

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Las Mujeres transforman el Poder Legislativo

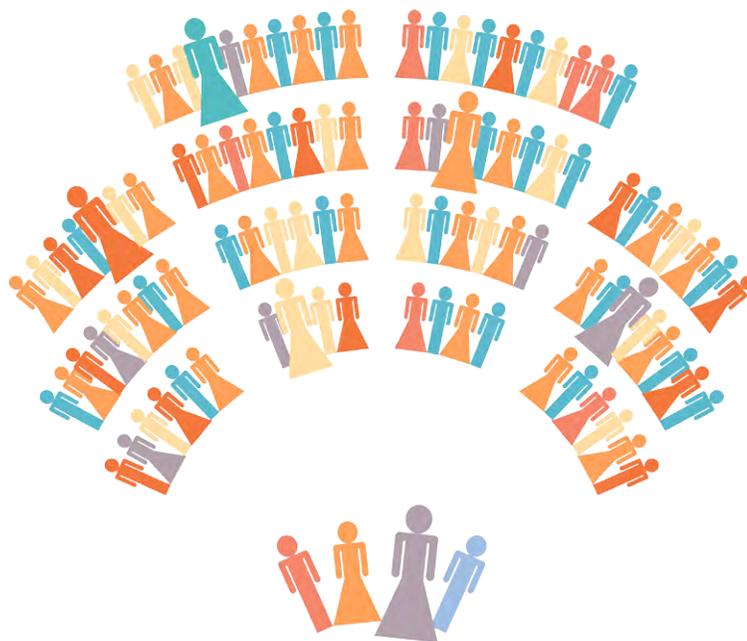


EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:

Las mujeres transforman el Poder Legislativo

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE





Empowered lives.
Resilient nations.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JESSICA FAIETA

Subsecretaria-General de la ONU
Directora del PNUD para América Latina y el Caribe

SUSAN MCDADE

Directora Regional Adjunta del PNUD para América Latina y el Caribe

REBECA ARIAS

DIRECTORA DEL CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Coordinación de la Publicación: **Neus Bernabeu. Especialista en Género.**

Autora del análisis regional: **Mariana Caminotti, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín.**

Revisión: **Neus Bernabeu y Rosa Lucía Peña Castillo**

Este documento ha sido desarrollado por el Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

Edición: Carmen Salas

Diseño: Oscar Riaño

Queremos agradecer por la sistematización y análisis de casos nacionales a:

Mariana Caminotti, Argentina,
Mónica A. Novillo Gonzáles, Bolivia,
Clara Araújo (con asistencia de Karolyne Romero y Aline Lopes), Brasil
Maricel Sauterel, Chile
Marcela Jager Contreras, Costa Rica,
Morena Herrera, El Salvador,
Daniela Cerva, México,
Altagracia Balcacer, República Dominicana
Verónica Pérez (con asistencia de Niki Johnson y Cecilia Rocha), Uruguay

Un especial agradecimiento a las colegas de las Oficinas de País del PNUD y otros colaboradores que ayudaron en la revisión del estudio regional: Alejandra Garcia, Andrea Balzano, Cristina Martin, Elizabeth Guerrero, Gabriela Mata, Gilda Pacheco, Isabel Crespo, Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, Raissa Crespo, Virginia Varela y Xenia Díaz.

Más allá de los Números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

ISBN 978-9962-688-34-1

Todos los derechos reservados. Las opiniones, análisis y recomendaciones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva ni de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente preparada por un grupo de consultoras/es por encargo del PNUD.

© Copyright, 2015 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Table Of Contents

- Prólogo 8**
- INTRODUCCIÓN 9**
- CAPITULO 1 11**
 - 1. La representación descriptiva, su significado y sus determinantes 11
 - 2. La representación sustantiva: perspectivas y hallazgos 12
- CAPITULO 2 15**
 - 1. Derechos políticos de las mujeres: marco normativo y constitucional..... 15
 - 2. Régimen político e instituciones de los países..... 19
 - 3. Cuotas, paridad y sistemas electorales 19
- CAPITULO 3 25**
 - 1. El acceso de mujeres a los Congresos: situación actual y evolución reciente 25
 - 2. La participación de las legisladoras en las instancias de autoridad y de trabajo dentro de los Congresos 28
- CAPITULO 4 34**
 - 1. ¿Cómo ha cambiado la producción legislativa sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad?: la representación sustantiva como resultado..... 34
 - 1.1 Violencia contra las mujeres 35
 - 1.2 Trata y tráfico de personas 37
 - 1.3 Salud sexual y reproductiva..... 39
 - 1.4 Trabajo, previsión social y parentalidad 41
 - 1.5 Medidas de equidad en la vida asociativa 42
 - 1.6 Igualdad y no discriminación por género, condición étnico-racial y/u orientación sexual ... 43
 - 1.7 Las legisladoras y su rol en el proceso de cambio..... 47
 - 2. ¿Cómo se abordan los cambios en los espacios legislativos?: el proceso de representación sustantiva y sus plataformas organizativas 48
 - 2.1 Comisiones especializadas en igualdad de género y/o mujeres 49
 - 2.2 Bancadas y grupos parlamentarios de mujeres 51
 - 2.3 Unidades técnicas para la transversalidad de género 51
 - 2.4 ¿Cómo han aprovechado las mujeres este entramado legislativo? El papel de la institucionalidad de género en las experiencias nacionales 53
 - 2.4.1 Transformación de la producción legislativa..... 54
 - 2.4.2. Transformación de prácticas institucionales 56
 - 2.5 Alianzas: una clave para la representación sustantiva de las mujeres 56

| | |
|---|-----------|
| CONCLUSIONES | 62 |
| Principales hallazgos y líneas para profundizar | 63 |
| BIOGRAFÍA | 66 |
| ANEXO I..... | 70 |
| ANEXO II..... | 73 |

LISTA DE CUADROS

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Firma y ratificación de la CEDAW y de su protocolo facultativo | 16 |
| Cuadro 2. Cuotas por sexo y paridad en la legislación electoral y el marco constitucional (países del estudio) | 17 |
| Cuadro 3. Tipo y tamaño de los Congresos (países del estudio) | 20 |
| Cuadro 4. Las leyes de cuota y paridad (países del estudio) | 20 |
| Cuadro 5. Sistemas electorales para elecciones legislativas (países del estudio)..... | 22 |
| Cuadro 6. Distribución de los países según los porcentajes de legisladoras (noviembre de 2014) | 27 |
| Cuadro 7. Composición de las mesas directivas de las Cámaras según el país, 2014..... | 29 |
| Cuadro 8. Número actual de comisiones permanentes por país y Cámara (2014)..... | 30 |
| Cuadro 9. Leyes de igualdad o antidiscriminatorias (países del estudio) | 45 |
| Cuadro 10. Derechos de grupos discriminados: legislación seleccionada..... | 46 |
| Cuadro 11. La institucionalidad de género en el Poder Legislativo: países del estudio* | 49 |
| Cuadro 12. Comisiones de mujer y/o género según país y Cámara | 50 |
| Cuadro 13. Bancadas y grupos parlamentarios de mujeres..... | 52 |
| Cuadro 14. Temas recientemente movilizados por organizaciones de mujeres y feministas, y vinculación con el Poder Legislativo por país..... | 59 |
| Cuadro A.1. Legalidad del aborto en América Latina y el Caribe | 77 |

LISTA DE TABLAS

| | |
|---|----|
| Tabla 1. Mujeres en las cámaras legislativas nacionales (países del estudio), año 2014* | 26 |
| Tabla 2. Mujeres en los Congresos nacionales (promedio por país), año 2014..... | 26 |
| Tabla 3. Mujeres en los Congresos y Asambleas de los países del estudio, en porcentajes (últimos diez períodos)* | 27 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1. Mujeres en la presidencia de comisiones legislativas permanentes: Bolivia, Argentina, México, Costa Rica, El Salvador, Chile, República Dominicana y Brasil. Año 2014 (en porcentajes)* | 31 |
| Gráfico 2. Tipos de comisiones presididas por mujeres: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y México. Año 2014 (en porcentajes)* | 32 |
| Gráfico 3. Evolución de la presencia de mujeres en la presidencia de comisiones permanentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (Senado), Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Período: 2004/2014 (en porcentajes)..... | 32 |

Prólogo

Las democracias latinoamericanas deben hacer frente a importantes desafíos para el ejercicio democrático del poder entre los que se encuentra la necesidad de articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación, abordar las desigualdades y asegurar el ejercicio de los derechos de los/as ciudadanos/as.

En este contexto, planteamos que una verdadera democracia requiere de instituciones y políticas que garanticen la participación y voces de toda la ciudadanía para reelaborar un contrato social más sólido e incluyente. Las mujeres -en plural, para atender toda su diversidad etaria, étnica, de orientación sexual, geográfica, etcétera-, han visto limitadas durante décadas su participación en la toma de decisiones de nuestras sociedades. Esta restricción no sólo tiene como consecuencia el bajo número de mujeres en las instituciones sino también determina qué temas entran en la agenda pública y qué temas quedan marginalizados.

A simple vista, la situación está cambiando en América Latina y el Caribe. Las mujeres son cada vez más en las instituciones del Estado y los marcos legislativos se están reformando para hacer posible la paridad. Desde el PNUD apoyamos en muchos países estas reformas políticas y legislativas, respaldamos a las redes de mujeres políticas para promover su participación y generar agendas inter-partidarias de género y trabajamos con los actores políticos para remover los obstáculos para la participación real de las mujeres.

Las experiencias nacionales nos decían que cuando las mujeres entran en las instituciones de manera masiva, se producen cambios sustanciales tanto en las formas de trabajar como en lo que producen las instituciones. La diversidad y la inclusión generan cambios más allá de

la fotografía que evidencia cuántos hombres y mujeres hay en los poderes legislativos. Sin embargo, la mirada desde la perspectiva regional nos plantea escenarios muy diversos donde se estaban poniendo en juego estrategias diferentes por parte de las mujeres, y también algunos hombres, para transformar el entorno legislativo hacia un espacio más igualitario.

En este estudio se analiza con mayor profundidad estos cambios en términos de representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, qué tanto su presencia se traduce en un reparto más equitativo del poder dentro de la institución, en qué áreas se están ubicando mujeres y hombres dentro del trabajo legislativo, qué temas nuevos están entrando en la agenda parlamentaria, qué prácticas legislativas están cambiando y en alianza con quién las mujeres estaban logrando esos cambios. Queremos reconocer a las mujeres como agentes de cambio en los parlamentos y en las democracias de América Latina y el Caribe.

Los nueve (9) estudios de caso realizados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Costa Rica, México, República Dominicana, Uruguay) nos muestran situaciones muy disímiles, pero tal y como el nombre del estudio regional indica, el resultado es unánime: las mujeres están transformando los Legislativos de la región. Estos cambios nos acercan más a las instituciones democráticas que necesitamos para un desarrollo sostenible e inclusivo, objetivo central de la agenda de desarrollo Post 2015 que impulsamos desde Naciones Unidas.

Jessica Faieta

Sub-Secretaria General de las Naciones Unidas y
Directora Regional del PNUD para América Latina y el Caribe

INTRODUCCIÓN



Pese a las dificultades que todavía enfrentan las mujeres para acceder a los puestos políticos en igualdad de condiciones (menor disponibilidad de tiempo y de recursos, estereotipos, prejuicios y/o prácticas sexistas en partidos y organizaciones), los países de América Latina han experimentado avances significativos en las últimas décadas. El promedio regional de legisladoras nacionales aumentó de manera notoria entre 1990 y 2014, pasando de 9 a 25%. Esta evolución no está relacionada con los niveles de desarrollo nacionales, sino con la existencia de leyes de cuota y paridad que exigen la inclusión de mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular (Htun y Piscopo, 2014).

El acceso de las mujeres a los ámbitos legislativos cobra importancia desde dos perspectivas interrelacionadas. En primer lugar, las mujeres son la mitad de la población y su incorporación en los ámbitos de decisión es un requisito de justicia (Sauer, 2004) y expresión de los derechos. Una democracia donde la mitad de la ciudadanía tiene presencia en el Poder Legislativo y puede afectar a las decisiones públicas (representación descriptiva de las mujeres) es, sin duda, una democracia más plena. En segundo lugar,

el ingreso de mujeres en instituciones que históricamente han sido masculinas contribuye a la ampliación y a la transformación de las agendas de debate político. Por su experiencia en sociedades con múltiples desigualdades de género, las legisladoras suelen traer miradas y preocupaciones renovadas en relación con la igualdad y los derechos humanos de las mujeres de diferente condición socioeconómica y cultural (representación sustantiva de las mujeres). Esta actividad de representar a las mujeres es parte de las responsabilidades de legisladoras y legisladores y depende de múltiples actores, pero quienes la asumen como una prioridad en su actuación política son, con frecuencia, las primeras.

Este estudio analiza la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres latinoamericanas desde una perspectiva comparada, a partir de información provista por nueve estudios de casos nacionales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay) que se realizaron entre 2011 y 2013 con un mismo protocolo metodológico¹. Como

1 El Protocolo para la recopilación y la sistematización de información de los estudios nacionales se presenta en el anexo I. Para la selección de casos se priorizó la búsqueda de diversidad, tomando países variados en la composición por sexo de sus Congresos nacionales y pertenecientes a las distintas subregiones (Cono Sur, América Central y del Norte).

punto de inicio, se examina la evolución del número de legisladoras nacionales en el período democrático reciente y su participación en las instancias de liderazgo y de trabajo en el interior de los Congresos². En sintonía con el conocimiento disponible, las mayores proporciones de legisladoras se observan en los países que tienen leyes de cuota diseñadas de manera adecuada y sistemas electorales que favorecen su implementación, mientras los porcentajes más reducidos de legisladoras se dan en países que no aplicaron cuotas en el período considerado, o cuentan con sistemas electorales que neutralizan el impacto de estas medidas. Sin embargo, una mayor presencia en el Congreso no implica, necesariamente, más poder, ni tiene un correlato en el acceso a posiciones de autoridad internas. Además, la composición por sexo de las comisiones legislativas tiende a reproducir un patrón tradicional de división del trabajo, donde las legisladoras tienen amplia participación en las comisiones sociales pero no así en las comisiones económicas y presupuestarias, lo cual limita su posibilidad de tener voz en los debates sobre la distribución de los recursos públicos.

Por otra parte, el informe destaca que los países estudiados cuentan con una diversidad de leyes en materia de violencia de género, salud sexual y reproductiva, igualdad laboral, entre otros importantes temas. Estos marcos legales son el resultado de la intervención de distintos actores (muchas veces, con gran protagonismo de los Ejecutivos) y están influenciados por procesos domésticos así como por normas, encuentros y conferencias internacionales (Rodríguez Gustá y Madera, 2014). En este marco, se identifican diferentes instancias donde legisladoras comprometidas con las agendas de igualdad de género han impulsado la construcción de alianzas, se han vinculado con movimientos sociales y con organizaciones

de mujeres, con áreas especializadas del Estado y/o con organismos de la cooperación internacional para instalar debates y/o abogar por cambios normativos, lo cual las posiciona como agentes de cambio. Con todo, las agendas legislativas de igualdad enfrentan retos. Por ejemplo, el análisis muestra la primacía de una mirada sectorial y una serie de debilidades institucionales para la incorporación sistemática del enfoque de género en la producción legislativa de forma transversal.

El documento se organiza en cuatro secciones. La primera revisa el conocimiento existente acerca de la representación política de las mujeres en América Latina y presenta el marco conceptual del estudio. La segunda sección aporta a la contextualización de los países información básica sobre sus marcos constitucionales y sus instituciones. La tercera y la cuarta sección se enfocan, respectivamente, en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en los Congresos de los países estudiados, mientras las conclusiones discuten los principales resultados y proponen líneas para estudios futuros. A través de este recorrido, el trabajo ofrece una mirada amplia sobre los avances y las limitaciones que enfrentan las legisladoras para acceder y ejercer el poder desde una perspectiva comparada, y sus implicaciones para la representación de las mujeres latinoamericanas.

2 A lo largo del texto, para denominar al órgano legislativo nacional propio de un sistema presidencialista se utiliza genéricamente el término Congreso. En aquellos pasajes que así lo requieran, se emplearán las denominaciones oficiales que estos órganos reciben en cada uno de los países estudiados (Asamblea, Parlamento, etc.).

CAPITULO 1

El estudio de la representación de las mujeres: guía conceptual



En las últimas décadas, ha crecido el interés por estudiar cómo acceden las mujeres a los cargos legislativos nacionales, en qué temas trabajan, cómo y con quiénes se vinculan para llevar a cabo sus iniciativas. De esa manera, se ha generado una rica discusión alrededor de dos conceptos centrales: la representación *descriptiva* (o presencia numérica en las instituciones formales) y la representación *sustantiva* (o actuación orientada hacia la protección y la ampliación de los derechos de las mujeres ciudadanas). Esta sección sintetiza los debates en curso y aporta un marco conceptual para el análisis de la situación actual en la región³.

1. La representación descriptiva, su significado y sus determinantes

La noción de representación *descriptiva* hace referencia a las características de las personas electas y permite establecer si estas son un reflejo de la población en su composición social (Pitkin, 1985). Según esta perspectiva, representar implica estar en el lugar de otros sin que esto implique, necesariamente, actuar en nombre de otros (Sartori, 1992). Por ello, algunos estudios entienden que la representación descriptiva implica inclusión o representatividad (Marx, Borner y Caminotti, 2007). Así

entendida, la representación de las mujeres mejora en la medida en que los porcentajes de legisladoras se acercan a la proporción de mujeres en la población (alrededor del 50%).

En América Latina, el reclamo de una mayor presencia de mujeres en las instituciones representativas cobró vigor durante las transiciones hacia regímenes más competitivos y pluralistas, asociados con democratización política (Archenti, 2011; Araújo y García, 2006). Además, la representación descriptiva es un aspecto clave de la normativa internacional de derechos humanos. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

³ Esta sección se nutre del documento "Hallazgos empíricos respecto de la representación descriptiva y la representación sustantiva de derechos de mujeres en América Latina y el Caribe", elaborado por Ana Laura Rodríguez Gustá y Nancy Madera (2014) para el Área de Práctica de Género del PNUD.

de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por su sigla en inglés, aprobada en 1979) y la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) recomendaron la adopción de medidas especiales para incrementar y asegurar la presencia de mujeres en la política institucional. Más adelante, en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), la promoción de la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer se estableció como Objetivo 3. Uno de los indicadores de este objetivo mide el incremento de la proporción de escaños ocupados por mujeres en los órganos legislativos.

Existen diferentes medidas para promover la representación descriptiva de las mujeres, algunas voluntarias (como las cuotas que adoptan los partidos políticos) y otras obligatorias (como las cuotas y las leyes de paridad que se incorporan en la legislación electoral)⁴. En la región, las cuotas electorales han sido una importante herramienta para aumentar los números de legisladoras (PNUD, 2013) y han dado visibilidad a las mujeres en política (Archenti, 2011)⁵.

4 Asimismo, hay medidas indirectas que comprenden una gran variedad de estrategias de sensibilización, formación, capacitación, acompañamiento a candidatas, etc., impulsadas tanto desde el Estado como desde la sociedad civil y los propios partidos. De acuerdo con Krook y Norris (2014), la variedad de tácticas disponibles para promover la presencia de las mujeres en las instituciones está relacionada con la naturaleza diversa y multidimensional de los obstáculos que ellas enfrentan en la vida política. Estas autoras conceptualizan el reclutamiento político como un proceso compuesto por tres momentos críticos donde las mujeres enfrentan diferentes obstáculos: 1) el tránsito de elegible a aspirante a una candidatura; 2) el tránsito de aspirante a candidata, y 3) el tránsito de candidata a electa. En el primer momento, son clave las acciones dirigidas a la motivación de las mujeres para que puedan tomar la decisión de aspirar a competir por cargos; en el segundo, lo fundamental es el trabajo sobre los partidos para que nominen mujeres; en el tercero, es crítico generar acciones para que las candidatas enfrenten la competencia en condiciones de igualdad, en términos de recursos, cobertura mediática, etc.

5 En América Latina, la presencia de las mujeres en las instituciones formales no está vinculada al grado de desarrollo socioeconómico de los países. En este sentido, Htun y Piscopo (2010, 2014) muestran que hay una débil correlación entre el nivel de desarrollo (medido como producto interior bruto per cápita) y el porcentaje de legisladoras electas. A título de ejemplo se puede mencionar que Chile, el país con el producto interior bruto per cápita más alto del Cono Sur, tiene un porcentaje de legisladoras inferior al de Bolivia —con uno de los valores más bajos en el producto interior bruto per cápita— que casi alcanza la paridad en el Senado (Htun y Piscopo, 2014:15). Tampoco existen asociaciones consistentes entre los porcentajes de mujeres en cargos legislativos y el índice de desarrollo humano.

Ahora bien, además del número legisladoras nacionales, es importante considerar qué posiciones ocupan las mujeres una vez que ingresan en el Congreso, con qué recursos cuentan y qué estructuras de oportunidad encuentran. En esta dirección, estudios anteriores - como el de Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá (2009) para Argentina - plantean que las legisladoras pueden gozar de escasos grados de poder en la toma de decisiones y en el acceso a cargos codiciados, aun cuando su presencia numérica sea elevada (Borner et al., 2009). Esta situación impone desventajas en el ejercicio de la función legislativa, ya que redundan en menor reconocimiento y menores recursos. Así pues, este trabajo explorará esta situación desde una perspectiva comparada, en países que varían en la composición por sexo de sus Congresos nacionales.

2. La representación sustantiva: perspectivas y hallazgos

A diferencia de la noción de representación descriptiva y su énfasis en la presencia, la representación *sustantiva* acentúa la actuación de los/las representantes, con independencia de sus características demográficas. Desde este ángulo, la función de un/a representante no es estar por otros/as (en el sentido de un reflejo), sino actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses y promoviendo agendas específicas. En las discusiones sobre política y género, la representación sustantiva aparece asociada a la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, e incluso con modalidades específicas de articulación y de trabajo político que implican lazos horizontales entre legisladoras y coaliciones multipartidarias.

Buena parte de los estudios sobre la representación sustantiva busca probar si las legisladoras impulsan y promueven proyectos sobre derechos de mujeres. Esto no ocurriría debido a que las legisladoras se consideren portadoras naturales de intereses *innatos*, sino porque

A pesar de los distintos enfoques e indicadores utilizados, los estudios convergen en mostrar que las mujeres han incorporado preocupaciones novedosas.

En América Latina, las legisladoras lideraron las iniciativas sobre igualdad de género y derechos humanos de las mujeres en su diversidad, y este es su aporte singular.

forman parte de un orden social generizado (*gendered*) que moldea su manera de visualizar y de enfrentar los problemas sociales. Como lo sugiere la noción de *política de presencia* elaborada por Anne Phillips (1995), las experiencias sociales de quienes representan (y entre ellas si son mujeres u hombres) influyen en los procesos de deliberación y toma de decisiones. Desde la óptica de Young (2000), las féminas conforman un grupo social relacional definido por su posición en un marco estructural de desventaja y privilegio. Las personas que comparten una posición estructural pueden tener profundas discrepancias ideológicas e intereses diversos, pero comparten perspectivas sociales entendidas como un conjunto de preocupaciones, supuestos y experiencias que ofrecen una base compartida para el razonamiento. Así pues, la inclusión de mujeres en los procesos de toma de decisiones permitiría incorporar perspectivas sociales ausentes con anterioridad en el debate público.

Los trabajos que examinan el quehacer de las legisladoras desde el ángulo de la representación sustantiva utilizan diferentes enfoques y maneras de observar el fenómeno⁶.

6 Por ejemplo, en algunas investigaciones se emplean mediciones subjetivas (opiniones) y en otras objetivas (iniciativas presentadas). Además, mientras que algunos trabajos abordan la representación sustantiva desde el ángulo de las preferencias, las actitudes y las acciones individuales de las legisladoras, en otros esta representación es analizada a partir de la aprobación de leyes específicas.

En un esfuerzo por ordenar la discusión, Franceschet y Piscopo (2008) distinguen dos dimensiones que se retomarán en este estudio: 1) la representación sustantiva como resultado, que implica la aprobación de leyes favorables a las mujeres, y 2) la representación sustantiva como proceso, que comprende las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones para promover proyectos. Desde la perspectiva del proceso, cobran importancia las prácticas políticas de las legisladoras y sus vinculaciones con redes de mujeres, organizaciones sociales, agencias de gobierno y de la cooperación internacional, entre otras. Si bien estas acciones no se traducen necesariamente en nuevas leyes, “son prácticas políticas de construcción de sentidos en torno de la igualdad de género” (Rodríguez Gustá y Madera, 2013) y, por lo tanto, se las considera un elemento importante de la actividad de representación.

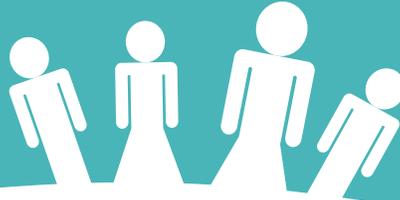
De acuerdo con la hipótesis de la *masa crítica*, para que las legisladoras logren impulsar procesos de representación sustantiva se requeriría cierto umbral de presencia numérica (en torno a un 30% del Congreso)⁷. En esta dirección, algunos estudios evidencian que la existencia de una masa crítica de legisladoras puede favorecer agendas de igualdad, como lo ilustra el caso de Argentina (Borner et al., 2009; Marx et al., 2007). Pero hay legisladoras que defienden los derechos humanos de las mujeres y promueven iniciativas de igualdad incluso cuando su participación se encuentra por debajo del umbral mencionado. En estas situaciones, como lo mostrarán las siguientes secciones de este estudio, las legisladoras suelen movilizar acciones estratégicas para enfrentar su restricción numérica, estableciendo coaliciones y bancadas dentro de los Congresos, además de redes y vínculos con actores externos.

