladora, Bolivia, en Mokrani Chávez y Chávez León, s/f)

Pese al importante esfuerzo que hace la comisión y que ha participado para que se aprueben leyes importantes [...], no participa en la discusión de todas las reformas que tienen que ver con el género, en parte porque la misma Mesa Directiva le da turno a otra comisión que tiene que ver con el tema principal del ordenamiento jurídico a reformar y en ocasiones no se solicita la opinión de la comisión o esta misma no solicita la ampliación de turno. (Legisladora, México)

En síntesis, la carencia de comisiones específicas que se dediquen a las citadas temáticas, junto con la superposición de competencias que suelen tener varias comisiones a la hora de dictaminar sobre ellas, dificulta considerablemente la labor de las legisladoras y los legisladores que desean avanzar en la legislación con contenido de género.

Ante las dificultades de introducir el enfoque de género de forma transversal en el trabajo de los Congresos nacionales y en consideración de la frecuentemente escasa información técnica de la cual se dispone a estos fines, destaca la creación de la Unidad Técnica para la Igualdad y Equidad de Género (UTIEG), en Costa Rica, y el Centro de Estudio para el Adelanto de las Mujeres, en México.

México: Centro de Estudio para el Adelanto de las Mujeres (CEAMEG)

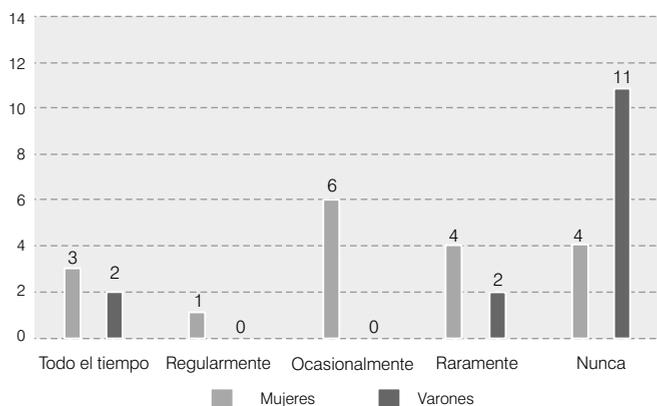
Desde su fundación, en agosto del 2005, el CEAMEG se dedica fundamentalmente a tres líneas de investigación: presupuestos públicos con enfoque de género, la participación política de las mujeres y avances en la armonización legislativa. Un informe cuantitativo de las actividades realizadas por el CEAMEG, al final de la Legislatura LX, evidencia que esta instancia ofreció 428 servicios de información a las y los parlamentarios, entre ellos 65 fueron dictámenes, 35 investigaciones, 49 análisis, 18 integración de sistemas de información, 3 desarrollo de indicadores, 9 capacitaciones y asesorías y 98 materiales e informes (Cuevas, s/f).

Costa Rica: la Unidad Técnica para la Igualdad y Equidad de Género (UTIEG)

En 2009, la Asamblea Legislativa creó la Unidad Técnica para la Igualdad y Equidad de Género (UTIEG), dependiente de la Dirección Ejecutiva de la Asamblea (García Q., s/f). La misión de esta unidad es: "Promover, planificar, proponer, coordinar, orientar, fortalecer y dar seguimiento a la transversalización de género en los procesos legislativos promoviendo la igualdad de oportunidades y de derechos entre los hombres y las mujeres". Su visión es "ser una unidad técnica modelo que promueve políticas públicas en pro de la igualdad y equidad de derechos, beneficios y oportunidades entre hombres y mujeres, fomentando la transversalización de la perspectiva de género en todos los procesos de la Asamblea Legislativa". Entre los objetivos de la unidad se encuentran los de "brindar una asesoría especializada en género a todas las dependencias técnicas —administrativas y legislativas— para la transversalización de género en sus procesos legislativos" y "crear estrategias de comunicación y coordinación con la sociedad civil e instituciones que faciliten la participación social en la transversalización de género en los diferentes procesos de la Asamblea Legislativa".

La importancia que poseen esas instancias también se evidencia a la luz de las respuestas obtenidas ante una pregunta del cuestionario C que buscaba conocer la percepción de los y las representantes respecto de la disponibilidad de datos desagregados por sexo, insumo de particular relevancia para la inclusión de la perspectiva de género en el trabajo parlamentario. Diez de las dieciocho legisladoras que respondieron a esta pregunta opinaron que esta información falta siempre, ocasional o regularmente. En cambio, solo uno de los catorce legisladores masculinos encuestados percibió esta carencia en los mismos términos de las legisladoras.

Gráfico 2: Falta de datos desagregados por sexo



Fuente: elaboración propia con datos del cuestionario C.

En función del conjunto de los aspectos señalados, resultaría recomendable que los Congresos nacionales de la región analicen la oportunidad de instrumentar en su interior comisiones permanentes de género con facultades amplias para dictaminar sobre todos

los aspectos que corresponden a esta dimensión, así como, también, la de crear unidades técnicas capaces de proveer los conocimientos específicos requeridos para la consideración sistemática del enfoque de género en todos los ámbitos legislativos. Mientras tanto, sería de suma importancia que al menos realicen un esfuerzo de producir información desagregada por sexo.

3.3 La organización entre legisladoras

Las legisladoras siguen constituyendo una minoría en los Congresos nacionales de la región. En la mayoría de los países de América Latina se observa la celebración de alianzas de distinta índole entre las representantes, a causa de situaciones en el trabajo parlamentario que resultan discriminatorias para ellas y del moderado interés que muestra la mayoría de sus pares masculinos en el debate y la sanción de proyectos de ley con contenido de género. Algunas de estas alianzas son cortas, es decir, delimitadas a asuntos específicos, mientras que otras permanecen en el tiempo.

Más allá del éxito que demuestran estas experiencias en cada caso particular, el trabajo conjunto entre legisladoras, que frecuentemente trasciende las fronteras partidarias, constituye un aspecto de suma importancia. Asimismo, estos esfuerzos condujeron en varios países a la creación de instancias interpartidarias, tal como lo demuestra la tabla 10.

