

# ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe

Ana Laura Rodríguez Gustá



# Índice

<b>1.</b>	Introducción	... 4
<b>2.</b>	Comisiones vinculadas con asuntos “de mujeres” e igualdad de género	... 9
	2.1. ¿Qué son?	... 9
	2.2. Una clasificación de las comisiones	... 9
	2.3. Aspectos de la estructura y el funcionamiento de las comisiones	... 13
	2.4. Obstáculos enfrentados	... 13
	2.5. Estrategias de trabajo	... 15
	2.6. Logros alcanzados	... 17
<b>3.</b>	Las bancadas femeninas	... 20
	3.1. ¿Qué son?	... 20
	3.2. Orígenes y funcionamiento de las bancadas femeninas	... 22
	3.3. Estrategias de trabajo implementadas	... 25
	3.4. ¿Cuáles han sido los obstáculos enfrentados?	... 27
	3.5. ¿Cuáles han sido algunos de sus logros?	... 28
<b>4.</b>	Unidades técnicas para la transversalización de género en el Poder Legislativo	... 30
	4.1. ¿Qué son?	... 30
	4.2. ¿Cuál es su relevancia para el desempeño del Poder Legislativo?	... 32
	4.3. Algunos obstáculos	... 33
	4.4. Estrategias desplegadas	... 33
	4.5. Los logros	... 33
<b>5.</b>	Grupos mixtos	... 34
	5.1. Orígenes y propósitos	... 34
	5.2. Estrategias de trabajo implementadas	... 35
	5.3. Logros alcanzados	... 36
<b>6.</b>	A modo de cierre	... 37
<b>7.</b>	Bibliografía y materiales utilizados	... 39

# Índice de tablas y cuadros

**Tabla 1.** Clasificación de comisiones según su grado de especialización.

**Tabla 2.** Empoderamiento de mujeres: logros legislativos de las comisiones y las bancadas femeninas

**Tabla 3.** Transversalización de género: logros legislativos de las comisiones y las bancadas femeninas

**Tabla 4.** Cuadro comparativo de las experiencias según sus aspectos principales

**Tabla 5.** Bancadas femeninas, por país y año de creación

**Tabla 6.** Estructura y jerarquías de las bancadas

**Tabla 7.** Grupos mixtos, por país y año de creación

**Recuadro 1.** Dificultades y obstáculos en el desempeño de las comisiones

**Recuadro 2.** Dos ilustraciones de objetivos de las bancadas femeninas

**Recuadro 3.** ¿Por qué es necesaria la transversalización del enfoque de género en el Poder Legislativo? El caso de Costa Rica

**Recuadro 4.** Una ilustración de grupos parlamentarios de mujeres: el Parlamento de las Mujeres Guatemaltecas

**Recuadro 5.** El Parlamento de Mujeres de Paraguay: la estrategia de construcción de un "parlamento virtual simbólico"

¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?  
Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en  
América Latina y El Caribe.

Área Práctica de Género. Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el  
Desarrollo en América Latina y El Caribe. 2011

## 1.- Introducción

El Poder Legislativo cumple un papel fundamental en la democracia moderna, al ejercer funciones de representación política, legislación y fiscalización de lo actuado por los otros poderes públicos (IPU, 2008). En consecuencia, ocupa una posición estratégica en la construcción de un Estado capaz de garantizar la igualdad de género y el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de derechos por parte de ciudadanos y ciudadanas. Ahora bien, esto presupone que la institución legislativa adopte una agenda de trabajo vinculada a las perspectivas de género y diversidad, tanto para su funcionamiento interno como para las actividades legislativas y las acciones hacia la sociedad.

Podemos enumerar varias ventajas asociadas con la adopción del enfoque de género por parte de los cuerpos legislativos.

- **Gobernabilidad democrática.** Al colocar la igualdad social, de género y el reconocimiento y respeto a la diversidad en el centro de la acción pública, se contribuye con la gobernabilidad democrática de los países de la región, en armonía con la normativa internacional de derechos humanos.
- **Legitimidad y representación sustantiva.** Al reconocer y respetar las diversas necesidades de mujeres y hombres y los derechos del conjunto de la ciudadanía, desde sus múltiples identidades, se amplificaría la legitimidad de la que gozan los cuerpos legislativos, aumentando su función de representación sustantiva de intereses de mujeres y de grupos con derechos vulnerados.
- **Procesos de interlocución con la sociedad.** Puesto que la coordinación y la interlocución con múltiples actores es una condición de una adecuada transversalización de género en las instituciones políticas y las políticas públicas, se profundizaría el diálogo y la rendición de cuentas ante la sociedad civil por parte de los cuerpos legislativos.
- **Modernización de la gestión.** Al valorar los posibles efectos de las medidas legislativas en las relaciones de género, se contribuye con una gestión más moderna y se fortalecerían las capacidades de los cuerpos legislativos para generar medidas de acción adecuadas. Al conocer la perspectiva de género y diversidad e incorporarla en sus actividades, estimularía una mayor idoneidad técnica de los cuerpos políticos y del staff legislativo.

La Cuarta Conferencia de la Mujer en Beijing en 1995 fue una bisagra en la instalación de la igualdad de género como un compromiso fundamental del Estado. En la región, la expresión de dicho compromiso puede visualizarse, precisamente, a principios de la década de 2000, con la expansión de la trama institucional de género en los poderes públicos (Guzmán, 2001). En el Poder Legislativo, esto se tradujo en la emergencia de diversas formas de trabajo colectivo entre las representantes.

Gran parte de la literatura sobre género e instituciones políticas ha examinado las condiciones de acceso de las mujeres a los cuerpos legislativos, al estudiar por ejemplo, la efectividad de las cuotas electorales. Otros estudios abordan cómo y en qué grado las legisladoras impulsan iniciativas vinculadas con la igualdad de género y los derechos de mujeres (un fenómeno



## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

### Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

conocido como *representación sustantiva*)\*1 . A pesar de los significativos aportes de este corpus, las formas de acción colectiva y las manifestaciones organizativas en el ejercicio de la función legislativa por parte de mujeres ha sido un tema relativamente relegado. Este estudio llena un vacío empírico al examinar las diversas **manifestaciones organizacionales** que adoptan las legisladoras para relevar la presencia de intereses de género en la agenda parlamentaria y dialogar con sus constituyentes (*stakeholders*) y pares masculinos.

En suma, el objetivo de este trabajo es reflexionar acerca de los avances en materia de género en el Poder Legislativo a partir del análisis de algunos de sus rasgos estructurales e institucionales. Con apoyo en los estudios de género de la sociología de las organizaciones, y tomando los legislativos nacionales de dieciocho países de América Latina y el Caribe, se analiza el funcionamiento y las estrategias de cuatro manifestaciones organizativas que facilitan la adopción de una perspectiva de igualdad de género y de derechos de mujeres en los cuerpos legislativos:

- 1) comisiones que dan tratamiento a necesidades de mujeres y/o temas de igualdad de género,
- 2) unidades técnicas para la transversalización de género,
- 3) bancadas femeninas
- 4) grupos mixtos de legisladoras, ex legisladoras y actores sociales para una labor mancomunada en materia de género.

• **Comisiones legislativas.** Son estructuras que forman parte del funcionamiento regular de los cuerpos legislativos, puesto que los mismos organizan su labor en subunidades para tratar iniciativas de ley y dar curso a diversos debates. Un aspecto común de las comisiones vinculadas con necesidades de mujeres y asuntos de igualdad de género están integradas, mayoritariamente, por legisladoras.

• **Unidades técnicas para la transversalización de género.** Al igual que las comisiones, tienen una existencia formal en el cuerpo legislativo. Son de reciente creación, por lo que su presencia es aún escasa en la región. Su propósito es impulsar la adopción de una perspectiva de género en la estructura y la dinámica legislativa así como en las propias iniciativas de ley.

• **Bancadas femeninas.** Son una expresión netamente política al conformarse como un acuerdo entre legisladoras de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria. Incluso cuando las bancadas femeninas adoptan una estructura formal para su funcionamiento, son fruto de la voluntad política de las legisladoras y de sus intentos de establecer alianzas que trasciendan las fronteras partidarias en pos de objetivos de género. Este aspecto hace que las bancadas sean espacios organizativos para la innovación y la transformación políticas, puesto que elaboran sus propias reglas.

(\*1): Los estudios al respecto son profusos. Para América Latina véase, por ejemplo, la compilación de Marcela Ríos Tobar (2009), *Mujer y política. El impacto de las cuotas electorales en América Latina: presencia y representación política de mujeres*. Editorial Catalonia/FLACSO/IDEA Internacional: Santiago de Chile; Clara Araújo, C. y A. I. García, A.I. (2006), 'The experience and the impact of quotas in Latin America', en D. Dahlerup (editora), *Women, Quotas and Politics*. Routledge: London & New York. Por una perspectiva global, Mona Lena Krook (2009), *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford University Press; Drude Dahlerup and Lenita Freidenvall (2010), "Judging gender quotas: predictions and results", The Policy Press.

• **Grupos mixtos.** Los grupos mixtos sobre asuntos de género, conformados por legisladoras, ex legisladoras y líderes y lideresas de la sociedad y del ámbito público y privado, son otra expresión política involucrada en la promoción de leyes que atiendan los derechos humanos de mujeres. Necesarios para asegurar una agenda de género diversa y participativa, estos grupos son estructuras de intermediación entre el estado y la sociedad.

Estas cuatro formas de colectivos promovidos a partir de la presencia de mujeres en los cuerpos legislativos han contribuido a la ampliación de la agenda legislativa y la introducción de prácticas políticas novedosas en el seno de los cuerpos parlamentarios. Además, han renovado los vínculos entre el Poder Legislativo y la sociedad, mediante procesos innovadores de rendición de cuentas.

Por cierto, cada país presenta su propio recorrido institucional. A título ilustrativo, algunos países, como Argentina, Brasil, Colombia, Perú y Uruguay, sobresalen por el trabajo de sus bancadas femeninas mientras que Costa Rica, Ecuador y, en forma incipiente Nicaragua, lideran la implementación de unidades técnicas de transversalización de género. Asimismo, los grupos mixtos desempeñan un papel fundamental, por ejemplo, en la elaboración y aprobación de leyes de igualdad de oportunidades y violencia de género en Panamá, El Salvador y Guatemala. Otros países, como México y Paraguay, presentan comisiones de equidad de género que promueven discusiones en sus congresos.

El informe presenta la siguiente **estructura narrativa**. En primer término, se examinan las comisiones vinculadas con asuntos de mujeres e igualdad de género, destacando que existen al menos tres tipos diferentes de comisiones con diferentes consecuencias sobre el tratamiento de temas de igualdad. Se discuten sus obstáculos, estrategias y logros. Posteriormente se realiza un análisis de las bancadas femeninas, tomando en cuenta también sus características generales, obstáculos, estrategias y logros. Por cierto, ha sido metodológicamente difícil dividir con nitidez logros propios de las comisiones de aquellos alcanzados por las bancadas, en gran medida porque actúan en forma articulada y el tratamiento en comisión es una etapa indispensable para la posterior sanción de la normativa. De todas maneras, subrayamos cómo las iniciativas de ley pueden surgir del seno de las bancadas femeninas, destacándose así la relevancia de visualizar estas dos manifestaciones como un verdadero entramado más que estrategias separadas. Finalmente examinamos las unidades técnicas y los grupos mixtos, aunque contamos con menor información relativa de ambas experiencias.

Pais	Fecha sanción Ley*	Endimenda/ reglamentación	Cámara*	Umbral*	Bancada	Comisión Género	Grupos híbridos	Unidad Técnica	Porcentaje mujeres legisladoras (última elección)*
Argentina	1991	1993 (Decreto 379)	Diputados y Senadores	30%	Sí (Senado, 2008)	Sí (ambas cámaras)	No	No	35% Senadoras (25/71) y 39% Diputadas (99/257)
Bolivia	1997- PARIDAD	2001 y 2010**	Diputados y Senadores	50% (para ambas Cámaras)	Sí (1998)	Sí (Diputados)	No	No	25% (33/130) Diputadas y 47% /17/36) Senadoras
Brasil	1997	2000	Diputados	30% (2002)	Sí (1988)	Sí (Diputados)	No	No	9% (45/513) Diputadas y 12% (10/81) Senadoras**
Chile	No hay ley de cuota electoral	--	--	--	No	Sí (Diputados)	No	No	50% Senadoras y 15% (17/120) Diputadas
Colombia	1999	2001 declarada anti-constitucional (Sentencia 2003: Acto Legislativo 1 (*2))	--	--	Sí	Sí (Ambas cámaras)	No	No	El Senado de 2010 tiene 17 senadoras.
Costa Rica	2009 (Ley 8765) – PARIDAD		Legislativo Unicameral	50%	No	Sí	No	Sí	39% (22/57)
Ecuador	2008 - (*3) PARIDAD	2009	Legislativo Unicameral	50%	Sí	No	No	Sí	32% (40/124)
El Salvador	No hay ley de cuota electoral	--	--	--	Sí	Sí	Sí	En curso	19% (16/84)
Guatemala	No hay ley de cuota electoral	--	--	--	No	Sí	Sí	No	12% (19/158)
Honduras	2000	Decreto 44-2004	Unicameral	30%	No	Sí	No	No	18% (23/128)
México	2002	2009 (aumentó e umbral)	Ambas Cámaras	40%	No	Sí (Diputados y Senadores)	Sí pero actualmente disuelto	No	20% senadoras (25/128) y 26% diputadas (131/500)
Nicaragua	No	--	--	--	No	Sí	No	Sí	21% (19/92)
Panamá	1997		Unicameral	30%	No	Sí	Sí	No	8% (6/71)
Paraguay	1996	--	Ambas cámaras	20%	No	Sí (Diputados y Senadores)	Sí	No	13% diputadas (10/80) y 16% senadoras (7/45)

(\*2): Dicho acto removió las barreras que justificaron declaración de anticonstitucionalidad pero aún no hay una ley de cuotas efectiva (Quota Project).