7 Para una revisión del debate sobre la masa crítica, véase Childs y Krook (2005) y Dahlerup (2005).

En síntesis, a efectos de comprender cómo ocurre la representación sustantiva de las mujeres, es importante observar las *acciones críticas* (Dahlerup, 2005) que las legisladoras desarrollan para contrarrestar las desventajas que encuentran (entre ellas, la condición de minoría numérica), trasladando el foco de interés hacia la acción colectiva y las prácticas políticas de las mujeres. Desde este ángulo, algunas investigaciones han centrado su atención en las bancadas femeninas y los grupos parlamentarios de mujeres (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011; Araújo y Salem, 2010; Johnson, 2006; Macaulay, 2005, 2000), o en las comisiones de igualdad de género y las unidades técnicas para la transversalización de género (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; PNUD/Rodríguez Gustá, 2011; Marx y Borner, 2011). Estos trabajos, si bien son diversos, abordan el debate y la incorporación de intereses como procesos sociales que trascienden a las legisladoras individuales y que tienen lugar en el marco de entramados de relaciones (Rodríguez Gustá, 2011), una perspectiva que será fundamental para este estudio.

CAPITULO 2

El contexto



Esta sección contextualiza el análisis de la representación de las mujeres en los órganos legislativos nacionales. Para ello, se describen los principales marcos normativos sobre igualdad de género y derechos políticos de las mujeres en vigencia en los países estudiados, destacando su importancia para impulsar demandas de igualdad y legitimar las medidas de acción afirmativa o paridad. En segundo lugar, se presentan algunos rasgos político-institucionales básicos, con énfasis en las características de los Congresos y en las reglas electorales que afectan a la elección de legisladoras.

1. Derechos políticos de las mujeres: marco normativo y constitucional

Los países latinoamericanos han experimentado importantes avances normativos en igualdad de género y derechos humanos de las mujeres. En este sentido, América Latina es la región que adoptó de manera más temprana la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW),

ratificada por todos los Estados hacia 1990⁸. Asimismo, varias Constituciones establecen la igualdad y la no discriminación entre sus principios rectores⁹.

8 La CEDAW tiene rango constitucional en Argentina, Costa Rica, República Dominicana y México. No obstante, algunos países firmaron la CEDAW con reservas (Chile, El Salvador, Brasil hasta 1994) y/o no han aprobado el Protocolo Facultativo de la Convención, que establece mecanismos de denuncia e investigación (Chile, El Salvador). En países como Argentina, la ley de aprobación del protocolo fue fruto de la iniciativa de legisladoras que presentaron propuestas y se movilizaron para lograr su aprobación (Borner et al., 2009).

9 A título de ejemplo, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia aprobada en 2007 incorpora múltiples artículos referidos a la equidad de género, la equivalencia en la representación, la no discriminación y el reconocimiento de derechos de las mujeres, además de estar redactada con lenguaje inclusivo.

Cuadro 1. Firma y ratificación de la CEDAW y de su protocolo facultativo

| País | CEDAW | Protocolo facultativo |
|----------------------|--|---------------------------------|
| Argentina | Firma: 17 julio 1980 – Ratifica: 15 julio 1985 | Ratifica: 20 de marzo 2007 |
| Bolivia | Firma: 30 mayo 1980 – Ratifica: 8 junio 1990 | Ratifica: 27 de septiembre 2000 |
| Brasil | Firma: 31 marzo 1981 – Ratifica: 1 febrero 1984 con reservas (eliminadas en 1994) | Ratifica: 28 de junio 2002 |
| Chile | Firma: 17 julio 1980 – Ratifica: 7 diciembre 1989 con reservas (no se han eliminado) | No Ratifica |
| Costa Rica | Firma: 17 julio 1980 – Ratifica: 4 abril 1986 | Ratifica: 20 de septiembre 2001 |
| El Salvador | Firma: 14 noviembre de 1980 – Ratifica: 19 agosto 1981 (no se han eliminado) | No Ratifica |
| México | Firma: 17 julio 1980 – Ratifica: 23 marzo 1981 | Ratifica: 15 de marzo 2002 |
| República Dominicana | Firma: 17 julio 1980 – Ratifica: 2 de septiembre 1982 | Ratifica: 10 de agosto 2001 |
| Uruguay | Firma: 30 marzo 1981 – Ratifica: 31 de setiembre de 1981 | Ratifica: 26 de julio 2001 |

CEDAW: Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres.

Fuente: <http://www.eclac.cl/mujer/html/ProtocoloFacultativo.htm> [Acceso: 17 Jun 2014].

La CEDAW es considerada la carta magna de las mujeres y da expresión jurídica a la noción de igualdad plena (Donoso y Valdés, 2007). La Convención define la discriminación como “... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, con independencia de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

- Desde este enfoque, la CEDAW sugiere la adopción de medidas especiales de carácter temporal orientadas a la aceleración de la igualdad real entre mujeres y hombres (Art. 4, énfasis añadido).
- Asimismo, insta a los Estados a “eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país” y garantizarles el derecho a votar y ser elegibles para todos los organismos sujetos a elecciones públicas; a participar en la formulación y ejecución de las políticas, ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones gubernamentales (Art. 7).
- Estas cláusulas fueron fundamentales para dar impulso a las demandas de igualdad de las mujeres y legitimar las políticas de acción afirmativa y las cuotas por sexo.
- Un conjunto de documentos de distintos encuentros regionales de mujeres realizados durante la década de 1990 hacen referencia a la CEDAW como uno los acuerdos internacionales primordiales para legitimar las cuotas electorales (Crocker, 2005).



Por otra parte, **América Latina** es la región donde las leyes de cuotas por sexo están más difundidas, con dieciséis países que han incorporado estos mecanismos en su legislación electoral desde 1991. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay cuentan con leyes que establecen cuotas o medidas de paridad en las candidaturas a los cargos legislativos.

Entre los países de este estudio, la legislación de **El Salvador** (2013) prevé que las cuotas tendrán una vigencia de cinco elecciones; en **Uruguay** la ley de cuotas estableció su aplicación en una única elección nacional (2014) y subnacional (2015); y en **Chile**, la reforma electoral que estableció una cuota de 40% prevé que este régimen se aplicará temporalmente en las elecciones de 2017, 2021, 2025 y 2029¹⁰.

Cuadro 2. Cuotas por sexo y paridad en la legislación electoral y el marco constitucional (países del estudio)

| País | Ley de cuotas/paridad en vigencia (año) | Acciones positivas/paridad en la Constitución |
|----------------------|---|---|
| Argentina | 1991 | Acción positiva: Art. 37 y Art. 75 (23) |
| Bolivia | 2009 | Equivalencia de condiciones e igual participación: Art. 11 y Art. 149 |
| Brasil | 2009 | -- |
| Costa Rica | 2009 | -- |
| Chile | 2015 | -- |
| República Dominicana | 2000 | Participación equilibrada: Art. 39 (5) |
| El Salvador | 2013 | -- |
| México | 2008 | Paridad: Art. 41 (I) y Art. Transitorio 216 |
| Uruguay | 2009* | -- |

*Rige a partir de 2009 para elecciones internas de los partidos. Para cargos de representación nacional y departamental, la ley ha regido durante el ciclo electoral 2014/2015 por una única vez, supeditada su continuidad a la evaluación de esa legislatura.

Fuente: elaboración propia con datos de Quota Project Database [consultado: 11 Jun 2014].

En **Argentina**, **Bolivia**, **República Dominicana** y **México**, los principios de equidad y/o paridad se incluyen en la Constitución. La Constitución Argentina de 1994 incorpora el principio de “igualdad real entre mujeres y hombres para el acceso a cargos electivos y partidarios” y su garantía mediante acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral (Art. 37)¹¹. Por su parte, la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) establece la

igual participación de hombres y mujeres en la elección de asambleístas (Art. 147), y la Constitución Política de la República Dominicana (2010) señala que “el Estado debe promover y garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas a los cargos de elección popular...” (Art. 39, inciso 5). En el caso de México, una reforma político-electoral del mes de enero de 2014 elevó a rango constitucional la paridad de género en las candidaturas al Congreso federal y a los Congresos

11 De acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda, estas en ningún momento pueden ser inferiores a las vigentes en el momento de sancionarse la Constitución.

10 Para ampliar información: <http://www.gob.cl/2015/04/27/fin-al-binominal-conoce-el-nuevo-sistema-electoral>.

estatales (Art. 41 y Art. Transitorio 216 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)¹².

En términos generales, las experiencias indican que legisladoras, mujeres de los partidos y las organizaciones de mujeres se movilizaron para conquistar estas cláusulas. A modo de ejemplos, la Convención Nacional Constituyente de 1994 de Argentina [celebrada poco después de la aprobación de la ley de cupo femenino (1991)] estuvo integrada por un tercio de legisladoras que aunaron esfuerzos para incorporar el principio de acción positiva en el texto constitucional (Marx et al., 2007). En México, la elevación de la paridad a rango constitucional fue fruto de la acción de senadoras de distintos partidos políticos durante la discusión legislativa del proyecto de reforma política propuesto por el presidente Enrique Peña Nieto (Partido Revolucionario Institucional, PRI)¹³. Esta acción tuvo como antecedente una sentencia judicial (SUP-JDC-12624/2011) que obligó a los partidos a que conformasen sus listas de candidatos con un mínimo del 40% de candidaturas de mujeres en las elecciones de 2012 (Palma Cabrera y Cerva Cerna, 2014). En el caso de Bolivia, se destaca el protagonismo de mujeres de movimientos y organizaciones de la sociedad civil, y su articulación con mujeres assembleístas. A través del Movimiento Mujeres Presentes en la Historia, estas activistas construyeron propuestas y las llevaron a las discusiones, logrando la incorporación de principios de equivalencia e igual participación en la Constitución Política.

12 A partir de esta reforma, el Congreso de la Unión deberá expedir una ley general que regule los procedimientos electorales y garantice la paridad en las candidaturas a legisladores/as nacionales y locales.

13 Como lo indica la cobertura del proceso, "la perredista Angélica de la Peña, la senadora del PAN Marcela Torres Peimbert, y la priista Diva Hadamira Gastélum exigieron que esta obligación tuviera el rango constitucional, ya que mantenerla en un transitorio es parte de la discriminación hacia el sector femenino." Fuente: La Jornada en Línea [acceso 10 Oct 2014]. [<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/12/04/elevan-a-rango-constitucional-la-paridad-de-genero-para-mujeres-el-50-de-candidaturas-5474.html>].

Recientemente, varias presidencias han llegado a manos de mujeres electas:

Michelle Bachelet triunfó en las elecciones de 2006 en Chile y volvió a ser electa en 2014.

Cristina Fernández fue elegida en 2007 en Argentina y reelegida en 2011.

Laura Chinchilla conquistó la presidencia de Costa Rica en 2010 y gobernó hasta 2014.

Dilma Rousseff ganó las elecciones presidenciales de Brasil en 2011 y fue reelegida en 2014.

Estas presidentas se suman a Violeta Chamorro en Nicaragua (1990-1997) y Mireya Moscoso en Panamá (1999-2004).

Otro avance reciente en materia de protección de los derechos políticos se vincula al impulso de medidas legales contra actos de acoso y violencia política hacia mujeres candidatas y electas. El ejemplo pionero es Bolivia, cuya ley 243 (2012) reconoce la violencia y el acoso político hacia las mujeres como delitos y establece mecanismos de prevención, atención y sanción contra actos individuales o colectivos¹⁴. Esto abre un debate acerca de los efectos no previstos de las cuotas de género en algunos partidos donde las resistencias son tan fuertes que se incrementó la discriminación de género e, incluso, la violencia hacia las mujeres¹⁵.

14 Esta norma, innovadora en el concierto regional, fue impulsada por la Asociación de Alcaldesas y Concejales de Bolivia desde 2001, con el apoyo de organizaciones de defensa y promoción de los derechos de las mujeres.

15 Para un análisis de México, véase Cerva (2014).

2. Régimen político e instituciones de los países

Los países de esta investigación tienen regímenes políticos presidencialistas, es decir, cuentan con un Poder Ejecutivo unipersonal que es ejercido por un/a presidente elegido/a de forma separada de la elección de la Asamblea¹⁶. Por definición, el/la presidente/a tiene autoridad legislativa y participa del proceso de formación de las leyes, aunque los poderes presidenciales varían según el diseño constitucional y el escenario político de los países¹⁷. En todos los casos, el Ejecutivo tiene la obligación de presentar el presupuesto nacional, así como la rendición de cuentas al Congreso¹⁸.

Los Congresos son órganos colegiados, independientes del Ejecutivo. Con las excepciones de Costa Rica y El Salvador, los países de este estudio tienen una organización bicameral de su Poder Legislativo, con una Cámara de Diputados y un Senado o Cámara alta de tamaño variado¹⁹. En este marco, las leyes pueden iniciarse en ambas Cámaras o provenir desde el Poder Ejecutivo. Además, la mayoría de los países dispone de mecanismos de democracia directa (referéndum, consulta popular, etc.), aunque su utilización en temáticas de derechos humanos de las mujeres no es frecuente²⁰.

16 En contraste, en los regímenes parlamentarios la Asamblea electa nombra al primer ministro, quien a su vez nombra al gabinete. El jefe de gobierno y su gabinete dependen de la confianza de la Asamblea y pueden ser removidos a través de un voto de no confianza o de censura.

17 El poder presidencial proviene de tres fuentes, cuya combinación condiciona su relación con la asamblea: 1) la legitimidad electoral; 2) la fortaleza y cohesión de su partido, y 3) los poderes constitucionales, que pueden ser reactivos (de veto) y proactivos (de decreto) (Mainwaring y Shugart, 2002).

18 En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y República Dominicana, el mandato presidencial es de cuatro años; en Bolivia, El Salvador y Uruguay es de cinco, y en México, de seis.

19 En general, en los Congresos bicamerales latinoamericanos las cámaras tienden a tener facultades análogas. Ambas cámaras de la Argentina y los Senados de Brasil y de Chile se renuevan de manera parcial, mientras que el resto de las cámaras renueva la totalidad de los cargos en cada proceso electoral. En la mayoría de los casos se permite la reelección de los/las legisladores/as, ya sea por períodos indefinidos (Argentina, Chile, Brasil) o no consecutivos (Costa Rica, México).

20 En Uruguay, en 2013 hubo un llamado a referéndum para derogar la ley que habilita el aborto por la sola voluntad de la mujer antes de las doce semanas, pero el mismo no logró los votos requeridos (25% del padrón).

Más allá de sus prerrogativas institucionales, los Congresos no tienen el mismo peso y valor político en todos los países. A título de ejemplo se pueden contrastar los casos de Chile y Argentina, con una élite parlamentaria estable (Cordero, 2006) y elevadas tasas de reelección en el primer país, frente a un contingente cambiante de personal legislativo y bajas tasas de reelección en el segundo (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010), pese a no existir restricciones legales²¹. En este contexto, los cargos legislativos nacionales parecen ser puestos más relevantes para el desarrollo de carreras políticas en Chile que en el sistema federal de Argentina, donde existe un portafolio amplio de cargos legislativos y ejecutivos de relevancia en las provincias y en los municipios (Caminotti, Rotman y Varetto, 2011). Por tanto, en ausencia de una ley de cuotas que promueva la incorporación de nuevos actores al Congreso, las mujeres chilenas que no son legisladoras enfrentan grandes desventajas para ser seleccionadas como candidatas (Franceschet, 2008).

3. Cuotas, paridad y sistemas electorales

En las democracias contemporáneas las experiencias y las habilidades requeridas para llegar a ocupar cargos legislativos pueden variar sustancialmente entre países, dependiendo de los atributos que los partidos consideren valiosos en la designación de sus candidaturas. Sin embargo, un patrón en común de los procesos de selección de candidatos es que provocan sesgos sistemáticos a favor de los hombres y, en consecuencia, una subrepresentación de las mujeres en las instituciones (Norris, 1997). Las leyes de cuota y paridad buscan revertir estos sesgos históricos, estableciendo reglas para aumentar la cantidad de mujeres candidatas y electas.

21 Según estudios previos, la tasa de reelección de diputados ascendía al 60% en el caso de Chile y era inferior al 20% en Argentina (Mustapic, 2006). De acuerdo con Jones et al. (2002), las tasas de reelección en el Congreso argentino se encuentran entre las más bajas del mundo.

Cuadro 3. Tipo y tamaño de los Congresos (países del estudio)

| País | Denominación | Unicameral | Bicameral | |
|----------------------|----------------------------|------------|------------|------------|
| | | | Diputados | Senado |
| Argentina | Congreso de la Nación | | 257 bancas | 72 bancas |
| Bolivia | Asamblea Plurinacional | | 130 bancas | 36 bancas |
| Brasil | Congreso Nacional | | 513 bancas | 81 bancas |
| Chile* | Congreso de la República | | 155 bancas | 50 bancas |
| Costa Rica | Asamblea Legislativa | 57 bancas | | |
| El Salvador | Asamblea Legislativa | 84 bancas | | |
| México | Congreso de la Unión | | 500 bancas | 128 bancas |
| República Dominicana | Congreso | | 191 bancas | 32 bancas |
| Uruguay | Parlamento de la República | | 99 bancas | 31 bancas |

*En Chile, la reforma electoral de 2015 aumentó la cantidad de diputados de 120 a 155, y la senadores de 38 a 50.

Fuente: elaboración propia sobre la base de información de los estudios de caso nacionales.

Cuadro 4. Las leyes de cuota y paridad (países del estudio)

| País | Cuota | Mandato de posición | Sanción | Rige para... |
|----------------------|-------|---------------------|---------------------|---|
| Argentina | 30% | Sí | Sí (no inscripción) | Candidaturas al Congreso (|
| Bolivia | 50/50 | Sí (alternancia) | Sí (no inscripción) | Todas las candidaturas |
| Brasil | 30% | No | No** | Candidaturas proporcionales (excluyen al Senado) |
| Chile | 40% | No | Si (no inscripción) | Candidaturas al Congreso |
| Costa Rica | 50/50 | Sí (alternancia) | Sí (no inscripción) | Todas las candidaturas |
| República Dominicana | 33% | Sí | Sí (no inscripción) | Candidaturas a la Cámara de Diputados |
| El Salvador | 30% | No | Sí (multa) | Candidaturas a la Asamblea Legislativa y en el ámbito municipal |
| México | 40% | Sí | Sí (no inscripción) | Candidaturas nacionales (ambas Cámaras) |
| Uruguay | 30% | Sí | Sí (no inscripción) | Candidaturas nacionales y departamentales |

*Las cuotas en Chile se aplicarán por primera vez en las elecciones de 2017.

**En Brasil, si bien la ley vigente desde 2009 no plantea sanciones explícitas, con la nueva interpretación de una obligatoriedad de la cuota la justicia electoral inició un proceso de juzgamiento de las elecciones posteriores y construye una interpretación más imperativa.

Fuente: elaboración propia con información de *Quota Project Database* (actualizada en el mes de mayo de 2013) y estudios de caso.

El impacto de las cuotas en la elección de mujeres no es directo sino que está mediado por las características de su propio diseño y del sistema electoral. En cuanto a su diseño, las leyes de cuota varían en tres aspectos clave: 1) el porcentaje previsto para las mujeres o por sexo (mínimo o paritario); 2) la exigencia (o no) de ubicar a las candidatas en lugares competitivos de las listas electorales (cerradas y bloqueadas) o su nominación en circunscripciones favorables para el partido (en distritos uninominales)²², y 3) la existencia (o no) de sanciones que penalicen el incumplimiento de la cuota (como la negativa a la oficialización de candidaturas o la imposición de multas económicas a las organizaciones políticas). La mayoría de las leyes de cuota de los países de este estudio tiene mandato de posición (con las excepciones de Brasil, Chile y El Salvador) y establece sanciones, una combinación que delimita el margen de maniobra de las élites y tiende a incrementar el impacto de la legislación (cuadro 4).

En relación con el sistema electoral, los métodos de representación proporcional (RP) con listas cerradas y distritos grandes son los más favorables para el éxito de las cuotas (Htun y Jones 2002), ya que permiten la elección de varios candidatos por partido y habilitan el uso de mandatos de posición y de mecanismos de alternancia por sexo. En cambio, las oportunidades de las mujeres disminuyen en los distritos uninominales (donde se elige un único cargo) y pequeños (donde se eligen menos de cinco cargos), y cuando se utilizan listas abiertas/desbloqueadas y mecanismos de voto preferencial por candidatos (por ejemplo, Cámara baja de Brasil, República Dominicana, El Salvador, Chile bajo el sistema binominal en vigencia hasta 2014). En estas circunstancias, la competencia intrapartidaria y las limitaciones financieras suelen generar condiciones desfavorables para las candidatas (Marx, Borner y Caminotti, 2009; Franceschet, 2008).

22 Los mandatos de posición (MP) tienden a incrementar la efectividad de las cuotas cuando se utilizan listas cerradas y bloqueadas pero no son compatibles con las listas abiertas o desbloqueadas, donde se permite el voto preferencial por candidatos. Cuando las listas son cerradas y bloqueadas, los y las electores/as cuentan con un único voto que deben dar a una boleta completa y no es posible alterar el orden de las candidaturas. En el caso de las listas desbloqueadas, cada elector/a puede expresar una o más preferencias por candidatos/as dentro de la boleta del partido y el ordenamiento final no lo establecen los partidos, sino las preferencias expresadas. Técnicamente, se habla de lista abierta cuando el electorado puede elegir candidatos de distintos partidos (aunque, a menudo, se usa esta expresión en referencia a listas desbloqueadas).

Cuadro 5. Sistemas electorales para elecciones legislativas (países del estudio)

| País | Sistema Electoral | |
|-----------------------------|---|---|
| | Cámara de Diputados (o única) | Senado |
| Argentina | RP con listas cerradas y bloqueadas | Mayoría atenuada (lista incompleta) |
| Bolivia | Sistema mixto: circunscripciones uninominales de MR y plurinominales de RP con listas cerradas y bloqueadas | RP con listas cerradas y bloqueadas en circunscripciones departamentales plurinominales |
| Brasil | RP con listas desbloqueadas (voto preferencial por candidatos) | Mayoría |
| Chile | RP (en reemplazo del sistema binomial derogado en 2015) | RP (en reemplazo del sistema binomial derogado en 2015) |
| Costa Rica | RP con listas cerradas y bloqueadas | ----- |
| El Salvador | RP con listas desbloqueadas (voto preferencial por candidatos) en circunscripciones departamentales | ----- |
| México | Circunscripciones uninominales de MR y plurinominales de RP con listas cerradas y bloqueadas | MR y RP con listas cerradas y bloqueadas en una única circunscripción nacional |
| República Dominicana | RP con listas desbloqueadas (voto preferencial por candidatos) | MR en distritos uninominales |
| Uruguay | RP con listas cerradas y bloqueadas y doble voto simultáneo | RP con listas cerradas y bloqueadas y doble voto simultáneo |

MR: mayoría relativa; RP: representación proporcional.

Fuente: elaboración propia sobre la base de estudios de caso nacionales.

Experiencias

- En Brasil, los cargos de la Cámara de Diputados se eligen por RP en distritos plurinominales con listas desbloqueadas. Bajo este sistema electoral, las nóminas de candidatos/as, que presentan los partidos son solo alfabéticas, y la ciudadanía vota por personas individuales, no por listas.

Esto genera una elevada competencia intrapartidaria, campañas individualizadas y costos financieros muy altos para los candidatos/as. Las mujeres se han visto históricamente afectadas, ya que tienden a tener menos recursos y menos redes para conseguir grandes volúmenes de dinero.

Desde 1997, Brasil cuenta con una legislación que prevé una cuota del 30% de mujeres en las candidaturas proporcionales, pero la sola incorporación de las mujeres en las listas no

contribuye a su elección en las condiciones descritas. Frente a ello, la ley 12.034 (2009) reformó el sistema de cuotas e impuso medidas complementarias, exigiendo que los partidos destinen un 10% del tiempo de propaganda que disponen en el año (no durante el período electoral) para promover la participación política femenina, y un 5% del fondo partidario corriente a programas de promoción y difusión de la participación de las mujeres.

- En Chile, hasta el 2014 los integrantes de la Cámara de Diputados y del Senado se eligieron por medio de un sistema electoral binomial con lista desbloqueada donde cada partido o coalición podía presentar hasta dos candidatos y los electores tenían que escoger uno. Las dos listas más votadas en cada circunscripción (para senadores)



o distrito (para diputados) resultaban ganadoras, y las bancas se asignaban a los candidatos con más votos dentro de cada una.

Estas reglas impusieron grandes barreras para la llegada de mujeres al Congreso, al proporcionar incentivos para que los partidos seleccionaran a los candidatos que consideran más competitivos y provocar una fuerte competencia en el interior de las fuerzas políticas.

- En Uruguay, los/as diputados/as y senadores/as nacionales se eligen en distritos plurinominales con listas cerradas y bloqueadas, una combinación favorable para

la elección de mujeres. Sin embargo, la baja magnitud de los distritos en la Cámara baja y la división interna de los partidos derivada del sistema de doble voto simultáneo plantean dificultades específicas para las candidatas.

Bajo este esquema, el electorado vota por un lema (partido) y a la vez por una lista de ese partido. Estas listas suman votos al lema y, al mismo tiempo, compiten entre sí por los cargos del partido. De esta manera, el doble voto simultáneo posibilita que varias listas consigan pocas bancas y esto reduce los lugares expectables, favoreciendo a los hombres que normalmente ocupan los primeros lugares.

Los sistemas electorales afectan de manera decisiva a la implementación de las cuotas, pero en ocasiones el diseño de la legislación de cuotas puede contrarrestar rasgos desfavorables. En **Argentina**, por ejemplo, cada provincia es un distrito electoral donde se eligen tres senadores/as a través de un sistema de lista incompleta que otorga dos bancas a la lista más votada y una tercera banca a lista siguiente en cantidad de votos. El reducido tamaño de los distritos podría obstruir que las mujeres lleguen al Senado, pero el mandato de posición de la ley de cupo femenino obliga a los partidos a incorporar a mujeres al menos en el segundo puesto de su lista y esto garantiza que cada provincia elija, como mínimo, una senadora.