Tabla 10: Organizaciones de parlamentarias en los Congresos nacionales de América Latina

País	Cámara baja/única	Cámara alta
Argentina	NO	Banca de la Mujer
Bolivia	Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (Umpabol)	Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (Umpabol)
Brasil	Bancada Femenina	Bancada Femenina
Chile	NO	NO
Colombia	NO	Comisión Accidental para el Trabajo por la Equidad de Género de los Derechos Sociales, Políticos, Laborales y la Salud Mental, Sexual y Reproductiva de la Mujer
Costa Rica	NO	
Ecuador	Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres (hombres y mujeres)	
El Salvador	NO	
Guatemala	Bancada de Mujeres	
Honduras	NO	
México	NO	

CONTINÚA →

CONTINUACIÓN →

Tabla 10: Organizaciones de parlamentarias en los Congresos nacionales de América Latina

País	Cámara baja/única	Cámara alta
Nicaragua	NO	
Panamá	NO	
Paraguay	NO	NO
Perú	Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP)	
República Dominicana	NO	NO
Uruguay	Bancada Bicameral Femenina (BBF)	
Venezuela	NO	NO

Fuente: elaboración propia con datos del cuestionario A; Cuevas, s/f; Llanos, s/f; Marx y Borner, s/f; Mokrani Chávez y Chávez León, s/f; National Democratic Institute e IDEA Internacional, 2010.

Estas *bancadas de mujeres* poseen variadas formas institucionales y facultades. Los siguientes ejemplos nacionales son ilustrativos al respecto.

La Banca Femenina del Senado argentino (Marx y Borner, s/f) tiene el estatus de una comisión especial cuyos objetivos se centran en “el asesoramiento, la consulta, el control y monitoreo de las leyes, políticas y actos del Estado relacionados con la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones”. Como comisión especial, tiene una duración de un año, plazo que puede ser prorrogado. Por otra parte, no dispone de un presupuesto propio y tampoco tiene la competencia de dictaminar sobre proyectos, facultad que poseen las otras comisiones.

La Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (Umpabol), creada en 1997 mediante dos resoluciones del Senado y la Cámara baja respectivamente, no dispone de un presupuesto o de personal y tampoco tiene la competencia de dictaminar sobre proyectos legislativos. Más allá de estas limitaciones, en la apreciación de Mokrani Chávez y Chávez León (s/f), “Umpabol se ha constituido en un interesante espacio de articulación de demandas y de acción conjunta en pro de la equidad de género del trabajo legislativo”.

En México Cuevas, s/f, país donde fracasó el intento de formar una bancada femenina, durante la Legislatura LX se creó una bancada feminista no formal, lo cual permitió que diputadas de siete grupos partidarios impulsaran de manera conjunta leyes y debates en el Congreso, experiencia reseñada de la siguiente manera por una ex diputada:

[...] diputadas que nos identificábamos claramente con una identidad feminista y con causas compartidas en ese sentido generamos una suerte de “bancada feminista”, que tenía una representación en la Junta de Coordinación Política, que negociaba directamente nuestros temas. Fue una bancada no formal pero que sí realizaba trabajo interpartidista coordinado. Hubo temas en los que logramos avanzar incluso más allá de lo que se podía hacer desde la Comisión

de Equidad y Género. Esta bancada sirvió para parar intentos de retrocesos que hubo en la legislatura, sobre todo vinculados a derechos sexuales y reproductivos. Ex legisladora mexicana entrevistada en Cuevas s/f)

En el Perú (Llanos, s/f), se constituyó en 2006 la Mesa de Mujeres Parlamentarias (MMPP) como una instancia de diálogo y concertación interpartidaria de la cual forman parte todas las legisladoras. La MMPP cuenta con un Comité de Coordinación, integrado por una delegada de cada partido político representado en el Congreso y una presidenta. Esta instancia no forma parte de la estructura orgánica del Congreso y, también, carece de una partida del presupuesto. Un rasgo importante del trabajo de la MMPP constituye su labor para promover el diálogo con la sociedad civil y sus organizaciones de mujeres.

A pesar de las diferencias señaladas en las formas organizativas y de las atribuciones de las *bancadas femeninas*, en cuanto a sus fortalezas y debilidades pueden trazarse algunas tendencias en común. En cuanto a las dificultades que suelen enfrentar las citadas instancias en su trabajo, sobresale en todos los casos la falta de presupuestos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Otro punto crítico puede surgir en virtud de su composición interpartidaria. Si bien la misma constituye una fortaleza particular, también se observan situaciones en las cuales las diferencias políticas (partidarias) dificultan arribar a consensos.

La sujeción de ellas a los lineamientos propios de sus partidos, en los que en algunos casos no tienen políticas ni lineamientos claros y reales de aplicar criterios de equidad de género [constituye un problema]. (Legisladora, Colombia, en el cuestionario C)

Otro factor que obstaculiza la labor de las bancadas femeninas estaría dado por una sobrecarga de trabajo de las legisladoras, la cual redundaría en la “falta de tiempo para institucionalizar debates, reuniones o jornadas de trabajo” (legisladora, Colombia) y en una “multiplicidad de frentes de trabajo que tenemos que atender las pocas legisladoras que integramos el Parlamento y que no es fácil coordinar agendas entre las dos Cámaras” (legisladora, Uruguay, en el cuestionario C).

A pesar de las citadas limitaciones, puede destacarse que —según las percepciones de la mayoría de las legisladoras entrevistadas o encuestadas— sus alianzas han aportado en forma significativa a la visibilización de cuestiones de género y a una ampliación de la agenda política en esta dimensión, mediante la promoción de proyectos legislativos emblemáticos (leyes de cuotas y acerca de violencia de género, para mencionar solo dos ejemplos).