(\*3): En Ecuador, la Constitución de 2008 establece los principios de paridad en sus artículos 61 y 65, con alcance para la confección de listas de elecciones pluripersonales y para la nominación y designación de personas para cargos de la función pública en sus instancias de dirección. Asimismo, el principio de paridad se aplica a los partidos políticos. En 2009, la Asamblea Nacional aprobó la "Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia". Esta ley regula la aplicación de la paridad de género (Fuente: www.remantina.org., consultada en enero de 2011).

País	Fecha sanción Ley*	Endimenda/ reglamentación	Cámara*	Umbral*	Bancada	Comisión Género	Grupos híbridos	Unidad Técnica	Porcentaje mujeres legisladoras (última elección)*
Perú	1997	2001 (aumentó el umbral)	Unicameral	30%	Sí	Sí	No	No	28% (33/120)
República Dominicana	1997	2000 (aumentó umbral)	Diputados	33%	No	Sí (Diputados y Senadores)	No	No	30% senadoras y 21% diputadas (38/183)
Uruguay	2009		Ambas cámaras	33%	Sí	Sí (Diputados)	No	No	15% diputadas (15/99) y 13% senadoras (4/31)
Venezuela	1997	2000 declarada anticonstitucional 2005 Resolución 050401-179 del Consejo Nacional Electoral (*4)	--	Originalmente 30%	No	Sí	No	No	

Fuente: \* Quota Project (Fecha de consulta: 20 de enero de 2011); \*\* Género y Partidos Políticos en América Latina (GEPPAL)/BID-IDEA Internacional (Fecha de consulta: 20 de enero de 2011). El área sombreada denota aquellos países cuyas normas prevén la paridad.

Tomadas conjuntamente, estas cuatro manifestaciones organizacionales son complementarias y en tanto puedan generar sinergia, podrán fortalecer una estrategia legislativa para profundizar una agenda de igualdad de género y diversidad. Visualizadas globalmente, conforman un entramado legislativo pro igualdad de género, para continuar dando impulso a las estrategias enunciadas en la Plataforma de Acción de Beijing (1995) -- el empoderamiento y autonomía de las mujeres y la transversalización de género en el Estado -- y afianzar el principio de paridad establecido en el Consenso de Quito (2007).

(\*4): Dicha resolución establece que las organizaciones políticas deben conformar la postulación de sus candidatos y candidatas a los cuerpos deliberativos nacionales y subnacionales de forma alternativa y paritaria.



## 2.- Comisiones vinculadas con asuntos “de mujeres” e igualdad de género

### 2.1.- ¿Qué son?

Las comisiones son parte de la estructura regular del Poder Legislativo. Los cuerpos legislativos distinguen entre comisiones permanentes (u ordinarias) y comisiones temporales (también denominadas accidentales y especiales según el país). Estas últimas son creadas con la finalidad de dar tratamiento a asuntos específicos y disueltas al concluir su tarea.

En las comisiones, legisladores y legisladoras debaten propuestas y toman decisiones respecto a su presentación en sesiones plenarias, es decir, dictaminan. La última palabra respecto de la sanción de normativa descansa en el recinto del legislativo aunque esto también puede variar como por ejemplo en el caso de Brasil. Las comisiones son espacios de negociación de intereses e ideas que incluyen intercambios con otros poderes públicos y organizaciones sociales. En suma, las comisiones legislativas asesoran, estudian, debaten, recogen información, realizan audiencias públicas, establecen interlocuciones con actores extra parlamentarios pero no sancionan normativas. Generalmente, las comisiones cuentan con algún tipo de asistencia técnica. A título ilustrativo, por ejemplo, en Brasil, la Comisión Permanente de Seguridad Social y Familia – con jurisdicción en materia de igualdad de género – dispone de un cuerpo técnico conformado por 19 personas.

El tamaño, la composición y el funcionamiento de las comisiones son cuestiones previstas en los reglamentos de los poderes legislativos. La estructura es jerárquica – tienen, al menos, un presidente/a y vocales – y disponen de una partida presupuestal – cuyo monto varía. No todas las comisiones gozan del mismo reconocimiento y estatus puesto que se distinguen las comisiones “cabecera” (usualmente vinculadas con asuntos presupuestarios, de economía y hacienda) de las comisiones consideradas más “blandas” (frecuentemente asociadas con asuntos sociales y culturales) (Marx y Borner, 2011).

### 2.2.- Una clasificación de las comisiones

En materia de asuntos de género y mujeres, las comisiones identificadas pueden clasificarse en tres tipos. En primer lugar, identificamos comisiones cuyo propósito específico es, precisamente, dar tratamiento a la condición de las mujeres, derechos de mujeres e igualdad de género. Estas son comisiones temáticamente especializadas. En segundo lugar, dependientes de comisiones especializadas en tópicos de política social y de derechos humanos, encontramos estructuras como subcomisiones y/o comités dedicados a temáticas de igualdad género y mujeres. En tercer lugar, finalmente, descubrimos comisiones con responsabilidades en áreas sociales, de familia y de derechos con jurisdicción en materia de género pero que no cuentan con subestructuras específicas para la materia ni están especializadas en ello. El único Poder Legislativo que carece de algún tipo de comisión vinculada con la temática de la condición de las mujeres y la igualdad de género es el de Ecuador, puesto que en el marco de un proceso de transversalización de género en el Poder Legislativo ha sido creada una Unidad Técnica con tal propósito como veremos más adelante.

## COMISIONES TEMATICAMENTE ESPECIALIZADAS

Argentina	Comisión Banca de la Mujer (Senado)
Colombia	Comisión Legal para la Equidad de la Mujer
Costa Rica	Comisión de la Mujer
Guatemala	Comisión de la Mujer
Honduras	Comisión de la Mujer
México	Comisión de Equidad y Género (Diputados) Comisión de Equidad de Género (Senado)
Paraguay	Comisión de Equidad Social y Género (Diputados) Comisión de Equidad, Género y Desarrollo (Senado)
República Dominicana	Comisión de Asuntos de Equidad de Género (Diputados)
Uruguay	Comisión Especial de Género y Equidad (Diputados)

## ESTRUCTURAS ESPECIALIZADAS INSCRIPTAS EN COMISIONES MAS AMPLIAS

Bolivia	Comité de Derechos de Género (en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de Diputados)
Brasil	Subcomisión Permanente en Defensa de la Mujer (en el marco Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa)

## COMISIONES CON JURISDICCION NO EXCLUSIVA EN LA MATERIA

Argentina	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia (Diputados)
Brasil	Comisión Permanente de Seguridad Social y Familia (Diputados)
Chile	Comisión de Familia (Diputados)
Cuba	Comisión de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de Derechos de la Mujer
El Salvador	Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez
Nicaragua	Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia
Panamá	Comisión de la Mujer, la Niñez, la Juventud y la Familia
Perú	Comisión de la Mujer y Desarrollo Social
República Dominicana	Comisión de Asuntos de la Familia y Equidad de Género (Cámara de Senadores)

Fuente:  
Elaboración propia a partir de información oficial de los poderes legislativos disponible en Internet.



## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

### Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

Siguiendo la tabla 1, observamos que nueve países tienen comisiones especializadas exclusivamente en la temática de igualdad de género y asuntos de mujeres: Argentina y Colombia (creadas a principios de 2011), Costa Rica, Guatemala, Honduras, México (ambas cámaras), Paraguay (ambas cámaras), República Dominicana (Cámara de Diputados) y Uruguay (Cámara de Diputados).

Las comisiones especializadas en asuntos de mujeres y/o igualdad de género pueden considerarse de **segunda generación**, al tener antecedentes institucionales en los cuerpos legislativos. En otras palabras, los poderes legislativos ya contaban con comisiones dedicadas, entre varios asuntos, a temáticas de género, y posteriormente se crearon comisiones especializadas en igualdad de género y derechos de mujeres que en algunos casos, sustituyeron a las ya existentes. En varios casos, estas comisiones de **segunda generación** fueron el fruto de las bancadas femeninas. A continuación, ofrecemos algunos ejemplos ilustrativos.

- La actual Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa de **Costa Rica**, creada originalmente en 1948, fue renovada en su denominación, concepción y potestades en 1999, fruto de la adhesión de Costa Rica a la Plataforma de Acción de Beijing (PNUD/Costa Rica, 2011).
- La Comisión Especial de Género y Equidad en la Cámara de Diputados del **Uruguay** fue fruto de una de las primeras acciones de la entonces Bancada Femenina (fundada en marzo de 2000) y tenía como antecedente la Comisión de la Mujer.
- La **Banca de la Mujer del Senado de la Argentina** creó la Comisión Permanente del Senado Banca de la Mujer, pudiendo así recibir iniciativas de ley y emitir dictámenes, con atribuciones específicas otrora en manos de la Comisión de Población y Desarrollo.
- **Guatemala**: En la Cámara de Diputados de Guatemala, la Comisión de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia fue creada en 1991 para posteriormente convertirse en la Comisión de la Mujer, desligándose de la temática del menor y la familia (PNUD/Guatemala, 2011).
- En **Colombia**, la Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer (CAM) impulsó, con éxito, la creación de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer, generando un lugar específico para los asuntos de igualdad de género – anteriormente tratados por la Comisión Séptima (\*6) .
- En **Paraguay**, la entonces Comisión de la Mujer y la Juventud de la Cámara de Diputados, se convirtió en Comisión de Equidad Social y Género en 2003, unificando su denominación con su homóloga de la Cámara Alta y expandiendo sus competencias (PROMUR/GES, 2004) (\*7) . Anteriormente, en 2000, la bancada multipartidaria de Senadoras había creado la Comisión de Equidad de Género y Desarrollo Social como comisión permanente de la Cámara Alta (\*8).

En dos países, las estructuras especializadas en asuntos de mujeres y/o igualdad de género dependen, a su vez, de unidades de mayor rango. En Bolivia, la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados tiene un Comité de Derechos de Género, con atribuciones específicas en la materia. En Brasil, en el seno de la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa de la Cámara de Senadores funciona la Subcomisión Permanente en Defensa de la Mujer (CDHSPDM, por su sigla en portugués). Estas estructuras son instancias de investigación y asesoramiento, están conformadas por algunos de los integrantes de la respectiva comisión, pero no dictaminan.

Hay otras nueve comisiones que atenderían asuntos de género pero no en forma exclusiva, al encargarse de otros tópicos, como la infancia, la familia, la seguridad social, etc. En estos casos, la igualdad de género comparte un menú más amplio de temáticas que atiende la Comisión, por lo que compite con otros tópicos por atención y recursos. De hecho, estas comisiones son responsables por una variedad de problemáticas asociadas con las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad (juventud, personas con capacidades diferentes, niñez en situación de pobreza, etc.) y asuntos de familia. En estas circunstancias, el enfoque dado a los derechos de las mujeres y la igualdad de género depende de los perfiles e intereses de quienes ocupen estas comisiones. En ocasiones, podría darse un paso atrás y desplazar un enfoque de igualdad por otro centrado en la familia, siguiendo concepciones que no visualizan las necesidades estratégicas de las mujeres. Precisamente por ello, en Brasil, en el año 1999, la Senadora Emilia Fernández habría elevado, aunque sin éxito, una propuesta de creación de una Comisión de Derechos Humanos y Cuestiones de Género en la Cámara Alta (Lobo, 2003).

(\*6) Esto supuso la modificación y adición a la Ley 5ª de 1992.

(\*7): Esta comisión, creada a iniciativa de las diputadas, surge a partir de un encuentro con senadoras en el que se presentara un informe de gestión de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara Alta (PROMUR/GES, 2004). Es el único caso de emulación que hemos encontrado en los legislativos examinados.

(\*8): "A principios del periodo parlamentario 1998-2003, ambas Cámaras del Congreso Nacional, carecían de comisiones especializadas en el tema desarrollo y equidad, lo cual hacía que los estudios de proyectos de Ley en trámite no pudieran recoger la opinión parlamentaria previa a la sanción de leyes desde esos enfoques ... En su carácter transversal, la comisión - número 15 del Senado- tiene por objetivo instalar la equidad en el tratamiento de las leyes de la nación ... Desde sus inicios propició la interlocución y el relacionamiento fluido entre mujeres políticas, legisladoras y organizaciones de la sociedad civil" (PROMUR/GES, 2010: 15).



## 2.3. Aspectos de la estructura de funcionamiento.

Todas las comisiones examinadas son permanentes u ordinarias. Incluso cuando algunas de ellas fueron creadas como temporales, posteriormente se convirtieron en permanentes. Por ejemplo, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados de México, que entró en funcionamiento en 1997 con carácter de Especial, pasó a ser una Comisión Ordinaria y Permanente en el siguiente período legislativo. A la fecha, la única excepción es la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados del Parlamento uruguayo, una comisión especial (y por ende, temporal) cuya existencia es renovada regularmente.