Finalmente, más allá de los sistemas electorales y las leyes de cuota, es importante tomar en consideración algunas características del escenario partidario. En este sentido, dos variables adicionales que afectan a la elección de mujeres son el tamaño y el posicionamiento ideológico de los partidos.

- En relación con la magnitud de los partidos, las oportunidades de las mujeres tienden a estrecharse cuando las fuerzas políticas consiguen pocas bancas. En **Costa Rica**, por ejemplo, en las elecciones legislativas de febrero de 2014 bajó el número de mujeres electas pese a la existencia de una ley de paridad con mecanismos de alternancia por sexo y de un sistema electoral propicio (RP con listas cerradas). Este resultado se explica por la fragmentación del sistema de partidos y porque gran parte de las listas fueron encabezadas por hombres. Según los resultados difundidos por la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, casi el 80% de las listas a la Asamblea Legislativa fue encabezada por hombres, y las candidatas que lideraron listas se concentraron en las provincias donde se eligen menos cargos, lo que disminuyó su posibilidad de ser electas (OEA, 2014).

- La posición ideológica de los partidos y la ubicación hacia la izquierda puede favorecer a las mujeres por el valor que adquiere la igualdad en los programas e idearios de estas fuerzas políticas. En **Uruguay**, hay trabajos que indican que el Frente Amplio (izquierda) es más amigable para las mujeres que los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), ya que las candidatas ocupan mejores posiciones y se benefician de una lógica centralizada de financiamiento (Johnson, 2005; Johnson y Pérez, 2010). Sin embargo, la relación entre la ubicación de izquierda del partido y la mayor participación de las mujeres no es una regla invariante. De acuerdo con estudios recientes, las mujeres están mejor posicionadas en el Partido Peronista argentino (codificado como partido de centro) que en el Partido de los Trabajadores de Brasil o en el Partido Socialista chileno (Alles, 2014:70-1).
- Además, los partidos de izquierda a menudo incluyen medidas de acción afirmativa en sus estatutos internos. En **El Salvador**, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional es la única agrupación política que modificó sus estatutos asignando una cuota mínima para mujeres, y esta medida contribuyó al progresivo aumento de la presencia femenina en el grupo parlamentario del partido. Pero en otros casos,

como México, las cuotas partidarias muchas veces no se cumplen y las mujeres se ven en la necesidad de actuar en defensa de sus derechos políticos.

En síntesis, los países de esta investigación cuentan con leyes de cuota o paridad que exigen la inclusión de mujeres en las candidaturas al Congreso y otros cargos de elección popular. La mayoría de estas leyes contiene reglas para evitar que los partidos releguen a las mujeres candidatas a las candidaturas poco competitivas (**Argentina, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, México, Uruguay**) y prácticamente todas prevén sanciones. Por otra parte, los sistemas electorales de este conjunto de países generan marcos de oportunidad diferenciados para la implementación de las leyes de cuota y paridad política. Como se mencionó, las mujeres tienden a tener mejores oportunidades de resultar elegidas en los sistemas de RP con distritos plurinominales donde se eligen muchas bancas, aunque los mandatos de posicionamiento de las cuotas pueden contribuir a la elección de mujeres en los distritos pequeños.

A la luz de estas consideraciones, en la siguiente sección se analiza el acceso de las mujeres a los Congresos de los países estudiados y la incidencia de las leyes de cuota y paridad y de las reglas electorales en dichos resultados.

CAPITULO 3

La representación descriptiva en los países estudiados



Esta sección analiza la representación descriptiva de las mujeres en los Congresos nacionales tomando en cuenta su presencia numérica. Para ello, primero se describen y comparan los porcentajes de mujeres en bancas legislativas y su evolución reciente, a la luz de los determinantes señalados con anterioridad (cuotas por sexo o paridad y características del sistema electoral). En segundo lugar, se explora cómo están representadas descriptivamente las mujeres dentro de cada organización legislativa, en sus instancias de máxima autoridad y de trabajo (mesas directivas, bancadas o bloques políticos y comisiones permanentes de cada Cámara legislativa).

1. El acceso de mujeres a los Congresos: situación actual y evolución reciente

En los países de este estudio, la participación de las mujeres en los Congresos nacionales varía de manera considerable. En el mes de noviembre de 2014, la Cámara baja de Bolivia presentaba el mayor porcentaje de legisladoras [] con un 51% de diputadas electas ese año [], siendo la única Cámara legislativa de la región de composición paritaria. Luego se encontraban los Senados de Bolivia y Argentina (con un 44 y 39% de mujeres, respectivamente), mientras el Senado de República Dominicana y la Cámara de

Diputados de Brasil registraban la participación más baja de legisladoras, en torno al 10%. La tabla I presenta el posicionamiento relativo de las cámaras legislativas de cada país según los porcentajes de mujeres y la vigencia de leyes de cuotas y paridad política.

Tabla 1. Mujeres en las cámaras legislativas nacionales (países del estudio), año 2014*

| Países | Legisladoras (%) | Posición relativa | Cuotas o paridad en vigencia en la elección |
|---------------------------------|------------------|-------------------|---|
| Bolivia, diputados** | 51 | 1 | Sí (paridad) |
| Bolivia, Senado** | 44 | 2 | Sí (paridad) |
| Argentina, Senado | 39 | 3 | Sí (cuota) |
| México, diputados | 37 | 4 | Sí (cuota) |
| Argentina, diputados | 37 | 4 | Sí (cuota) |
| México, Senado | 34 | 5 | Sí (cuota) |
| Costa Rica | 33 | 6 | Sí (paridad) |
| Uruguay, Senado | 29 | 7 | Sí (cuota) |
| El Salvador | 27 | 8 | No |
| República Dominicana, diputados | 21 | 9 | Sí (cuota) |
| Chile, Senado | 18 | 10 | No |
| Brasil, Senado | 16 | 11 | No |
| Chile, diputados | 16 | 11 | No |
| Uruguay, diputados | 14 | 12 | Sí (cuota) |
| Brasil, diputados | 10 | 13 | Sí (cuota) |
| República Dominicana, Senado | 9 | 14 | No |

* Los datos reflejan los porcentajes de legisladoras electas y no contemplan cambios posteriores a la elección. En Chile, por ejemplo, en la última elección legislativa se eligió un 18% de senadoras pero una de ellas fue nombrada ministra del Poder Ejecutivo, con lo cual la representación de mujeres descendió al 16%.

** Estos datos podrían variar levemente en función del cómputo final del Tribunal Supremo Electoral.

Fuente: elaboración propia con información de *Inter-Parliamentary Union* <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> [actualización 1 Oct 2014], Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer (para Bolivia), INMUJERES (para Uruguay) y Araújo (2014) para Brasil.

Ahora bien, si se considera el promedio por país, los casos se distribuyen en tres grupos. En los extremos, **Brasil** tiene alrededor del 11% de legisladoras nacionales y **Bolivia** alcanza la paridad de género. **Argentina, México y Costa Rica** superan el 30% de legisladoras (grupo 2), y en **El Salvador, República Dominicana, Uruguay y Chile** estos porcentajes varían entre el 16 y 27% (grupo 3). Cuando se inició el estudio, a principios de 2013, tanto Uruguay como Chile se ubicaban con Brasil por debajo del 15%.

Tabla 2. Mujeres en los Congresos nacionales (promedio por país), año 2014

| País | Promedio ambas Cámaras |
|----------------------|------------------------|
| Bolivia | 48,0% |
| Argentina | 37,0% |
| México | 36,7% |
| Costa Rica | 33,3% |
| El Salvador | 27,0% |
| República Dominicana | 19,0% |
| Uruguay | 17,7% |
| Chile | 16,4% |
| Brasil | 11,0% |

Fuente: elaboración propia con información de *Inter-Parliamentary Union* <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> [actualización 1 de mayo 2014], Observatorio de Género de la Coordinadora de la Mujer (para Bolivia), INMUJERES (para Uruguay) y Araújo (2014) para Brasil.

Cuadro 6. Distribución de los países según los porcentajes de legisladoras (noviembre de 2014)

| GRUPO 1 (paridad) | GRUPO 2 (más del 30%) | GRUPO 3 (entre 10 y 30%) |
|-------------------|-----------------------------------|---|
| Bolivia | Argentina México Costa Rica | El Salvador República Dominicana Uruguay Chile Brasil |

Fuente: elaboración propia.

Al observar la evolución del porcentaje de legisladoras, se evidencia un aumento desde la aplicación de leyes de cuota y paridad política (tabla 3). Los mejores resultados se corresponden con la vigencia de leyes de paridad con mecanismos de alternancia (como en el caso líder de Bolivia) y de cuotas con mandatos de posicionamiento (Argentina y México). En cambio, los escenarios menos favorables se observan allí donde no se usan cuotas (Senado de República Dominicana) o donde estas no permiten contrarrestar las desventajas de un sistema electoral adverso (Cámara de Diputados de Brasil).

Tabla 3. Mujeres en los Congresos y Asambleas de los países del estudio, en porcentajes (últimos diez períodos)*

| Período | Argentina | | Bolivia | | Brasil | | El Salvador | | Chile | | Costa Rica | | México | | República Dominicana | | Uruguay | |
|---------|-----------|-----|---------|----|--------|----|-------------|-----|-------|----|------------|-----|--------|----|----------------------|---|---------|----|
| | Dip. | Sen | D | S | D | S | D | S | D | S | D | S | D | S | D | S | D | S |
| 1 | 14 | 6 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | 27 | 3 | 12 | 4 | 6 | 7 | 9 | --- | 8 | 6 | 16 | --- | 17 | 18 | 16 | 6 | 7 | 6 |
| 3 | 28 | 6 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | 27 | 6 | 18 | 15 | 8 | 15 | 11 | --- | 12 | 4 | 19 | --- | 25 | 22 | 17 | 6 | 12 | 10 |
| 5 | 29 | 36 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | 34 | 43 | 17 | 4 | 9 | 15 | 17 | --- | 12 | 4 | 35 | --- | 23 | 18 | 15 | 6 | 11 | 10 |
| 7 | 36 | 42 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | 40 | 39 | 25 | 47 | 9 | 12 | 21 | --- | 15 | 5 | 39 | --- | 28 | 23 | 19,5 | 6 | 15 | 12 |
| 9 | 41 | 39 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | 37 | 39 | 51 | 44 | 10 | 16 | 27 | --- | 16 | 18 | 33 | --- | 37 | 33 | 21 | 9 | 14 | 29 |

Dip: diputados; Sen: senadores.

Notas: 1) como los períodos legislativos no coinciden entre países, en los Congresos con sistemas de renovación completa se tomaron los cinco últimos períodos y en los casos de renovación parcial se tomaron diez períodos, y 2) se resaltan los períodos donde rigen leyes de cuota o paridad.

Fuente: elaboración propia con información de los estudios nacionales e *Inter-Parliamentary Union* (2014).

Como muestra la tabla 3, **Argentina** supera el 30% de legisladoras desde la vigencia de la ley de cupo femenino (1993 para candidaturas a la Cámara de Diputados y 2001 para el Senado), y **México** presenta una tendencia creciente que también se asocia con la aplicación de cuotas.

En **Bolivia**, con la ley de paridad la participación de las mujeres en el Senado se incrementó en 43 puntos en

las elecciones de 2010 (pasando del 4 a 47%) y logró un record histórico en el 2014, con un 51% de diputadas electas.

En **Costa Rica**, la proporción de legisladoras electas en las primeras elecciones con cuotas creció solo 3 puntos (del 16 a 19%) y ello motivó la exigencia de ubicar a las mujeres en posiciones elegibles de las listas electorales. Con posterioridad, la aplicación de la paridad tuvo un



desenlace no esperado, con un descenso del número de diputadas (33 versus 39%). Este resultado no se explica por el sistema electoral ni por un incumplimiento de la paridad, sino por la presencia de partidos que presentaron listas lideradas por hombres y obtuvieron un único cargo legislativo.

En **Uruguay**, la primera (y única) aplicación de la ley de cuotas en las elecciones legislativas de 2014 tuvo un impacto positivo en el Senado (donde la elección de mujeres ascendió del 12 al 29%), pero no transformó la situación de la Cámara de Diputados (donde el porcentaje de mujeres electas se redujo un punto). En el caso de la Cámara alta, varias listas lograron tres o más bancas y ello permitió la elección de nueve mujeres candidatas. En la elección de diputados, varias listas que lograron una única banca habían llevado a un hombre en el primer lugar (INMUJERES, 2014)²³.

En **República Dominicana** se observan incrementos modestos a pesar de las cuotas, y Brasil muestra el peor desempeño en su Cámara baja, como consecuencia de un sistema de lista desbloqueada y voto preferencial que impone barreras a las mujeres candidatas. Por su parte, El Salvador ha tenido un aumento gradual y sostenido del número de legisladoras, posiblemente debido a la aplicación de cuotas partidarias en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. En Chile (sin cuotas), los porcentajes de diputadas también tendieron a aumentar con el tiempo, pero manteniéndose en niveles modestos hasta 2013, cuando el porcentaje de mujeres electas al Senado aumentó del 5 al 18%.

23 Por otra parte, los Partidos Nacional y Colorado presentaron dobles candidaturas de mujeres para cumplir la cuota, y tres candidatas fueron electas como diputadas y como senadoras (INMUJERES, 2014).

2. La participación de las legisladoras en las instancias de autoridad y de trabajo dentro de los Congresos

2.1 Las mesas directivas

Los Congresos son órganos colegiados pero están internamente organizados de manera jerárquica, con autoridades en quienes recaen las funciones de dirección política y administrativa. La posibilidad de ejercer cargos directivos dentro de los Congresos aporta recursos materiales y simbólicos, manejo de poder y control de la agenda legislativa (Borner et al., 2009).

El análisis de estas instancias directivas muestra que las presidencias han tendido a ser ámbitos de difícil acceso para legisladoras, más allá de su porcentaje en la Cámara, mientras que es más frecuente encontrar mujeres en cargos de vicepresidencia.

En **Argentina**, por ejemplo, las legisladoras desempeñaron vicepresidencias y la Presidencia Provisional del Senado (en este caso, por un único período, 2011 y 2013), pero ninguna mujer llegó a la Presidencia de la Cámara de Diputados, algo similar a lo que ocurre en México²⁴. En **Costa Rica**, en catorce legislaturas analizadas, la Presidencia de la Asamblea estuvo en manos de legisladoras solo una vez (2000/2001)²⁵, y en **Bolivia**, ambas Cámaras fueron presididas por mujeres entre 2012 y 2013²⁶.

24 En México, pese al incremento del número de legisladoras, no se observan mujeres en la presidencia de las cámaras entre 2003 y 2013. En cambio, la presencia femenina es constante en los demás cargos directivos de la Cámara de Diputados y en las secretarías del Senado (tablas A.1 y A.2).

25 Por su parte, la vicepresidencia de la Asamblea estuvo en manos de legisladoras en varias oportunidades y su presencia en la secretarías (en particular en la 1ª) fue constante (tabla A.4).

26 Se trata de Gabriela Montaña como presidenta del Senado en dos gestiones consecutivas (2012 y 2013), y de Rebeca Delgado y Betty Tejada como presidentas de la Cámara de Diputados (en 2012 y 2013), cuya presencia en estos cargos abrió oportunidades para incorporar temas priorizados por las mujeres en la agenda legislativa y para establecer espacios regulares de intercambio entre integrantes de la Asamblea Legislativa Plurinacional y organizaciones sociales.

Cuadro 7. Composición de las mesas directivas de las Cámaras según el país, 2014

| País | Cámara de Diputados/as | Senado |
|----------------------|---|---|
| Argentina | Presidencia, presidencia provisional y tres vicepresidencias | Presidencia (vicepresidente/a de la Nación); presidencia provisional y dos vicepresidencias |
| Bolivia | Presidencia, dos vicepresidencias y cuatro secretarías | Presidencia, dos vicepresidencias, tres secretarías y una oficialía mayor |
| Brasil | Presidencia, dos vicepresidencias, cuatro secretarías y cuatro suplencias | Presidencia, dos vicepresidencias, cuatro secretarías y cuatro suplencias |
| Chile | Presidencia, vicepresidencia y secretaría | Presidencia y vicepresidencia |
| Costa Rica | Presidencia, vicepresidencia, dos secretarías y dos prosecretarías | -- |
| El Salvador | Presidencia, cuatro vicepresidencias y seis secretarías | -- |
| México | Presidencia, tres vicepresidencias y siete secretarías | Presidencia, tres vicepresidencias y cinco secretarías |
| República Dominicana | Presidencia, vicepresidencia y dos secretarías | Presidencia, vicepresidencia y dos secretarías |
| Uruguay | Presidencia y cuatro vicepresidencias | Presidencia (vicepresidente/a de la Nación), tres vicepresidencias |

Fuente: elaboración propia sobre la base de los estudios nacionales.

Está por verse, sin embargo, cómo impacta la reciente elección de un 51% de diputadas en la composición de estas autoridades.

Paradójicamente, las mujeres lograron presidencias en ámbitos donde tienen una limitada participación numérica, como la Cámara de Diputados y el Senado de República Dominicana. En **Chile**, la Mesa Directiva del Senado históricamente estuvo conformada por hombres hasta 2014, cuando Isabel Allende (Partido Socialista) se transformó en la primera mujer designada para el cargo. En tanto, la Presidencia de la Cámara de Diputados estuvo varias veces en manos de legisladoras (2002/2006, 2010/2012)²⁷.

“Al carecer del apoyo de los presidentes de los partidos y de los presidentes de los comités del Congreso, los proyectos de ley patrocinados por legisladoras pueden morir antes de llegar a una votación en el Pleno” (Franceschet y Piscopo, 2008:416-417).

²⁷ En Brasil, la presencia de legisladoras en la presidencia en el Congreso es muy restringida. En la última legislatura, de siete cargos directivos en la Cámara de Diputados, solamente había una mujer en la 1ª vicepresidencia (siendo la primera legisladora en acceder a la mesa directiva). En el Senado, todos los cargos estaban en manos de legisladores y dos mujeres ocupaban puestos de 3ª y 4ª suplente. El caso de Uruguay es singular porque los cargos son rotativos, a excepción de la Presidencia del Senado y la Asamblea General (unión de ambas cámaras), ejercidas por el vicepresidente/a de la República.



2.2 Las jefaturas partidarias

Otro cargo de relevancia en los Congresos es la jefatura de las fracciones, bancadas y/o bloques políticos (en adelante, se las denomina jefaturas partidarias). Quienes ejercen estas desarrollan actividades de negociación, definición de estrategias y construcción de acuerdos que los erigen en actores de peso. Por estas razones, el acceso de las mujeres a estos cargos tiene importancia desde dos perspectivas: primero, como un indicador de empoderamiento, y segundo, porque estas figuras pueden ser clave para que las propuestas de ley lleguen a tramitarse (Fransceschet y Piscopo, 2008).

En términos generales, del análisis de los países se desprende que las jefaturas partidarias parecen ser cargos masculinos que comienzan a abrirse a la participación de las mujeres, al menos en algunos países con porcentajes elevados de legisladoras²⁸. En **Argentina**, en 2014, la presidencia del bloque oficialista de la Cámara de Diputados (Frente para la Victoria) pasó a manos de una legisladora por primera vez desde la recuperación democrática²⁹, y en **Bolivia** dos diputadas desempeñaron el cargo de jefas del partido de gobierno (MAS-IPSP) entre 2010 y 2014. En **Costa Rica**, las legisladoras ejercieron jefaturas partidarias en 2002/2006, y las fracciones con mayor número de mujeres establecieron criterios de paridad en la designación de sus jefaturas y sub-jefaturas para 2010/2014.

2.3 Las comisiones permanentes y sus autoridades

En el interior de los Congresos, el análisis y la discusión de los proyectos se desarrollan en el ámbito de las comisiones legislativas. Estas son órganos de trabajo,

²⁸ No se dispone de información con respecto a Chile, El Salvador, Bolivia, República Dominicana y Uruguay.

²⁹ Se trata de la diputada nacional Juliana Di Tullio (FPV).

de carácter permanente o temporario, que analizan las propuestas de legislación y, en algunos casos, realizan actividades de control político. También suelen organizar audiencias públicas y canalizar el diálogo con actores sociales y políticos en el área de su competencia.

Pese a ser formalmente semejantes en sus atribuciones, las comisiones permanentes varían en sus grados de prestigio y relevancia política. El peso específico de cada comisión depende de la naturaleza de los temas que trata y de su papel en discusiones que se consideran estratégicas. Por lo tanto, hay comisiones que brindan mayor visibilidad, poder y oportunidades a sus integrantes y que son más ambicionadas (Heath et al., 2005). Entre las comisiones poderosas, se destacan las de presupuesto público (Borner et al., 2009). La asignación de integrantes en las comisiones es de carácter político y resulta de un proceso de negociación que se da en el seno de los agrupamientos de partidos.

Cuadro 8. Número actual de comisiones permanentes por país y Cámara (2014)

| País | N.º de comisiones permanentes |
|----------------------|---|
| Argentina | Cámara de Diputados: 45 |
| | Senado: 26 |
| Bolivia | Cámara de Diputados: 12 |
| | Senado: 10 |
| Brasil | Cámara de Diputados: 22 |
| | Senado: 11 |
| El Salvador | Unicameral: 20 |
| República Dominicana | Cámara de Diputados: 41 |
| | Senado: 29 |
| Chile | Cámara de Diputados: 28 |
| | Senado: 21 |
| Costa Rica | Unicameral: 21 (24 con las Comisiones Plenas) |
| México | Cámara de Diputados: 56 |
| | Senado: 63 |
| Uruguay | Cámara de Representantes: 16 |
| | Senado: 17 |

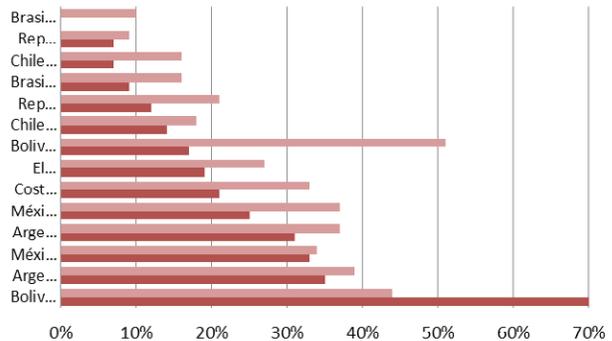
Fuente: elaboración propia sobre la base de estudios nacionales.



Todas las comisiones tienen autoridades que controlan la agenda; por ello, la presidencia de las comisiones puede ser clave para impulsar, desarrollar o frenar nueva legislación (Borner et al., 2009). Estos puestos son recursos políticos escasos (Heath et al., 2005) y, entre los factores que afectan al acceso a los mismos, se encuentran la pertenencia partidaria y la composición por sexo de las Cámaras. Respecto del primer factor, los partidos o coaliciones con bancadas numerosas tienen más cargos para distribuir entre sus miembros; así pues, quienes pertenecen a estas fuerzas políticas tendrán más posibilidades de acceder a una presidencia de comisión que quienes integran bancadas más pequeñas³⁰. Sin embargo, los líderes que controlan estas nominaciones históricamente han favorecido a los actores establecidos -en su mayoría, hombres- por encima de los actores más nuevos, entre quienes se encuentran las mujeres como grupo (Heath et al., 2005). En este marco, la ampliación en los números de legisladoras en el Congreso podría transformar la estructura de oportunidades políticas, tornándola más inclusiva y favorecedora de su liderazgo.

En términos generales, los porcentajes más elevados de comisiones presididas por legisladoras se observan en los Congresos con mayor presencia de mujeres. Sin embargo, como lo indica el gráfico 1, esta relación no es lineal. En el año 2014, el Senado de Bolivia era la única Cámara legislativa donde el porcentaje de presidencias femeninas de comisión era de manera significativa superior al porcentaje de legisladoras, siendo prácticamente igual en los Senados de México y de Argentina, inferior en los demás Congresos observados y nulo en la Cámara baja de Brasil.

Gráfico 1. Mujeres en la presidencia de comisiones legislativas permanentes: Bolivia, Argentina, México, Costa Rica, El Salvador, Chile, República Dominicana y Brasil. Año 2014 (en porcentajes)*



■ Mujeres en la Cámara (2014)

■ Mujeres en presidencias de comisión (2014)

*No se incluye el Parlamento uruguayo porque las presidencias de comisión son rotativas y esto dificulta la comparación con los demás Congresos.

**La ausencia de la barra de color azul en la Cámara de Diputados de Brasil indica la ausencia de comisiones presididas por legisladoras.

Fuente: elaboración propia basada en estudios nacionales y datos oficiales de los Congresos.

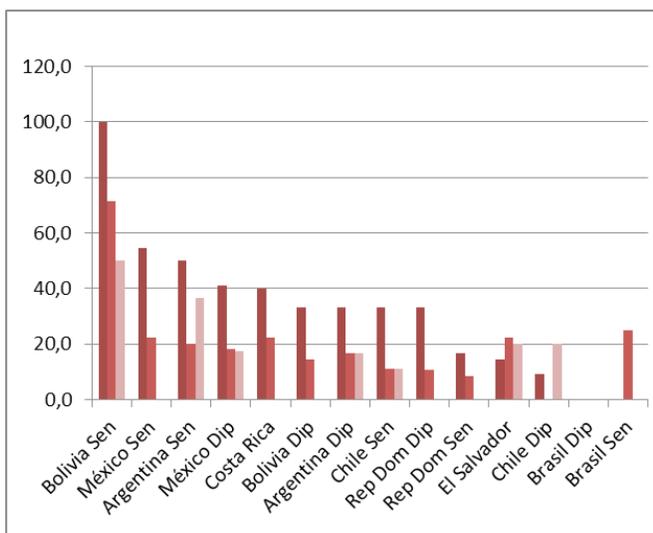
Ahora bien, ¿qué tipo de comisiones lideran las legisladoras en la actualidad? Para este análisis, se utiliza la categorización propuesta por Skard y Haavio-Manila (1985; citado en Borner et al., 2009) que permite diferenciar las comisiones permanentes en tres grupos:

1. Reproducción: comprende las comisiones que tratan cuestiones sociales en un sentido amplio (desarrollo social, salud, educación, población, familia, minorías, etc.).
2. Producción: incluye las comisiones que atienden temas económicos, presupuestarios y fiscales (presupuesto y hacienda, impuestos, economía, comercio exterior, etc.).
3. Preservación del sistema institucional: abarca las comisiones dedicadas a asuntos institucionales (constitución, relación entre poderes, reforma política y administrativa, política exterior y defensa, etc.).