Otro tema de debate en este contexto es el de la relación entre las comisiones de mujeres o de género y las bancadas femeninas. Si bien existe una amplia potencialidad de que ambas instancias obren de manera complementaria, también pueden aparecer tensiones entre ellas.

A modo de ejemplo, puede citarse el caso del Perú. Según lo expresado por la presidenta de su Comisión de la Mujer, sería deseable unificar el trabajo de la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas y el de la Comisión de la Mujer. En la percepción de la citada entrevistada, el actual funcionamiento de ambas instancias daría la impresión de haber partido de la Comisión de la Mujer.

Yo considero que ambas instancias deben estar agrupadas y deberían ir de la mano [...]. Quizás sería mejor que en la Comisión se pueda involucrar a todas las congresistas. (Legisladora, Perú, en Llanos, s/f)

También es pertinente señalar que en el caso de Bolivia se busca integrar la Unión de Mujeres Parlamentarias en la estructura orgánica de la Asamblea Legislativa Plurinacional (Mokrani Chávez y Chávez León, s/f) a fin de que

la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia se constituya en Comisión de transversalización de género dentro de la estructura de la Cámara de Diputados, y forme parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional, con el fin de promover la equidad de género e igualdad de oportunidades entre parlamentarias y parlamentarios. (Art. 1 de la propuesta de Reglamento Interno de Umpabob)

Finalmente, en Argentina, donde se debate la creación de una bancada femenina en la Cámara baja con atribuciones similares a las que posee la del Senado, el testimonio de una legisladora pone en duda la eficiencia de tal iniciativa.

Y yo, particularmente, tengo mis reparos en términos de armar institucionalmente una [bancada de la mujer]. Si fuera una comisión permanente de género, sí. [...] Y la comisión permanente de género yo creo que sería interesante, a mí me parece que sería absolutamente interesante, pero no creo que se logre. Dudo que los partidos, en general, o que los bloques banquen esa modificación. Te van a tirar la banca de la mujer [...]. (Legisladora, Argentina)

En síntesis, en la actualidad las comisiones y las *bancadas de mujeres* cumplen funciones diferenciales. Mientras que las primeras tienen competencias formalizadas en los reglamentos internos de las Cámaras, las segundas suelen constituir ámbitos de coordinación interpartidaria en las que las legisladoras participan de manera voluntaria. Si bien la referida relación entre las comisiones y las organizaciones de legisladoras puede implicar puntos de tensión que deben abordarse en consideración de cada particularidad nacional, la existencia de ambos espacios también brinda potencialidades para llevar adelante acciones complementarias en pos de la integración del enfoque de género en el trabajo legislativo.

3.4 La ampliación de la agenda parlamentaria en términos de género

La inclusión más significativa de mujeres en la mayoría de los Parlamentos de la región ha permitido ampliar y enriquecer las agendas legislativas. Si bien las parlamentarias suelen legislar en función de una multiplicidad de focos representativos, su labor también fomentó de manera considerable el debate y la promoción de proyectos de ley con contenido de género y/o de derechos de mujeres. Más allá de las dificultades que deben enfrentar con frecuencia a la hora de impulsar tales iniciativas, en los últimos años se sancionaron algunas leyes de envergadura en la temática de referencia. Los ejemplos presentados en la tabla 11 dan cuenta de algunas de las que pertenecen al período contemplado por el estudio.

Tabla 11: Ejemplos de leyes con contenido de género o derechos de mujeres sancionadas (2007 y 2009)

País	Leyes sancionadas
Argentina ¹	Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (Ley 26.364), sancionada en abril de 2008. Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (Ley 26.485), sancionada en marzo de 2009.
Bolivia ²	Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (marzo de 2006): el Art 15 (Equidad de Género) estipula que en "la postulación de constituyentes deberá existir alternancia, tanto en la lista de circunscripción territorial como en la plurinomial", lo cual permitió un 34,51% de participación de mujeres en la Asamblea Constituyente. La nueva constitución nacional de 2008 que declara en su Artículo 26: "Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres". Ley de Régimen Electoral Transitorio (2009), que introduce una cuota del 50% por cada sexo en las listas electorales de circunscripciones plurinominales.
Colombia ³	Ley 1257 de 2008, "por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres, se reforman los Códigos Penal y de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones".
Costa Rica ⁴	Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres (No. 8589), sancionada en 2007. Reforma del Código Electoral (No. 8765), sancionada en 2009: introducción de principios de participación por sexo y paridad.
México ⁵	Modificación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (supresión del concepto "desamor" e inclusión del Distrito Federal en el cuerpo de la redacción), sancionada en 2009. Modificación de la Ley General de Educación (aprobada en 2009) con el objetivo de "armonizar la legislación con una perspectiva de género para prevenir y erradicar la discriminación en contra de las mujeres y avanzar en la sensibilización que se le debe inculcar a los educandos en todo su proceso de formación educativa, a fin de que se respeten los derechos humanos las mujeres y se pueda garantizar el acceso al derecho a la educación".

CONTINÚA →

CONTINUACIÓN →

Tabla 11: Ejemplos de leyes con contenido de género o derechos de mujeres sancionadas (2007 y 2009)

País	Leyes sancionadas
Perú ⁶	Ley de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (Ley 28893), promulgada en 2007. Ley 29083 (2007), que modifica la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto: establece que en la evaluación de la ejecución del presupuesto público cada entidad deberá incorporar en su análisis la incidencia en políticas de equidad de género. La Ley 29409 (2009) otorga cuatro días consecutivos de licencia remunerada y obligatoria a los trabajadores de la administración pública y privada, en los casos en que su cónyuge o conviviente dé a luz. Ley 29282 (2008): modifica la Ley de Violencia Familiar y prohíbe la conciliación en instancias policiales, sanciona medidas de protección inmediata, crea un Registro de Víctimas y Agresores, y tipifica las acciones de esta naturaleza como delitos en el Código Penal, incrementando las penas. Ley 29360 (2007): creación del Servicio Nacional de Defensa de Oficio a cargo del Ministerio de Justicia para víctimas de violencia familiar o sexual. Ley 28970 (2007): creación del Registro de Deudores Alimentarios.
Uruguay ⁷	Ley N° 18.104 del 15/03/2007. Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. Ley N° 18.246 del 21/12/2007. Régimen de Unión Concubinaria, derechos y obligaciones. Ley N° 18.436 del 12/12/2008. Reducción del Horario de Trabajo para la Madre Adoptiva. Leyes Nos. 18.476 del 03/04/2009 y 18.487 del 15/05/2009 relativas a la integración por ambos sexos de las listas electivas. Ley N° 18.561 del 11/09/2009 sobre Acoso Sexual.