Respecto del tamaño y de la composición demográfica de las comisiones y de sus autoridades, nuestros hallazgos indican que, en promedio, las comisiones tienen doce integrantes. (\*9)

Estas comisiones están conformadas, mayoritariamente, por legisladoras, presentando un promedio de un 68 por ciento de integrantes femeninas. Cuatro comisiones están compuestas exclusivamente por legisladoras, a saber: Bolivia, Costa Rica, Guatemala y Perú. Solamente una comisión -- la Comisión Permanente de Seguridad Social y Familia de la Cámara de Diputados del Congreso de Brasil -- presenta menos de un treinta por ciento de mujeres (las legisladoras son aproximadamente un cuarto de la misma). Cabe recordar que la temática de trabajo de esta comisión es sumamente amplia y la igualdad de género es un aspecto más de una extensa agenda.

La presidencia de estas comisiones es ejercida por legisladoras y esta marcada presencia es una clara tendencia histórica. A modo de ejemplo, en Guatemala, la Comisión siempre tuvo una presidenta desde su creación en 1991. Actualmente, la Comisión Permanente de Seguridad Social y Familia de la Cámara de Diputados del Congreso de Brasil (\*10), y la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez de El Salvador son una notoria excepción, con presidencias masculinas. Ahora bien, las legisladoras parecerían acceder a aquellos cargos de autoridad "reservados" para ellas, produciéndose una significativa segregación por sexo en las jerarquías de los cuerpos legislativos, una vez que observamos el conjunto de las presidencias de las comisiones.

## 2.4. Obstáculos enfrentados

En cuanto a su posición estratégica en el seno del Poder Legislativo, las comisiones examinadas detentan un menor poder relativo (a diferencia de las de economía y presupuesto que presentan además, una marcada presencia masculina). El recuadro 1 ilustra las dificultades encontradas por las comisiones en el ejercicio de sus funciones.

(\*9): En el caso de Brasil y de Bolivia, tomamos el tamaño de los subcomités y subcomisiones para realizar estos cálculos.

(\*10): En 2009, la Comisión Permanente de Seguridad Social y Familia de la Cámara de Diputados del Brasil fue presidida por una legisladora, quien fue una de las tres mujeres que en dicho año accedió a una presidencia de comisión de la Cámara de Diputados. Por cierto, en dicho año las iniciativas en materia de igualdad de género fueron profusas.

### Recuadro 1. Dificultades y obstáculos en el desempeño de las comisiones

- . El cuerpo legislativo no brinda suficiente apoyo financiero.
- . Las autoridades de las Cámaras y el plenario están integrados por una mayoría masculina que no dan prioridad a los temas de género y de las mujeres.
- . No hay una incorporación del enfoque de género a la técnica legislativa.
- . El apoyo a las iniciativas de género es escaso incluso entre algunas legisladoras.
- . Hay disposiciones constitucionales y leyes que no respetan la autonomía de las mujeres y por ende, entorpecen el tratamiento de la temática y las modificaciones propuestas.
- . Se percibe una resistencia de los legisladores al cambio de cultura que supone la igualdad de género.
- . Existe una baja incorporación de los temas de género en las iniciativas presentadas por las legisladoras.
- . Falta de apoyo de colegas legisladores y de algunos sectores de la sociedad.
- . Se verifican dificultades al momento de generar consensos y acciones coordinadas entre legisladoras.

Fuente: Fichas PNUD/Experiencias.

Además, hay una eventual división de la agenda legislativa donde los tópicos jerarquizados no están asociados con los temas de género. Marx y Borner (2011), en un estudio panorámico de la región, identifican una división sexual del trabajo legislativo entre las comisiones parlamentarias, donde las comisiones que dan tratamiento a temas de género no son de "cabecera", o como fue manifestado por una legisladora, muchas veces estas comisiones son "la cenicienta" (\*11).

En consecuencia, los proyectos en esta materia pueden ser girados a otras comisiones con condiciones menos propicias para su tratamiento y dictamen. Adicionalmente, las comisiones con jurisdicción no exclusiva en temas de igualdad de género y asuntos de mujeres presentan la dificultad de que las iniciativas específicas no siempre llegan a ser tratadas y la amplitud temática, usualmente las diluye.



(\*11): Taller "Igualdad de género en los parlamentos de América Latina y el Caribe: Intercambio de aprendizajes y estrategias entre bancadas y comisiones", organizado por el Área de Práctica de Género del Centro Regional del PNUD, Montevideo, del 4 al 6 de mayo de 2011.

## 2.5. Estrategias de trabajo

En términos generales, las comisiones emplean las estrategias de trabajo previstas en los reglamentos de los cuerpos legislativos: audiencias públicas, convocatorias a actores del sector público y de la sociedad, recepción de peticiones y reclamos, presentaciones, consultas a actores clave, etc. Pero han introducido también estrategias innovadoras, algunas de las cuales listamos e ilustramos a continuación con ejemplos de casos nacionales, sin pretensión de ser exhaustivas (\*12). Podemos distinguir estrategias que están orientadas a consolidar la presencia de mujeres y la agenda de igualdad de género al interior del cuerpo legislativo, y otras orientadas hacia actores extra legislativos, ya sean estatales o de la sociedad civil y del sector privado.

### Estrategias al interior del Poder Legislativo

Estas estrategias procuran fortalecer alianzas entre quienes comparten una perspectiva de género, posicionar proyectos de ley, y consolidar las capacidades de acción de la comisión.

- **Coordinación en el cuerpo legislativo.** La Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados del Paraguay ha impulsado la coordinación del trabajo legislativo entre las distintas comisiones asesoras y las bancadas partidarias, a fin de crear un lobby permanente que pueda facilitar la aprobación de leyes que beneficien a grupos de mujeres.
- **Capacitación de legisladoras.** Varias comisiones informaron que parte de sus estrategias supusieron, en una primera instancia, el fortalecimiento de los instrumentos para el análisis de género por parte de las integrantes de la comisión, ofreciéndose capacitación en la temática.
- **Planificación del trabajo.** La Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia de Nicaragua elabora un plan de trabajo anual según las iniciativas de ley pendientes o asignadas a la comisión para su tratamiento.
- **Búsqueda de apoyo técnico.** Una estrategia señalada es la búsqueda de apoyo técnico y de asesoramiento por parte de las comisiones. La Comisión de la Mujer del Congreso de la República de Guatemala cuenta con apoyo de ONUMujeres y también de UNFPA y NDI. Esta misma comisión ha promovido los "conversatorios" con expertas en género. La incorporación de personal técnico de carácter permanente en las comisiones asegura la continuidad del tratamiento de las temáticas.
- **Impulso a la conformación de bancadas femeninas.** Algunas comisiones han propiciado la formación de espacios de articulación entre las legisladoras electas. La Comisión Permanente de Equidad de Género de la Cámara de Diputados de la República Dominicana impulsa el agrupamiento de las congresistas para introducir cambios normativos para la erradicación de la discriminación contra las mujeres. La Comisión de la Mujer del Congreso de Guatemala propició la conformación de una bancada femenina de carácter más puntual, en ocasión de la aprobación de la Ley contra el Femicidio en dicho país.
- **Coordinación entre comisiones de mujeres/género de las Cámaras de Diputados y Senadores.** En poderes legislativos bicamerales, una estrategia ha consistido en la articulación entre las comisiones de ambas cámaras, a fin de propiciar la defensa conjunta de las iniciati-

(\*12): La información de esta sección proviene de las fichas de las experiencias elaboradas para el PNUD, de las notas tomadas en el Taller de Montevideo y de fuentes secundarias. La ficha del PNUD incorporó la pregunta "¿Cuáles han sido sus estrategias?".

vas. Esta ha sido una estrategia adoptada por la Comisión Permanente de Equidad de Género de la Cámara de Diputados y la Comisión de Asuntos de la Familia y Equidad de Género del Senado de República Dominicana.

### Estrategias orientadas a trabajar con actores extra parlamentarios

Otras estrategias están orientadas al trabajo mancomunado con actores públicos y sociales a fin de posicionar temas de igualdad de género en la opinión pública, informar y sensibilizar sobre iniciativas de ley, discutir proyectos para recoger los intereses de la ciudadanía, y dar seguimiento a leyes consideradas prioritarias por la comisión. Como se ilustra en la cita que sigue a continuación, estas estrategias fortalecen el control político y la función de fiscalización del Poder Legislativo y sirven para posicionar aquellas iniciativas que enfrentan una clara oposición:

*“Desde su creación, la Comisión de la Mujer [de Costa Rica] ha procurado integrar en la tramitación de la legislación o en la discusión de control político que realiza, a todos los sectores externos del parlamento (públicos o privados) que luchan por la igualdad de derechos de las mujeres. Esta estrategia ha sido de gran utilidad sobre todo cuando se trata de impulsar proyectos dictaminados en la Comisión que enfrentan oposición de algunos sectores contrarios al cambio, ya sea por razones ideológicas o económicas”*  
(PNUD/Costa Rica, 2011).

A continuación recapitulamos algunas de las estrategias más destacadas por las experiencias.

- **Establecimiento de acuerdos interinstitucionales.** Las comisiones establecen acuerdos con otros sectores del estado, particularmente el Poder Ejecutivo y los mecanismos de adelanto de la mujer. La Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados de México conformó una Mesa Interinstitucional de Presupuestos hacia la Igualdad de Género con organismos de la Administración Pública, destacándose la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, el Instituto Nacional de las Mujeres y las comisiones de Cuenta Pública. La Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados del Paraguay ha promovido la firma de un acuerdo por parte de los tres poderes del Estado para la elaboración de una Ley Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La Comisión de la Mujer de Costa Rica participó de la creación de una red de unidades de todas las instituciones del Estado en materia de género, logrando posicionar la agenda legislativa como un instrumento para el cumplimiento de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género. Además, cuenta con la presencia de una funcionaria permanente del Instituto Nacional de las Mujeres para el trabajo mancomunado con la comisión.

- **Compromisos con organizaciones de la sociedad civil y movimiento de mujeres.** Esta estrategia de vinculación con actores sociales permitió posicionar temas en la agenda legislativa y hacer seguimiento a las leyes sancionadas. Mediante estas acciones, han tenido lugar actividades de sensibilización desde la perspectiva de género. Esto ha supuesto la realización de audiencias públicas, salidas “a terreno” y eventos de intercambio de diversa naturaleza. Asimismo, el contacto fluido con el mecanismo de igualdad del Poder Ejecutivo ayuda a que





## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

### Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

las comisiones mantengan una estrecha vinculación con las organizaciones sociales.

- **Presencia en medios de comunicación.** Algunas comisiones destacan su presencia en los medios de comunicación que cubren el quehacer legislativo, como la Comisión de la Mujer de Costa Rica.

- **Participación en eventos internacionales.** Las integrantes de las comisiones han participado activamente en varios eventos internacionales (foros, congresos, encuentros, etc.)

## 2.6.- Logros alcanzados

El mayor logro de las comisiones es la puesta a consideración y debate de iniciativas legislativas en materia de igualdad de género, respondiendo a las dos grandes estrategias establecidas en la Plataforma de Acción de Beijing: el empoderamiento de mujeres y la transversalización de género en el Estado. Además hay innovaciones organizacionales y cambios culturales y simbólicos en el seno del Poder Legislativo, pero estas últimas transformaciones son más propias de las bancadas femeninas, puesto que las comisiones deben actuar en el marco de la estructura formal del cuerpo y de su reglamento. De todas formas, las comisiones son un punto de apoyo fundamental para sostener, estatutariamente, los avances normativos en materia de derechos humanos de mujeres.

**Tabla 2. Empoderamiento de mujeres: logros legislativos de las comisiones y las bancadas femeninas**

Temática	Países
Leyes contra la violencia de género (incluye leyes de trata)	Argentina* <sup>i</sup> , Bolivia, Brasil <sup>ii</sup> *, Colombia <sup>iii</sup> *, Costa Rica <sup>iv</sup> , El Salvador, Guatemala <sup>v</sup> , México <sup>vi</sup> , Nicaragua <sup>vii</sup> , República Dominicana <sup>viii</sup> , Uruguay <sup>ix</sup> *
Leyes relativas a derechos sexuales y reproductivos	Brasil*, Uruguay <sup>x</sup> *
Leyes relativas al mundo del trabajo	Colombia* <sup>xi</sup> , República Dominicana <sup>xii</sup> , Uruguay* <sup>xiii</sup> ;
Leyes relativas al bienestar social (normativa en familia, seguridad social, adopción, modificaciones al código civil, etc.)	Argentina* <sup>xiv</sup> , Brasil* <sup>xv</sup> , Costa Rica <sup>xvi</sup> , Colombia*, Guatemala <sup>xvii</sup> , Nicaragua <sup>xviii</sup> , Perú* <sup>xix</sup> , República Dominicana <sup>xx</sup> , Uruguay* <sup>xxi</sup>
Leyes relativas al mundo político (leyes de cuota, paridad, reformas a códigos electorales)	Brasil*, Colombia* <sup>xxii</sup> , Costa Rica <sup>xxiii</sup> , México <sup>xxiv</sup> , República Dominicana <sup>xxv</sup> , Uruguay <sup>xxvi</sup> .
Leyes relativas a la democratización del ámbito público	Costa Rica <sup>xxvii</sup> ; Uruguay <sup>xxviii</sup>

Fuente: Elaboración propia con base en fichas de experiencias, informes y materiales en sitios oficiales de Internet. El asterisco (\*) indica que la ley fue iniciativa de la bancada femenina.