³⁰ La integración de las comisiones y su renovación varía entre los países. En algunos de ellos (El Salvador, Costa Rica), la cantidad de comisiones que cada legislador o legisladora puede integrar queda librado exclusivamente a su capacidad de participar de las reuniones. En otros casos, los reglamentos imponen criterios restrictivos. En México, por ejemplo, cada diputado o diputada puede integrar hasta tres comisiones permanentes.

En 2014, la mayoría de las presidencias de comisión a cargo de legisladoras se concentra en la categoría de reproducción (gráfico 2) y, además, estas comisiones son las que suelen tener más mujeres entre sus integrantes. En cambio, el acceso de mujeres a la presidencia de las comisiones de producción es reducido o bien nulo (como se observa en Costa Rica, ambas Cámaras de Brasil y de República Dominicana, el Senado de México y la Cámara baja de Bolivia). Finalmente, a excepción del Senado de Bolivia, la proporción de comisiones de preservación del sistema presididas por legisladoras también tiende a ser baja. De esta manera, la participación de las legisladoras en las comisiones refleja un patrón de división sexual del trabajo tradicional donde los hombres conservan el protagonismo en el ámbito productivo (construido como masculino) e institucional.

Gráfico 2. Tipos de comisiones presididas por mujeres: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y México. Año 2014 (en porcentajes)*

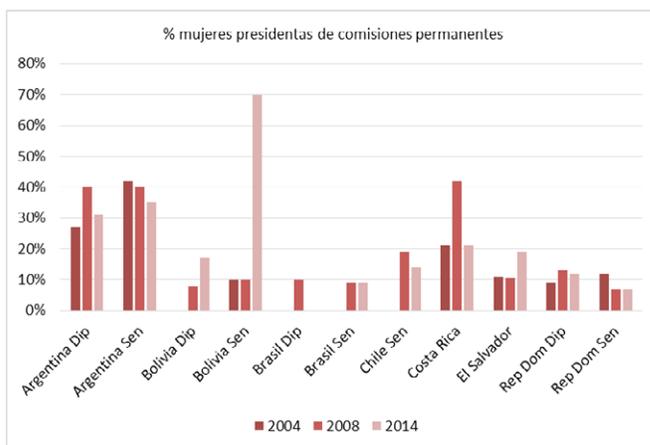


■ Reproducción
■ P. del Sistema
■ Producción

*La ausencia (total o parcial) de columnas indica la carencia de presidencias a cargo de mujeres en el país.
Fuente: elaboración propia con información de los estudios nacionales y datos oficiales de los Congresos.

Para finalizar, a partir del cuadro de situación actual, es interesante indagar cómo ha evolucionado el acceso de las legisladoras a las presidencias de comisión en la última década, tanto en términos numéricos como temáticos. Entre 2004 y 2014, los países presentan diferentes trayectorias (gráfico 3). En este marco, el mayor aumento en el número de comisiones lideradas por mujeres se registra en el Senado de Bolivia, mientras en Argentina se observan valores elevados en ambas Cámaras y para toda la serie (con leves oscilaciones) y en Costa Rica se observa una notoria reducción entre 2008 y 2014³¹.

Gráfico 3. Evolución de la presencia de mujeres en la presidencia de comisiones permanentes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile (Senado), Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Período: 2004/2014 (en porcentajes)



*Sin información histórica para la Cámara de Diputados de Chile, México (ambas Cámaras) y Uruguay (ambas Cámaras).
Fuente: elaboración propia con información de los estudios nacionales y datos oficiales de los Congresos.

En cuanto a los temas, la evolución de la presencia femenina en la presidencia de las comisiones sugiere la persistencia de un patrón de especialización por sexos donde los hombres conservan el liderazgo en la mayoría de los ámbitos que tratan temas económicos y presupuestarios. De acuerdo con el panorama trazado, el

31 Por información desagregada para cada año del período puede verse la tabla A.11 en el Anexo II.

avance en el acceso de las mujeres al Poder Legislativo no se traduce plenamente en la conquista de espacios de poder en el interior de los Congresos, donde muchos recursos valorados y escasos -como las presidencias de las comisiones que lidian con la asignación y la distribución de los recursos públicos- siguen estando en manos de los hombres.

En Argentina, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados nunca fue presidida por una legisladora. En cambio, la Comisión de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia siempre fue presidida en exclusiva por legisladoras entre 1995 y 2013 (Caminotti, 2013).

En Brasil, con un bajo porcentaje de diputadas, todas las comisiones de reproducción tuvieron mujeres en su presidencia entre 2004 y 2012. En cambio, las comisiones productivas y de preservación del sistema fueron presididas casi en exclusividad por hombres.

En el Congreso chileno, también con porcentajes reducidos de mujeres, entre 1990 y 2012 las diputadas presidieron doce comisiones (sobre 27) entre las cuales está la mayoría de las reproductivas. En cambio, las comisiones de Hacienda, Relaciones Exteriores, Gobierno y Constitución y Legislación no han sido presididas por mujeres en dos décadas.

En República Dominicana, el mayor número de presidencias de diputadas entre 1994 y 2014 se concentró en las comisiones de reproducción, siendo prácticamente inexistente en las demás categorías. En el Senado, las legisladoras se concentraron en la presidencia de comisiones de reproducción y estuvieron ausentes en las de finanzas, presupuesto, fuerzas armadas y policía.

Costa Rica ha tendido a apartarse del patrón general ya que, a partir de 2002, en la Asamblea Legislativa aumentaron las presidencias femeninas en las comisiones productivas. Entre 2010 y 2014, la categoría de producción concentró la mayor proporción de presidencias en manos de mujeres y este es un hecho único en comparación con los demás países. Sin embargo, esta tendencia sufrió una reversión en 2014, cuando ninguna comisión de producción estuvo liderada por una mujer.





CAPITULO 4

De lo descriptivo a lo sustantivo: innovaciones y experiencias

En América Latina, la incorporación y el incremento en el número de legisladoras han significado cambios en las agendas y en las prácticas de los Congresos. Por un lado, las legisladoras suelen dar impulso a proyectos sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, ampliando las agendas de igualdad y movilizándolo prácticas de representación sustantiva. Incluso en países donde las proporciones de legisladoras no han crecido y se mantienen bajas, se pueden visualizar esfuerzos para contrarrestar la escasez numérica mediante coaliciones entre legisladoras y articulaciones con actores sociales y estatales.

Por otro lado, la inclusión de más mujeres en Congresos históricamente masculinos ha favorecido la incorporación de innovaciones en las prácticas y en las estructuras del Poder Legislativo. En este sentido, las experiencias muestran la creación de nuevas instancias de trabajo para la representación de las mujeres, de carácter técnico y político, que pueden officar como plataformas de la representación sustantiva y contribuir a instalar temas y debates en el ámbito legislativo. En esta sección se hará un balance de las experiencias nacionales con énfasis en los avances legislativos alcanzados (o representación sustantiva como *resultado*), la generación de mecanismos novedosos y las prácticas utilizadas por las legisladoras para el trabajo por la igualdad de género (o representación sustantiva como *proceso*).

1. ¿Cómo ha cambiado la producción legislativa sobre derechos humanos de las mujeres e igualdad?: la representación sustantiva como resultado

Los países de este estudio tienen agendas legislativas de género diversas, pero hay temas comunes que se corresponden con corrientes regionales (Rodríguez Gustá y Madera, 2014). Una mirada de conjunto revela que la violencia contra las mujeres, hoy, es reconocida de manera amplia como un problema público que requiere de la acción estatal. Este es el principal tema compartido

en el cual han legislado los países, aunque también se destacan las leyes de cuotas y paridad para puestos de elección popular (ya identificadas en el apartado III de este estudio). En cambio, con la excepción de Uruguay, el avance en la legislación referida al aborto aparece como un tema pendiente.

En el siguiente apartado se presenta un breve panorama de legislación vigente en cinco ejes temáticos:

1. Violencia contra las mujeres y trata de personas.
2. Salud sexual y reproductiva.
3. Igualdad y no discriminación en el trabajo, la vida íntima y familiar.
4. Medidas de equidad en la vida asociativa.
5. Igualdad y no discriminación por género, condición étnico-racial y/o identidad sexual.

Estos ejes distan de agotar la agenda de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, pero permiten ilustrar el pulso de los avances y retos existentes en perspectiva comparada. Finalmente, se indagan los avances referidos a la transversalización de género en la legislación, que implica la incorporación de un análisis de género y la evaluación del impacto diferenciado de las leyes sobre las condiciones de vida y las oportunidades de mujeres y hombres.

1.1 Violencia contra las mujeres

Todos los países disponen de legislación para enfrentar la violencia contra las mujeres, aunque con distintos enfoques (algunos centrados en el ámbito familiar y doméstico, y otros, más amplios). Se cuenta con leyes y modificaciones, muchas de las cuales reflejan los esfuerzos realizados por el movimiento de mujeres y los compromisos internacionales asumidos por los Estados mediante la firma y ratificación de tratados.

En **Costa Rica** hay diversas leyes que abordan la violencia doméstica, la violencia de género y la figura penal de femicidio³². La Ley 8.589 de Penalización de la Violencia

32 La Ley 7.586 contra la Violencia Doméstica (1996) regula la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas. La ley 7.594 impulsó reformas al Código Procesal Penal (1996) sobre protección a víctimas de violencia y delitos sexuales. También hay disposiciones relacionadas en la Ley 7.801, de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (1998) y en la ley 7.532, de Adición del Título VII al Código de Familia para regular la unión de hecho (1995).

contra las Mujeres (2007) tipifica como delitos penales una serie de conductas violentas cometidas contra una mujer mayor de edad, en el contexto de una relación de matrimonio, en unión de hecho declarada o no³³. El texto original de la norma contenía dos artículos referidos a maltratos y ofensas a la dignidad que fueron anulados por la Sala Constitucional. Esto motivó debates y acciones de incidencia política, y en 2011 se logró una reforma y adición de estos artículos en el cuerpo legal.

En **México**, en el año 2007 se aprobó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, propuesta por diputadas desde las presidencias de las comisiones de equidad y género, especial de feminicidios y especial de la niñez, adolescencia y familias, respectivamente³⁴. Esta norma contempla distintas formas de violencia contra las mujeres y ámbitos donde se ejerce (doméstico, institucional, laboral), así como la prevención, la atención, la sanción y la erradicación. Asimismo, reformas al Código Penal Federal ampliaron el marco de protección de las mujeres mediante la incorporación del delito de femicidio, la especificación y el agravamiento de las penas en casos de abuso sexual y de estupro. También se incorporó un capítulo dedicado a los delitos contra los derechos reproductivos y los delitos contra la dignidad de las personas, y se fortalecieron las facultades de las instituciones encargadas de su persecución.

En 2009, el Congreso de **Argentina** aprobó la Ley Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en los que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (ley 26.485), con el impulso de legisladoras y la demanda de organizaciones y

NOTA ACLARATORIA: cuando hablamos de leyes algunos países utilizan feminicidio (México y El Salvador) y otros femicidio (Costa Rica y Chile). En este documento hemos utilizado femicidio a pesar de que en algunos países del estudio legalmente es feminicidio.

33 Además, se aplica cuando las víctimas sean mujeres mayores de 15 años y menores de 18, siempre que no se trate de una relación derivada del ejercicio de autoridad parental).

34 Diva Hadamira Gastélum Bajo, Marcela Lagarde Los Ríos, y Angélica de la Peña Gómez.

redes de la sociedad civil. Esta ley implicó un proceso de ampliación de la legislación (hasta ese momento solo se contaba con una ley de violencia doméstica) y reforzó los compromisos del Estado con la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, considerando medidas de protección y la coordinación interinstitucional. También se realizaron reformas al Código Penal para derogar la figura del avenimiento (por la cual una víctima de violación podía, mediante el casamiento con su agresor, relevarlo de la pena prevista), y establecer la pena de reclusión perpetua a quien mate a una mujer ejerciendo violencia de género (ley 26.791/2012).

En **Bolivia**, la Constitución Política del Estado establece que "...todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad" (Art. 15, numeral II). Asimismo, el país cuenta con dos leyes recientes. Por un lado, la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (ley 348), promulgada en marzo de 2013, prevé medidas de prevención y protección, e incorpora al femicidio como delito penal con 30 años de cárcel y sin posibilidad de indulto. Esta norma fue fruto del trabajo de las presidentas de la Cámara de Diputados y del Senado, en diálogo con movimientos y organizaciones sociales e instituciones de mujeres. Por otro lado, la Ley contra el Acoso y la Violencia Política hacia las Mujeres (ley 243, 2012), promulgada en 2012, fue el producto de un sostenido trabajo de incidencia liderado por la Asociación de Concejalas de Bolivia.

Bolivia es el único país de la región con legislación sobre acoso y violencia política, transformándose en un modelo para legisladoras y activistas que están impulsando iniciativas semejantes en otros casos nacionales (México, Perú, entre otros).

El Salvador cuenta con una ley que establece mecanismos para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, aprobada en 1996. Además, en 2011, la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres establece, reconoce y garantiza el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en cualquier ámbito, incorporando el femicidio.

Inicialmente, la Ley Contra la Violencia Intrafamiliar de El Salvador establecía que los cobros de cuota alimenticia que no se hubieran realizado durante dos años seguidos caducaban. Un grupo de diputadas, tras analizar que existía una contradicción entre esta disposición y el cumplimiento de derechos que establece la Ley de Protección a la Niñez y la Adolescencia, impulsó una reforma de la legislación familiar que ofrece mejores condiciones de protección a las demandantes de cuota alimenticia, quienes casi siempre son las madres.

Chile también dispone de legislación en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres. Además de la Ley 20.066 de Violencia Intrafamiliar (2005), la ley 20.480 de 2010 introdujo el femicidio y aumentó las penas aplicables a este delito. Esta norma se originó en un proyecto impulsado por un grupo de siete diputadas y dos diputados de distintos partidos³⁵. En **República Dominicana**, la Ley sobre Violencia Intrafamiliar (1997) es una ley de orden penal que aborda la violencia intrafamiliar y doméstica, las agresiones sexuales contra la mujer, los atentados contra la personalidad y la dignidad. En 2012, en el Senado de la República se introdujo el Proyecto de Ley Orgánica

³⁵ Francisco Encina (PS), Carolina Goic (DC), Antonio Leal (PPD), Adriana Muñoz (PPD), Clemira Pacheco (PS), María Antonieta Saa (PPD), Alejandra Sepulveda (PRI), Carolina Tohá (PPD), Ximena Valcarce (RN) y Ximena Vidal (PPD).

para la Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres (01164-2012-SLO-SE), aprobado en segunda lectura.

En **Uruguay**, la Ley de Violencia Doméstica (ley 17.514, 2002) fue resultado de un proceso de incidencia liderado por legisladoras de la bancada femenina (Johnson y Moreni, 2010), quienes continuaron trabajando en el monitoreo de su reglamentación y su implementación posterior. La ley tiene un enfoque de violencia doméstica e intrafamiliar y no hace referencia explícita a la violencia de género ni hacia las mujeres (alude a *las personas*), pero reconoce distintas dimensiones (violencia física, psicológica o emocional, patrimonial y sexual). De igual manera, existe una ley que aborda la situación de hijos de personas fallecidas como consecuencia de hechos de violencia doméstica, estableciendo una pensión no contributiva y una asignación familiar especial (ley 18.850).

En **Brasil**, la Ley 11.340 sobre Violencia Doméstica y Familiar (*Ley Maria da Penha*, 2006) establece la creación de juzgados y medidas de asistencia y protección para mujeres en los términos de la Constitución, la CEDAW y la Convención de Belem do Pará. Asimismo, la ley 11.489 (2007) establece el 6 de diciembre como Día Nacional de Movilización de los Hombres por el Fin de la Violencia contra las Mujeres, y la ley 12.845 (2013) dispone la atención obligatoria e integral para personas en situación de violencia sexual.

La Ley *Maria da Penha* encarna la respuesta del Estado brasileño ante un fallo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de aplicar por primera vez la Convención de Belem do Pará en la resolución del caso individual de una mujer víctima de violencia. La ciudadana brasileña María da Penha Fernandes acudió a esa instancia internacional al no encontrar respuesta judicial interna.

Otra expresión de violencia donde las víctimas son en su mayoría mujeres es el acoso sexual, vinculado con los roles de género tradicionales y las desigualdades de poder. Entre los países de este estudio, Costa Rica, El Salvador y Uruguay abordan esta problemática de manera específica, y Bolivia lo considera en su Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia.

En **Costa Rica**, la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (1995) prohíbe y sanciona estos actos contemplando las áreas del empleo y la docencia; con posterioridad, la ley 8.805 (2010) incluyó sanciones a personas en ejercicio de cargos de elección popular.

- En El Salvador, la figura de acoso sexual se encuentra incorporada en el Código Penal y se contempla de manera específica en los espacios educativos.
- Uruguay cuenta con legislación que reconoce el acoso sexual y establece normas para su prevención y sanción en el ámbito laboral y en las relaciones docente-alumno.
- En Bolivia, se logró reconocer el acoso sexual como nuevo delito en el marco de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia (ley 348).

1.2 Trata y tráfico de personas

En comparación con la violencia contra las mujeres, la trata de personas es de abordaje legislativo más reciente. Sin embargo, la magnitud del fenómeno, el involucramiento de la cooperación internacional a través de campañas y el reconocimiento de su naturaleza de problema global impulsaron avances prácticamente en todos los países. Las personas más vulnerables a la trata y el tráfico son las mujeres en su diversidad y la niñez.



En **Argentina**, el Congreso se hizo eco de las luchas de mujeres y organizaciones sociales que dieron visibilidad pública a la trata de personas. La Ley de Prevención y Sanción contra la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas (ley 26.842), aprobada en 2012, reformó una norma anterior (ley 26.364, 2008) que exigía que las víctimas mayores de edad demostraran no haber dado su consentimiento para estar en situación de explotación o trata. Además, esta nueva ley incluyó los delitos de promoción de la pornografía infantil, estableció penas de cumplimiento efectivo en todos los casos, contempló avances en la protección y garantía de los derechos de las víctimas, y dispuso la creación de nuevos organismos estatales.

En **Argentina**, el proyecto de reforma de la ley contra la trata de personas había perdido estado parlamentario al cierre de las sesiones ordinarias del año 2012, pero la presidenta Cristina Fernández lo incluyó en las sesiones extraordinarias del Congreso tras un polémico fallo judicial que absolvió a todos los imputados en el juicio por la desaparición y promoción a la prostitución de Marita Verón, una joven cuyo caso se transformó en un emblema de la lucha contra la trata en Argentina gracias al activismo de su madre, Susana Trimarco.

Costa Rica cuenta con la Ley contra la Trata de Personas y Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (ley 9.095, 2013), la cual define el marco de protección y asistencia a las víctimas y sus dependientes, y promueve políticas para el combate integral. En **México**, en 2012 se publicó la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.

La Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas de México fue producto de una iniciativa impulsada por una diputada federal, Rosi Orozco, desde la Presidencia de la Comisión Especial de Lucha contra la Trata de Personas en la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados.

En **Bolivia**, la Ley Integral contra la Trata y Tráfico de Personas (ley 263, 2012) incluye el reconocimiento de la trata y el tráfico, y establece políticas para prevenir y sancionar estos delitos penales. Además, plantea que las políticas incluirán un programa de protección con medidas para proteger el derecho a la intimidad, la privacidad e identidad de víctimas, testigos, denunciantes y su entorno familiar, entre otras. En **Uruguay**, la legislación vigente incluye la tipificación de los delitos relativos a la trata y el tráfico de personas (ley 18.250, 2007, Arts. 77-80) y la explotación sexual comercial contra niños, niñas y adolescentes (ley 17.815, 2004). **Chile** también cuenta con un marco normativo que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, y establece normas para su prevención y persecución criminal (ley 20.507, 2011).

República Dominicana tiene una de las normas más tempranas, la Ley 137 sobre Trata y Tráfico Ilícito de Migrantes, aprobada en 2003. Esta ley establece las situaciones en que será penalizado todo aquel que promueva, induzca, constriña, financie, transporte o colabore de cualquier forma en la entrada o salida ilícita de personas al país sin el cumplimiento de los requisitos legales, con el fin de obtener un beneficio directo o indirecto, financiero o de otro tipo.

En **El Salvador** y **Brasil** no se han dictado leyes específicas. No obstante, en El Salvador hubo reformas

al Código Penal que incorporaron la trata de personas considerándola como un delito grave (Decreto de reforma al Art. 367-C, 2004), promovidas desde la Comisión de Familia, la Mujer y la Niñez. En Brasil, el Decreto 6.347 (2008) regula el tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y crea el Plan Nacional para combatir la Trata de Personas. A su vez, el Decreto 7.901/2013 firmado por la presidenta Dilma Rousseff creó la Comisión Tripartita de Coordinación de Políticas contra la Trata coordinada por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Políticas para las Mujeres y el Secretariado de Derechos Humanos.

En el Congreso Federal de Brasil se creó una Comisión Especial de la Cámara de Diputados para debatir un proyecto de ley sobre la prevención y represión a la trata interna e internacional de personas y las medidas de atención a las víctimas, que tipifica las diversas modalidades de trata (tráfico de órganos, trabajo en condición análoga a la esclavitud, servidumbre, adopción ilegal y exploración sexual) en línea con lo previsto y recomendado por el Protocolo de Palermo. El proyecto se originó en el trabajo de una Comisión Especial sobre Tráfico Nacional e Internacional de Personas en el Senado.

1.3 Salud sexual y reproductiva

La salud sexual y reproductiva es una dimensión de la vida de las personas que ha cobrado impulso a partir de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de El Cairo (1994) y de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995) (López Gómez y Abracinskas, 2009). Entre los principales desafíos de esta agenda, se destaca el logro del acceso universal a la salud reproductiva y el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para garantizar el derecho a la salud de las mujeres y la equidad

en el uso, la disponibilidad y la calidad de los servicios (Rodríguez Wong y Perpétuo, 2011) desde un enfoque de género y diversidades. Parte de los países de este estudio cuentan con legislación en esta materia, aunque hay aspectos como la interrupción voluntaria del embarazo que despiertan resistencias en distintos sectores.

En **Argentina**, la Ley 25.673 (2002) estableció el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. Esta norma -que se origina en un proyecto enviado al Congreso por el Ministerio de Salud- reconoce la posibilidad de desarrollar una vida sexual gratificante y sin coerción, que incluya la prevención de embarazos no deseados. Asimismo, esta ley busca arbitrar medidas para la detección oportuna de enfermedades genitales y mamarias, infecciosas y virus de la inmunodeficiencia humana-sida. De manera complementaria, según la ley 26.130 (2006), toda persona mayor de edad que lo requiera tiene derecho a acceder a la realización de las prácticas denominadas “ligadura de trompas de Falopio” y “ligadura de conductos deferentes o vasectomía” en los servicios del sistema de salud, con el requisito de otorgar su consentimiento informado³⁶. No se necesita consentimiento del cónyuge o conviviente ni autorización judicial (excepto, en el último caso, cuando se trate de una persona declarada judicialmente incapaz). A su vez, la ley 26.150 (2006) determina la obligación de impartir un Programa de Educación Sexual Integral desde el nivel inicial hasta el superior en las escuelas del país.

En **Uruguay**, la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (ley 18.426, 2008) -que se originó en una iniciativa del Encuentro Progresista-Frente Amplio en la Cámara de Senadores tras un proceso de movilización de organizaciones feministas y otros actores comprometidos (López Gómez y Abracinskas, 2009:15,25) - establece que la totalidad de servicios

³⁶ La normativa reconoce al personal médico o auxiliar del sistema de salud el derecho a que ejerza su objeción de conciencia sin consecuencia laboral con respecto a las prácticas médicas comprendidas.

públicos y privados del sistema de salud deben crear servicios de salud sexual y reproductiva y garantizar la atención. La norma busca garantizar, además, el acceso gratuito a contraceptivos en los servicios públicos³⁷. Originalmente, esta ley comprendía un capítulo referido a la interrupción voluntaria del embarazo, pero el mismo fue vetado por el Poder Ejecutivo controlado por el mismo partido (Frente Amplio)³⁸. Por su parte, la ley 18.437 (2009) institucionalizó la educación sexual en todos los niveles de educación formal, desde la educación inicial hasta la formación docente. Al final, la Ley 18.987 de Interrupción Voluntaria del Embarazo (2012) garantiza el derecho a la procreación consciente y responsable, y promueve el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población, despenalizando la interrupción voluntaria del embarazo para el caso de las mujeres que cumplan con una serie de requisitos durante las primeras doce semanas de gestación. Entre los impulsores de esta normativa, se destacan organizaciones feministas y los/as profesionales de la salud agrupados en Iniciativas Sanitarias contra el Aborto provocado en Condiciones Inseguras, quienes inician su trabajo en 2001 y proponen normativas de atención pre y posaborto para la reducción de riesgos (López Gómez y Abracinskas, 2009:11).

En **México**, la salud sexual y reproductiva está regulada por un conjunto de normas (Ley General de Salud, Ley General de Población, Norma Oficial Mexicana 005-SSA-2-1993 de los Servicios de Planificación Familiar) que establecen derechos vinculados con la información, la libre decisión sobre el número de hijos y el acceso a

los servicios de planificación familiar en las instituciones públicas (Comisión Nacional de Población, s/d). En **Costa Rica**, el Reglamento sobre Salud, Derechos Reproductivos y Sexuales establece instancias para la definición, formulación, diseño y evaluación de las políticas orientadas a garantizarlos a todas las personas (Decreto Ejecutivo 27.913-S, 9 de junio de 1999), y **Brasil** cuenta con normas que regulan diferentes aspectos de la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, en este último país se destaca el avance de una agenda conservadora en el Congreso, con iniciativas que intentan restringir estos derechos.