Fuentes: (1) Marx y Borner, s/f; cuestionario A;
 (2) Mokrani Chávez y Chávez León, s/f;
 (3) cuestionario A;
 (4) García Q., s/f; cuestionario A;
 (5) Cuevas, s/f; cuestionario A;
 (6) Llanos, s/f; cuestionario A;
 (7) cuestionario A.

3.5 El posicionamiento de legisladores masculinos frente a iniciativas de ley con contenido de género

En una sección anterior del presente informe se aludió a la vigencia de una división sexual del trabajo parlamentario en los Congresos nacionales de la región. En este contexto, un aspecto interesante a indagar es en qué medida los proyectos legislativos con contenido de género constituyen asuntos que despiertan un interés compartido por mujeres y varones.

Con respecto a este interrogante, el análisis de la información relevada en el marco de la presente investigación permite afirmar que tanto la introducción de temáticas de género como las de intereses y necesidades de mujeres en la agenda legislativa, en todos los

países de la región, suele ser primordialmente el resultado de proyectos promovidos por legisladoras. El rol que cumplen sus pares masculinos en este plano se limitaría con frecuencia a la prestación de apoyo o de acompañamiento a estas iniciativas, aunque también puedan existir excepciones a esta regla. En algunos casos se señaló que en el mencionado posicionamiento de los legisladores interviene el hecho de que en la actualidad “es políticamente correcto no oponerse” (legisladora, Chile) a iniciativas con contenido de género. Es decir, hay legisladoras que perciben que el enfoque de género todavía no ha penetrado en el pensamiento político de sus colegas masculinos.

Falta conocimiento y conciencia sobre la importancia de estos temas en la mayoría de los parlamentarios. (Legisladora, Colombia, en el cuestionario C).

No se han sensibilizado y creo que muchas veces es falta de información. No se dan ni tiempo. (Legisladora, Bolivia)

La falta de conocimiento, conciencia, interés o información que demostrarían muchos legisladores en la temática exige a las legisladoras que promueven estas iniciativas realizar enormes esfuerzos para explicar y negociar sus proyectos en la materia y, en algunos casos, idear estrategias para llevarlos adelante que ellas mismas evalúan de manera crítica.

Y la estrategia ha sido en lo que para nosotras [...] es sustancial avanzar —la agenda de género—, bueno, lo hemos hecho resignando nuestra palabra, resignando nuestro debate político dentro del pleno y resignando también el tiempo y, además, poniendo el tema como último tema, cuando ya están todos cansados y agotados y no nos pueden pelear más y ya se quieren ir todos a su casa. [...] Yo acuerdo con todos los bloques que nadie habla, ni yo como miembro informante ni nadie opinando, dando sus posiciones políticas sobre el proyecto a votar. [...] Se pone el proyecto de ley, se lo somete al pleno, no hay uso de la palabra [...]. Por supuesto que está avisado el presidente de la Cámara: “Mirá, no te puse a nadie para hablar, así que solo tenés que ponerlo a consideración del pleno”. Se pone a consideración del pleno. En general, bueno, no hemos tenido ningún rechazo, hemos tenido solo avances en ese sentido. (Legisladora, Argentina, en Marx y Borner, s/f)

Frente a este panorama, muchas entrevistadas coincidieron en señalar que hay que “educar a los hombres para tener equidad” (legisladora, México), apreciación que fue compartida por un representante colombiano:

En muchos casos los principales obstáculos al momento de integrar la igualdad de género son la poca importancia que genera este tema frente a temas que tienen un impacto social, económico y ético dentro de la sociedad [...] Por lo tanto es importante concientizar no sólo a la sociedad sino a los órganos parlamentarios para incentivar la protección e igualdad de género. (Legislador, Colombia, en el cuestionario C)

El siguiente testimonio ilustra con claridad la importancia que reviste para el desarrollo de las democracias un mayor involucramiento de los legisladores en las citadas temáticas:

Hay que pensar cómo enamorarlos porque sí hay algunos temas en los que escuchan como sucedió con la Ley contra la Trata y Tráfico de Personas. Se sumaron a la iniciativa y se dieron cuenta que realmente era para el bien de todos. Creo que hay que incluirlos y hacer que nuestros temas sean sus temas también. Como lo que son, temas de democracia, de inclusión, de mejora para todo el país y no solamente para las mujeres. (Legisladora, Bolivia)

4. Algunas apreciaciones acerca del rol predominante que tienen los partidos políticos para asegurar una participación equitativa de mujeres y varones en el ámbito de la política institucional

A la hora de analizar las responsabilidades que caben a los partidos políticos para asegurar una participación equitativa de mujeres y varones en el ámbito de la política institucional, conviene recordar que estas organizaciones tienen entre sus funciones el reclutamiento de candidatos y candidatas a cargos electivos y la confección de las listas electorales. Asimismo, elaboran plataformas electorales, programas de gobierno o principios programáticos, en los cuales expresan sus lineamientos, objetivos y prioridades políticas. Por otra parte, en sus cartas orgánicas definen sus principios éticos y de funcionamiento.

En el marco del trabajo parlamentario, las bancadas o partidos políticos están a cargo —entre otros asuntos— de la negociación y decisión de la integración de las instancias de conducción y del orden de las prioridades políticas a incluir en las agendas legislativas.