Los avances legislativos han sido fundamentales en la esfera de violencia de género, presupuestos con enfoque de género y en las leyes de igualdad de oportunidades. Estas últimas son consideradas emblemas de un “proyecto civilizatorio” (\*13), al plasmar en normativa la necesidad de reconocer y asegurar el goce y ejercicio de derechos por parte de ciudadanos y ciudadanas. En materia de violencia de género, cabe señalar que la sanción de la normativa tiene implicaciones trascendentes puesto que supone la reconfiguración de varios campos de política pública y la vinculación entre los poderes públicos. Por su parte, el presupuesto de género lleva a la transversalización de una perspectiva de igualdad en las decisiones de gasto e inversión del gobierno, por lo cual establece la igualdad en un marco general más allá de lo sectorial.

**Tabla 3. Transversalización de género: logros legislativos de las comisiones y las bancadas femeninas**

. Leyes de igualdad de oportunidades
El Salvador*, México, Nicaragua, Perú*, Uruguay*
. Presupuesto de género (total o parcial)
El Salvador*, Perú*, México, República Dominicana, Uruguay*
Inclusión de la perspectiva de género en el funcionamiento del Poder Legislativo
. Unidades Técnicas de Género en el Poder Legislativo (El Salvador*, Ecuador*)
. Diagnóstico de género del Poder Legislativo (El Salvador*)
. Comisiones de género/asuntos de mujeres/igualdad de derechos (Uruguay*, Argentina*, Colombia*)
. Agrupamientos parlamentarios en asuntos de género/mujeres e igualdad de derechos (Perú*).
. Procuraduría Especial para la Mujer en la Cámara de Diputados (Brasil*)
. Espacio Parlamentario en Internet (Uruguay*)
. Transversalización de género en el conjunto de normas parlamentarias (Bolivia*)
- Fortalecimiento del entramado institucional
. Coordinación con los mecanismos de igualdad de género en el Poder Ejecutivo
. Incremento en los recursos destinados al mecanismo de igualdad del Poder Ejecutivo (El Salvador*: mayor presupuesto al ISDEMU)
. Creación de redes de unidades del Estado especializadas en políticas de género (Costa Rica)
. Trabajo con operadores finales de la ley (Costa Rica).
. Mesa Interinstitucional de Presupuestos hacia la Igualdad de Género (México)
- Prácticas políticas
. Promoción de la Bancada Femenina (Guatemala)
. Plan de Comunicación para la adopción de una perspectiva de género en partidos políticos con representación parlamentaria (El Salvador*)
. Rendición de cuentas con perspectiva de género (Uruguay*, El Salvador*,
. Espacio de articulación con la sociedad civil y foros
(Argentina* xxix; Guatemala, El Salvador* xxx; Perú* xxxi, República Dominicana xxxii).
. Recolección de insumos para la elaboración de plataformas políticas (Uruguay*)
. Transparencia (todas las bancadas)
. Apoyo en la consolidación de redes de mujeres políticas
. Talleres de sensibilización

Fuente: elaboración propia con base en fichas de experiencias, informes y materiales en sitios oficiales de Internet. El asterisco (\*) indica que la ley fue iniciativa de la bancada femenina.



(\*13) Comentario realizado por una legisladora en el taller de Montevideo, mayo de 2011

## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

### Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

Los logros en materia de derechos de las mujeres en el mundo del trabajo y de la familia también deben resaltarse, así como las continuas reformas a las medidas del mundo político y electoral donde se gestan, en gran medida, las desigualdades palpables en las instituciones de representación política.

**Tabla 4. Cuadro comparativo de las experiencias según sus aspectos principales**

Variables de interés	Comisiones	Bancadas	Unidades técnicas	Grupos mixtos
Estructura	Formal	Formal (comisión temporal) o informal	Formal	Formal
Diferenciación vertical	Jerárquica	Horizontal	Grupo de profesionales que dependen de la jerarquía del Poder Legislativo	Varía (pero cuenta con autoridades)
Composición	Principalmente femenina, pero estatutariamente abierta a hombres	Espacio femenino entendido como tal (*14)	No se debate la composición por sexo (potencialmente conformadas por hombres y mujeres indistintamente)	En los hechos, composición mayoritariamente femenina.
Fortalezas	Posibilidad de dar tratamiento a iniciativas de ley	Innovación en las prácticas políticas	Conocimiento experto y legitimidad profesional	Capacidad de incorporar demandas e intereses de la sociedad
Debilidades (u obstáculos)	Menor poder relativo que comisiones "de cabecera". Encapsulamiento en "cuestiones de mujeres"	Rotación de liderazgos y divisiones ideológicas	Posibilidad de no contar con suficiente apoyo político. Insuficiencia de recursos para operar.	Naturaleza variada e incluso contradictoria de los lobbies sociales (dificultades en la agregación de demandas).
Estrategias	Construcción institucional	Construcción política	Construcción técnica	Construcción social
Logros principales	Tratamiento e impulso a sanción de leyes y capacidad de dictaminar. Visibilidad de la agenda de género en el Poder Legislativo.	Introducción de prácticas de acuerdos. Agenda "mínima" de género. Visibilidad pública de los asuntos de género.	Profesionalización del tratamiento de asuntos de género. Introducción del enfoque de género en el conjunto de iniciativas.	Instalación de la temática entre un amplio espectro de actores. Apoyo a mujeres políticas antes de acceder al legislativo.

Fuente: Elaboración propia.

(\*14): Con excepciones como en el caso del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres del Ecuador, que al incorporar a las autoridades de las comisiones de la Asamblea Nacional en su funcionamiento, incluye a legisladores.

## 3. Las bancadas femeninas

### 3.1.-¿Qué son?

En América Latina y el Caribe, una bancada femenina es un grupo conformado por legisladoras en ejercicio de su mandato que, en gran parte de las experiencias, se extiende a las legisladoras suplentes. Estas manifestaciones organizacionales constituyen espacios multipartidarios e ideológicamente plurales para la discusión de la igualdad de género. Procuran acuerdos y consensos, y son de acceso abierto para toda legisladora interesada en participar y en avanzar una agenda legislativa a favor de la igualdad.

Las bancadas están conformadas exclusivamente por legisladoras. Una excepción es el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres del Ecuador que, al incorporar a las autoridades de las comisiones de la Asamblea Nacional en su funcionamiento, incluye a legisladores. Por su parte, la Mesa de Mujeres Parlamentarias de Perú propone como objetivo estratégico el lograr incorporar a legisladores en las acciones de “defensa de los derechos humanos de las mujeres” (\*15). Finalmente, en Argentina algunos senadores acompañaron el proyecto de creación de la Banca de la Mujer y, por reglamento podrían participar de las reuniones con voz pero no con voto (Fernández y Mir, 2009) (\*16). En síntesis, la presencia estratégica de algunos legisladores es un aspecto considerado por las bancadas femeninas para fortalecer su accionar y, especialmente, ganar legitimidad.

Las bancadas presentan dos propósitos claramente distinguibles: propiciar iniciativas en materia de igualdad de género y derechos de mujeres y transformar las prácticas políticas. Se procura la aprobación de iniciativas en materia de salud sexual y reproductiva, violencia de género, igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, condición de las mujeres en la familia, mujeres en situación de pobreza, etc. En términos de prácticas políticas, las bancadas femeninas reivindican la transparencia y la rendición de cuentas y el respaldo a los liderazgos femeninos.



(\*15): Información extraída de: [www.congreso.gob.pe/l\\_organos/mujeres\\_parlamentarias](http://www.congreso.gob.pe/l_organos/mujeres_parlamentarias) (Accedido noviembre, 2010).

(\*16): Ningún senador asistió a las reuniones de la Banca de la Mujer (Fernandez y Mir, 2009).

Recuadro 2.

**Dos ilustraciones de objetivos de las bancadas femeninas**

*"Somos mujeres parlamentarias representantes de la diversidad social, cultural y política del Perú, que buscamos a través del diálogo, la co-responsabilidad, la concertación y la fiscalización, enriquecer el quehacer de la política, promoviendo la igualdad de oportunidades y la equidad de género; basados en principios éticos y solidarios para el logro de una sociedad inclusiva y democrática que incorpore a la mujer en el desarrollo sostenible del país" (\*17)*  
(Mesa de Mujeres Parlamentarias de Perú).

*"Dentro de sus postulados, el Grupo Multipartidista comparte la obligación y decisión de ser, a través de su labor parlamentaria, garantes y partícipes del cumplimiento de los derechos de las mujeres; además, respetando sus diferencias políticas e ideológicas, se comprometen a realizar un trabajo conjunto para la prevención y sanción de todas las formas de violencia contra niñas, adolescentes y mujeres adultas. También se preocupará por la protección y reparación de los derechos de las mujeres víctimas de cualquier forma de violencia; formulación de normas que aseguren el acceso igualitario de las niñas, adolescentes y mujeres a la salud, educación, cultura y el deporte; la creación de medidas que permitan a las mujeres acceder al empleo, el crédito y la propiedad de los medios de producción. La ampliación de la seguridad social y en particular la protección para las mujeres que realizan trabajo no remunerado en el ámbito doméstico; la valoración del aporte que desarrollan las mujeres a través de tareas domésticas y de cuidado familiar, el respeto y aplicación del principio de paridad en los espacios de decisión del Estado; la lucha contra la discriminación que sufren las mujeres en los ámbitos político, social, financiero y salarial, forman parte de los objetivos. Por último, se habló de la necesidad de implementar una agenda de acción con los sectores sociales y promover una legislación a favor del sector a nivel regional"*

(Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres del Ecuador).

Fuente: Sitios de Internet del Congreso del Perú ([www.congreso.gob.pe/l\\_organos/mujeres\\_parlamentarias/constitucion.htm](http://www.congreso.gob.pe/l_organos/mujeres_parlamentarias/constitucion.htm)) y de la Asamblea del Ecuador ([www.asambleanacional.gov.ec](http://www.asambleanacional.gov.ec)); consultados en diciembre de 2010 y noviembre de 2010 respectivamente.

(\*17) [www.congreso.gob.pe/l\\_organos/mujeres\\_parlamentarias/constitucion.htm](http://www.congreso.gob.pe/l_organos/mujeres_parlamentarias/constitucion.htm) (consultado en diciembre de 2010).

## 3.2. Orígenes y funcionamiento de las bancadas femeninas

Tabla 5. Bancadas femeninas, por país y año de creación

País	Bancada	Fecha
Argentina	Banca de la Mujer (Senado)	2008
Bolivia	Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL)	1998
Brasil	Bancada Femenina	1988
Colombia	Comisión Accidental para el Trabajo por la Equidad de Género, los Derechos Sociales, Políticos, Laborales y la Salud Mental, Sexual y Reproductiva de la Mujer	2006
Ecuador	Grupo Parlamentario por los Derechos de la Mujeres	2009
El Salvador	Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM)	2005 (*18)
Perú	Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP)	2006
Uruguay	Bancada Bicameral Femenina (Bancada Femenina)	2005 (2000)

Fuente: Elaboración propia.

La creciente significación del entorno normativo internacional en materia de igualdad de género, las coyunturas de cambio de régimen y la rotación partidaria parecerían vincularse con el surgimiento de las bancadas. Con la excepción de Brasil y Bolivia (con bancadas creadas en 1988 y 1998 respectivamente), las restantes experiencias nacen en la década de 2000 (tabla 4). Algunas bancadas como la peruana, establecieron plazos definidos de funcionamiento, dejando la decisión de continuar en manos de las próximas legislaturas.

Las bancadas están relativamente institucionalizadas y dos de ellas se constituyeron como comisiones especiales o temporales, adquiriendo así una estructura formal. En Argentina, la Banca de la Mujer del Senado fue una Comisión Especial de la Cámara Alta, la única comisión en dicha calidad desde 2009. Las comisiones especiales, además de integrarse por legisladores y legisladoras, pueden contar con especialistas en la materia. Tienen un año de duración, pudiéndose extender en una única ocasión por seis meses más. Como comisión especial no puede emitir dictámenes pero sí dar tratamiento a asuntos de su incumbencia (\*19). En Colombia, la Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer (CAM), es una comisión de carácter temporal del Congreso (\*20).

A pesar de no estar formalmente constituidas como comisiones parlamentarias, las bancadas de Uruguay, Ecuador, Brasil, El Salvador y Perú están institucionalizadas. La bancada brasileña tiene un reglamento interno y su homóloga de El Salvador procura un reconocimiento en el Reglamento interior de la Asamblea Legislativa. Según ilustra una legisladora brasileña:

(\*18): Las primeras iniciativas datan de mediados de los noventa.

(\*19): Artículo 85 del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Publicaciones (2008).

(\*20): Por el artículo 66 de la Ley 5 de 1992, Reglamento del Congreso, del Senado y la Cámara de Representantes, los Presidentes, los Directores de Cámara y sus Comisiones Permanentes tienen la potestad de crear comisiones temporales para avanzar en tareas legislativas y administrativas en torno a tópicos específicos.



## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

*“La bancada femenina se articula como un organismo que no es formal, pero se articula como organismo, con reuniones permanentes, con una coordinación electa, con agenda, con objetivos trazados [...] Desarrolla la planificación y, a partir de la planificación, la realización de debates, seminarios, la elección de representantes para foros nacionales e internacionales, hace la selección de proyectos prioritarios para que luchemos a fin de que esos proyectos sean aprobados en un lobby afirmativo de las mujeres del Congreso”*  
(Citada en Marx, Borner y Caminotti, 2007: 264).

La institucionalización de dicho espacio además, está reflejada en el reconocimiento por parte de otros actores de su labor en género:

*“En la discusión de los proyectos de ley que constituyen el sistema de planificación, en las comisiones permanentes e incluso en las articulaciones con el Ejecutivo para la instauración de la gestión de género, la bancada femenina debe siempre ser llamada para participar y contribuir con ideas y acciones. Su autoridad como representante de un importante segmento de la población la legitima como línea del frente del ‘campo de batalla’”*  
(Montaño et al. 2003: 57).

La mayoría de las bancadas femeninas presenta alguna autoridad escogida entre sus pares. Las bancadas de Brasil, Ecuador y El Salvador tienen coordinadoras y las de Argentina, Perú y Bolivia presidentas y/o directoras (véase la tabla 5). Estas son autoridades con atribuciones de representación y por ende, con capacidad de ser voceras más que de comandar. Esta visión acerca de una autoridad de orden horizontal fue una decisión explícita en la estrategia de la bancada argentina:

*“[...] no hay jerarquías que invisibilicen a las otras senadoras, sino que justamente nuestra responsabilidad y compromiso es que sea un espacio de visibilización de todas, de todas sus iniciativas, de todas sus potencialidades de articulación con otros sectores de la sociedad [...] La lógica y la cultura de esta Banca de la Mujer tiene el objetivo de visibilizar a todas, porque ya demasiada invisibilización tenemos, desde los medios de comunicación”*  
(Intervención de Marita Perceval, citada en Fernández y Mir, 2009: 48).

Tabla 6. Estructura y jerarquías de las bancadas

Bancada	Estructura	Jerarquía
Argentina	Formal	SI - Presidenta, Vicepresidenta y Secretaria//Consejo Consultivo (no vinculante)
Bolivia	Formal	SI - Directora, electa por la Asamblea Plenaria UMPABOL, con dos años de ejercicio, quien designa a una vocera por consenso
Brasil	No formal	SI - Hay un Consejo de Coordinación y una Coordinadora General con mandato por período de un año, electos por la bancada.
Colombia	Formal	SI - Coordinadora
Ecuador	--	SI - Grupo técnico coordinador con siete legisladoras y un legislador, e incorpora a autoridades del Parlamento (primera vicepresidencia, presidentes y presidentas de comisiones legislativas). SI - Hay una coordinadora.
El Salvador	No formal	SI - Coordinadora
Perú	No formal	SI - Presidenta, Asamblea Plenaria, Comité de Coordinación
Uruguay	No formal	NO - Voceras no formales en entorno horizontal

Fuente: Elaboración Propia

Respecto de sus mecanismos de debate y toma de decisión, encontramos variaciones. La Banca de la Mujer del Senado de Argentina, por reglamento, toma decisiones en forma unánime, con las senadoras presentes por ser una comisión especial. Las decisiones de la Mesa de Mujeres Parlamentarias de Perú son tomadas por el Comité de Voceras de los partidos políticos. La Bancada Bilateral Femenina del Uruguay adopta el criterio de "unidad" (y consenso) a fin de respetar las diferencias entre las posiciones de las legisladoras (Araujo y Salem, 2010).

En términos de recursos, las bancadas cuentan con apoyo de la cooperación técnica internacional y del propio Poder Legislativo. Estos últimos están vinculados a cuestiones de funcionamiento básico y espacio de oficina. Por ejemplo, la bancada uruguaya solicitó a la Presidencia de la Asamblea General un lugar de trabajo para sus integrantes y a la fecha, dispone de una oficina y personal que mantiene y actualiza el sitio de *Internet de Parliamentaria*. Asimismo, la bancada peruana logró instalarse en una oficina administrativa en el Palacio Legislativo con una persona técnica de apoyo.

Generalmente las bancadas femeninas trabajan conjuntamente con el staff permanente de los poderes legislativos. El Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres de Ecuador es asistido por el Grupo Técnico de profesionales de la Asamblea Nacional y de la Oficina Técnica de seguimiento, monitoreo y evaluación del presupuesto. Por su parte, la bancada argentina tuvo un Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, de naturaleza federal, para su asesoramiento (de carácter no vinculante) (Fernández y Mir, 2009). La bancada peruana también tiene un Consejo Consultivo asesor de carácter externo, (formado el 8 de marzo de 2007), integrado por mujeres y hombres con trayectoria en temáticas de igualdad de género.





### 3.3.- Estrategias de trabajo implementadas

A fin de promover cambios legislativos y sociales, las bancadas femeninas despliegan estrategias de trabajo cuya característica fundamental es una intensa articulación con actores estatales, políticos y sociales. Mediante trabajo mancomunado, las bancadas confeccionan una agenda de género y comparten e impulsan actividades de difusión y divulgación.

A título ilustrativo, hemos identificado la presencia de acciones conjuntas para movilizaciones (por ejemplo, en violencia de género), para campañas de sensibilización, para el logro de acuerdos, para la capacitación de actores, para el monitoreo ciudadano de las actividades del Poder Legislativo y para la realización de diagnósticos con perspectiva de género. Así, las bancadas constituyen un nodo crítico en el entramado institucional promotor de la igualdad de género, presentando lazos de sinergia y complementariedad con actores de múltiples orígenes. A continuación mencionamos algunas de las estrategias más significativas señaladas por las bancadas, ilustrándolas con casos puntuales y sin pretensión de ser exhaustivas.

- **Formalización de compromisos con actores estatales.** El Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres de Ecuador promovió la firma de convenios con varias organizaciones. En septiembre de 2010, en una "carta de compromiso", se plasmó una coalición entre este Grupo Parlamentario, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, la Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales del Ecuador y la Red de Mujeres Viceprefectas del Ecuador, con la finalidad de garantizar la promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Por su parte, UMPABOL (Bolivia) mantuvo un encuentro de coordinación con el equipo jurídico del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, para la firma de un acta conjunta a fin de promover acciones de respeto a los derechos de las mujeres.
- **Conformación de redes de apoyo y cooperación con organizaciones de la sociedad civil.** La Mesa de Mujeres Parlamentarias del Perú realizó un acuerdo con el Movimiento Manuela Ramos (Área de Vigilancia Congresal) para dar seguimiento a los debates sobre derechos de mujeres, impulsando una Red de Apoyo y cooperación con la Mesa. UMPABOL (Bolivia) firmó acuerdos con el grupo "Articulación de mujeres por la equidad y la igualdad", para llevar adelante el proyecto "Escuela de fortalecimiento al ejercicio legislativo de las asambleístas plurinacionales y departamentales".
- **Vinculación con agrupaciones de mujeres políticas.** La bancada femenina de Brasil tiene asiduos vínculos con el Foro Nacional de Instancias de Mujeres de los partidos políticos, creado en 2006 como espacio multipartidario que convoca a las mujeres de 16 partidos políticos.
- **Colaboración con el mecanismo nacional de igualdad (Poder Ejecutivo).** Para la bancada femenina del Brasil, la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres es un aliado insoslayable. Por su parte, la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas mantiene vínculos de trabajo con el Ministerio de la Mujer así como también con la Defensoría del Pueblo y con la Oficina Nacional de Procesos Electorales. En El Salvador, el intercambio entre la bancada, el ISDEMU y el Ministerio de Hacienda ha hecho posible avanzar en materia presupuestaria desde un enfoque de género.

- **Alianzas con legisladores masculinos.** Estas alianzas permiten impulsar acuerdos inter-partidarios más amplios e imprimirle legitimidad a las acciones. La Bancada Bicameral Femenina del Uruguay logró que un alto porcentaje de sus iniciativas esté acompañado por hombres a fin de impedir que las mismas sean visualizadas como “cosas de mujeres” (Johnson, 2006).

Así, los tópicos de igualdad de género ganarían mayor legitimidad. En Argentina, la Banca de la Mujer del Senado fomentó procesos de cabildeo con legisladores varones para que colaboren en el tratamiento y votación de iniciativas de interés. La incorporación de varones fue fundamental, por ejemplo, para impulsar la Ley de Prevención y Sanción de la Violencia contra la mujer.

- **Actividades de sensibilización y difusión.** Las bancadas realizan actividades de difusión e intercambio. Destacamos por ejemplo, la participación del GPM de El Salvador en las Ferias de Intercambio de Conocimiento para la Igualdad “Políticas que transforman” en varios puntos del país. Asimismo, a fin de impulsar iniciativas en asuntos presupuestarios con enfoque de género, el GPM de El Salvador impulsó foros con la sociedad civil como el de “Gestión presupuestaria con enfoque de género: una mirada a favor de los Derechos Humanos de las mujeres”.

- **Prácticas de trabajo parlamentario.** La bancada de Argentina, si bien en tanto comisión especial no podía dictaminar, implementó una metodología de incidencia en las comisiones mediante el envío de “notas” a sus autoridades con el fin de promover el tratamiento de una iniciativa. La bancada uruguaya desarrolló la estrategia de seleccionar las comisiones más proclives a su aprobación para contactarlas y asegurar que allí fueran las iniciativas de interés (Johnson, 2006). La bancada femenina del Brasil ha logrado la tramitación de iniciativas relativas a asuntos de igualdad de género impidiendo por ejemplo, que sea designado un relator adverso cuando un proyecto de esta naturaleza es enviado de una Cámara a otra (Marx, Borner y Caminotti, 2007) . (\*21)

- **Desarrollo de vínculos internacionales.** La bancada femenina de Argentina firmó en 2008 un acuerdo preliminar de colaboración con la Confederación de Parlamentarias de las Américas (COPA). La bancada colombiana ha contado con una mesa de cooperación internacional en cuyo marco se han desarrollado



(\*21): Un relator son legisladores y legisladoras que tienen la función de estudiar y manifestar su parecer con un proyecto de ley y pueden facilitar o bien obstaculizar el tratamiento del mismo. Los relatores son designados por el Presidente de la Comisión, sujeto a una negociación política previa.

capacitaciones varias.

### 3.4. ¿Cuáles han sido los obstáculos enfrentados?

En su labor, las bancadas han enfrentado obstáculos de índole política, organizacional, de recursos y cultural, entre otros.

- **Problemas vinculados con los liderazgos.** La rotación legislativa impide, en ocasiones, dar una mayor continuidad a los liderazgos femeninos desarrollados. Según algunas legisladoras, "cada período es empezar nuevamente, estamos re fundando cada vez el espacio de género" . (\*22)  
En otras ocasiones, fue mencionado que aún falta el desarrollo y/o la consolidación de liderazgos de mujeres con perspectiva de género.
- **Dificultades para mantener el compromiso de las legisladoras con el funcionamiento regular de la bancada.** Algunas bancadas experimentaron obstáculos al momento de sostener la participación activa de la totalidad de las legisladoras en estos espacios. Por ejemplo, el Comité de Voceras de la Mesa de Mujeres Políticas del Perú experimentó dificultades en la regularidad de sus reuniones, al menos inicialmente. (\*23)
- **Escaso número de legisladoras.** Fue señalado que, a pesar del importante incremento de mujeres, la insuficiente presencia de legisladoras atenta contra la conformación de una "masa crítica" de posibles legisladoras comprometidas con una agenda de género, especialmente en vistas de que los legisladores en general no están sensibilizados con la materia y raramente toman el liderazgo para impulsar tales iniciativas, más allá de que eventualmente les den acompañamiento.
- **Diferentes ideologías y perspectivas de las legisladoras.** El trabajo político es esencialmente una labor de tomar posiciones y en tal sentido, la ideología, las plataformas partidarias y los intereses de la población representada desempeñan un papel fundamental. De hecho, las legisladoras que conforman las bancadas tienen ostensibles diferencias y es difícil en ocasiones alcanzar una "agenda mínima". Así mismo, no todas las legisladoras son portadoras de una perspectiva de género y muchas veces no es de su interés avanzar iniciativas en materia de igualdad.
- **Estructura organizativa y prácticas políticas del Poder Legislativo.** La estructura del Poder Legislativo no acomoda con facilidad nuevas dinámicas organizacionales como las bancadas, en tanto espacio interpartidario con un objetivo de trabajo común. Concomitantemente, ofrece muy escasos recursos materiales, simbólicos y financieros para el mantenimiento de estos espacios que además, tienen una agenda más amplia que las temáticas "sectoriales" propias de las comisiones. Por otra parte, el hecho de que en los legislativos bicamerales una de las cámaras carezca de una bancada, hace que la consolidación de este tipo de experiencias se vea mermada en sus capacidades de acción al carecer de una contraparte para dialogar e impulsar iniciativas de ley conjuntas. Finalmente, los partidos políticos

(\*22): Comentario vertido en el taller de Montevideo (mayo de 2011).

(\*23): Memora Anual 2006/2007 de la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas.

incentivan el trabajo y protagonismo individual mientras que las bancadas implican, por su diseño, una actuación colectiva.