En contraste, **El Salvador, República Dominicana y Chile** no disponen de legislación específica en materia de derechos sexuales y reproductivos. En El Salvador, la igualdad y la no discriminación en la atención a la salud sexual y reproductiva se contempla en la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (Art. 26), aunque la ausencia de una ley específica ha motivado campañas y acciones públicas de organizaciones como la Alianza para la Salud Sexual y Reproductiva en El Salvador. En República Dominicana ha habido iniciativas y propuestas, con apoyo de agencias como el Fondo de Población de las Naciones Unidas. En Chile, este es un tema pendiente de la agenda de igualdad de género, a pesar de la presentación de iniciativas y proyectos.

Bolivia tampoco cuenta con una ley específica; en cambio, los derechos sexuales y reproductivos están reconocidos en la Constitución Política del Estado en los siguientes términos: “Toda persona tiene derecho a la vida y a la integridad física, psicológica y sexual” (Art. 15); “Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los períodos prenatal y posnatal” (Art. 45); “Se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos” (Art. 66).

37 Desde la perspectiva de organizaciones de defensa de derechos humanos de las mujeres del país, como Mujer y Salud, esta norma implicó la formalización de una amplia gama de acciones preexistentes del Estado. [acceso 24 Jul 2014]. Disponible en: <http://www.mysu.org.uy/COMUNICADO-SOBRE-LA-LEY-18-426-DE>

38 En Uruguay, tras la aprobación de un proyecto de ley por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo dispone de un plazo de diez días para realizar observaciones, ya sean totales o parciales. En este caso, se efectuó un veto parcial con el concurso de una sola cartera, el Ministerio de Salud Pública (López Gómez y Abracinskas, 2009:21).

En América Latina, la legislación que regula el aborto varía ampliamente entre países, desde marcos legales completamente restrictivos hasta otros más permisivos, con situaciones intermedias (Caivano y Marcus-Delgado, 2012).

- En Chile, El Salvador y República Dominicana, el aborto está penalizado en todos los casos, incluyendo situaciones de riesgo de vida de la madre o cuando el embarazo es producto de violación o incesto.
- En El Salvador, una enmienda constitucional de 1999 reconoce a la persona humana desde el momento de la concepción, al igual que el nuevo Código Civil de Argentina, promulgado en octubre de 2014 (Art. 19).
- En México y Brasil³⁹ se contemplan situaciones de riesgo para la vida de la mujer, y en Argentina, Bolivia y Costa Rica se contemplan situaciones de riesgo para la salud de la mujer (Caivano y Marcus-Delgado, 2012).
- La interrupción voluntaria del embarazo (por libre decisión de la mujer) está permitida en Uruguay. La ley 18.987 autoriza la interrupción voluntaria del embarazo dentro de las primeras doce semanas de gravidez, previa consulta con un equipo interdisciplinario de profesionales y tras cinco días de reflexión para la mujer. Durante su tratamiento legislativo, distintas organizaciones de mujeres y del movimiento feminista participaron en audiencias y reuniones dentro del Parlamento, y estuvieron presentes en la instancia de su votación en el pleno.

(Ver el cuadro A.1 en el anexo).

Fuentes: Caivano y Marcus-Delgado (2012) y estudios nacionales.

39 En Brasil, además, la ley permite el aborto en caso de estupro, y el Supremo Tribunal lo habilitó en casos de fetos con anencefalia. Pero por otro lado, la situación no ha sido muy favorable en el Congreso y hay proyectos de ley de sectores religiosos que buscan tornar la ley más rígida.

1.4 Trabajo, previsión social y parentalidad

Cuando los marcos legales reconocen la desigualdad social de las mujeres pueden aportar instrumentos para disminuir brechas de género. En términos generales, la legislación nacional de los países del estudio prohíbe cualquier tipo de discriminación en el empleo por razones de género, y protege la maternidad de las mujeres. En **Bolivia**, la igualdad laboral de las mujeres está reconocida en la Constitución Política, que establece el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor en los ámbitos público y privado y el reconocimiento del trabajo no remunerado en el hogar, dándole valor económico y visibilizándolo como fuente de riqueza nacional.

En cambio, el análisis de las leyes vigentes indica que las licencias por paternidad en algunos casos no son reconocidas legalmente (México), o bien tienen un alcance menor que la licencia que se otorga a las madres⁴⁰. Estas disparidades dificultan la corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas, reforzando los roles de género tradicionales y los estereotipos.

Hay diversas normas que regulan las responsabilidades parentales:

- La Ley de Paternidad Responsable de Costa Rica permite a las mujeres indicar el nombre del padre de sus hijas o hijos y, tras la comprobación mediante prueba genética, se establecen sus obligaciones alimentarias. Esta ley prevé la posibilidad

40 En rigor, en el caso de México, la licencia por paternidad es una prestación incorporada al Art. 132 de la Ley Federal de Trabajo, pero se otorga en caso de que el hombre la solicite (lo que implica una no obligación y hace que muchas empresas se nieguen a conceder el permiso a sus empleados). En el sector público esto depende de cada dependencia. Por ejemplo, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Secretaría de Desarrollo Social contemplan las licencias por paternidad en sus reglamentos internos, no por intermediación de una ley general.

de embargo de salario a quienes no cumplan con esas obligaciones.

- La ley 19.161 de Uruguay regula un subsidio para los cuidados del recién nacido con reducción de la jornada laboral basada en el concepto de licencia parental que pueden gozar el padre o la madre de manera alternada.
- En Chile, la ley 20.545 modificó las normas sobre protección a la maternidad, ampliando el permiso maternal, e incorporó el permiso posnatal parental.
- En Bolivia, la Constitución establece previsiones sobre la igualdad de derechos y obligaciones entre cónyuges y convivientes. De acuerdo con el Art. 64: "I. Los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos... II. El Estado protegerá y asistirá a quienes sean responsables de las familias en el ejercicio de sus obligaciones". La Constitución también contempla el registro de los hijos/as a simple indicación de la madre.
- En El Salvador, las personas candidatas a los cargos de elección popular deben cumplir las obligaciones de pensión alimenticia y certificarlo ante el Tribunal Supremo Electoral. Esta fue una medida propuesta por la organización de mujeres llamada Finiquito Moral, con base en la moralidad notoria que exige la ley a las personas que asumen cargos de elección popular.

Otra dimensión crítica en la legislación laboral se refiere al trabajo doméstico, por lo general llevado a cabo por mujeres en condiciones de informalidad. Países como **Argentina, Costa Rica, Chile, Brasil y Uruguay** cuentan con leyes que protegen los derechos de estas trabajadoras (y trabajadores), regulando aspectos como la jornada laboral, las remuneraciones, los beneficios sociales y la maternidad, entre otros. **Bolivia** ratificó el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los derechos de las trabajadoras asalariadas del hogar y estableció un régimen especial por medio de la Ley de Regulación del Trabajo Asalariado del Hogar (ley 2.450, 2003)⁴¹. Por otra parte, en los últimos años, se registran avances en los sistemas de previsión social mediante la introducción de reformas para favorecer que las mujeres accedan a un ingreso jubilatorio propio, como en Chile (2008), Uruguay (2008) y Bolivia (2010)⁴².

1.5 Medidas de equidad en la vida asociativa

El establecimiento de medidas de acción afirmativa para promover la participación de las mujeres y democratizar la vida asociativa es poco frecuente en la región. Prácticamente todos los países de esta investigación tienen leyes de cuotas por sexo o paridad que se aplican en las candidaturas a los cargos políticos, pero solo **Argentina y Costa Rica** extienden este tipo de acciones a otros ámbitos asociativos.

41 Cabe destacar que el primer país en ratificar el Convenio 189 de la Organización Internacional del Trabajo y la recomendación 201 sobre trabajadoras domésticas es Uruguay.

42 En Chile, las trabajadoras formales tienen derecho a jubilación si cuentan con los fondos necesarios para ello. La reforma previsional de 2008 favoreció a las mujeres que han estado a cargo de las labores del hogar y, en consecuencia, no han aportado capital al fondo previsional. En Argentina, una moratoria previsional conocida como "jubilación de amas de casa" permite comprar años de servicio para acceder a una jubilación. La medida se dirige sobre todo a quienes nunca realizaron aportes, pero se utiliza también para comprar años de servicios faltantes por parte de quienes tienen aportes pero no llegan a los requeridos por la normativa para jubilarse. En El Salvador también hay un régimen especial para la incorporación de trabajadoras domésticas al Instituto de Seguro Social, pero tiene carácter voluntario para los empleadores.

- En **Argentina**, la Ley de Cupo Sindical Femenino (ley 25.674, 2002), dictamina sobre la participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadores en la rama o actividad de que se trate; la integración de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales; y los porcentajes de dicha representación. Esta norma fue resultado de la unión de dos proyectos impulsados por diputadas de distintos partidos (Borner et al., 2009).
- En **Costa Rica**, la ley 8.901 (2010) establece un porcentaje mínimo de mujeres para integrar las directivas de asociaciones, sindicatos y asociaciones solidaristas. Esta norma se modifica luego con la ley de paridad que comprende a estas asociaciones.

1.6 Igualdad y no discriminación por género, condición étnico-racial y/u orientación sexual

Con la finalidad de concretar los compromisos asumidos mediante la ratificación de la CEDAW y desarrollar acciones desde los organismos estatales, en algunos países se han dictado leyes generales de promoción de los derechos de las mujeres y/o leyes de igualdad y no discriminación. Un caso pionero es **Costa Rica**, cuya Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer (ley 7.142) data de 1990. Esta norma legal establece la obligación de promover y garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la política, la economía, la vida social y cultural por parte del Estado, estableciendo un conjunto de lineamientos en materia de acceso a cargos

públicos, derechos sociales, protección sexual y contra la violencia, educación y derechos humanos⁴³.

En **México**, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003) define la discriminación en consonancia con el marco internacional de derechos humanos y considera de manera explícita la homofobia, la misoginia, la xenofobia, la segregación racial, el antisemitismo y otras formas de intolerancia. Asimismo, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006) propone lineamientos y mecanismos institucionales para el logro de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional.

En **Uruguay** se destaca la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República (ley 18.104, 2007), que establece un marco general para la actuación del Estado en materia de diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas que integren la perspectiva de género. En este sentido, la norma encomienda al Instituto Nacional de las Mujeres el diseño de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos que dé cumplimiento a los compromisos contraídos en el ámbito internacional, y crea un nuevo organismo, el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género, en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

En **Bolivia**, la Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación (ley 45, 2010) instaure mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y discriminación en el marco de la Constitución Política y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado Plurinacional. Su

43 Asimismo, la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer introdujo reformas al Código Civil y de Familia, modificaciones institucionales y creación de nuevos organismos estatales.

objetivo es eliminar conductas de racismo y discriminación por medio de políticas públicas de protección, prevención y educación. Entre sus principios generales se encuentran: la interculturalidad, la igualdad real y la equidad (adoptando medidas y políticas de acción afirmativa y/o diferenciada que valoren la diversidad), así como la protección. Esta norma, además, crea un nuevo organismo, el Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación en la órbita del Ministerio de Culturas, e identifica las instancias competentes de protección a las víctimas. Esta ley reconoce, además, la misoginia, la homofobia y la transfobia como formas de discriminación.

La Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres de **El Salvador** (ley 645, 2011) prohíbe la discriminación, de derecho o de hecho, directa o indirecta, contra las mujeres, haciendo referencia expresa a la CEDAW, y establece los principios, propósitos y lineamientos normativos para el diseño y la ejecución de políticas gubernamentales en la materia. Esta norma reconoce la paridad en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos como un valor y como un fin para la democracia. Entre sus principios se encuentra la igualdad, la equidad, la no discriminación, el respeto a las diferencias entre hombres y mujeres, y la transversalidad.

En **Chile**, la Ley Antidiscriminación (ley 20.609, 2012) penaliza la discriminación por razones étnicas, religiosas, de apariencia, sexo, políticas, sociales o de orientación sexual, y establece el deber de implementar políticas públicas para garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio de sus derechos fundamentales. Sin embargo, la norma no crea instituciones o mecanismos específicos de protección⁴⁴.

44 El Comité de la CEDAW ponderó que esta legislación incluyera la prohibición de la discriminación basada en el sexo, la identidad de género y la orientación sexual, pero hizo notar que no incorpora una definición amplia de la discriminación contra las mujeres concordante con el Art. 1.º de la Convención. Por su parte, esta ley no contempla asuntos como el matrimonio igualitario, las uniones civiles, las políticas públicas sobre diversidad y educación contra la discriminación, puntualizados por organizaciones de la sociedad civil.

Más allá de estos marcos generales, los países también cuentan con leyes que reconocen, regulan y protegen derechos fundamentales de grupos históricamente discriminados o excluidos, como la población afrodescendiente, los pueblos originarios y las personas con sexualidades diferentes a las heteronormativas.

- En **Bolivia**, la Constitución Política reconoce a los pueblos originarios, a las comunidades campesinas y a la población afroboliviana, y prohíbe todas las formas de discriminación “...en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo u otras [...]”⁴⁵.
- En **Argentina**, según la Constitución de 1994, le corresponde al Congreso reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y la propiedad comunitarias de las tierras que ocupan tradicionalmente; asegurar su participación en la gestión de sus recursos naturales y demás intereses que los afecten (Art. 75, inciso 17)⁴⁶.

45 Entre otras normas, la ley 3.545 de revolución agraria (2006) garantiza el derecho al acceso y tenencia de la tierra comunitaria, la administración del régimen agrario, la ejecución de los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras, e incluye la titulación de la tierra a nombre de las mujeres. De igual manera, se han promulgado leyes que visibilizan la cultura afro boliviana, como la ley de Declaración de Patrimonio Histórico la Saya Afroboliviana (ley 138, 2011) y la de Declaración del Día Nacional del Pueblo y la Cultura Afroboliviana (ley 200, 2011). En cuanto a la diversidad sexual, hay avances simbólicos, como el reconocimiento del “Día de los derechos humanos de las personas con orientación sexual diversa” y el “Día de la no discriminación a las diversidades sexuales y/o genéricas”.

46 En cuanto a la legislación reciente, la ley 25.799 (2003) reformó la ley 23.302 (de política indígena y apoyo a las comunidades indígenas) en su Art. 23 (planes de vivienda) e incorporó el Art. 23 bis (conservación de la cultura e inserción socioeconómica de comunidades aborígenes, mientras la ley 26.160 (2006) declaró la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscrita en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente.

Cuadro 9. Leyes de igualdad o antidiscriminatorias (países del estudio)

| País | Año | Contenido (síntesis) |
|---|--------------|---|
| Costa Rica Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer | 1990 | Establece la obligación estatal de promover y garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres Introduce reformas al Código Civil y de Familia, así como reformas institucionales y creación de nuevos organismos |
| México Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres | 2003 2006 | Define la discriminación en concordancia con el marco normativo internacional de derechos humanos Regula la igualdad y propone lineamientos y mecanismos institucionales |
| Uruguay Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres | 2007 | Establece un marco general para el diseño, elaboración, ejecución y seguimiento de políticas públicas con perspectiva de género Encomienda un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos |
| Bolivia Ley contra el Racismo y Toda Forma de Discriminación | 2010 | Establece mecanismos y procedimientos para la prevención y sanción de actos de racismo y toda forma de discriminación en el marco de la Constitución y los tratados internacionales Crea el Comité Nacional contra el Racismo y toda Forma de Discriminación e identifica las instancias competentes de protección de las víctimas |
| El Salvador Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres | 2011 | Crea bases para orientar el diseño y la ejecución de políticas públicas para la igualdad real de mujeres y hombres, sin ningún tipo de discriminación en el ejercicio y goce de los derechos consagrados legalmente |
| Chile Ley Antidiscriminación | 2012 | Penaliza la discriminación por razones étnicas, religiosas, de apariencia, sociales y de orientación sexual |

Fuente: elaboración propia con información de los estudios nacionales y normativa oficial de los países.

- En **Chile**, la legislación que protege a los pueblos originarios data de 1993 (ley 19.253). Con todo, la principal demanda de los pueblos indígenas es el reconocimiento constitucional, que ha sido objeto de diversos proyectos.
- En **México** se destacan la Ley de Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (2003) y la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (2003, reformada en 2012), mientras no se observan leyes que protejan derechos de la población afrodescendiente y de la diversidad sexual (si bien el matrimonio y la adopción por parte de personas del mismo sexo están legalizados en el Distrito Federal).
- **El Salvador y República Dominicana** tampoco disponen de legislación sobre diversidad sexual. En el primer caso, si bien hay grupos movilizados e

- iniciativas para legalizar la unión civil entre personas del mismo sexo, en dos legislaturas se debatió una reforma constitucional dirigida al establecimiento de que la unión matrimonial solo es posible entre mujer y hombre *así nacidos*, pero no se logró la mayoría calificada que se requiere para su aprobación.
- **Costa Rica** cuenta con legislación que garantiza derechos de grupos históricamente discriminados, pero el goce efectivo de los derechos de pueblos indígenas, personas migrantes, poblaciones lesbianas, gais, bisexuales y transexuales y personas afrocostarricenses, entre otros, resulta insuficiente⁴⁷.

⁴⁷ El 27 de agosto de 2014, el Congreso de Costa Rica aprobó por unanimidad, en primer debate, una reforma al Art. 1 de la Constitución Política para establecer el carácter multiétnico y pluricultural del Estado. El Art. 1 de la Constitución Política de 1949 de Costa Rica establece que este país es una "República democrática, libre e independiente", a lo que se le agregará "multiétnica y pluricultural". Para que el cambio en el artículo entre en vigencia debe ser aprobado en el Congreso en otras dos legislaturas.



- En **Brasil** hay leyes que protegen los derechos de grupos étnicos y raciales. La ley 12.288 (2010) estableció el Estatuto de la Igualdad Racial, y la ley 12.711 (2012) impulsó un sistema de cuotas étnico-raciales en las universidades, así como una reserva de vacantes para jóvenes de bajos ingresos.
- En **Uruguay**, la ley 19.122 (2013) establece acciones afirmativas en área educativa y laboral para personas afrodescendientes, bajo la modalidad de cuotas en puestos de trabajo, en programas de capacitación y calificación, en sistemas de becas y apoyos estudiantiles, entre otras medidas⁴⁸.

Argentina y Uruguay son los únicos países de la región que reconocen el matrimonio igualitario y el derecho a la identidad de género

- La Ley de Matrimonio Igualitario de Argentina (ley 26.618/2010) marca un hito en el reconocimiento de derechos de la diversidad sexual, al modificar varios aspectos del Instituto del Matrimonio Civil reemplazando los términos *hombre y mujer por contrayentes*. Uruguay sancionó su ley de matrimonio igualitario en 2013, permitiendo la adopción a parejas del mismo sexo y dando a los cónyuges la potestad de decidir el orden de los apellidos de sus hijos e hijas.
- En Uruguay, la Ley 18.620 (Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios, 2009) regula el cambio de nombre y sexo registral para las personas travestis y transexuales. En Argentina, la Ley 26.743 (Derecho a la identidad de género, 2012) permite el libre desarrollo de las personas de acuerdo con su identidad de género, sin alteración de sus derechos y obligaciones jurídicas, ni las provenientes del derecho de familia, incluida la adopción.

Cuadro 10. Derechos de grupos discriminados: legislación seleccionada

| Grupos | Afrodescendientes | Indígenas | LGTTB |
|------------|--|---|--|
| País | | | |
| Argentina | | Ley 23.302 (2003) | Ley 26.618 (2010) Ley 26.743 (2012) |
| Brasil | Ley 12.711 (2012) Ley 12.288 (2010) | Ley 6.001 (1973) Ley 12.711 (2012) Decreto 7.747 (2012) | |
| Bolivia | Ley 138 (2011) Ley 200 (2011) | Ley 3.545 (2006) | |
| Chile | | Ley 19.253 (1993) | |
| Costa Rica | | Ley Indígena (1977) | |
| México | | Ley de la CDI (2003) Ley Derechos Lingüísticos (2003) | |
| Uruguay | Ley 19.122 (2013) | | Ley 18.620 (2009) |

48 Otras leyes vinculadas con la cultura, el reconocimiento y la protección de derechos son la Ley 18.059 Día Nacional del Candombe, la Cultura Afrouruguaya y la Equidad Racial (2006); la Ley 17.817 de Lucha Contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación (2004) y la Ley 17.677 de Incitación al Odio, Desprecio o Violencia o Comisión de estos Actos Contra Determinadas Personas (2003).

CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; LGTTB: lesbianas, gais, bisexuales y transexuales.

Fuente: elaboración propia con información de los estudios nacionales y normativa oficial de los países.

1.7 Las legisladoras y su rol en el proceso de cambio

Como se evidenció, en los países de este estudio hay diversas leyes nacionales que reconocen y protegen derechos humanos de las mujeres (y de grupos históricamente marginados) en materias como la violencia de género, la trata de personas, la salud sexual y reproductiva, la igualdad y la no discriminación en un sentido amplio. Se trata de temáticas que tienen alcance regional y están presentes en la mayoría de las agendas públicas. Más aún, varias leyes identificadas se referencian expresamente en marcos internacionales y regionales de derechos humanos e igualdad, como la CEDAW y la Convención de Belem do Pará, o los convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, en países como Costa Rica, México, El Salvador y Uruguay se dictaron leyes que establecen marcos generales para la igualdad de derechos y oportunidades, impulsan políticas o planes nacionales y disponen la creación de nuevos organismos estatales.

Si bien las leyes examinadas tienen diferente origen, las legisladoras llevan adelante acciones críticas para el avance de agendas de igualdad en la región. Un ejemplo emblemático de leyes impulsadas especialmente por legisladoras son las cuotas de género y las medidas de paridad, pero también se destaca el apoyo, también clave, a un conjunto amplio de iniciativas de igualdad desde las comisiones, las bancadas multipartidarias y mediante la conformación de distintas alianzas. En efecto, para instalar temas y promover propuestas, las legisladoras se valen de distintas plataformas institucionales (comisiones especializadas, bancadas femeninas y/o grupos parlamentarios de mujeres) y establecen coaliciones con legisladoras/es, agentes del Estado, movimientos y organizaciones sociales. La siguiente sección describe las instancias legislativas que suelen canalizar la representación sustantiva de las mujeres (que se denominan como institucionalidad de género) y su papel en los Congresos.

Por otra parte, pese a los avances identificados en una serie de temas que se consideran instalados, los países muestran limitaciones para incorporar el enfoque de género en la producción legislativa de manera más amplia. En este sentido, la preocupación por la igualdad de género tiende a quedar delimitada a proyectos y áreas específicas, sin que se visualice como una dimensión transversal de las agendas, como lo supone la noción de transversalización o *mainstreaming* de género planteada en la Plataforma de Beijing (1995). El concepto de transversalización de género supone “integrar el interés en la igualdad de género en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización” (PNUD, 2013:10). En cambio, la información analizada sugiere que en el quehacer legislativo todavía prevalece un enfoque sectorial y centrado en mujeres. Así pues, aunque existen avances institucionales que se destacarán en la siguiente sección, en términos generales no se observa la incorporación sistemática del enfoque de género en el tratamiento de problemas que afectan de manera diferencial las condiciones de vida y las oportunidades de mujeres y hombres, como la seguridad ciudadana, la reforma fiscal, o la asignación del presupuesto público, por ejemplo.

Dentro de este marco, se evidencian esfuerzos por fortalecer la institucionalidad legislativa para la transversalización de género - como en Costa Rica y en El Salvador, por ejemplo⁴⁹ -, así como por incorporar la mirada de género en el análisis del presupuesto público. En **México**, donde la Cámara de Diputados tiene la facultad de discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, en 2008 se incorporó un capítulo de género gracias al impulso de la Comisión de Equidad de Género y del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres

49 En estos dos países, se han creado órganos técnicos para la incorporación de la perspectiva de género en la función legislativa —la UTIEG y la Unidad de Género, respectivamente.



y la Equidad de Género (CEAMEG)⁵⁰. De manera más puntual, durante 2010, en **Uruguay** se hizo un llamado a una consultoría para analizar el presupuesto desde un enfoque de género a instancias de la Bancada Bicameral Femenina, que continuó como experiencia piloto en 2012.

Finalmente, el caso de **Bolivia** permite visualizar esfuerzos más amplios para incorporar la perspectiva de igualdad de género en un conjunto comprensivo de legislación. Por ejemplo, la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (ley 264, 2012) reconoce la violencia en ámbitos públicos y privados y plantea el desarrollo de mecanismos para combatirla en las políticas de seguridad. La Ley Marco de Descentralización y Autonomías (ley 031, 2010) avanza en la asignación de presupuestos sensibles a género, al establecer un porcentaje que las entidades territoriales autónomas deben orientar a la inversión en género⁵¹. La Ley de Pensiones (ley 065, 2010) establece principios de equidad e igualdad de género, y reconoce el aporte social de las mujeres a través de mecanismos diferenciados para madres. En cuanto a la reforma política, además de la paridad en las candidaturas a los cargos de elección popular, la ley 018 (2010), establece los principios de paridad y alternancia en los procesos de elección del órgano electoral para garantizar los derechos políticos de las mujeres, y se han creado medidas para garantizar la paridad en los procesos de preselección de candidaturas para altas autoridades de justicia (ley 025.24, 2010) y en los procesos de selección de candidatas y candidatos al Tribunal Constitucional Plurinacional (ley 027, 2010). También se puede destacar

que la Ley de Educación (ley 070, 2010) es la primera que establece un marco normativo para desarrollar políticas de despatriarcalización⁵².