A partir de la información disponible para la elaboración del presente informe, solo se pueden abarcar algunas de las dimensiones arriba mencionadas. En primer lugar, cabe señalar que seis de las ocho bancadas que respondieron al cuestionario B afirmaron haber adoptado medidas afirmativas para promover el acceso de mujeres a sus Parlamentos nacionales. En este contexto, es oportuno recordar que estas medidas en los países que cuentan con cuotas femeninas o de género no suelen depender de la voluntad de los partidos políticos, dado que las mismas en la mayoría de los casos son obligatorias por ley. También es importante señalar que en varios de esos países no se suele cumplir las disposiciones legales respecto de la inclusión de un porcentaje mínimo de mujeres en las listas electorales, mientras que en otros este piso se convierte en un techo, tal como lo parecen sugerir los resultados electorales¹⁸. Asimismo, se registraron prácticas de ciertos partidos políticos destinadas a *obligar* a legisladoras electas a renunciar a sus escaños para ceder sus lugares a suplentes masculinos¹⁹.

Cuotas voluntarias a partir de modificaciones de estatutos partidarias

Por otra parte, cabe señalar que algunos partidos políticos instituyeron cuotas voluntarias, las que promueven la inclusión de ciertos porcentajes de mujeres en sus listas electorales en países que no cuentan con cuotas legales. Otros elevan los porcentajes mínimos por encima de los estipulados por las leyes electorales, en aquellos países en que rigen cuotas legales²⁰.

En otro plano, la composición por sexo de las instancias de conducción y decisión parlamentaria²¹ indica todavía una limitada voluntad de las bancadas partidarias de abstraerse del sexo de las personas a la hora de decidir quiénes de ellas cumplen mejores condiciones para liderar estos espacios. De este modo, a los partidos políticos y a sus bancadas se les plantea el desafío de concretizar sus principios de igualdad de género en la asignación de los mencionados cargos²².

Respecto de las facultades que tienen los partidos o bancadas políticos en los Congresos nacionales de la región para promover, frenar o rechazar proyectos legislativos destinados a fomentar la igualdad de género o atender intereses y necesidades de mujeres, cabe recordar que estas iniciativas, a nivel regional, suelen ser impulsadas primordialmente por legisladoras a partir de la celebración de alianzas interpartidarias²³.

Finalmente, los estatutos internos de cada una de las Cámaras que integran los Congresos nacionales de América Latina también constituyen un reflejo de la voluntad de las bancadas políticas de adecuar sus reglas en función de promover mayores niveles de equidad de género en el trabajo legislativo. Tal como se pudo observar a partir de las distintas realidades nacionales de la región, los reglamentos internos parlamentarios no suelen incluir cláusulas al respecto²⁴.

En síntesis, los partidos o bancadas políticos cumplen una función fundamental al velar por la igualdad de género en la política institucional. Las notables deficiencias que demuestran en el nivel regional ante esta responsabilidad constituyen uno de los principales desafíos a sortear en esta perspectiva.

5. Conclusiones

El notable incremento en la participación cuantitativa promedio de mujeres en los Parlamentos nacionales en América Latina es, en buena parte, consecuencia de la introducción de leyes de cuotas femeninas o de género en una docena de sus países. Teniendo en consideración que en todos los países latinoamericanos que cuentan con más del 20 por ciento de legisladoras en sus Parlamentos rigen leyes de estas características, la implementación de estas medidas puede comprenderse en términos de una de las principales buenas prácticas destinadas a promover la inclusión más sistemática de mujeres en los poderes legislativos. Aun así, queda mucho por hacer y no solo en aquellos países que todavía no introdujeron cuotas de género para candidaturas a sus Congresos nacionales. Ante el bajo nivel de eficiencia que demuestran esas normas en varios países latinoamericanos, resulta evidente la necesidad de perfeccionar las respectivas leyes vigentes —con especial atención en su adecuación a cada sistema electoral—, velar por su correcta aplicación y revisar las prácticas partidarias en este asunto. Por otra parte, si bien las cuotas definen porcentajes mínimos de mujeres a incluir en las listas partidarias, los mismos suelen traducirse en techos para su participación en los Parlamentos nacionales, lo cual remite a la necesidad de evaluar la oportunidad de bregar por la introducción de cuotas paritarias. En esta dirección, los casos de Bolivia, Costa Rica y Ecuador constituyen ejemplos a considerar.

Las mujeres, en el marco de su mayor inclusión en parte de los Parlamentos nacionales de la región, comenzaron a acceder a algunos niveles de conducción y decisión parlamentaria. En especial, las comisiones parlamentarias ostentan en varios países una proporción de legisladoras a cargo de sus presidencias y vicepresidencias, la cual refleja su participación porcentual en las respectivas Cámaras. En otras, no obstante, se mantiene una sobre-representación de los legisladores en estos cargos, siempre solo tomando en consideración su presencia proporcional en cada Cámara. Por otra parte, únicamente Chile y Uruguay cuentan actualmente con presidentas de sus Cámaras bajas y, en ningún país, la presidencia de una Cámara alta está a cargo de una senadora. Ante este escenario, debe considerarse que en los reglamentos internos de las Cámaras que integran los Parlamentos de los países analizados no se identificó normas tendientes a asegurar el acceso equitativo de legisladoras y legisladores a sus cargos de conducción y decisión. A la luz de la información expuesta, resultaría oportuno introducir medidas de acción afirmativa en esta dirección.