- **Mitos y prejuicios en el Poder Legislativo ("sexismo de la organización").** Como fue señalado para el caso de las comisiones, persisten reglas formales e informales en los poderes legislativos de la región que no ofrecen condiciones para el trabajo en materia de género y que, debido a prejuicios manifestados en dinámicas cotidianas, desvalorizan las actividades colectivas en tal dirección (Marx y Borner, 2011).
- **Desconocimiento del enfoque de género.** La falta de conocimiento por parte de legisladores e incluso legisladoras es un obstáculo para las labores de la bancada y también para comprender cabalmente la significación de la misma.
- **Falta de información y conocimiento para argumentaciones.** Fue mencionada la necesidad de asesoramiento y la falta en ocasiones, de mayor información para potenciar los argumentos a favor de medidas de igualdad de género. Particularmente, se visualiza la falta de personas asesoras en materia económica para dar debates presupuestarios desde un ángulo de igualdad de género.
- **Dificultades en los diálogos con las organizaciones sociales.** En ocasiones, la construcción de una agenda mínima consensuada con la sociedad encierra desafíos, en parte porque los actores no son homogéneos y hay diversos lobbies.
- **Falta de recursos.** La ausencia de recursos materiales, financieros y simbólicos es un importante escollo que las bancadas en ocasiones, intentan superar con el apoyo de la cooperación internacional. Los escasos recursos, afectan, por ejemplo, la relación con organizaciones de mujeres, como se argumenta desde la Comisión Accidental de la Mujer de Colombia (\*24). Para ilustrar con otra situación, la bancada peruana propuso el diseño de un sistema de información y de seguimiento de las iniciativas legislativas en igualdad de género, para lo cual solicitó al Congreso fondos para asesoría especializada. Por razones de austeridad presupuestal, no fue posible contar con el pedido de personal (Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas, 2007: 21). Al presentarse como Comisión Especial, la bancada femenina argentina previó en su formulación original una partida presupuestaria, pero hubo que retirarla para posibilitar su aprobación en el recinto (Fernandez y Mir, 2009).

### 3.5. ¿Cuáles han sido algunos de sus logros?

Al igual que en las comisiones, podemos señalar logros en materia legislativa, innovaciones organizacionales y prácticas políticas, así como cambios culturales y simbólicos en el seno del Poder Legislativo, del Estado y en la esfera pública en general. En suma, las bancadas

(\*24): En el año 2008, Isabel Londoño, Coordinadora de la Comisión afirmó que los escasos recursos de la Comisión impiden una relación más fluida con el movimiento de mujeres. La misma posición es esgrimida por la congresista Natalia Marenco. Por ello, la bancada femenina procura transformar la CAM en una Comisión Legal de Mujeres, por lo cual tendría recursos además de potestad para dar seguimiento a los proyectos del Congreso y garantizar la incorporación de una perspectiva de género (Boletín N° 2 de Humanas, Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Boletín d diciembre de 2008: [http://www.humanas.org.co/BA/2/index\\_7.html](http://www.humanas.org.co/BA/2/index_7.html); accedido en febrero de 2011).



## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

### Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

femeninas constituyen un nodo fundamental para impulsar estrategias establecidas en la normativa internacional de derechos humanos de mujeres.

#### Legislación.

Las bancadas femeninas han logrado la sanción de nuevas normativas en materia de derechos humanos de mujeres, destacándose las leyes de violencia de género, y la modificación de antiguos códigos (civiles y penales) con estándares androcéntricos.

- Mala Htun (2003) señala que la bancada femenina brasileña logró la incorporación de innumerables normas vinculadas con la igualdad de género en la Constitución de 1988, al reconocer derechos tales como el acceso a la planificación familiar, la protección contra la violencia doméstica, el reconocimiento de la unión estable y de los hijos e hijas nacidos por fuera del matrimonio (\*25). Posteriormente, la bancada femenina desempeñó un papel crucial para sancionar la Ley 9.100 de cuotas para elecciones municipales (29 de septiembre de 1995), especialmente frente al tenue compromiso del movimiento de mujeres con esta medida (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

- Las bancadas de Brasil, de Perú y de El Salvador han ampliado la agenda legislativa al incorporar una mirada de etnia y raza a la problemática de género. La discriminación múltiple o cruzada, de acuerdo con la CEDAW, afecta a las mujeres pertenecientes a determinados grupos, quienes, además de sufrir discriminación por el hecho de ser mujeres, son objeto de discriminación por su raza, origen étnico, religión, incapacidad, edad, clase, casta u otros factores (CEDAW, 1999). La bancada peruana enfatiza la multiculturalidad y la brasileña los asuntos vinculados con mujeres afrodescendientes.

#### Prácticas políticas.

Las prácticas políticas contribuyen con la gobernabilidad democrática mediante la búsqueda de consensos entre legisladoras y la incorporación de nuevos espacios para dialogar con la sociedad. En primer término, se han instalado prácticas informales que promueven relaciones de respeto mutuo en ambientes tradicionalmente machistas. Subrayamos el siguiente episodio, registrado en el seno del Congreso del Brasil y la consiguiente reacción de la bancada femenina:

"[...] un diputado le faltó el respeto públicamente en el plenario a una diputada mujer. La ofendió con palabras de bajo nivel, la agredió profundamente en forma verbal. Y, sin hacer ningún alboroto, nos reunimos y tuvimos una postura bastante interesante, solidaria, en el plenario de la Cámara. Esto muestra un feeling de las mujeres, porque no hizo falta ni siquiera que se las convocara. Las mujeres fueron saliendo de sus gabinetes y fueron llegando al plenario, en solidaridad con nuestras compañeras" (\*26).

Otras prácticas están estrechamente vinculadas con la construcción de consensos en escenarios políticos altamente divididos. Por ejemplo, la articulación en el seno de la Comisión Accidental de Mujeres en Colombia es una modalidad de trabajo poco común en este ámbito legislativo, marcado por las divisiones partidarias y por una articulación instrumental entre partidos como fruto de las necesidades de gobiernos de coalición.

Las bancadas femeninas también despliegan una mayor articulación con las organizaciones

(\*25): Las legisladoras lograron presentar unas 30 enmiendas

(\*26): Testimonio de una diputada brasileña citado en Marx, Borner y Caminotti (2007): 265/266.

sociales, dando visibilidad, prestigio e insumos sustantivos a las actividades legislativas. Las prácticas procuran fomentar la transparencia y la rendición de cuentas. En este sentido, los foros y encuentros entre las bancadas y las organizaciones sociales son frecuentes. Algunas autoras consideran que las bancadas han innovado en sus formas de hacer lobby político (Bruera y González, 2006).

Por ejemplo, la bancada uruguaya introdujo una práctica de rendición de cuentas anuales. Además, en 2008, bajo la iniciativa "Mujer, tu voto tiene voz", la bancada convocó a las mujeres uruguayas a expresar sus inquietudes, propuestas y demandas a fin de incorporarlas en las plataformas programáticas de cara a las elecciones presidenciales y legislativas de 2009 y las municipales de 2010 (\*27). La bancada femenina en Perú tiene entre sus objetivos estratégicos fomentar la accountability ciudadana al proponer realizar audiencias con el fin de "escuchar las demandas de las mujeres representantes de los movimientos sociales y políticos, gremios, universidades, colegios profesionales, sociedad civil y partidos, etc." (\*28)

Otras prácticas políticas innovadoras refieren a la relación más estrecha entre personas expertas en materia de género y las legisladoras, destacándose la vinculación entre la esfera técnica y la política. Estas relaciones tuvieron expresiones organizacionales concretas, incorporando además, actores sociales en Consejos Consultivos y mesas de trabajo. Por ejemplo, la Banca de la Mujer en Argentina creó el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. Las comisiones permanentes del Senado no contemplan la conformación de este tipo de espacio de trabajo (Fernández y Mir, 2009). (\*29)

En síntesis, verificamos logros significativos en materia legislativa pero también en lo que respecta a la transformación del Poder Legislativo como ámbito de mayor igualdad y respeto. Han generado comisiones específicas y unidades técnicas. Asimismo, es fundamental notar los cambios en el presupuesto público, lo que garantiza una mayor asignación de recursos a temáticas de género. Como conclusión, podemos aseverar que las bancadas han sido sumamente efectivas en sus acciones.

## 4.- Unidades técnicas para la transversalización de género en el Poder Legislativo

### 4.1.-¿Qué son?

Algunos órganos legislativos han creado unidades técnicas para la transversalización del enfoque de género en su estructura y funcionamiento, y en el contenido de las leyes. Esto supone por una parte, la transformación de la gestión interna del Poder Legislativo (incluyendo las políticas de recursos humanos y las prácticas políticas de los bloques partidarios) y la asistencia en la formulación de iniciativas e incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto. En América Latina y el Caribe, destacamos las siguientes experiencias, cuya característica principal es que han sido recientemente creadas:

(\*27): Las sugerencias fueron recolectadas por el sitio de Internet Parlamentaria, correos electrónicos, un 0800, fax y mediante la instalación de 700 urnas en casi todo el país.

(\*28): Información extraída de los objetivos específicos de la MMPP, disponible en: [www.congreso.gob.pe/l-orgaos/mujeres](http://www.congreso.gob.pe/l-orgaos/mujeres) (Accedido noviembre, 2010).

(\*29): Estas autoras señalan que la única excepción es la Comisión de Defensa del Senado que constituyó el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil en 2005.



## ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?

### Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y El Caribe

- Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa (UTIEG) de Costa Rica.
- Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional de Ecuador.
- Unidad Técnica de Género (UTG) de Nicaragua.

En Costa Rica, la Unidad UTIEG fue el resultado de una iniciativa impulsada por varias diputadas en 2004, con el apoyo de la Comisión de la Mujer y la cooperación internacional (UNPFA). Si bien el Directorio Legislativo aprueba su creación en 2007, es recién en 2009 que se pone en marcha (PNUD/Costa Rica, 2011b). La UTIEG está adscrita a la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa y sus tareas son las de formación, capacitación, planificación, coordinación, asistencia técnica, seguimiento y evaluación de las acciones de género que implementen todas las fracciones, oficinas y dependencias de la Asamblea Legislativa (\*30).

#### Recuadro 3.

#### ¿Por qué es necesaria la transversalización del enfoque de género en el Poder Legislativo? El caso de Costa Rica

*"La Asamblea legislativa no dicta todas las leyes con perspectiva de género, ya que la Comisión de la Mujer no estudia ni dictamina todos los proyectos que pueden potencializar la igualdad y equidad entre los géneros debido a que están repartidos en todas las comisiones legislativas. Además la función de Control Político sobre la actuación de la Administración en pro de la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, que se debe ejercer para el cumplimiento de compromisos asumidos en los convenios internacionales ratificados no es utilizada adecuadamente".*

Fuente: Asamblea Legislativa de Costa Rica/PNUD, Experiencias de Transversalidad de Género en Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Ficha de presentación de experiencias (2010).

En Nicaragua, la Unidad Técnica de Género (UTG) fue creada en febrero de 2008, bajo la dependencia de la Presidencia de la Asamblea Nacional, con el propósito de garantizar que las leyes y las resoluciones tengan contenido de género, en el marco de un proyecto de modernización suscripto por el PNUD (\*31). La UTG cuenta con una Junta Directiva. Hasta la fecha se han estudiado y aportado criterios técnicos de género a once iniciativas de ley, de las cuales una fue aprobada en 2009 y otras tres en mayo de 2010 (Asamblea Nacional. República de Nicaragua, 2010).

En Ecuador, la Unidad Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional es fruto de una iniciativa del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres. Trabaja coordinadamente con la Unidad de Técnica Legislativa y la Oficina de Seguimiento y Control del Presupuesto. Cuenta con apoyo de ONU Mujeres, UNPFA y Ágora Democrática.

(\*30) Información extraída de la página de Internet de la Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.go.cr/> (noviembre/marzo de 2011).

(\*31) En este contexto, además, se estableció un "Convenio Marco de Colaboración del Programa Conjunto de Género" entre la Asamblea Nacional y el Instituto Nicaragüense de la Mujer firmado el 5 de mayo de 2010

Actualmente en El Salvador, está en curso un diagnóstico de género de la Asamblea Nacional a fin de determinar la factibilidad de instaurar una unidad técnica en esta institución.

Estas unidades técnicas en materia de género, con existencia formal en la estructura del Poder Legislativo, se diferencian de las comisiones porque están conformadas por personal técnico y usualmente permanente. Su función es asistir a legisladores y legisladoras en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en sus iniciativas. Estas unidades son instituciones necesarias a fin de brindar herramientas para avanzar en la transversalización de género pero no es su función promover iniciativas de ley, ya que no son actores electos por la ciudadanía.

#### 4.2.-¿Cuál es su relevancia para el desempeño del Poder Legislativo?

Estas unidades son significativas en el quehacer legislativo, en primer término, porque brindarían el apoyo técnico y la asesoría necesaria para que prosperen las iniciativas de género. Cabe destacar que las agendas de género son amplias y diversas y las legisladoras tienen un cuerpo limitado de asesores, por lo cual las unidades proveerían asesoramiento sustantivo difícil de obtener individualmente. Además, estas unidades imprimen continuidad porque el cuerpo de funcionarios es por lo general permanente.