2. ¿Cómo se abordan los cambios en los espacios legislativos?: el proceso de representación sustantiva y sus plataformas organizativas

La representación sustantiva de las mujeres no ocurre en el vacío y las legisladoras no trabajan solas. Por el contrario, la tarea legislativa se desarrolla en un entorno en el que funcionan comisiones, bancadas y grupos parlamentarios que sirven de plataformas para la negociación, la construcción de acuerdos y la acción colectiva en torno de la igualdad de género y los derechos humanos de las mujeres. Además, algunos Congresos han creado unidades técnicas especializadas que brindan asistencia, asesoramiento o recursos para la incorporación del enfoque de género en los productos (proyectos y leyes) y la actuación legislativa. Esta sección explora estas manifestaciones organizacionales (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011) y su papel en la representación sustantiva. En concreto, se exploran las siguientes instancias: a) comisiones legislativas sobre asuntos de mujeres y/o igualdad de género; b) bancadas femeninas o grupos parlamentarios de mujeres, y c) unidades técnicas para la transversalización de género. El siguiente cuadro presenta un panorama de conjunto de la institucionalidad de género por país.

50 Hasta la fecha, existe un capítulo para la incorporación de presupuestos sensibles al género y para los pueblos y comunidades indígenas dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque el análisis de los recursos del Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género destaca que son pocos los programas presupuestarios que han mostrado continuidad entre 2008 y el primer semestre de 2011 (32 sobre 134).

51 Existen también iniciativas de organizaciones de mujeres articuladas en la Mesa Nacional de Trabajo sobre Presupuestos Sensibles a Género, que trabaja para incidir en legislación sobre temáticas económicas, una ley sobre inversión en género y presupuestos para desarrollar políticas públicas garantizando presupuestos sensibles al género.

52 Por su parte, aunque aún no se han concretado reformas al Código Penal y al Procedimiento Penal, distintas organizaciones de mujeres han desarrollado propuestas para incluir el reconocimiento de nuevas figuras penales como el feminicidio y el acoso sexual, además de cuestionar la penalización del aborto y proponer la eliminación de figuras que limitan el acceso de las mujeres a la justicia. En materia laboral, tampoco se ha reformado la Ley General del Trabajo en vigencia por más de seis décadas, se han puesto en discusión elementos que deberían ser objeto de modificaciones desde una perspectiva de igualdad de género y derechos humanos de las mujeres, vinculadas con el ejercicio de los derechos laborales y la redistribución de las tareas de cuidado entre mujeres y hombres dentro el hogar, así como entre las familias y el Estado.

Cuadro 11. La institucionalidad de género en el Poder Legislativo: países del estudio*

| País | Legisladoras (promedio 2014) | Comisión mujeres o género | Bancada o grupo parlamentario femenino | Unidad técnica | Política institucional de igualdad |
|----------------------|------------------------------|---------------------------|--|----------------|------------------------------------|
| Argentina | 38% | Sí (ambas Cámaras) | No | No | No |
| Bolivia | 36% | Sí (diputados) | Sí | No | |
| Brasil | 12,5% | Sí (Senado) | Sí | | No |
| Chile | 17% | No | Sí (informal) | No | No |
| Costa Rica | 33% | Sí | No | Sí | Sí |
| El Salvador | 27% | Sí | Sí | Sí | Sí |
| México | 35% | Sí (ambas Cámaras) | No | Sí** | Sí |
| República Dominicana | 15% | Sí (ambas Cámaras) | s/d | No | No |
| Uruguay | 10% | Sí (Cámara baja) | Sí | No | No |

s/d: sin datos.

*No incluye datos de 2014 de Bolivia y Uruguay porque la organización legislativa que se analiza es previa y al momento de la preparación de este documento; aún no habían asumido los legisladores y legisladoras electas hacia el fin de ese año.

** El CEAMEG de México se considera en esta categoría.

Fuente: elaboración propia basada en estudios nacionales.

“Tomadas conjuntamente, estas [...] 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 (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011:8).

2.1 Comisiones especializadas en igualdad de género y/o mujeres

Las comisiones legislativas encargadas de asuntos de mujeres y/o igualdad de género forman parte del funcionamiento regular de los Congresos; su tamaño y funcionamiento están previstos en los reglamentos y cuentan con una estructura jerárquica (PNUD/Etxebarria,

2011). Normalmente, estas comisiones tienen la función de analizar y dictaminar sobre proyectos, proponer iniciativas, establecer vínculos con actores externos (mediante audiencias públicas y otros mecanismos) y realizar seguimiento a la implementación de leyes y políticas públicas. Aunque su integración puede ser mixta, suelen ser en su mayoría femeninas en su composición y sus autoridades. En efecto, sus presidencias normalmente están en manos de mujeres, como lo ilustra el caso de la Comisión de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados de Argentina, que fue conducida en exclusiva por mujeres entre 1993 y 2013. El cuadro 10 presenta las comisiones de mujer y/o de género de los países estudiados, donde algunas son de naturaleza amplia (como políticas sociales, familia o derechos humanos) y otras tienen una jurisdicción más específica.

Cuadro 12. Comisiones de mujer y/o género según país y Cámara

| País | Comisión | | Funciones |
|----------------------|---|--|---|
| | Cámara Diputados | Senado | |
| Argentina | Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia | Banca de la Mujer | <i>Diputados:</i> dictamina sobre familia, niños, niñas y adolescentes, Estado, condición de las mujeres; da seguimiento al cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y la CEDAW <i>Senado:</i> asesora, controla y monitorea leyes relativas a los derechos de mujeres |
| Bolivia | Comité de Género (Comisión de Derechos Humanos) | No | Instancia operativa y de investigación, con funciones de nexos con la ciudadanía |
| Brasil | No | Subcomisión Permanente en Defensa de la Mujer (Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa) | Hacer seguimiento a defensa de las mujeres |
| Chile | Comisión de Familia | | Sin información específica |
| Costa Rica | Comisión Permanente Especial de la Mujer | --- | Analiza proyectos sobre derechos de mujeres y relaciones de género |
| El Salvador | Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género | --- | Estudia mociones y expedientes relativos a la mujer e igualdad de género, y vigila las instituciones del Estado en la aplicación de la normativa para la igualdad y en la elaboración e impulso de propuestas de reforma legal |
| República Dominicana | Comisión Permanente de Asuntos de Equidad de Género | Comisión de Asunto de la Familia y la Equidad de Género | <i>Diputados:</i> analiza la legislación en materia de género y familia, apoya la transversalización de género en las comisiones, fiscaliza las políticas de igualdad de género del Ejecutivo <i>Senado:</i> comparte las mismas funciones |
| México | Comisión de Equidad y Género | Equidad y Género | Revisa y analiza el marco legal vigente, con el propósito de incluir la perspectiva de género, así como impulsar reformas en temas como violencia, salud y participación política de las mujeres. Asimismo, trabaja para la promoción de la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las políticas gubernamentales |
| Uruguay | Comisión Especial de Género y Equidad | No | Estudia e informa sobre proyectos de ley sobre temas de género, previo a su discusión en el pleno |

CEDAW: Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Fuente: elaboración propia basada en estudios nacionales e información oficial de los países.

2.2 Bancadas y grupos parlamentarios de mujeres

A diferencia de las comisiones, las bancadas femeninas y los grupos parlamentarios de mujeres son instancias políticas multipartidarias que buscan impulsar la representación sustantiva. Entre los países analizados, están presentes en los Congresos de Brasil, Bolivia, El Salvador y Uruguay⁵³. Normalmente, las bancadas y los agrupamientos de parlamentarias funcionan como espacios colectivos de referencia sobre derechos de las mujeres, violencia y participación política, y no abordan temas divisorios como, por ejemplo, el aborto. Estos agrupamientos de mujeres varían en su grado de formalización y, en algunos casos, cuentan con el apoyo de agencias de cooperación internacional para el desarrollo de actividades y el fortalecimiento de capacidades.

Las bancadas de **Brasil** y **Uruguay** reúnen a todas las diputadas y senadoras, lo cual permite desarrollar estrategias conjuntas. Ambas instancias fueron una respuesta a la baja proporción de mujeres en ambos Congresos nacionales, fortaleciendo sus condiciones para hacer incidencia, para promover la representación sustantiva y para vincularse con actores externos (del Estado, la cooperación internacional, la sociedad civil y el movimiento de mujeres). La bancada femenina de Brasil se remonta al período constituyente y ha jugado un papel destacado en la articulación y la defensa de los derechos de las mujeres.

En **El Salvador** y **Bolivia**, los agrupamientos de mujeres también integran a legisladoras en puestos de suplencia, lo que genera una mayor masa crítica y permite socializar aprendizajes, dificultades y opciones de solución a las

problemáticas que surgen en la labor legislativa, generando conocimiento y estrategias⁵⁴. Estos agrupamientos tienen momentos de mayor y menor vigor y activismo, según quiénes lo integran y en qué contexto político se encuentran los países.

2.3 Unidades técnicas para la transversalidad de género

Finalmente, las unidades técnicas para la transversalización de género son estructuras formales cuyo cometido es favorecer la incorporación de un enfoque de género en la organización legislativa, sus productos, procesos y procedimientos. Entre los países de esta investigación, solo Costa Rica y El Salvador disponen de estas unidades, mientras que México tiene un CEAMEG que cumple algunas funciones semejantes.

En **Costa Rica**, la Unidad Técnica para la Igualdad y Equidad de Género (UTIEG) se creó en 2007 por iniciativa de un grupo de diputadas que propuso acciones para incorporar la perspectiva de género en el quehacer institucional de la Asamblea Legislativa, mediante una política de igualdad y la creación de un órgano especializado permanente. En febrero de 2013, el Directorio Legislativo aprobó la Política de Igualdad y Equidad de Género, elaborada con el apoyo del centro regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo⁵⁵.

En **El Salvador**, la Unidad de Género también fue producto de la iniciativa de diputadas en el marco de la definición de la Agenda Parlamentaria de Género del

⁵³ En Chile hay una bancada informal que es transversal y ha funcionado para promover algunos temas.

⁵⁴ Asimismo, la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas incluye a legisladoras y exlegisladoras de dos instituciones diferentes (Asamblea Nacional y Parlamento Centroamericano), lo cual posibilita que las mujeres que inician su mandato conozcan de primera mano la práctica de otras mujeres, sus experiencias y estrategias

⁵⁵ Posteriormente, esta política fue modificada de acuerdo con criterios técnicos del Departamento de Desarrollo, Dirección Ejecutiva y Asesoría Legal, donde se cuestionaron algunos artículos de la PIEGAL y las funciones de la UTIEG..

Cuadro 13. Bancadas y grupos parlamentarios de mujeres

| País | Nombre y año | Integrantes | Objetivo |
|-------------|---|---|--|
| Brasil | Bancada femenina (1998) | Diputadas y senadoras (aunque las últimas participan, no está estipulado de manera formal) | Ampliar la representación de las mujeres y velar por la tramitación y aprobación de propuestas; vincularse con la sociedad civil, promover actividades y campañas para garantizar la plena inclusión económica, social, cultural y política. |
| Bolivia | Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (1997) | Diputadas y senadoras, titulares y suplentes | Representar, capacitar, apoyar y defender los derechos e intereses de las mujeres asambleístas |
| El Salvador | Grupo parlamentario de mujeres (2009) | Diputadas titulares y suplentes | Surge alrededor de una agenda de tres puntos: 1) ley de igualdad; 2) ley de violencia, y 3) presupuestos con enfoque de género |
| | Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas (2000) | Parlamentarias y exparlamentarias de la Asamblea Legislativa y del Parlamento Centroamericano | Impulsar la participación política igualitaria, mayores niveles de representación en instancias de decisión pública, promocionar iniciativas legislativas que favorezcan a las mujeres y hacer incidencia permanente |
| Uruguay | Bancada bicameral femenina | Legisladoras, titulares o suplentes | Impulsar la presentación y promoción conjunta de iniciativas legislativas en defensa de los derechos de las mujeres |

Fuente: elaboración propia basada en estudios nacionales.

período 2009-2012. Además de la Unidad de Género, las diputadas conformaron un Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM) para hacer seguimiento.

En **México**, el CEAMEG se creó en la LIX Legislatura (2003-2006) a iniciativa de la Comisión de Equidad y Género, con el propósito de apoyar el trabajo legislativo mediante información y servicios técnicos.

Entre los objetivos del CEAMEG se destacan:

-Brindar información y apoyo técnico de carácter jurídico, legislativo, histórico, sectorial, estadístico, económico, político y social, así como investigaciones y estudios.

-Coordinar el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, los presupuestos y el gasto etiquetado para mujeres, permitiendo a las legisladoras cumplir con sus atribuciones de aprobación del presupuesto y vigilancia del gasto.

-Integrar bases de datos y sistemas de información para diagnosticar la realidad en materia de adelanto de las mujeres y la igualdad de género, y hacer posible la generación de indicadores sensibles al género.

-Promover reuniones académicas.

En su trabajo ha desarrollado las herramientas específicas, como el Sistema de Información sobre Violencia de Género y el Sistema Gráfico Geo Referenciado de Indicadores de Género.

El Salvador es el único país del estudio que cuenta con las tres instancias: comisión, grupo parlamentario y unidad técnica especializada, configuración que se conoce como tríada legislativa de mujeres.

La tríada legislativa de **El Salvador** está integrada por las siguientes instancias interrelacionadas:



- El GPM, de naturaleza política y multipartidaria, impulsa y desarrolla procesos de fortalecimiento e incidencia. Establece una agenda de consensos mínimos que se transfiere a la COMIG bajo la forma de iniciativas de reforma o nuevos proyectos de legislación.
- La COMIG es la instancia más nueva de la tríada, recibe las iniciativas políticas del GPM e impulsa los proyectos.
- La Unidad de Género aporta el sustento técnico para el trabajo del GPM y de la COMIG y asesora a otras comisiones y equipos legislativos para el enfoque de género en la producción legislativa.

El Congreso de Brasil no cuenta con unidades técnicas pero dispone de un órgano político de apoyo a los derechos de las mujeres y la representación sustantiva en ambas Cámaras, denominado *Procuradoria da Mulher* (Fiscalía de la Mujer). En el Senado, la Fiscalía de la Mujer data de 2013 y está a cargo de una senadora. Sus funciones son velar por la defensa de derechos de las mujeres, apoyar el trabajo de las comisiones en el tratamiento de proyectos, fiscalizar y acompañar programas del Gobierno federal, y hacer de nexo con la sociedad civil mediante la tarea de recibir y canalizar denuncias y demandas. La Cámara de Diputados tiene un órgano análogo, integrado por una diputada que oficia de Fiscal General y tres adjuntas (también diputadas).

En 2013, dentro de la Fiscalía se crearon una Secretaría de la Mujer y una Coordinadora de los Derechos de la Mujer que representan a la bancada femenina. La Coordinadora de la Mujer tiene voz y voto en las reuniones del Colegio de Líderes que reúne a todas las jefaturas de bloques y bancadas, y puede hacer uso del tiempo para líderes

en las sesiones plenarias. Ambas instancias desarrollan actividades de instalación, debate y difusión de temas, con énfasis en la participación política de las mujeres y su acceso a puestos de poder, considerado un problema crítico en Brasil.

En Brasil, la necesidad de compensar su situación de minoría numérica llevó a la creación de estrategias conjuntas por parte de las legisladoras, que se remontan a la experiencia de la Asamblea Nacional Constituyente de 1988 (que contó con 26 mujeres entre 566 integrantes). Con el eslogan *Viva la diferencia, con derechos iguales*, las mujeres constituyentes armaron una coalición multipartidaria que se articuló con distintas organizaciones de mujeres y trabajó mancomunadamente para incorporar nuevos derechos y garantías en la Constitución (Marx et al., 2007:109).

Tras aquella experiencia fundacional, la consolidación de la bancada femenina como ámbito de actuación y de presión política incrementó las posibilidades de incidencia de las legisladoras brasileñas. La creación de la Fiscalía de la Mujer puede ser entendida como una expresión de esa estrategia en la estructura organizativa de las Cámaras.

2.4 ¿Cómo han aprovechado las mujeres este entramado legislativo? El papel de la institucionalidad de género en las experiencias nacionales

Las comisiones legislativas, las bancadas femeninas o grupos parlamentarios de mujeres y las unidades técnicas especializadas son instancias que permiten impulsar agendas, elaborar proyectos, definir estrategias y generar acuerdos entre legisladoras comprometidas con los



derechos humanos de mujeres y la igualdad de género. Asimismo, estas instancias suelen favorecer la articulación de las legisladoras con mujeres políticas, actores de la sociedad civil y el movimiento de mujeres, responsables de agencias estatales y actores de la cooperación internacional. Incluso, en algunos casos nacionales se evidencian procesos de incidencia para el cambio en las prácticas y los procedimientos legislativos, y el impulso de políticas institucionales de igualdad y transversalización de género. Estas funciones pueden ilustrarse con algunos ejemplos.

2.4.1 Transformación de la producción legislativa

En varios países, las comisiones de mujeres o género y las bancadas femeninas son piezas importantes en el impulso de legislación, un componente fundamental de la representación sustantiva. En **México**, la Comisión de Equidad y Género en la Cámara de Diputados ha sido clave en el impulso de leyes en materia de violencia, salud, participación política e igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, esta comisión tuvo incidencia en la etiquetación del presupuesto para atender necesidades específicas de las mujeres. En **República Dominicana**, la Comisión de Asuntos de Equidad de Género -integrada por diputadas de todos los partidos políticos- impulsó diversas iniciativas, como la ley por los dieciséis días de activismo en contra de la violencia contra las mujeres, la ley de paridad, la ley de trabajadoras domésticas y de presupuesto participativo con perspectiva de género. De forma adicional, la Comisión desarrolló propuestas de modificación del Código Penal y del Código Civil, de conciliación entre la vida familiar y laboral, de creación de un fondo especial para las víctimas de violencia y sobre acceso a la justicia mediante la instalación de unidades especializadas de atención. Por otra parte, esta comisión da seguimiento a las acciones del Ministerio de la Mujer.

En **Bolivia**, la Unión de Mujeres Parlamentarias jugó en el pasado un papel preponderante en la elaboración de iniciativas en materia de derechos de las mujeres, participación popular y reformas al Código Electoral para favorecer la participación de las mujeres en la política. Dada su actual debilidad, se han generado otras iniciativas de coordinación con instancias de la sociedad civil para contribuir con propuestas de ley y el debate legislativo. En **El Salvador**, la tríada legislativa articuló acciones de incidencia en la legislación y propuestas de nuevas prácticas y procedimientos. A título de ejemplo, la incorporación de la cuota del 30% para candidaturas en la ley de partidos políticos resultó de la actuación de legisladoras en la COMIG y en el GPM. Entre otros logros del Grupo durante el período legislativo 2009/2012 se pueden destacar el estudio y la aprobación de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, la Ley de Igualdad, Equidad y No Discriminación contra las Mujeres, la promoción de presupuestos nacionales con enfoque de género y el etiquetamiento de partidas (aunque la incorporación del enfoque de género en el presupuesto público continua siendo un reto). Todos los componentes de la tríada se nutren de demandas y requerimientos provenientes de diversos ámbitos, en particular de la interlocución con organismos públicos y con organizaciones sociales, en especial de mujeres.

En **Uruguay**, al igual que en Brasil, la agencia de las mujeres agrupadas en la bancada femenina fue fundamental como vehículo de la representación sustantiva en un Congreso con bajos porcentajes de legisladoras. Por su naturaleza multipartidaria, la bancada permitió la articulación y el impulso de iniciativas sobre tres grandes temas: violencia contra las mujeres, salud y participación en la toma de decisiones (Johnson y Moreni, 2011). La ley de violencia doméstica, las leyes de salud sexual y reproductiva, y la ley de cuotas apuntaron a subsanar desigualdades críticas de las mujeres en el país y han sido centrales

para los movimientos de mujeres. En **Brasil**, la bancada femenina funciona como un instrumento multipartidario para impulsar las cuestiones de igualdad de género, en estrecha relación con la Secretaría de Políticas para las Mujeres del Gobierno federal. La bancada ha sido fundamental para instalar temas y debates, mediante audiencias públicas, impulso de comisiones especiales y seguimiento de proyectos. De manera similar a Uruguay, el trabajo de la bancada se concentra en temas consensuados, que no despiertan grandes divisiones entre los partidos y funciona como un ámbito de referencia para problemáticas como la violencia, la igualdad laboral, la participación y representación política. Asimismo, esta instancia multipartidaria desarrolla campañas en temas como violencia y mecanismos de denuncia, derechos de maternidad y lactancia, utilizando los medios de comunicación del Congreso y dirigidas tanto a legisladoras como al personal administrativo.

Junto al impulso de propuestas de ley, otra contribución de las comisiones y los agrupamientos de legisladoras pasa por la elaboración de agendas programáticas que fijan un rumbo que se ha de seguir en materia de representación sustantiva de las mujeres y establecen el propósito de avanzar en ciertos temas o áreas de reforma legal. En este sentido, se puede destacar una experiencia de **Argentina**, donde la Comisión de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados impulsó una Agenda de Género 2008-2010 que manifestaba el compromiso de garantizar derechos fundamentales de las mujeres y el principio de igualdad real consagrado en la Constitución. Entre los logros de esta agenda se encuentran una reforma al Código Civil referida a la edad mínima para contraer matrimonio que iguala la situación de hombres y mujeres; una modificación al Código Penal que amplía los supuestos en los que los jueces pueden determinar el cumplimiento de la pena bajo prisión domiciliaria en mujeres con hijos menores o discapacitados; la ley de Prevención y Sanción

contra la Trata de Personas y Asistencia a las Víctimas, y la ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La Agenda de Género 2008-2010 de la Cámara de Diputados de Argentina priorizó iniciativas en diez ejes que apuntan a la subsanación de dimensiones críticas de la desigualdad en el país:

- Medidas para el efectivo cumplimiento de Belén do Pará y plataforma de acción de Beijing
- Medidas para cumplir con las metas del milenio sobre reducción de mortalidad materna
- Acceso a la justicia
- Ley antidiscriminatoria
- Legislación laboral
- Medios de comunicación
- Reformas al Código Civil
- Reformas a la normativa penal
- Sistema previsional
- Economía

Finalmente, otro aporte de la institucionalidad de género de los Congresos es el impulso de campañas de difusión y sensibilización dirigidas a la ciudadanía. En Brasil, durante 2013, la Coordinadora de los Derechos de la Mujer y las Fiscalías de la Mujer de la Cámara de Diputados y del Senado brasileño lanzaron la campaña “Mujer, tome partido. ¡Afíliese!”. El objetivo de la iniciativa apuntaba a



incentivar la afiliación de las mujeres en partidos políticos frente al escenario electoral de octubre de 2014 y aumentar la representación femenina en ambas Cámaras. La campaña cuenta con apoyo de ONU Mujeres y de la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República⁵⁶.

2.4.2. Transformación de prácticas institucionales

Una segunda contribución que surge del examen de las experiencias nacionales es el impulso de políticas institucionales de igualdad y de transversalización de género en los Congresos. Un ejemplo lo brinda **Costa Rica**, donde la UTIEG fue clave en la formalización de la Política de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa que establece los objetivos, enfoques y lineamientos que regirán la perspectiva de género en el quehacer institucional. En esencia, la UTIEG tiene la misión de brindar asesoría técnica para transversalizar la perspectiva de género en la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, así como en la estructura técnica y administrativa de la organización, dar seguimiento a las iniciativas de ley que no se aprueban en una legislatura y desarrollar procesos de sensibilización. Sin embargo, esta unidad atravesó dificultades que debilitaron su funcionamiento⁵⁷.

En **El Salvador**, con el impulso del Grupo Parlamentario de Mujeres se creó la Política de Género y un Protocolo de Atención para casos de Violencia y Discriminación en la Función Legislativa. Además, la tríada legislativa de mujeres impulsó transformaciones en el trabajo legislativo y esfuerzos para incorporar el enfoque de igualdad de

género en todos los proyectos, con un rol central de la unidad de género⁵⁸. La Junta Directiva de la Asamblea Legislativa ha aprobado el plan de trabajo y plan de acción de la política de género para 2014 a iniciativa del Grupo Parlamentario de Mujeres, involucrando la acción de toda la tríada legislativa. En **Brasil**, con el apoyo de la Fiscalía de la Mujer, la Cámara de Diputados se adhirió al Programa para la Equidad de Género y Raza impulsado por la Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República, que se destina a instituciones y empresas. En su cuarta edición, este programa acompaña, evalúa y reconoce el compromiso de las organizaciones para crear entornos de trabajo más justos e igualitarios para hombres y mujeres de diferentes razas y etnias, mediante el Sello de Equidad de Género y Raza. Este programa □ que aborda un tema poco tratado en los demás países □ se incorporó en la política de recursos humanos de la Cámara de Diputados y lo coordina la Dirección de Recursos Humanos.

2.5 Alianzas: una clave para la representación sustantiva de las mujeres

Aunque cada país tiene especificidades, las distintas instancias de la institucionalidad de género funcionan como plataformas de la representación sustantiva, ya que desarrollan análisis, elaboración de iniciativas, incidencia, impulso de agendas de igualdad y vinculaciones con actores comprometidos con los derechos humanos de las mujeres. En este sentido, son arenas que conjugan capacidades políticas y capacidades técnicas, y enfrentan desafíos en estas dos dimensiones.

56 En una primera fase, la campaña prioriza acciones publicitarias en radio y televisión. En una segunda fase, se apunta a trabajar con las dirigencias partidarias y realizar acciones sistemáticas de concienciación en los estados y los municipios brasileños.

57 Luego de lidiar con resistencias generadas en el interior de la Asamblea Legislativa, la UTIEG ha recibido apoyo del Directorio Legislativo actual (2014-2015), que restituyó su lugar en el organigrama institucional y se comprometió a revisar el PIEGAL.

58 La principal misión de esta unidad es facilitar la integración del enfoque de género en el análisis, el seguimiento y evaluación de los planes, programas y presupuestos desarrollados por las unidades administrativas de la Asamblea. Asimismo, asesora al Grupo Parlamentario de Mujeres, a las comisiones legislativas y especialmente a la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género para garantizar la incorporación del enfoque de género en la elaboración y la reforma de leyes.