El análisis de las reglas formales que regulan las condiciones de trabajo de legisladores y legisladoras en la región sugiere que las mismas tampoco se adecuaron a la creciente presencia de mujeres en los Congresos nacionales en la medida en que no prevén la

promoción de la igualdad de género entre sus integrantes. A modo de ejemplo, cabe mencionar que las licencias por maternidad y paternidad —que suelen regularse exclusivamente en función de las disposiciones de las leyes generales de contratación de trabajo— proveen pre y posnatales maternas de varias semanas y paternas de pocos días. Es decir, los Congresos nacionales de la región no desarrollaron políticas propias y/o ejemplares, orientadas a la promoción de una maternidad y paternidad compartida. Adicionalmente, en ninguno de los países contemplados en el presente estudio se estipula la institución de reemplazos durante la vigencia de las licencias. Esta situación resulta especialmente compleja para las legisladoras, quienes, en algunas ocasiones, se ven obligadas a interrumpir las mismas. Una buena práctica a tomar en cuenta en esta dirección está dada por la iniciativa de una diputada costarricense que solicitó al Tribunal Supremo de Elecciones que nombre a un o una suplente durante su ausencia por motivo de licencia de maternidad, aunque el Tribunal se haya declarado incompetente en la materia.

La falta de prestaciones de guardería infantil y de disposiciones para madres lactantes en la mayoría de los casos comprendidos en este estudio, junto con los horarios del trabajo parlamentario, los cuales suelen ser prolongados y caracterizados por sesiones plenarias nocturnas y períodos no adaptados a los calendarios escolares, constituye un problema serio para conciliar la vida laboral con la familiar. Es sabido que estas circunstancias, consecuencia de la todavía existente división sexual del trabajo en las sociedades de la región (y no solo en ellas), afectan particularmente a las mujeres. Queda planteado el desafío de debatir sobre medidas capaces de adecuar las condiciones de trabajo específicas en los Parlamentos a las obligaciones de representantes con personas a su cargo. Los ejemplos de México y Perú pueden ser útiles en este contexto.

Finalmente, solo en casos muy excepcionales, las normativas internas de los Congresos nacionales incluyen dispositivos dirigidos a asegurar el empleo de un lenguaje inclusivo en términos de género. En la práctica, esta carencia suele traducirse en formas de comunicación propias de un escenario imaginario en el cual la esfera pública pertenecería a los varones. Las mismas resultan ofensivas para las legisladoras y para el conjunto de las mujeres que, cabe recordar, forman parte mayoritaria de la población en los países considerados. En este sentido, las iniciativas de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú podrían constituir prácticas orientadoras.

La carencia en las normas formales de los Congresos nacionales para regular condiciones de trabajo desde una perspectiva que promueve la igualdad de género entre sus integrantes resulta particularmente problemática a la luz de la incidencia que tienen las reglas informales en este plano. Entre ellas destacaron las siguientes situaciones que tienden a resultar discriminatorias para las legisladoras: la predominancia de la autoridad masculina en este

ámbito y los persistentes prejuicios acerca de una supuesta menor competencia femenina en el trabajo parlamentario, los cuales, entre otros aspectos, *obligan* a las representantes a trabajar más y mejor que sus colegas masculinos para poder llevar adelante sus propósitos legislativos.

Este escenario, que no es ajeno a la situación socio-cultural de los países analizados, evidencia con claridad que los cambios sociales suelen ser lentos y, por lo tanto, requieren normas que los orienten. Los poderes legislativos tienen especial responsabilidad en este tema. En virtud de ello, resultaría sumamente recomendable que los Congresos nacionales introduzcan modificaciones en sus reglamentos internos, dirigidos a mostrar su voluntad de aportar a la ampliación de la democracia, y que promuevan con más ímpetu las iniciativas de ley con contenido de género.

En consonancia con lo arriba mencionado, la investigación llevada adelante de manera conjunta por la Unión Interparlamentaria e IDEA Internacional también incluyó dimensiones tendientes a indagar en qué medida en el seno de los Congresos nacionales de la región se produce y reproduce la división sexual de trabajo. En este sentido, el análisis de la composición por sexo de determinadas comisiones, seleccionadas por la investigación de referencia a estos fines, parece indicar que en la mayoría de los Parlamentos varones y mujeres suelen cumplir funciones diferenciadas, las cuales guardan cierta relación con los imperativos sociales formulados en función del género de las personas.

En algunos de los Congresos nacionales se comenzó a instrumentar comisiones con facultades de velar por la introducción de la igualdad de género en las iniciativas legislativas. En otros, la práctica indicaría una tendencia de ubicar esta cuestión en comisiones que se expiden en función de un conjunto de cuestiones tradicionalmente relacionadas con responsabilidades de mujeres. Las mismas, en muchos casos, ni siquiera constituyen *comisiones cabeceras*. La implementación de las instancias arriba mencionadas en el conjunto de los Parlamentos de la región profundizaría de manera considerable la ampliación de las democracias.

Ante el actual panorama, las alianzas que celebran diputadas y senadoras más allá de las fronteras partidarias de sus respectivos países parecen ser una de las mejores prácticas en perspectiva de promover proyectos de ley con contenido de género y/o de intereses y necesidades de mujeres. En algunos casos, estas alianzas se traducen en instancias de cierto nivel de formalización bajo la denominación de *bancadas femeninas*. Las mismas suelen tener diferentes reglamentos y competencias en el concierto de los Congresos nacionales. Aun así, todas tienen algunos rasgos en común. Constituyen espacios de suma importancia para impulsar proyectos de ley en la citada temática y, también, en materia de ciertas políticas sociales. Otra particularidad que comparten es la referida a las

deficiencias de los presupuestos que tienen a su alcance para desenvolverse con eficacia en estas cuestiones.

La presencia más significativa de mujeres en la mayoría de los Congresos nacionales de América Latina ha permitido ampliar y enriquecer las agendas legislativas. Además, en los últimos años se sancionaron algunas leyes de envergadura en la temática de género y derechos de mujeres.

El posicionamiento de los legisladores masculinos frente a estas iniciativas de ley constituyó otro punto de atención de la investigación. La evidencia recogida parece indicar que estos proyectos suelen ser impulsados principalmente por legisladoras, quienes, con frecuencia, deben enfrentarse a la indiferencia de la mayoría de sus pares masculinos. En este contexto, podría ser de utilidad la realización de acciones de sensibilización y capacitación para legisladores y legisladoras sobre el significado del enfoque de género y acerca de la importancia de su introducción en el trabajo parlamentario.