En segundo término, es común que algunos representantes deseen incorporar una mirada de género en su trabajo pero no sepan cómo hacerlo – en especial en materias erróneamente tipificadas como “neutras” en género como transporte, obras públicas, infraestructura, etc. Las unidades técnicas pueden colaborar y ofrecer los insumos necesarios para la incorporación de género en estos tópicos.

En tercer término, estas unidades podrían impedir la división de la agenda legislativa entre “asuntos de mujeres” y “otros asuntos” y sortear una fragmentación temática común en los poderes legislativos, basada en la propia estructura de las comisiones. De esta forma, las unidades ofrecen la posibilidad de que la temática de la igualdad de género sea un asunto de la totalidad del cuerpo legislativo y no, casi exclusivamente, tarea y responsabilidad de las legisladoras, de las comisiones de género/asuntos de mujeres y/o de las bancadas femeninas.

Interesa señalar que estas unidades no trabajan de forma aislada respecto a su entorno. Por el contrario, desarrollan sus tareas en estrecha articulación con actores extra parlamentarios al incorporar la opinión de movimientos de mujeres en instancias de validación (Nicaragua) y de definición de prioridades (Costa Rica) (\*32). Han ofrecido capacitación al cuerpo de legisladores y legisladoras y actualmente están revisando propuestas de ley a fin de introducir la perspectiva de género (\*33).

(\*32): La información obtenida sobre Nicaragua proviene de Fanjul (2010a, 2010b, 2010c y 2010d)

(\*33): Es el caso de la Ley para la igualdad de las personas con discapacidad, (Fanjul 2010<sup>a</sup> y 2010b).



### 4.3.- Algunos obstáculos

Los obstáculos manifestados por las unidades técnicas refieren al escaso personal, a la falta de recursos, a la escasa experiencia en algunas materias, a la ausencia de datos adecuados y desagregados por sexo útiles para la labor legislativa, así como a una cierta debilidad institucional general del Poder Legislativo en asuntos de seguimiento y fiscalización de leyes. Asimismo, la superposición e incluso el desplazamiento de intereses políticos sobre los técnicos pueden interferir con la labor de las unidades.

### 4.4.- Estrategias desplegadas

Las unidades son de naturaleza técnica, por lo que priman estrategias de acción vinculadas con la producción de información, la capacitación, la preparación de informes, la institucionalización de metodologías e instrumentos para la incorporación de la perspectiva de género, etc. Las estrategias políticas son desarrolladas desde las bancadas femeninas y/o las mujeres políticas que apoyan a las unidades técnicas. Los organismos de cooperación técnica son un punto de apoyo fundamental para la legitimidad de las acciones de las unidades. Las estrategias más exitosas son las que han implicado una labor mancomunada con las comisiones legislativas, puesto que es en estas instancias que cobra relevancia el análisis de género y el uso no sexista del lenguaje.

### 4.5.- Los logros

Es prematuro evaluar los logros de estas experiencias puesto que son de reciente creación. No obstante, podemos mencionar que la realización de capacitaciones y la instalación de la temática de género como competencia de la totalidad del cuerpo legislativo es un primer logro de significación simbólica fundamental. En el futuro, deberá examinarse detenidamente cómo y en qué medida logrará plasmarse el enfoque de género en las iniciativas de ley y en el funcionamiento del Poder Legislativo, tornándolo una institución más sensible a la igualdad entre hombres y mujeres.

## 5.- Grupos mixtos

### 5.1.- Orígenes y propósitos

A fin de impulsar proyectos en materia de igualdad de género, las legisladoras establecen alianzas con movimientos y organizaciones sociales, lo que ha dado origen a grupos mixtos de acción coordinada entre ellas y estos actores. Se trata de colectivos compuestos por parlamentarias, ex parlamentarias y activistas sociales. Estos ejercen una significativa incidencia política en el cuerpo legislativo y si bien sus posiciones no son vinculantes, contribuyen a instaurar una agenda legislativa de género. En consecuencia, estos grupos han sido pilares fundamentales para impulsar y acompañar iniciativas de igualdad sancionadas por el Poder Legislativo. Asimismo, desempeñan un papel clave en la formación de lideresas.

Recuadro 4.

#### Una ilustración de grupos parlamentarios de mujeres: el Parlamento de las Mujeres Guatemaltecas

*"El Parlamento de las Mujeres Guatemaltecas es una organización de naturaleza civil, no lucrativa, apolítica, laica, de promoción de la democracia, la participación ciudadana, la paz y el desarrollo integral. Tiene como propósito crear un espacio de discusión y análisis de los asuntos que interesan a las mujeres guatemaltecas, que facilite el impulso de leyes, programas y políticas públicas tendientes a su atención y promueva oportunidades de formación política y legislativa para las interesadas. La integración del Parlamento de las Mujeres Guatemaltecas constituye un mecanismo institucional en el plano nacional para el adelanto de las mujeres, que servirá para fortalecer, sustancialmente, la capacidad del Estado y particularmente del Organismo Legislativo, para lograr los objetivos de la Plataforma de Acción aprobada por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995".*

Fuente: Congreso de la República de Guatemala ([http://www.congreso.gob.gt/gt/parlamento\\_mujeres2/](http://www.congreso.gob.gt/gt/parlamento_mujeres2/); accedido noviembre, 2010).

Como refleja la tabla 6, estos grupos son más comunes en América Central, con la excepción de Paraguay, y surgen en la década de 2000 con respaldo de la cooperación internacional. Convocan a mujeres de diferentes sectores políticos, destacándose nuevamente la naturaleza plural de las manifestaciones organizacionales que venimos examinando.



Tabla 7. Grupos mixtos, por país y año de creación

País	Grupo vinculado al Poder Legislativo	Fecha
El Salvador	Grupo de Mujeres Parlamentarias y Extraparlamentarias de El Salvador (ASPARLEXSAL)	2001
Guatemala	Parlamento de las Mujeres Guatemaltecas	2004
Panamá	Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias de la República de Panamá (APARLESPA)	2004
Paraguay	Parlamento de Mujeres	2005

Fuente: Elaboración propia.

Los países que presentan estos grupos mixtos no necesariamente tienen bancadas femeninas. En El Salvador por ejemplo, ASPARLEXSAL surgió con anterioridad a la formación de la bancada en este país. Cuentan con estructuras formales de funcionamiento, especialmente necesarias para la recepción de fondos de cooperación y con una jerarquía de autoridades definida.

## 5.2. Estrategias de trabajo implementadas

Los grupos mixtos han construido alianzas estratégicas con grupos de mujeres políticas, con centros académicos (por ejemplo APARLESPA con la Universidad Latina de Panamá) y primordialmente, con organismos de cooperación internacional (destacándose el PNUD) a fin de impulsar actividades de formación e incidencia legislativa y electoral. Dada su naturaleza, las estrategias de estos grupos son esencialmente relacionales y de sensibilización política y creación de conciencia.

### Recuadro 5.

#### El Parlamento de Mujeres de Paraguay: la estrategia de construcción de un "parlamento virtual simbólico"

El Parlamento de Mujeres de Paraguay es una iniciativa que busca reforzar las organizaciones que impulsan demandas por la igualdad de género y promocionar el liderazgo de las mujeres políticas, mediante la creación de un parlamento virtual simbólico que opera de forma paralela al parlamento nacional. El Parlamento de Mujeres está formado por más de 125 'escaños' permanentes y cuarenta rotatorios, todos ellos ocupados por mujeres elegidas de forma plural e inclusiva. Este Parlamento ha confeccionado una agenda legislativa, política y social, basada en proposiciones de ley dirigidas a influir en el Parlamento Nacional y lograr los cambios legislativos necesarios para conseguir un desarrollo sostenible, mejoras en las políticas sociales, e impulsar la formación de mujeres líderes con perspectiva de género. El Parlamento de Mujeres de Paraguay ha establecido alianzas con el Congreso Nacional, la Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República y la Red de mujeres.

Fuente: Concurso de Buenas Prácticas 2006, Ciudades para un futuro sostenible (<http://habitat.aq.upm.es/dubai/06/bp0142.html>, accedido diciembre, 2010).

### 5.3. - Logros alcanzados

Estos grupos se destacan, principalmente, por los logros derivados de sus exhaustivos trabajos de formación e información, creación de conciencia ciudadana y partidaria, y movilización para la instalación de una agenda de género. Muchos de estos logros deben ser valorados en términos de procesos de transformación política más que resultados materiales concretos.

Con estas salvedades, podemos mencionar que el Parlamento de las Mujeres de Guatemala realizó una "Consulta de pueblos indígenas" a iniciativa de cuatro legisladoras indígenas, dando mayor visibilidad a las desigualdades cruzadas. Asimismo su trabajo de incidencia fue determinante para la sanción de la Ley contra el feminicidio en 2008.

En El Salvador, ASPARLEXSAL ha realizado actividades de sensibilización política a fin de incorporar cuotas de género en la reforma electoral de dicho país. Análogamente, en Panamá, APARLEXPAN dirige sus acciones hacia la reglamentación de la ley de cuotas y la promoción de la paridad política. En El Salvador y en Panamá, ambos grupos realizan actividades de formación para mujeres políticas. APARLEXPAN desarrolla el Diplomado Internacional por Competencias en Estrategias Electorales para Mujeres, capacitando a mujeres aspirantes a cargos de representación política. Con tal fin, ha creado la primera Escuela de Formación Política de Mujeres Panameñas. Junto con el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, está llevando a cabo la campaña "Reformas Electorales: oportunidades para las mujeres", con el propósito de mostrar el impacto de las medidas legales sobre la participación política femenina y de promover un diálogo político y social al respecto (Instituto Nacional de la Mujer de Panamá, 2010). En El Salvador, con el apoyo del PNUD, ASPARLEXSAL ofrece un Diplomado para mujeres políticas que ya lleva varias ediciones.

Los logros en la formación de mujeres políticas es fundamental para la Articulación Parlamento Mujer de Paraguay, un grupo que procura capacitarlas en sus habilidades de negociación y cabildeo, en teoría política y de género y en el desarrollo de estrategias que faciliten su acceso a las estructuras de poder (Bonder y Arboleda, 2009: 80).

En suma, estos grupos mixtos han logrado impulsar legislación en materia de derechos de las mujeres, la formación de mujeres políticas, la introducción de nuevas miradas en la agenda de género y la introducción de la igualdad de género en el debate público como un asunto urgente de atender. Como toda organización y especialmente aquellas con mayor poder político, en el Poder Legislativo persiste una cultura patriarcal donde los asuntos de igualdad son visualizados como de menor valor jerárquico e interés. En este punto los grupos mixtos pueden desempeñar un papel de suma utilidad, ya que su naturaleza híbrida (legisladores/as y representantes del mundo político y social) pueden sumar voluntades de actores colectivos poderosos que apoyen una agenda de género. Estos grupos, como fue visto, mantienen una estrecha vinculación con los partidos políticos, por lo cual constituyen una ventana de oportunidad para trabajar la igualdad de género antes de acceder al recinto del Poder Legislativo.



## 6.- A modo de cierre

Tomada en conjunto, la región presenta un entramado institucional de género en torno al Poder Legislativo en forma de diamante. En un primer vértice del diamante, podemos observar una institucionalidad formal, marcada por las comisiones de asuntos de mujeres, cuyo cambio más notorio es la transformación de las mismas en comisiones para la igualdad de género propiamente dicha. Este nodo del entramado permite que varias iniciativas sean tramitadas y, dependiendo de ello y del dictamen, tratadas en el recinto del cuerpo legislativo. El desafío primordial de estas comisiones es fortalecer su poder relativo a fin de contar con la legitimidad suficiente para impulsar proyectos de igualdad de género edificados con base en el lenguaje de derechos humanos de mujeres.

Otro vértice del diamante está conformado por exponentes también formales pero de carácter netamente técnico: las unidades para la transversalización de género. Estas unidades tienen la ventaja de ofrecer asesoramiento y dar continuidad a las herramientas disponibles para el análisis de género en la producción legislativa.

Nutriendo estos dos nodos propios de la institucionalidad legislativa formal encontramos manifestaciones propiamente políticas, que dan pie a la innovación en las prácticas de negociación y la construcción de acuerdos. Un vértice está representado por las bancadas femeninas que son un punto de apoyo en el marco de alianzas de legisladoras provenientes de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria. Así, las legisladoras electas encuentran un ámbito estratégico para promover iniciativas, pero también para colocar temas en la agenda legislativa y particularmente, en la agenda pública, más allá de lo que efectivamente pueda tramitarse en el seno del cuerpo legislativo.

Un cuarto vértice nutre el ámbito político con los intereses de la sociedad civil. Se trata de estructuras de intermediación representadas por los grupos mixtos, a través de los cuales activistas de grupos de mujeres y del movimiento feminista, mujeres políticas, legisladoras y ex legisladoras, conforman un espacio de encuentro para apoyar a las mujeres políticas e instalar temas en la agenda pública ampliada. Con todo, sus principales desafíos descansan sobre la naturaleza variada de los lobbies sociales y la dificultad para la agregación de demandas usualmente diversas e incluso contradictorias.

Más allá de la mirada global, algunas de estas manifestaciones colectivas parecerían estar más estrechamente vinculadas con cierto tipo de logros. En primer lugar, las **comisiones** están más claramente vinculadas con la aprobación de leyes y la conformación de una agenda legislativa en un sentido más estricto. Son un referente formal cuyo mayor riesgo es el encapsulamiento de la agenda de género dentro de los límites de la comisión. Ahora bien, su papel clave y una de sus principales fortalezas es servir de apoyo para que las estrategias de las otras formas organizacionales sean efectivamente exitosas.