En términos políticos, se pueden destacar tres condiciones que afectan al trabajo de estas instancias institucionales. La primera es la procedencia multipartidaria de sus integrantes, que limita la posibilidad de tratar temas divisorios. Por eso, las bancadas suelen ser ámbitos de construcción en torno a *agendas mínimas* que se concentran en temas consensuados. La segunda condición que afecta a la actuación política es el grado de compromiso de sus integrantes con agendas de derechos humanos de las mujeres y con el feminismo, lo cual también afecta a la naturaleza de los temas que se han de tratar y las vinculaciones para hacer incidencia. Las comisiones y bancadas muestran períodos de mayor efectividad y actividad cuando están integradas por legisladoras con liderazgo y trayectoria de trabajo en derechos de las mujeres, lo cual varía entre legislaturas e, incluso, entre países. La simple existencia de estas instancias no garantiza una labor comprometida ni una agenda determinada, ya que ambas dependen del perfil específico de las legisladoras que las integran. En tercer lugar, la efectividad de las bancadas puede verse afectada por disputas de liderazgo entre legisladoras de diferentes partidos y/o entre dirigentes de las fuerzas políticas más grandes. En cuanto a las capacidades técnicas, contar con personal y/o con instrumentos para la incorporación de la perspectiva de género en la labor legislativa es un elemento crítico para el cambio de prácticas y de mentalidades. Sin embargo, algunas experiencias sugieren diversas limitaciones institucionales, falta de presupuesto y de recursos para el trabajo en igualdad de género.

En este marco, hay tres tipos de alianzas que son clave para hacer frente a los desafíos señalados, a saber: 1) las alianzas entre legisladoras afines que persiguen objetivos puntuales (una medida, una ley, un debate en particular); 2) las que se crean entre legisladoras y organizaciones de mujeres también ante propósitos comunes, y 3) las que se sellan con actores de la cooperación internacional

que proporcionan diferentes recursos (financieros, técnicos, simbólicos) para el desarrollo de actividades de representación sustantiva de las mujeres.

En efecto, una práctica frecuente para avanzar agendas e impulsar discusiones es la conformación de coaliciones informales entre legisladoras que se conocen y comparten propósitos y perspectivas, más allá de pertenecer a distintos partidos. Estas coaliciones se conforman y se activan en coyunturas muy concretas. En Argentina, por ejemplo, la creación de estas alianzas es un mecanismo habitual para impulsar proyectos sobre derechos de las mujeres que pueden generar disidencias dentro de las comisiones (incluida la de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia, donde la diversidad de integrantes con distintos enfoques a veces impide lograr acuerdos mínimos). En Costa Rica, este tipo de coaliciones incidió en la aprobación de normas como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, la Ley sobre Penalización de la Violencia contra las Mujeres, la elaboración de la Política de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa y la creación de la Unidad Técnica para la Igualdad y la Equidad de Género.

Otro tipo de vinculaciones destacadas tiene que ver con las alianzas entre legisladoras y organizaciones sociales, y entre legisladoras, actores del Estado y la cooperación internacional. Las primeras (organizaciones sociales) abarcan una canasta amplia de actividades que comprenden incidencia, asistencia técnica y seguimiento de compromisos y acciones del legislativo en derechos humanos de mujeres y género. En ocasiones, estas alianzas permiten aprovechar oportunidades y recursos externos para sortear limitaciones institucionales.

En materia de asistencia técnica, por ejemplo, se puede destacar el caso de **Bolivia**, donde las presidencias de las Cámaras recibieron apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas, IDEA Internacional y la Coordinadora de la Mujer, entre otros, para incorporar una perspectiva

de género en el tratamiento legislativo y en el de la ley de trata y tráfico, la ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia, la ley de violencia y acoso político, entre otras. Se pusieron en marcha también iniciativas de articulación entre organizaciones de mujeres para impulsar propuestas a las leyes en discusión (Coordinadora de la Mujer y organizaciones sociales de mujeres) y otras como el Comité Impulsor de la Agenda Legislativa desde las Mujeres. Asimismo, acuerdos con agencias internacionales y organizaciones de mujeres han permitido el desarrollo de capacidades de las mujeres asambleístas y el impulso de procesos de sensibilización sobre la perspectiva de género, la despatriarcalización, técnica legislativa y vocería para visibilizar la actuación legislativa de las mujeres.

En **Brasil**, se destacan la coordinación entre la bancada femenina y la Secretaría de Políticas Públicas para las Mujeres del Gobierno federal, que permiten aprovechar recursos nacionales para impulsar debates, instancias de sensibilización, seminarios y foros. Esta secretaría y la sociedad civil participan con legisladoras en comisiones tripartitas, como las creadas para revisar la legislación que penaliza el aborto y para la discusión de la legislación electoral referida a las cuotas. Esta última comisión trabajó junto con la bancada femenina y un foro de mujeres de partidos políticos en el ámbito de la reforma electoral de 2009 y aseguró algunos avances que fueron incluidos en la ley de cuotas en vigencia (Freire, 2010:139). Otro ejemplo de estas vinculaciones es el Grupo de Trabajo Interministerial conformado para proponer medidas para combatir la violencia doméstica contra la mujer, integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y de la sociedad civil. Asimismo, hay ONG que hacen seguimiento y acciones de incidencia. En este sentido se destaca el Centro Feminista de Estudios y Asesoría, especializado en acompañar el curso de las propuestas legislativas sobre derechos de las mujeres como parte de

una estrategia de organizaciones no gubernamentales y de la Articulación de Mujeres Brasileñas. De manera análoga, en **El Salvador**, la Mesa de Trabajo de la Concertación Feminista Prudencia Ayala trabaja temáticas específicas y da seguimiento al avance del proceso legislativo sobre determinadas iniciativas de interés para las organizaciones.

En **México**, el CEAMEG realiza acciones de formación en género, pero no existe continuidad ya que el organismo ha sufrido recortes presupuestarios y merma de su personal, y recibe demandas que sobrepasan sus capacidades. Por tanto, muchas veces los cursos se realizan mediante acciones coordinadas con actores externos al Congreso, como el Instituto Nacional de las Mujeres y su área de participación política. En **República Dominicana**, donde no existe una unidad técnica para la transversalización de género, la Comisión de Asuntos de Equidad de Género de la Cámara de Diputados ha desarrollado acciones de capacitación con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En **Uruguay**, la cooperación también ha brindado recursos y asistencia para la incorporación del enfoque de género en la legislación.

En cuanto a la incidencia, una acción frecuente de las organizaciones sociales de mujeres son las campañas públicas y las movilizaciones para demandar cambios legales. El siguiente cuadro describe los principales temas movilizadores por grupos de mujeres y feministas en el período reciente, así como la vinculación que están desarrollando con el Poder Legislativo en los países.

Cuadro 14. Temas recientemente movilizados por organizaciones de mujeres y feministas, y vinculación con el Poder Legislativo por país

| País | Temas | Vinculación |
|-----------------------------|--|---|
| Argentina | Aborto y trata de personas | Incidencia política, presencia en audiencias, encuentros |
| Chile | Aborto, salud sexual y reproductiva, violencia, paternidad responsable, participación política y laboral | Incidencia, presencia en comisiones, encuentros con grupos de parlamentarios/as |
| Bolivia | Participación política y acceso a espacios de decisión, violencia contra las mujeres, acceso a la justicia | Coordinación con Alianza de Mujeres, organizaciones sociales e instituciones de mujeres. Debates, eventos, presencia en comités o comisión y mesas de trabajo |
| Brasil | Temáticas variadas, con el aborto como un punto crítico | Presencia en comisión tripartita con representación del Ejecutivo y el Congreso |
| Costa Rica | Derechos sexuales y reproductivos, matrimonio igualitario | Incidencia, presencia en comisiones |
| El Salvador | Matrimonio igualitario | Incidencia, presencia en comisiones |
| México | Derechos sexuales y reproductivos, violencia, participación política (cuotas y paridad) | Incidencia, presencia en comisiones |
| República Dominicana | Derechos sexuales y reproductivos, aborto | s/d |
| Uruguay | Aborto, violencia, VIH-sida, salud sexual y reproductiva, trabajadoras domésticas migrantes | Lobby con legisladores/as, presencia en comisiones |

s/d: sin datos; VIH: virus de la inmunodeficiencia humana.

Fuente: elaboración propia con información de estudios nacionales.

En **Argentina** se destacan dos campañas recientes a cargo de amplios colectivos. La *Campaña Nacional por el Derecho al Aborto Legal, Seguro y Gratuito* es una iniciativa que se origina en 2003 con el objetivo de instalar el debate y lograr la aprobación de una norma que despenalice y legalice el aborto. Por su parte, la campaña *Ni una mujer más víctima de las redes de prostitución* es una iniciativa abolicionista que aglutina a organizaciones feministas y cuenta con la adhesión de personalidades políticas y de la cultura⁵⁹. Por otra parte, existen organizaciones de mujeres con larga trayectoria en actividades de incidencia legislativa, como Mujeres en Igualdad que mantiene y

promueve diálogos constantes con legisladoras y mujeres políticas comprometidas con una agenda de género.

En **Chile**, las organizaciones feministas y de mujeres han desempeñado un papel clave en la lucha por la incorporación de los derechos de las mujeres en la agenda pública y han llevado a cabo actividades de incidencia. En el año 2012, se desarrollaron varias campañas a favor del aborto, luego de que la Comisión de Salud del Senado acordara legislar sobre el aborto terapéutico y más adelante echara atrás la iniciativa. Se debe destacar, asimismo, el trabajo realizado desde organizaciones de mujeres y desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para apoyar la propuesta de ley de cuotas en discusión. Desde 2012, Comunidad Mujer y Humanas están desarrollando campañas y buscando apoyo de actores políticos y sociales.

59 Este colectivo desarrolla actividades de reflexión sobre la problemática, de visibilización mediante acciones públicas periódicas, y de difusión por medio de talleres, mesas redondas, charlas, proyecciones en universidades, escuelas, asambleas, centros barriales, etc.



En **El Salvador**, las organizaciones de mujeres han desarrollado campañas de sensibilización y *lobby* para apoyar iniciativas específicas, entre las cuales se pueden destacar la ley especial integral para una vida libre de violencia y la ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación hacia las mujeres, de carácter reciente. Estas organizaciones desarrollan su labor de incidencia por diferentes medios, que van desde brindar apoyo técnico para la elaboración de mociones e iniciativas de ley, hasta asistir a sesiones de trabajo de las comisiones legislativas y hacerse presente en los debates para ejercer presión.

En **República Dominicana**, las campañas desarrolladas por las organizaciones feministas y de mujeres han puesto el acento en los derechos sexuales y reproductivos de las jóvenes y mujeres adultas. En 2009, durante la reforma de la Constitución, se realizaron movilizaciones frente al Congreso nacional para luchar por la incorporación del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, pero no prosperó. En este marco, la Colectiva Mujer y Salud se ha movilizó por la despenalización del aborto. En 2011 se llevó a cabo la campaña *Feminicidios: tragedia y emergencia nacional*; en 2012, la campaña “Más mujeres al poder”; y en 2013, la campaña “Responsabilidad compartida: el trabajo doméstico y el cuidado de los hijos y las hijas entre hombres y mujeres”. Ese último año también se realizaron las campañas para “Disminuir las brechas en el empleo entre hombres y mujeres”, y de “Eliminación de la violencia contra las mujeres y las niñas”.

En **México**, los movimientos de mujeres y feministas realizan movilizaciones públicas y las campañas de concienciación en materia de derechos sexuales y reproductivos, así como en violencia. En cuanto a las organizaciones que hacen seguimiento a las acciones del Legislativo, se encuentran la Red de Mujeres en Plural y el Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad. De manera puntual, se puede destacar la experiencia del movimiento “2% y + mujeres en política”, un esfuerzo

multisectorial donde hombres y mujeres de diferentes partidos, organizaciones, academia e instituciones de gobierno han trabajado para que los partidos destinen recursos a la capacitación, la promoción y el liderazgo político de la mujeres. En esta experiencia, la cooperación holandesa (a través del NDI) fomentó alianzas entre mujeres de diferentes ideologías.

Por otra parte, en algunos países las organizaciones de mujeres y feministas hacen seguimiento de las acciones del Poder Legislativo en materia de igualdad de género. Asimismo, se configuran mecanismos de articulación entre la sociedad civil y el Poder Legislativo con el fin de instaurar mecanismos de rendición de cuentas mediante formas de seguimiento concretas.

En **Bolivia**, la Coordinadora de la Mujer cuenta con un observatorio de género que monitorea la agenda legislativa y hace seguimiento de los temas priorizados por las organizaciones, como la violencia, el acceso a la justicia, la participación política y las migraciones. En una articulación con 12 organizaciones sociales nacionales, se elaboran propuestas, se presentan en el interior de la Asamblea y se participa en las instancias de debate legislativo.

En **Chile** existe el Observatorio de Género y Equidad, creado por organizaciones que buscan promover el debate, el seguimiento, la evaluación y la reflexión sobre la situación de las mujeres, las desigualdades de género y las políticas públicas. Este observatorio tiene una línea de trabajo de apoyo a la agenda legislativa en equidad de género, mediante la cual se busca asesorar derechos de las mujeres y equidad de género, y propender al acercamiento entre las y los legisladores, las organizaciones de la sociedad civil y el movimiento feminista.



Asimismo, el Observatorio Parlamentario de Chile (un programa de la Corporación Humanas) desarrolla un *ranking* parlamentario donde se evidencian las posiciones y compromisos de las y los parlamentarias/os en materias relacionadas con los derechos humanos y la democracia. Esta iniciativa ha permitido elaborar indicadores en relación con los temas señalados considerando variables como participación política de las mujeres en el Poder Legislativo, reformas en las materias y votaciones.

También se destacan iniciativas con temáticas más específicas, como el Observatorio Ciudadano Nacional de Femicidio de México, el Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva desarrollado por Mujer y Salud en Uruguay, y el Observatorio de la organización feminista Ciudadanía en Red en el mismo país, que da seguimiento a leyes relacionadas con asignaciones familiares a población no trabajadora, el cumplimiento del Convenio 184 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud en el trabajo agrícola rural (capítulo adolescentes) y violencia doméstica⁶⁰.

Una novedad en el contexto del Senado argentino es la reciente instalación de un Observatorio de Derechos Humanos y Género del partido Unión Cívica Radical (cuyo propósito es el seguimiento y la promoción de las mejores prácticas en materia de ampliación de los derechos con perspectivas de género. Este observatorio, liderado por una exdiputada de reconocida trayectoria en la temática, propuso como primera medida reclamar la reglamentación de la ley de trata de personas (2012).

60 Otra forma de fiscalización se refiere a las instancias gubernamentales de seguimiento de políticas públicas. Tal es el caso de Costa Rica, que cuenta con una comisión interinstitucional que mide el avance de la aplicación de la Política Nacional de Igualdad y Equidad de género, donde también se cuenta con espacios para la sociedad civil.

CONCLUSIONES



En las últimas décadas, los países de América Latina impulsaron cambios normativos e institucionales que mejoraron la posición de las mujeres en la vida pública y política, ampliando su acceso a los cargos de representación. Desde 1990 a nuestros días, quince países han aplicado leyes de cuotas por sexo que exigen la inclusión de mujeres en las candidaturas a los cargos de elección popular. En el mismo período, el promedio de legisladoras nacionales se elevó del 9 al 25%, y este crecimiento es un avance en el proceso de eliminación de las barreras (a menudo, informales) que impiden la participación justa e igual de mujeres y hombres en las instancias de decisión política. Más recientemente, cobró impulso la tendencia al paso del modelo de cuotas mínimas hacia la paridad, entendida como un compromiso permanente con la igualdad real en el ejercicio del poder y la dirección de los asuntos públicos, tal como se expresa en los Consensos de Quito y Brasilia.

En este escenario, el presente estudio se propuso indagar cómo se expresa la incorporación de mujeres en los ámbitos legislativos, tomando nueve países con distintos grados de incorporación femenina en el Congreso. Específicamente, el interés de esta investigación estuvo puesto en dos interrogantes. En primer lugar, ¿cómo están posicionadas las legisladoras dentro de los Congresos, en qué medida pueden ejercer cargos de autoridad y liderazgo político, y en qué clase de comisiones participan? Este interrogante permitió profundizar en el análisis de la representación descriptiva y examinar si una mayor presencia de las mujeres en las bancas tiene un correlato en su empoderamiento dentro de las Cámaras.

En segundo lugar, ¿cómo han avanzado los países en la representación sustantiva de las mujeres?, entendida como: 1) un resultado que se expresa en la sanción de leyes específicas, y como 2) un proceso de articulación de intereses, construcción de agendas y generación de coaliciones para la protección y la ampliación de derechos de las mujeres.

Este análisis implicó una revisión de la legislación aprobada en una serie de ejes temáticos fundamentales de la agenda de género (violencia, trata y tráfico de personas, salud sexual y reproductiva, trabajo y empleo, medidas de equidad, igualdad y no discriminación), con

énfasis en el papel de las legisladoras, las prácticas y las estrategias que movilizan, así como sus articulaciones y sus vínculos con actores que se encuentran fuera de los Congresos (organizaciones sociales de mujeres, agencias internacionales). Asimismo, se examinaron las características de las comisiones encargadas de temas de mujeres y/o género, las bancadas femeninas y grupos de mujeres parlamentarias, y las unidades técnicas de apoyo a la incorporación del enfoque de género existentes, desde una perspectiva comparada. A continuación se sintetizan los principales resultados.

Principales hallazgos y líneas para profundizar

En relación con el primer interrogante, este estudio puso de relieve un crecimiento de los porcentajes de legisladoras nacionales desde la vigencia de las leyes de cuotas y paridad política. En sintonía con el saber convencional, los mejores desempeños se observaron donde hay leyes de paridad con alternancia, o cuotas con mandatos de posición, y se utilizan listas cerradas y bloqueadas en distritos plurinominales (Argentina, Bolivia, Costa Rica y México). En cambio, la situación es menos favorable en países cuyos sistemas electorales dificultan la implementación efectiva de cuotas (Brasil, República Dominicana) y/o donde la legislación es débil.

Un segundo hallazgo de la investigación es que el incremento de legisladoras no tiene una expresión automática en el acceso a posiciones de autoridad en el interior de los Congresos. Por el contrario, el análisis de la composición por sexo de las mesas directivas durante varios períodos (que varían según el país) mostró que las mujeres tienen un acceso limitado a las presidencias de Cámara, siendo más frecuente su presencia en vicepresidencias y secretarías. Esta situación se agrava en los países con porcentajes reducidos de legisladoras,

como en Brasil. En cambio, aunque son muy pocas las mujeres que logran cargos de jefatura partidaria, también hay experiencias recientes de mujeres que acceden y que se deben continuar observando.

Al final, la participación de las legisladoras en las comisiones legislativas mostró un patrón bastante semejante en diferentes casos. Prácticamente en todos los países, la participación de las legisladoras tiende a ser mayor en las comisiones de reproducción - culturalmente asociadas con lo femenino - que en las comisiones productivas, donde los hombres componen una mayoría sistemática⁶¹. De esta manera, la composición por sexo de las comisiones legislativas de los países estudiados tiende a reflejar los patrones tradicionales de división sexual del trabajo social. A su vez, esta distribución podría ser indicativa de la existencia de desigualdades de poder dentro de la organización legislativa, ya que las comisiones de producción (y en particular, las que tratan temáticas de presupuesto) suelen ser ámbitos que otorgan más poder y reconocimiento (Borner et al., 2009). Esta es una sugerente hipótesis que debería ser estudiada de manera detallada y contextualizada, tomando en consideración las especificidades institucionales y políticas de cada país.

En cuanto al segundo interrogante, se pudo ver que en los Congresos estudiados ha habido progresos en la representación sustantiva, con ejemplos de leyes que enfrentan la violencia de género, la trata de personas, los derechos sexuales y reproductivos, y la no discriminación en general, y el impulso de iniciativas en materia de derechos humanos e igualdad de género. Los casos analizados tienen agendas legislativas de género diversas, pero hay preocupaciones que expresan “corrientes regionales” (Rodríguez Gustá y Madera, 2014), como las cuotas o paridad y la violencia. En cambio, un asunto

⁶¹ Como un caso desviado del patrón general se destaca la situación de Costa Rica, donde la incorporación de mujeres en las comisiones productivas supera a las demás categorías en algunos períodos.



reclamado por organizaciones feministas, pero de tratamiento pendiente es el aborto, frente al cual existen posiciones muy polarizadas en los partidos y también en sus integrantes mujeres.

Sin pretensión de establecer un vínculo lineal, la información cualitativa indica que, en distintas instancias, la presencia de legisladoras comprometidas con agendas de derechos humanos favoreció la construcción de alianzas multipartidarias (como en Argentina, Uruguay, Brasil o El Salvador), el armado de redes con organizaciones y movimientos de mujeres (Bolivia), áreas especializadas del Estado (Brasil, México) y organismos de la cooperación internacional (varios casos) para instalar temas y para impulsar cambios legales. En distintos países se crearon instancias de coordinación y trabajo político entre legisladoras, se articularon procesos de incidencia y se incorporaron nuevas prácticas, procedimientos y estructuras de apoyo a la representación sustantiva dentro de los Congresos (Costa Rica, El Salvador, México, Brasil). En este marco, la conformación de coaliciones multipartidarias aparece como un mecanismo clave para promover avances en la agenda de género, como lo sugieren las experiencias de las bancadas femeninas y de los grupos parlamentarios de mujeres. Estas agendas de género son dinámicas y están en constante revisión. Por cierto, los casos muestran esfuerzos reiterados de reforma y perfeccionamiento de la legislación, así como una gradual inclusión de nuevas preocupaciones vinculadas con la diversidad sexual y la eliminación de la discriminación por razones sociales, étnico-raciales y generacionales, entre otras.

Por otra parte, el análisis también sugiere retos en la configuración de las agendas legislativas de igualdad. En este sentido, la transversalización de género y su incorporación sistemática en temas no tradicionales continúa siendo un desafío en la región. En este sentido, aún tiene primacía un enfoque sectorial (más que transversal) de la igualdad

de género, que no llega a ser incorporada como una dimensión clave en discusiones sobre seguridad ciudadana, regímenes impositivos, asignación de presupuesto, entre otros temas. En la misma dirección, pese a los avances asociados con la creación de nuevas estructuras para la transversalización de género en la actividad legislativa (como unidades técnicas e instancias semejantes), no se evidenciaron mecanismos para la igualdad de género en la producción legislativa que sean efectivos. Es probable que esto guarde relación con la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y económicos que se destinan a estas instancias, ya que la incorporación del enfoque de género como una dimensión transversal demanda múltiples capacidades técnicas, además de políticas (PNUD, 2013). La creación de estas capacidades implica conjugar entrenamiento, sensibilización, recursos, *expertise* y decisión política en el máximo nivel de la organización. Es probable que haya distintas dificultades en diferentes casos, y esta es una línea de trabajo en la que profundizar.

A partir de los hallazgos reseñados, surgen algunos interrogantes para estudios futuros.

En primer lugar, frente a los patrones de asignación de posiciones dentro de los Congresos, sería interesante profundizar en los factores que afectan al ingreso de las mujeres en el Poder Legislativo, sus perfiles y sus patrones de carrera en distintos países (con y sin ley de cuotas, con distintos sistemas partidarios y reglas electorales). ¿Cuáles son las diferencias y las similitudes en los perfiles y las trayectorias previas de las legisladoras y los legisladores? ¿De qué manera estos rasgos afectan a su desempeño legislativo y sus oportunidades políticas? ¿En qué medida las mujeres que hacen suya la causa de la igualdad de género consiguen desarrollar habilidades, construir redes y acceder a recursos, o quedan marginalizadas de las estructuras de poder en las Cámaras y en sus propios grupos o partidos, alimentando un círculo vicioso?



En relación con ello, se requerirían estudios cualitativos que permitiesen analizar con más profundidad hasta qué punto, y de qué forma, la concentración de las legisladoras en comisiones de reproducción dificulta la incorporación más sistemática de perspectivas de género en los debates económicos, fiscales y presupuestarios, donde los legisladores tienen mayor presencia y voz. A efectos de abordar estas preguntas, se podrían estudiar las rutas específicas que siguen ciertos proyectos y analizar las coaliciones, las argumentaciones y los sentidos que se construyen en torno de los mismos. Desde un enfoque de política pública, también es preciso analizar mejor la relación entre la aprobación de leyes a favor de la igualdad de género y su materialización en acciones concretas (programas, asignación presupuestaria, etc.) por parte de los Ejecutivos, ya que ese tránsito aún no está explorado de manera sistemática.

Por otra parte, ¿de qué depende la adopción de una agenda de género y cuánto influye la existencia de una masa crítica de mujeres en el Congreso, la presencia de legisladoras feministas y de organizaciones, o una institucionalidad de género favorecedora? Es posible que legisladoras comprometidas con las agendas de igualdad traigan estas preocupaciones desde experiencias previas, pero también podría haber legisladoras (y legisladores) que asuman una perspectiva feminista una vez en el cargo, a partir del diálogo, la deliberación y la interacción con otros actores. Para algunas personas (mujeres y hombres), la actividad legislativa podría ser un ámbito de socialización en cuestiones de género, e incluso, de toma de conciencia a partir de la experiencia de participar en un entorno masculinizado atravesado por prejuicios y prácticas sexistas (Cerva, 2014). También cabe profundizar en el papel de los legisladores en la representación sustantiva de mujeres, ya que se sabe poco acerca de sus formas de apoyo.

Otro ámbito que se ha de explorar es el de la formación de las candidaturas y la relación entre hombres y mujeres en la reelección y/o renovación de las mismas. Esto significaría analizar las tasas de reelección de legisladores y legisladoras por partido político y comparar su procedencia, trayectoria y perfiles, lo que permitiría abordar otra dimensión vinculada con la acumulación de experiencia por parte de mujeres y hombres en el quehacer legislativo.

Finalmente, cabe interrogarse por la influencia de la disciplina partidaria en el avance de la representación sustantiva, y cómo esto varía en diferentes entornos. Con frecuencia, se asume que las legisladoras comprometidas con la igualdad de género están condicionadas por sus propios partidos, y que podrían llegar a ser penalizadas por promover cierta legislación, o por asumir una bandera que no es prioritaria para sus organizaciones. Con todo, esto ha sido poco estudiado de manera profunda y sistemática, y abre una línea importante de investigación.