El presente informe no puede concluir sin hacer referencia a la responsabilidad que les corresponde a los partidos y bancadas políticos en todas las cuestiones tratadas, debido a las funciones primarias que tienen en ellas. Si bien la mayoría de ellos manifestó haber incluido en sus estatutos medidas orientadas a aportar a la generación de mayores niveles de equilibrio entre mujeres y varones en el ejercicio del poder político, los resultados de la presente investigación parecerían indicar la necesidad de que traduzcan estas intenciones en resultados más palpables. Por otra parte, cabe señalar que algunos partidos han implementado cuotas femeninas o de género voluntarias. Estas medidas son de particular relevancia en países en los cuales no rigen cuotas legales. Asimismo, en otros casos, estas iniciativas permitieron elevar el porcentaje mínimo de mujeres a incluir en las listas electorales por encima de lo estipulado por las cuotas legales.

En síntesis, en los últimos años se ha alcanzado avances significativos para lograr mayores niveles de equilibrio en el acceso de mujeres y varones en varios Parlamentos de la región y, en cierta medida, a sus instancias de conducción. Aun así, las legisladoras siguen enfrentándose a situaciones de desventaja que obstaculizan el desarrollo de su labor. Este fenómeno, en conjunto con las prácticas partidarias y el todavía débil desarrollo de medidas dirigidas a jerarquizar y transversalizar el enfoque de género en los Congresos nacionales, plantea diversos desafíos a sortear en el camino hacia la configuración de Parlamentos equitativos en términos de género.

Anexo: Material empleado para la elaboración del informe

El informe se elaboró principalmente sobre la base de respuestas obtenidas a los cuestionarios A, B y C y de la información proporcionada por estudios de caso y entrevistas personales; adicionalmente se consultaron algunas fuentes en Internet que se detallan en este anexo.

1. Respuestas a los cuestionarios

Una base para la elaboración de los datos de este informe son las respuestas de los siguientes Parlamentos nacionales, bancadas partidarias, legisladoras y legisladores (www.gender-parliaments.org):

Cuestionario A. Autoridades de los Congresos nacionales

Argentina	Cámara baja
Bolivia	Cámara baja
Chile (2)	Cámara alta y baja
Colombia	Cámara baja
Costa Rica	Cámara única
México	Cámara alta
Perú	Cámara única
Uruguay	Cámara alta

Cuestionario B. Bancadas partidarias

Chile	Democracia Cristiana
Colombia	Movimiento de Integración Regional (IR)
Colombia	Movimiento Político Mira
Colombia	Partido Conservador Colombiano
Colombia	Partido Opción Centro Circunscripción Especial Minorías
Colombia	Partido Político Apertura liberal
Costa Rica	Fracción Unidad Socialcristiana
México	Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN)
México	Partido de la Revolución Democrática (PRD)
Nicaragua	Frente Sandinista para la Liberación
Uruguay	Bancada Bicameral Femenina

Cuestionario C. Parlamentarias/os individuales

Brasil (1)	Cámara alta	1 mujer
Chile (2)	Cámara baja	2 mujeres
Colombia (19)	Cámara alta y Cámara baja	6 mujeres, 13 varones
Costa Rica (6)	Cámara única	3 mujeres, 3 varones
México (2)	Cámara alta	2 mujeres
Nicaragua (1)	Cámara única	1 varón
Perú (1)	Cámara única	1 varón
Uruguay (2)	Cámara alta	2 mujeres

2. Entrevistas personales realizadas por Beatriz Llanos

Argentina:	Diputada (octubre de 2008)
Bolivia:	Senador (septiembre de 2009)
	Diputada (septiembre de 2009)
Chile:	Diputado (octubre de 2009)
	Diputada (octubre de 2009)
Costa Rica:	Parlamentaria (octubre de 2009)
Colombia:	Representante (septiembre de 2009)
	Representante (septiembre de 2009)
México:	Senadora (octubre de 2009)
Perú:	Congresista (octubre de 2009)
	Congresista (junio de 2009)
Uruguay:	Diputado (octubre de 2009)
	Senadora (julio de 2009)

3. Estudios de caso

Cuevas, Daptnhe. *Parlamentos sensibles al género. Estudio de caso en México.*

García Q., Anabel Isabel. *Estudio de caso. Incorporación de la dimensión de género en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.*

Llanos, Beatriz. *Más mujeres, ¿más igualdad? Estudio de caso sobre la sensibilidad al género del Parlamento peruano.*

Marx, Jutta y Borner, Jutta. *El Congreso nacional de la Argentina y sus niveles de inclusión en términos de género. Un estudio de caso.*

Mokrani Chávez, Dunia y Chávez León, Patricia. *Investigación sobre mecanismos y medidas para Parlamentos sensibles al género.*

4. Otras fuentes consultadas

González, Keila y Sample, Kristen, editoras. *Muchos modelos, un objetivo. Experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos* (Lima: National Democratic Institute e IDEA Internacional, 2010).

Roza, Vivian; Llanos, Beatriz; y Garzón de la Roza, Gisela. *Partidos políticos y paridad: la ecuación pendiente* (BID e IDEA Internacional 2010).

Quotaproject: <www.quotaproject.org> Última fecha de acceso. 3.11.2010.

Unión Interparlamentaria: <www.ipu.org> Última fecha de acceso. 5.11.2010.