En segundo término, las **bancadas** han impulsado iniciativas e introducido prácticas de generación de consensos y "agendas mínimas", y han instalado el tema de la igualdad de género en la agenda pública en un sentido más amplio, imprimiendo una enorme visibilidad al quehacer legislativo en esta materia. Su naturaleza abierta a todas las legisladoras las hace un espacio político inter-partidario fundamental para las alianzas en el corto y largo plazo.

Las **unidades técnicas** por su parte, están asociadas con el logro de la de-segregación de la temática de género y su efectiva transversalización, al instalar la perspectiva de género como una forma de mirar el conjunto de las iniciativas del Poder Legislativo.

Finalmente, los **grupos mixtos** se destacan por sus logros vinculados con una agenda pública donde la sociedad nutre en forma directa las cuestiones legislativas y con la ardua tarea de sensibilizar a diversos públicos políticos y sociales en materia de igualdad de género.

Visto globalmente, el entramado en torno al Poder Legislativo reúne tres atributos usualmente señalados para una transversalización de género apropiada: el debate político, el arsenal de lo técnico y el diálogo con la sociedad civil (Daly, 2005). Los logros son palpables en términos de legislación, en las prácticas de hacer política y en las modalidades de vincular al Poder Legislativo con la ciudadanía. Puesto que las agendas legislativas tienden a relegar cuestiones de igualdad y de derechos a un segundo plano, estas expresiones organizacionales son fundamentales y, al lograrlo, fortalecen las funciones de esta institución – producción legislativa, representación y control/fiscalización. Así, el entramado institucional de género en torno al Poder Legislativo es de suma relevancia para una región dividida y desigual, ofreciendo ejemplos de buenas prácticas políticas para expandir y emular, incluso más allá de los asuntos específicos de igualdad de género.

Sin embargo, cabe señalar que en este informe hemos dejado sin profundizar el contenido de las iniciativas: ¿responden las mismas a las necesidades prácticas o a las necesidades estratégicas de mujeres? Es fundamental indagar en el futuro si las leyes aprobadas están edificadas desde el lenguaje de los derechos humanos de las mujeres (con sus dimensiones de reconocimiento y distribución) o bien, desde la noción de “roles” femeninos más tradicionales.

Además, un segundo aspecto pendiente para una futura agenda de reflexión lo constituye el hecho de que en América Latina y el Caribe (con la excepción de los países de habla inglesa) hay un fuerte presidencialismo que determina, en gran medida, qué se discute y cómo se discute en el seno de los poderes legislativos, y las cuestiones de género no están exentas a ello (Véase, por ejemplo, Blofield y Hass, 2005).

Por ende, la mirada sobre la institucionalidad legislativa de género no deberá desligarse de la institucionalidad en general, incorporando al análisis qué es lo que sucede con los mecanismos “primarios” y “secundarios” para el avance de las mujeres (Fernós, 2010) y también, cuál es el tejido organizativo de la sociedad civil. De todas maneras, el entramado mapeado es sumamente promisorio, ya que la diversidad de actores y formas organizativas tienen el potencial para incidir positivamente en la incorporación de una concepción de derechos sociales, económicos y culturales en la construcción de una agenda legislativa para la igualdad de género y la diversidad.

## 7.- Bibliografía y materiales utilizados

ARAUJO, María Fernanda; SALEM, Tatiana (2010): La Banca de la Mujer, un espacio necesario. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (2010): Experiencias de Transversalidad de Género en Políticas Públicas en América Latina y el Caribe. Ficha de presentación de experiencias: PNUD. [En línea: [http://www.americalat-inagenera.org/es/documentos/repositorio/buenas-practicas-transversalidad/201101-bpt-alc-costa\\_rica\\_unidad\\_tecnica\\_transversalidad.pdf](http://www.americalat-inagenera.org/es/documentos/repositorio/buenas-practicas-transversalidad/201101-bpt-alc-costa_rica_unidad_tecnica_transversalidad.pdf)]

BLOFIELD, Merike H. y HASS, Liesl (2005): "Defining a Democracy: Reforming the Laws on Women's Rights in Chile, 1990-2002", *Latin American Politics and Society* Volume 47, 3: 35-68.

BONDER, Gloria; ARBOLEDA, María (2009): El liderazgo político de las mujeres en América Latina: un proceso en construcción. Documento de trabajo para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe: PNUD, UNIFEM, AECID, Fondo España/PNUD.

BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana; MARX, Jutta; RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2009): Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina, Buenos Aires: PNUD y Prometo Libros.

BRUERA, Silvana; GONZÁLEZ, Mariana (2006): Las mujeres y el poder. Aprendiendo de las prácticas políticas de las mujeres, Uruguay: REPEM.

Centro de Promoción de la Mujer y de Gestión Social (2010): El Ministerio de Desarrollo Social. Estructura del Estado y recuento de lo actuado, Asunción: PROMUR/GES.

Centro de Promoción de la Mujer y de Gestión Social (2004): Participación política y equidad de género en Paraguay. La visión de PROMUR/GES, Asunción: PROMUR/GES.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1999): Recomendación general No. 25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, referente a medidas especiales de carácter temporal, 20º período de sesiones.

DALY, Mary (2005): "Gender Mainstreaming in Theory and Practice", en *Social Politics*, 12, 3: 433 – 450.

FANJUL, Cecilia (2010a): Informe de Consultoría. Asesoría

y seguimiento a las acciones y funciones de la unidad técnica de Género del parlamento nacional, Nicaragua (Enero).

FANJUL, Cecilia (2010b): Informe de Consultoría. Asesoría y seguimiento a las acciones y funciones de la unidad técnica de Género del parlamento nacional, Nicaragua (Marzo).

FANJUL, Cecilia (2010c): Informe de Consultoría. Asesoría y seguimiento a las acciones y funciones de la unidad técnica de Género del parlamento nacional, Nicaragua (Junio).

FANJUL, Cecilia (2010d): Informe de Consultoría. Asesoría y seguimiento a las acciones y funciones de la unidad técnica de Género del parlamento nacional, Nicaragua (Julio).

FERNÁNDEZ, Marité; MIR, Alejandra (2009): Iniciativa para la igualdad y la paridad en el ámbito parlamentario. La experiencia de la Comisión Especial Banca de la Mujer en el H. Senado de la Nación, Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.

FERNOS, María Dolores (2010): National mechanism for gender equality and empowerment of women in Latin America and the Caribbean region, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile: CEPAL.

Fundación Directorio Legislativo (2010): La Banca de la Mujer: análisis comparado de la experiencia latinoamericana, Buenos Aires: Mimeo.

GONZÁLEZ, Kelia; SAMPLE, Kristen (2010): Muchos modelos, un objetivo: experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos", Perú: IDEA y NDI.

GUZMÁN, Virginia (2001). La institucionalidad de género en el estado. Nuevas perspectivas de análisis, Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile: CEPAL.

Instituto Nacional de la Mujer de la República de Panamá (2010): Informe de País. República del Panamá. XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (CEPAL), Panamá.

JOHNSON, Niki (2006): "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay" en *Política*. Revista de Ciencia Política 46: 173-198.

LOBO, Thereza (2003): "La gestión federal y la cuestión de género. Perspectivas de institucionalización", en *Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil*. Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile: CEPAL: 43-59.

LLANOS, Beatriz; SAMPLE, Kristen (2008): From Words to Actions: Best Practices for Women's Participation in Latin American Parties, Estocolmo: IDEA Internacional.

MARX, Jutta; BORNER, Jutta (2011): Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina, Perú: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.

MARX, Jutta; BORNER, Jutta; CAMINOTTI, Mariana (2007): Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil, Buenos Aires: Siglo XII.

Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (2007): Memoria Anual 2006/2007.

MONTAÑO, Sonia; PITANGUY, Jacqueline; LOBO, Thereza (2003): Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile: CEPAL.

PICADO, Belkis (Coord.) (2010): La evolución histórica de los derechos de las mujeres en Nicaragua, Managua: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua.

XAVIER, Mónica (2009): Bancada Bicameral Femenina de Uruguay: logros obtenidos y las lecciones aprendidas. Ponencia presentada en el Seminario "Mujeres trabajando juntas. Promoviendo la perspectiva de género en la agenda legislativa", 26-28 de febrero de 2009, México.

## Otras referencias consultadas:

Fichas de las experiencias elaboradas para el PNUD. Año 2011. [En línea]: [http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2114&Itemid=561](http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=2114&Itemid=561)

### Bancadas

- Argentina. Comisión Especial del Senado "Banca de la Mujer".
- Bolivia. Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL).
- Brasil. Bancada femenina.
- Colombia. Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer (CAM).
- El Salvador. Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM).
- Perú. Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP).
- Uruguay. Bancada Bilateral Femenina.

### Comisiones

- Costa Rica. Comisión Permanente Especial de la Mujer de la Asamblea Legislativa. Guatemala. Comisión de la mujer del Congreso de la República.
- México. Comisión de Equidad y Género de la Cámara

de Diputados.

- Nicaragua. Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia.
- Paraguay. Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados.
- República Dominicana. Comisión Permanente de Equidad de Género de la Cámara de Diputados.

### Unidades técnicas.

- Costa Rica. Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa (UTIEG).
- Ecuador. Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional.
- Nicaragua. Unidad Técnica de Género (UTG).

### Sitios de información y bases de datos:

Quota Project (20/01/2011): <http://www.quotaproject.org/>

Género y Partidos Políticos en América Latina (GEPPAL) / BID-IDEA Internacional (21/01/2011): <http://www.iadb.org/research/geppal/>

Georgetown. Base de datos de las Américas (20/01/2011): <http://pdba.georgetown.edu/>

### Otra información.

Notas tomadas del taller *Igualdad de género en los parlamentos de América Latina y el Caribe: Inter-cambio de aprendizajes y estrategias entre bancadas y comisiones*. Montevideo, 4 al 6 de mayo de 2011.



## Notas

i - Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales.

ii - Ley Maria Da Penha.

iii - A probación de la iniciativa 171 (2006) que establece normas para la prevención, la erradicación y la sanción de cualquier forma de violencia contra la mujer y 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, de procedimiento penal, la ley 294 y se dictan otras disposiciones".

iv - En Costa Rica fueron sancionadas, además, leyes para la creación de juzgados contra la violencia doméstica y una ley de penalización de la violencia contra las mujeres.

v - Ley de Femicidio; Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia intrafamiliar y Ley de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.

vi - Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

vii - Ley contra la violencia hacia las mujeres.

viii - Constitucionalización de la no violencia contra las mujeres y Ley 46-07 de 16 días de activismo en contra de la violencia contra las mujeres.

ix - Ley de Violencia contra las Mujeres.

x - Ley 18.246 del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (con artículos vetados por el Poder Ejecutivo); ley que otorga el derecho de licencia a todas las trabajadoras para realizarse el examen ginecológico anual; Ley de acompañamiento en el parto.

xi - Ley de Economía del Cuidado

xii - Incorporación del reconocimiento del trabajo doméstico en la reciente reforma constitucional y Ley de trabajadoras domésticas.

xiii - Ley de trabajo doméstico

xiv - Ley de arresto domiciliario para embarazadas y mujeres con menores de cinco años.

xv - La bancada femenina en Brasil logró modificar disposiciones discriminatorias en el Código Civil a fin de asegurar la igualdad jurídica entre hombres y mujeres, por ejemplo, para que estas últimas pudieran figurar como "jefas de familia" (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

xvi - Ley de Paternidad Responsable

xvii - Ley de Desarrollo Social (2009)

xviii - Ley de Responsabilidad Paterna y Materna, Ley de Reforma de la ley de Adopción y Código de Familia.

xix - Ley de Inclusión Social (2007) que ordena la emisión de nueva partida/acta de nacimiento cuando el reconocimiento de paternidad/maternidad se realiza después del plazo regular, eliminado cualquier forma de discriminación; Ley de Registro de Deudores Alimentarios Morosos.

xx - Reconocimiento, por Constitución, de las uniones libres e incorporación, como prioridad del estado, de la protección a niños y niñas; modificación del código penal y al código civil.

xxi - Ley de Registro de Deudores Alimentarios Morosos, Ley de adopción, Licencia para padres.

xxii - El proyecto fue radicado pero posteriormente retirado.

xxiii - Reforma al Código Electoral, introduciendo el principio de paridad.

xxiv - Reforma al Código Federal de Procedimientos Electorales.

xxv - Ley de Paridad.

xxvi - Ley de cuotas.

xxvii - Ley de democratización de las instancias de decisión de Banco Popular y de Desarrollo Popular y Ley de porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidarias.

xxviii - Licencia para las legisladoras.

xxix - "Consejo Consultivo"

xxx - "Concertación Feminista Prudencia Ayala"

xxxi - "Consejo Consultivo"

xxxii - Conversatorio "Hombres jóvenes comprometidos con la erradicación de la violencia hacia las mujeres" y coordinación con organizaciones sociales en general.



Área Práctica de Género  
Centro Regional de Servicios PNUD para  
América Latina y El Caribe  
(RSCLAC- PNUD) 2011

*Políticas que Transforman*

*una agenda de género para América Latina y el Caribe*