BIOGRAFÍA



- ALLES, Santiago (2014): “Ideología partidaria, competencia electoral y elección de legisladoras en cinco democracias latinoamericanas: Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay, 1980-2013”, en *América Latina Hoy*, Vol. 66: 69-94.
- ARAÚJO, Clara (2014): “Mulheres na seleções de 2014 no Brasil – elegibilidade, um desafio que permanece” [Texto originalmente publicado no site da Agência Patrícia Galvão (www.agenciapatriciagalvao.org.br em 31/10/2014), com alguns dados atualizados] Rio de Janeiro, Mimeo.
- ARAÚJO, Clara y GARCÍA, Ana Isabel (2006): “Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America”, en *Women, Quotas and Politics*, Drude Dahlerup (editor). London and New York: Routledge.
- ARAÚJO, María Fernanda y SALEM, Tatiana (2010): “La Banca de la Mujer, un espacio necesario”, trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, Argentina.
- ARCHENTI, Nélida (2011): “La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región”. *Serie Mujer y Desarrollo*, 108. Santiago de Chile: CEPAL.
- BORNER, Jutta, CAMINOTTI, Mariana, MARX, Jutta y RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2009): *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires, Argentina: PNUD/Prometeo Libros.
- CAMINOTTI, Mariana (2013): “La representación política de las mujeres en el período democrático”, *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, p. 329-337.
- CAMINOTTI, Mariana, ROTMAN, Santiago y VARETTO, Carlos (2011): Carreras políticas y oportunidades generizadas en la Provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007). *POST Data. Revista de Reflexión y Análisis Político*, Vol. 16, N° 2, p. 191-221.
- CAIVANO, Joan y MARCUS-DELGADO, Jane (2012): “The Public Debate over Private Lives”, *Americas Quarterly*, Summer 2012. p. 107-114.
- CERVA, Daniela (2014): “Participación política y violencia de género en México”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 222, septiembre-diciembre.

- CHILDS, Sarah y KROOK, Mona Lena (2005): “The Substantive Representation of Women: ethinking the ‘Critical Mass’ Debate”. Paper presented at the *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Washington, DC, 1-4 septiembre.
- CORDERO, Rodrigo (2006): “La composición social de la nueva Cámara de Diputados: cambios y continuidades en perspectiva histórica (1961-2010)”, *Documentos de trabajo ISCO*, N° 8, Año 2.
- CROCKER, Adriana (2005): *Gender Quota Laws in Latin America. Explaining Cross-National and Sub-National Diffusion*. PhD. Dissertation, Northern Illinois University.
- DAHLERUP, Drude (2005), “The Theory of a ‘Critical Mass’ Revisited”, Paper prepared for the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington DC, 1-4 septiembre.
- DONOSO, Alina y VALDÉS, Teresa (2007): *Participación política de las mujeres en América Latina, Informe Regional*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (CEDEM).
- FRANCESCHET, Susan y PISCOPO, Jennifer (2008): “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”. *Politics & Gender* Vol. 4. p. 393-425.
- FRANCESCHET, Susan (2008): “La representación política de las mujeres en un país sin ley de cuotas: El caso de Chile”, en *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.) Buenos Aires, Heliasta.
- FREIRE, Nilcea (2010): “Mulheres e Poder. Uma relação delicada”, em *O Progresso das Mulheres no Brasil, 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia, ONU Mulheres.
- HEATH, Roseanna, SCHWINDT-BAYER, Leslie y TAYLOR-ROBINSON, Michelle (2005): “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 19, p. 120-136.
- HTUN, Mala y PISCOPO, Jennifer (2014): *Women in Politics and Policy in Latin America and the Caribbean, Conflict Prevention and Peace Forum CPPF Working Papers On Women In Politics: N° 2*.
- HTUN, Mala y PISCOPO, Jennifer (2010): “Presence without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean”. Paper prepared for the Conflict Prevention and Peace Forum of Social Science Research Council.
- HTUN, Mala y JONES, Mark P. (2002): “Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women’s Leadership in Latin America”, *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, Nikki Craske y Maxine Molyneux editors. Houndsmill, New York: Palgrave, p. 32-56.
- Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES (2014): *Representación parlamentaria femenina en el marco de la Ley de Cuotas. Elecciones Nacionales 2014*. Montevideo.
- JOHNSON, Niki (2005): *La Política de la ausencia: las elecciones uruguayas 2004-2005 y la equidad de género*. Montevideo: CNS Mujeres.
- JOHNSON, Niki y MORENI, Alejandra (2010): *De una pequeña minoría a una masa crítica. Diez años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay*. Montevideo: BBF-Parlamento del Uruguay, ONU Mujeres, PNUD y AECID.
- JOHNSON, Niki y PÉREZ, Verónica (2010): *Representación (s)electiva. Una mirada feminista a las elecciones uruguayas 2009*. Montevideo: Cotidiano Mujer-UNIFEM-ICP.
- JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2002): “Amateur legislators-Professional Politicians. The consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 46, N° 3.
- KROOK, Mona Lena y NORRIS, Pippa (2014): “Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected

Office”, en *Political Studies*, Vol. 62, p. 2-20.

- LÓPEZ GÓMEZ, Alejandra y ABRACINSKAS, Lilián (2009): El debate social y político sobre la Ley de defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva”, *Cuadernos del UNFPA*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Uruguay. Año 3, N° 3, Julio.
- MACAULAY, Fiona (2005): “Cross-party alliances around gender agendas: critical mass, critical actors, critical structures, or critical junctures?” Division for the Advancement of Women/United Nations, Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Process. New York.
- MACAULAY, Fiona (2000): “Getting Gender on the Policy Agenda. A Study of a Brazilian Feminist Lobby Group”, en: Dore E y Molyneux M (Eds.) *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*. Durham & Duke: Duke University Press.
- MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew (2002): “Presidencialismo y democracia en América latina: revisión de los términos del debate”, en *Presidencialismo y democracia en América latina*, Mainwaring S. y Shugart MS (compiladores). Buenos Aires: Paidós.
- MARX, Jutta y BORNER, Jutta (2011): *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2009): “Gender Quotas, Candidate Selection, and Electoral Campaigns: Comparing Argentina and Brazil”, en *Feminist Agendas and the Challenges of Democracy in Latin America*, Jaquette J, editor. Durham & London: Duke University Press, p. 45-64.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007): *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI y PNUD.
- MUSTAPIC, Ana María (2006): “Congreso Nacional: el trampolín de la política”, en *Diario La Nación*, Buenos Aires, 8 de enero.
- NORRIS, Pippa (1997): “Introduction: Theories of Recruitment”, en *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Pippa Norris (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, p. 1-14.
- Organización de los Estados Americanos, OEA (2014): Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica. San José, 3 de febrero de 2014.
- PALMA CABRERA, Esperanza y CERVA CERNA, Daniela (2014): “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, en *Política y gobierno*, Vol. XXI, N° 2, p. 289-323.
- PHILLIPS, Anne (1995): *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford: Oxford University Press.
- PITKIN, Hannah (1985 [1967]): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2013): *Parlamentos e Igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos*. Coordinación: Neus Bernabeu. Panamá: PNUD.
- PNUD/Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011): *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.
- PNUD/Etxebarria, Ane (2011): *Bancadas, comisiones y unidades técnicas de igualdad: rutas para institucionalizar el trabajo legislativo por la igualdad en América Latina*. Nota Conceptual N° 1, *Políticas que transforman*, Panamá: PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y CAMINOTTI, Mariana (2010): “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”, en *Revista SAAP*, Vol. 4, N° 1 y 2, p. 85-110.

- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2014): “Hallazgos empíricos respecto de la representación descriptiva y la representación sustantiva de derechos de mujeres en América Latina y el Caribe”. Artículo preparado para el Área Prácticas de Género del PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2013): “Girando el enfoque de la representación sustantiva”. Documento de trabajo presentado ante el Seminario Interno de la Escuela de Política y Gobierno/UNSAM.
- RODRÍGUEZ WONG, Laura y PERPÉTUO, Ignez H.O. (2011): “La transición de la salud sexual y reproductiva en América Latina. 15 años después de El Cairo, 1994”. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL, *Serie Población y Desarrollo* 102. Santiago de Chile.
- SKARD, Torild y HAAVIO-MANNILA, Elina (1985): “Women in Parliament”, en *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*, Elina Haavio-Mannila (ed.) Oxford: Pergamon Press.
- SARTORI, Giovanni (1992): *Elementos de Teoría Política*. Buenos Aires: Alianza editorial.
- SAUER, Birgit (2004): “Introduction: Relevance of (research on) representation of women in politics”. Journée de travail “Genre et représentation politique”, Université de Genève. [Acceso 12 Ene 2005]. Disponible en: <http://www.birgitsauer.org/onlinetexte/Representation-Genf.pdf>
- YOUNG, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



ANEXO I

Protocolo de recopilación y sistematización de información para los estudios nacionales

Términos de referencia que orientaron la sistematización de insumos nacionales para la investigación regional sobre “Más mujeres en los Parlamentos: Innovación en la agenda legislativa”

Variables electorales y participación política de las mujeres

- ¿El país ha elevado a categoría constitucional los tratados, pactos y convenciones internacionales y regionales sobre igualdad y no discriminación?
- Descripción del sistema electoral: uninominal, proporcional o mixto; magnitud del distrito, tipo de listas.
- Ley de cupo: desde cuándo existe, porcentaje que establece, hay o no mandato de posicionamiento, existen sanciones en la ley, se aplican o no (¿se han dado casos de rechazos de listas por parte de la autoridad electoral si hay incumplimiento o sentencias que determinan la aplicación efectiva o inaplicación de las cuotas?)
- Tamaño de la Asamblea
- Relación entre porcentaje y cuota en candidaturas con porcentaje de escaños en la actualidad.

Descripción de la relación legislativo - ejecutivo sobre el procedimiento legislativo

- Capacidad del Congreso para definir la agenda legislativa y autonomía del Ejecutivo para hacer avanzar o paralizar la agenda legislativa: introducción de propuestas de ley por parte del Ejecutivo, instancia de prioridad, declaración de urgencia...
- Existen comisiones permanentes y no permanentes.
- Cuántas comisiones puede integrar cada legislador.
- Cómo se produce la asignación por comisión.

Información sobre la presencia de mujeres en los Parlamentos. Presencia numérica

- Presencia de mujeres y hombres en los Congresos (en las dos Cámaras si es bicameral) desde 1995 hasta la fecha (en porcentajes), señalando la variación cuando se introdujo la cuota si existe.

- Presencia de mujeres y hombres por rango de edad (si está disponible) y otros rasgos identitarios (poblaciones originarias, afrodescendientes...) si existe desagregada.

Información sobre el trabajo legislativo. Presencia en comisiones legislativas

- Nombre exacto de la o las comisiones que se encargan de los derechos de las mujeres (en cada Cámara si es bicameral).
- Nombre de la presidenta o presidente actual.
- Número de mujeres presidiendo comisiones legislativas y evolución desde 1995.
- Composición por sexo de la Mesa Directiva de Cámara Baja y Senado desde 1995.
- Número de comisiones presididas exclusivamente por mujeres/hombres desde 1995 hasta la fecha.
- Número de comisiones con composición demográficamente femenina y masculina desde 1995 hasta la fecha⁶².
- Comisiones de producción, reproducción y preservación del sistema⁶³ (Skard y Haavio-Mannila) presididas por mujeres.

Estructuras de trabajo interpartidario

- ¿Existe organización interpartidaria de parlamentarias o mixtos que trabajan por los derechos de las mujeres (bancadas, grupo parlamentario...)?
- ¿Existe una agenda o plan de trabajo de este grupo?
- Qué temas han abordado estas agrupaciones o bancadas en las últimas legislaturas
- Temas en los que se establecieron acuerdos y en los que no (disciplina de partido)

62 Demográficamente femenina: se retoma la propuesta metodológica de Borner et al., Ideas, presencia y jerarquías políticas (2009:76): comisiones en las cuales la proporción relativa de las mujeres sobre sus integrantes superó el porcentaje total de las legisladoras en la Cámara al menos un 5% desde 1995 a la fecha.

63 Reproducción: política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda, medioambiente, cultural, etc. Producción: política económica, fiscal, laboral, industrial y energética, etc. Preservación del sistema: reforma política y administrativa, política exterior y defensa, apoyo a grupos de interés y minorías, etc.

Recursos humanos y técnicos para producir iniciativas legislativas exitosas

- ¿Existe una unidad técnica legislativa específica en género?
- ¿Existen asesores en género dentro de la unidad técnica legislativa?
- ¿Ha habido formación en género para asesoras y asesores?
- ¿Se han asignado recursos para transversalizar el enfoque de género en la Asamblea, para obtener asistencia técnica para incorporar el enfoque de género en las iniciativas legislativas y para presupuesto ordinario de la comisión, grupo/bancada y unidad (en caso de existir esas estructuras)

Temas legislados desde 2000 hasta la fecha

- Temas legislados según la clasificación producción, reproducción y preservación del sistema institucional.
- Temas legislados según la clasificación producción, reproducción y preservación del sistema institucional desagregado por legisladoras y legisladores.
- Los temas centrales y tradicionales de la agenda de igualdad:
 - ¿Existe una ley sobre igualdad de género y no discriminación? Nombre y fecha de aprobación.
 - ¿Existe una ley sobre violencia contra las mujeres? Fecha de aprobación. ¿Cuál es el enfoque: violencia intrafamiliar, doméstica, violencia de género, femicidio, violencias contra las mujeres...? Nombre y fecha de aprobación.
 - ¿Existe legislación sobre trata y tráfico de personas? Nombre y fecha de aprobación.
 - ¿Existe legislación sobre participación o cupo en organizaciones, sindicatos, empresas, etc.? Nombre y fecha de aprobación.
 - ¿Existe una ley de salud sexual y reproductiva? Nombre y fecha de aprobación.
 - ¿Existe legislación sobre igualdad laboral? Nombre y fecha de aprobación.

- ¿Existe legislación sobre parentalidad? Nombre y fecha de aprobación.
- ¿Cuáles de estas leyes fueron propuestas por mujeres legisladoras y cuáles por hombres legisladores?

**Otros temas centrales del desarrollo en la región:
¿se transversalizó el enfoque de género?**

- ¿Existe legislación reciente sobre las siguientes temáticas en el país: seguridad ciudadana, reforma fiscal, reforma penal, presupuestos, reforma laboral, sanitaria, reforma política y administrativa? ¿Se hicieron propuestas que incorporaban el enfoque de género en estas legislaciones por parte de legisladoras/legisladores o por parte de otros actores (organizaciones de mujeres, etc.). ¿Se incorporó el enfoque de género en estas legislaciones aprobadas?

Representando los intereses de grupos excluidos

- ¿Se ha desarrollado legislación específica para garantizar los derechos de grupos históricamente excluidos o discriminados como poblaciones originarias, afrodescendientes, lesbianas, gays, bisexuales y transexuales, jóvenes, niños y adolescentes, personas con discapacidad, personas viviendo con virus de la inmunodeficiencia humana/sida, etc.?
- Nombre de esas leyes y fecha de aprobación.

El rol de representación de las mujeres o de los intereses de las mujeres. Articulación con el movimiento de mujeres en el país

- ¿Las organizaciones feministas y/o de mujeres desarrollan campañas de concienciación pública o movilizaciones callejeras que realzan la temática de género en el país y la opinión pública la temática de igualdad y los derechos de las mujeres? ¿Sobre qué temáticas se han producido en la última legislatura?
- ¿Las organizaciones feministas y/o de mujeres desarrollan *lobby* con legisladores sobre la temática (presencia en sesiones de comité, debates legislativos...)? ¿En qué temáticas?
- ¿Existe un observatorio legislativo (o iniciativa similar) por parte de las organizaciones de mujeres o feministas?

- ¿Existen espacios permanentes de relación entre legisladoras - sociedad civil (encuentros o eventos nacionales periódicos para trabajar sobre agenda legislativa)?
- ¿Cuántos de los proyectos de ley sobre temas de igualdad o con enfoque de género han sido trabajados o coordinados entre legisladoras y legisladores con organizaciones de mujeres o feministas?
- ¿Se realizan coaliciones coyunturales entre legisladoras, mujeres del ejecutivo, de la sociedad civil, de los medios, del poder judicial...?

El rol de fiscalización

- Presupuestos sensibles al género: ¿se realizan análisis de los recursos presupuestarios desde una perspectiva de género?
- ¿Cuántas sesiones de control político ha realizado la Comisión de Igualdad de Género o similar para fiscalizar la acción de los otros poderes del Estado en la aplicación de la legislación relacionada con igualdad en el último período legislativo? ¿Lo ha hecho otra comisión o estructura parlamentaria (bancada o grupo parlamentario de mujeres, u otro)?



ANEXO II

tablas y cuadros

TABLA A.1. México: Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, integración por sexo (2003/2015)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencias | | Secretarías | |
|-----------|-------------|---------|------------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 2003-2006 | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| 2006-2009 | 0 | 1 | 3 | 3 | 2 | 2 |
| 2009-2012 | 0 | 1 | 1 | 5 | 3 | 0 |
| 2012-2015 | 0 | 1 | 1 | 2 | 3 | 4 |

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.2. México: Mesa Directiva del Senado, integración por sexo (2003/2015)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretarías | |
|---------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| LX | 0 | 1 | 0 | 3 | 5 | 0 |
| LXI | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 | 4 |
| LXII | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 3 |

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.3. Argentina: mujeres en las mesas directivas del Congreso, por Cámara (1995/2015)

| Período | Cámara de Diputados | | | | Senado | | |
|-----------|---------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| | Presidencia | Vice. 1. ^a | Vice. 2. ^a | Vice. 3. ^a | Presidencia Provisional | Vice. 1. ^a | Vice. 2. ^a |
| 1995/1997 | 0 | 0 | 0 | 0 | -- | -- | -- |
| 1997/1999 | 0 | 0 | 0 | 1 | -- | -- | -- |
| 1999/2001 | 0 | 0 | 0 | 0 | -- | -- | -- |
| 2001/2003 | 0 | 0 | 0 | 0 | -- | -- | -- |
| 2003/2005 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 2005/2007 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| 2007/2009 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2009/2011 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2011/2013 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| 2013/2015 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.4. Costa Rica: integración por sexo del Directorio Legislativo (2000/2014)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretaría 1 ^a | | Secretaría 2 ^a | |
|-----------|-------------|---------|-----------------|---------|---------------------------|---------|---------------------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 2000-2001 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2001-2002 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2002-2003 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 2003-2004 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2004-2005 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2005-2006 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2006-2007 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2007-2008 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2008-2009 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2009-2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2010-2011 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 2011-2012 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2012-2013 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| 2013-2014 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 |

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.5. El Salvador: integración por sexo de la Junta Directiva de la Asamblea (1994/2015)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretarías | |
|-----------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 1994-1997 | 1 | 0 | 1 | 3 | 1 | 4 |
| 1997-2000 | 0 | 1 | 1 | 3 | 1 | 5 |
| 2000-2003 | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 5 |
| 2003-2006 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 |
| 2006-2009 | 0 | 1 | 0 | 4 | 1 | 4 |
| 2009-2012 | 0 | 1 | 0 | 4 | 2 | 4 |
| 2012-2015 | 0 | 1 | 1 | 4 | 2 | 6 |

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.6. Bolivia: integración por sexo de la Directiva de la Cámara de Diputados (2002/2015)

| Años | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretarías | |
|------------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 2002/2004 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 2005/2006 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| 2006/2007 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 2007/2008 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 3 |
| 2008/2009* | 0 | 1 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| 2010/2011 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| 2011/2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 3 |
| 2012/2013* | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 3 |
| 2014-2015 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 4 |

*Sin datos para los períodos 2009/2010 y 2013/2014.

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.7. Bolivia: integración por sexo de la Directiva del Senado (2002/2015)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretarías | |
|-----------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 2002/2003 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 3 |
| 2003/2007 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 3 |
| 2008/2009 | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d |
| 2010/2011 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| 2011/2012 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 2012/2013 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 |
| 2013/2015 | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 2 |

s/d: sin datos.

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional y Senado de Bolivia para el último período.

TABLA A.8. República Dominicana: integración por sexo del bufete directivo de la Cámara de Diputados (1999/2010)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretarías | |
|------------------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 1999/2003 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 2003/2006 | 0 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 |
| 2006/2010 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.9. República Dominicana: integración por sexo del bufete directivo del Senado (1999/2014)

| Período | Presidencia | | Vicepresidencia | | Secretarías | |
|------------------|-------------|---------|-----------------|---------|-------------|---------|
| | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres | Hombres |
| 1999/2006 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1/0* | 1/2 |
| 2006/2014 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1/0** | 1/2 |
| 2014/... | 1 | 0 | | | | |

*Entre 2005 y 2006, las dos secretarías estuvieron en manos de legisladores.

**Entre 2006 y 2007, una de las secretarías es ejercida por una legisladora, mientras el cargo corresponde a varones en el resto del período.

Fuente: elaboración propia con datos de estudio nacional.

TABLA A.10. Comisiones permanentes presididas por mujeres, según categorías (producción, reproducción y preservación del sistema): Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y México (2014, en porcentajes)

| País/Cámara | Reproducción | Porcentaje del sistema | Producción |
|--------------------------------|--------------|------------------------|------------|
| Bolivia Senado | 100,0 | 71,4 | 50,0 |
| México Senado | 54,5 | 22,2 | 0,0 |
| Argentina Senado | 50,0 | 20,0 | 36,4 |
| México Diputados | 41,2 | 18,2 | 17,6 |
| Costa Rica | 40,0 | 22,2 | 0,0 |
| Bolivia Diputados | 33,3 | 14,3 | 0,0 |
| Argentina Diputados | 33,3 | 16,7 | 16,7 |
| Chile Senado | 33,3 | 11,1 | 11,1 |
| República Dominicana Diputados | 33,3 | 10,5 | 0,0 |
| República Dominicana Senado | 16,7 | 8,3 | 0,0 |
| El Salvador | 14,3 | 22,2 | 20,0 |
| Chile Diputados | 9,1 | 0,0 | 20,0 |
| Brasil Diputados | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Brasil Senado | 0,0 | 25,0 | 0,0 |

Fuente: elaboración propia con información oficial de los Congresos.

TABLA A.11. Evolución de la presencia de mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes, por país y Cámara: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador y México (2004-2014, en porcentajes)

| País/Cámara | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina Dip. | 27 | 33 | 33 | 40 | 40 | 40 | 40 | 22 | 22 | 31 | 31 |
| Argentina Sen. | 42 | 46 | 46 | 40 | 40 | s/d | s/d | 31 | 31 | 35 | 35 |
| Bolivia Dip. | 0 | 8 | 0 | 17 | 8 | 8 | 33 | 17 | 25 | 5 | 17 |
| Bolivia Sen. | 10 | 10 | 0 | 10 | 10 | 0 | 50 | 40 | 50 | 60 | 70 |
| Brasil Dip. | 0 | 15 | 10 | 10 | 10 | 15 | 5 | 5 | 5 | 0 | 0 |
| Brasil Sen. | 0 | 0 | 0 | 9 | 9 | 9 | 9 | 0 | 0 | s/d | 9 |
| Chile Dip. | 0 | 0 | 0 | s/d | s/d | s/d | s/d | s/d | 7 | 7 | 7 |
| Chile Sen. | 0 | 0 | 0 | 19 | 19 | 19 | 19 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| Costa Rica | 21 | 37 | 42 | 32 | 42 | 32 | 53 | 42 | 53 | 58 | 21 |
| El Salvador | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 28 | 28 | 28 | 19 | 19 | 19 |
| República Dominicana Dip. | 9 | 9 | 13 | 13 | 13 | 13 | 17 | 17 | 15 | 15 | 12 |
| República Dominicana Sen. | 12 | 8 | 10 | 7 | 7 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 7 |
| México Dip. | s/d | 25 |
| México Sen. | s/d | 32 |

s/d: sin datos.

Fuente: elaboración propia con información oficial de los Congresos.

CUADRO A.1. Legalidad del aborto en América Latina y el Caribe

| Situación/razones | País/territorio |
|--|---|
| Prohibición completa o ausencia de excepciones legales por cualquier razón | Chile, República Dominicana, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Surinam |
| Permitido para salvar la vida de la mujer | Antigua y Barbuda, Brasil (a), Dominica, Guatemala, México (a, d, g) Panamá (a, d, f), Paraguay, Venezuela |
| Permitido para preservar la salud física (y para salvar la vida de la mujer)* | Argentina (b), Bahamas, Bolivia (a, c), Costa Rica, Ecuador (a), Granada, Perú |
| Permitido para preservar la salud mental (y las demás razones anteriores) | Colombia (a, c, d), Jamaica (f), St. Kitts and Nevis, Santa Lucía (a, c), Trinidad y Tobago |
| Permitido por condiciones socioeconómicas (y las demás razones anteriores) | Barbados (a, c, d, f), Belice (d), San Vicente y Granadinas (a, c, d) |
| Permitido sin restricción de razones | Cuba (f), Guyana, Puerto Rico, Uruguay |

*Incluye países con leyes que se refieren simplemente a la salud o a indicaciones terapéuticas, que pueden ser interpretadas más ampliamente que la salud física.

Nota: algunos países también permiten el aborto en casos de (a) violación; (b) violación de una mujer con discapacidades mentales; (c) incesto, o (d) malformación del feto. Algunos países restringen el aborto al requerir (e) autorización del esposo o (f) autorización del padre.

En México (g) la legalidad del aborto está determinada en el nivel estatal y la categorización listada aquí da cuenta del estatus para la mayoría de las mujeres. Los países que permiten el aborto sobre bases socioeconómicas o sin restricción por razones ponen límites temporales (generalmente en el primer trimestre del embarazo); los abortos pueden ser permitidos luego de ese período gestacional, pero por razones prescritas.

Fuente: Guttmacher Institute, Factson Abortion in Latin America and the Caribbean [acceso 11 Sep 2014]. Disponible en: http://www.guttmacher.org/pubs/IB_AWW-Latin-America.pdf, con adaptación propia del caso de Uruguay.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*