Páginas web de los Parlamentos nacionales (acceso: 8 y 9.10.2010):

Argentina: www.diputados.gov.ar y www.senado.gov.ar

Bolivia: www.congreso.gov.bo/3senadores/index.html y www.diputados.bo

Brasil: www.senado.gov.br y www.camara.gov.br

Chile: www.senado.cl y www.camara.cl

Colombia: www.senado.gov.co y www.camara.gov.co

Costa Rica: www.asamblea.go.cr

Ecuador: www.asambleanacional.gov.ec

El Salvador: www.asamblea.gob.sv

Guatemala: www.congreso.gob.gt

Honduras: www.congreso.gob.hn

México: www.senado.gob.mx y www.diputados.gob.mx

Nicaragua: www.asamblea.gob.ni

Panamá: www.asamblea.gob.pa

Paraguay: www.senado.gov.py y www.diputados.gov.py

Perú: www.congreso.gob.pe

República Dominicana: www.senado.gov.do y www.camaradediputados.gov.do

Uruguay: www.parlamento.gub.uy

Venezuela: www.asambleanacional.gov.ve

Notas

- ¹ En el marco del presente informe no se contemplan los países del Caribe, con excepción de la República Dominicana. Por otra parte, los datos expuestos en él se refieren en su gran mayoría al período 2009-2010.
- ² En el anexo se especifica con mayores detalles las fuentes empleadas.
- ³ Los antecedentes de los países europeos se basan en cuotas voluntarias, es decir que se instituyeron a través de la reforma de las cartas orgánicas de los partidos políticos.
- ⁴ La cuota en Uruguay se aplicará por primera vez en 2014.
- ⁵ Una breve descripción de las cuotas a nivel mundial y para cada país se encuentra en el siguiente sitio web: <www.quotaproject.org/>
- ⁶ Para un análisis de este último caso, véase Cuevas, s/f.
- ⁷ Datos de UIP <<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>>. Los relativos a América Latina son de elaboración propia sobre la base de datos de la UIP (acceso: octubre de 2010).
- ⁸ Brasil, Chile, Honduras, Paraguay y Uruguay. Para la Cámara alta de Colombia no hay datos.
- ⁹ Cabe tener en cuenta que una evaluación más profunda debería analizar el desarrollo en varios períodos legislativos, lo cual no es posible en el marco de este trabajo.
- ¹⁰ La senadora Ana María Romero de Campero falleció el 25 de octubre del corriente año. Actualmente, la presidencia del Senado es ejercida por un varón.
- ¹¹ El porcentaje de las legisladoras en cada Cámara difiere del de la tabla 1 porque la presente tabla refleja valores vigentes al momento de la realización de las encuestas y de los estudios de caso.
- ¹² Las citas para las cuales no se indica otra fuente corresponden a las entrevistas realizadas por Beatriz Llanos detalladas en el anexo.
- ¹³ Véase los detalles en García Q., s/f.
- ¹⁴ Escaso: 6 legisladoras y 1 legislador, nula: 7 parlamentarias y 10 parlamentarios, sobre un total de 30 respuestas.
- ¹⁵ Cuestionario A.
- ¹⁶ Cabe señalar que en el nuevo esquema organizativo de la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional se creó un Comité de Derechos de Género dependiente de la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades (Reglamento General de la Cámara de Diputados, enero de 2010: Art 45).
- ¹⁷ Fuente: sitios web de ambas Cámaras en noviembre de 2010.
- ¹⁸ Véase al respecto la sección 2 del presente informe.
- ¹⁹ Al respecto véase, por ejemplo, Cuevas, s/f.
- ²⁰ Para información más detallada, véase la tabla 2.
- ²¹ Véase al respecto la sección 2 del presente informe.
- ²² Los datos disponibles no son suficientes para un análisis de las autoridades de las bancadas partidarias, pero todo indicaría que el ejemplo de Argentina no es una excepción.
- ²³ Véase al respecto la sección 4 del presente informe.
- ²⁴ Véase al respecto la sección 3 del presente informe.

La igualdad de género en la participación política constituye uno de los indicadores que suele tomarse en cuenta a la hora de evaluar el estado de avance del desarrollo de las democracias. No obstante, trascurrieron décadas en las cuales las mujeres fueron marginadas de manera sistemática del ejercicio de los derechos políticos. El ingreso tardío de las mujeres a los Congresos nacionales no solo ubicó a las legisladoras en la difícil condición de recién llegadas, sino también las colocó ante el desafío de adaptarse a códigos y reglas de funcionamiento de la vida parlamentaria que fueron configurados en su ausencia. Por otra parte, si bien la participación más considerable de mujeres en los cargos de representación política constituye en primer lugar un acto de justicia, la misma también despierta expectativas respecto del rol que deben asumir en la representación de cuestiones de género e intereses o necesidades de mujeres.

Este informe tiene por objetivo describir y analizar el estado de avance que presenta la región, tanto en función del acceso de mujeres a los Congresos nacionales y a sus niveles de decisión como respecto del grado de inclusión de la perspectiva de género que exhiben sus Parlamentos. El informe se basa principalmente en datos cualitativos y cuantitativos que resultan del proyecto de investigación *Parlamentos sensibles al género*, realizado de manera conjunta por la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 25 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de capacidades, desarrollando propuestas de política y respaldando las reformas democráticas. Las áreas principales de experiencia del Instituto son los procesos electorales, los sistemas de partidos políticos, los procesos constitucionales y el género y la democracia.

Unión Interparlamentaria

La Unión Interparlamentaria es la organización internacional de los Parlamentos. Fue establecida en 1889. La Unión es el centro de la concertación interparlamentaria a escala mundial y trabaja en favor de la paz y la cooperación entre los pueblos y por la consolidación de la democracia representativa, con estos fines:

- Favorece los contactos, la coordinación y el intercambio de experiencias entre los Parlamentos y los parlamentarios de todos los países.
- Examina cuestiones de interés internacional y se pronuncia respecto de ellas a fin de suscitar la acción de los Parlamentos y sus miembros.
- Contribuye a la defensa y a la promoción de los derechos humanos, que son un factor esencial de la democracia parlamentaria y el desarrollo.

IDEA Internacional
Strömsborg SE-103 34,
Estocolmo, Suecia
Tel.: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
infoperu@idea.int
http://www.idea.int

Unión Interparlamentaria
5 chemin du Pommier
Case postale 330
CH-1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra, Suiza
Tel.: +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60
postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org



Con el auspicio de:



ISBN UIP 978-92-9142-502-0
ISBN IDEA Internacional 978-91-86565-18-3