




RESUMEN EJECUTIVO

Parlamentos Sensibles al Género

Por unos parlamentos cuyas estructuras, funcionamiento, métodos y tareas respondan a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres





En el resumen se ofrece un panorama general de las principales conclusiones de la encuesta sobre parlamentos sensibles al género realizada por la UIP en 2009 y 2010.

Se basa en una publicación centrada en la cuestión de los parlamentos sensibles al género elaborada por la Dra. Sonia Palmieri para la Unión Interparlamentaria (2011).

Copyright © Unión Interparlamentaria 2011

El proyecto sobre los Parlamentos Sensibles al Género de la UIP ha beneficiado del apoyo financiero de Irish Aid.

ISBN 978-92-9142-499-3

RESUMEN EJECUTIVO

Parlamentos Sensibles al Género

Por unos parlamentos cuyas estructuras, funcionamiento, métodos y tareas respondan a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres



Introducción

En 2008, la Unión Interparlamentaria (UIP) dio inicio a un proyecto de colaboración para estudiar en qué medida los parlamentos de todo el mundo incorporaban las cuestiones de género. La UIP trabajó en colaboración con la Iniciativa de Desarrollo Parlamentario en la Región Árabe, del PNUD, e International IDEA en América Latina.

El proyecto se basa en los 30 años de experiencia atesorados por la UIP sobre el género y los parlamentos, y constituye un seguimiento directo de su publicación de investigación de 2008 titulada Igualdad en la Política: Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos. Una conclusión clara de ese estudio fue que las mujeres son, en su abrumadora mayoría, los motores del cambio en términos de igualdad de género en los parlamentos, y que quizás ha llegado el momento de depositar parte de la responsabilidad de ese cambio en los parlamentos en su conjunto. La cuestión ha pasado ahora a ser la siguiente: ¿Qué están haciendo los parlamentos, como instituciones, para alentar y promover la igualdad de género? ¿Qué políticas determinan las iniciativas en materia de igualdad de género? ¿Son las estructuras institucionales de los parlamentos en todo el mundo sensibles a las cuestiones de género?

El objetivo del proyecto Parlamentos sensibles al género fue reunir información de base sobre la mejor forma en que los parlamentos pueden convertirse en instituciones sensibilizadas respecto de las cuestiones de género e incorporar efectivamente el género en sus tareas. La investigación básica (en particular los cuestionarios de encuesta, las entrevistas con parlamentarios y con personal parlamentario y la elaboración de estudios monográficos sobre países) se llevó a cabo entre 2009 y 2010.

Los objetivos del proyecto eran :

1. Mejorar el conocimiento sobre los parlamentos sensibles al género

El proyecto se centró en el examen de la sensibilización en materia de género de los parlamentos en lo que respecta a su cultura operativa e institucional. La cultura operativa del parlamento puede quedar reflejada de diferentes maneras, por ejemplo en las instalaciones parlamentarias, los horarios de las reuniones, las asignaciones presupuestarias y los servicios disponibles. La

cultura institucional se refiere a las reglas no escritas, las normas y las costumbres adoptadas con el paso del tiempo, que son inherentes a las instituciones y que fueron diseñadas fundamentalmente por hombres.

El proyecto tuvo también como objetivo determinar cuáles son en la actualidad las mejores prácticas en la esfera de la incorporación de las cuestiones de género en el desarrollo de políticas en el parlamento, y estudiar los mecanismos que mejor las apoyan, como las comisiones parlamentarias y las agrupaciones de mujeres parlamentarias, o el uso de presupuestos elaborados desde una perspectiva de género.

Una conclusión clara de ese estudio fue que las mujeres son, en su abrumadora mayoría, los motores del cambio en términos de igualdad de género en los parlamentos, y que quizás ha llegado el momento de depositar parte de la responsabilidad de ese cambio en los parlamentos en su conjunto.

2. Ofrecer instrumentos a los parlamentos y otros interlocutores sobre parlamentos sensibles al género y la incorporación de una perspectiva de género

Sobre la base de la investigación realizada, el proyecto tuvo por finalidad destacar ejemplos de mejores prácticas y determinar directrices y parámetros que puedan utilizarse para evaluar la sensibilización en materia de género de los parlamentos y su capacidad para incorporar las cuestiones de género. Las directrices también propondrán diversas reformas que pueden introducir los parlamentos para convertirse en instituciones más sensibilizadas respecto de las cuestiones de género.

3. Fomentar la capacidad de los parlamentos para incorporar las cuestiones de género

Otro de los objetivos del proyecto fue fomentar la capacidad de los parlamentos para convertirse en instituciones más concienciadas respecto de las cuestiones de género, por ejemplo apoyando,

mediante la prestación de asistencia técnica y la organización de actividades de formación, la capacidad de las comisiones y grupos parlamentarios para abordar la igualdad de género. Está prevista la realización de una serie de iniciativas para promover dichas actividades en los parlamentos e incrementar el nivel de concienciación entre los principales interlocutores.

En 2008, tras la celebración de consultas tanto con parlamentarios como con expertos en cuestiones de género y cuestiones parlamentarias, se elaboraron cuestionarios dirigidos a las autoridades parlamentarias, a los grupos parlamentarios y a los propios parlamentarios. Se recibieron 95 respuestas de autoridades parlamentarias pertenecientes a 77 países. A la segunda encuesta respondieron 71 grupos parlamentarios de 42 países, y a la tercera 123 parlamentarios de 50 países. Respondieron a la encuesta un número aproximadamente igual de parlamentarios y parlamentarias.

Además de los cuestionarios, se celebraron entrevistas personales con parlamentarios y parlamentarias de todas las regiones del mundo. Muchas de estas entrevistas fueron realizadas como parte de estudios monográficos nacionales elaborados entre 2009 y 2010. Se seleccionó a los países atendiendo a las recientes innovaciones introducidas en la práctica parlamentaria nacional y a las nuevas prácticas óptimas adoptadas. Se preparó un informe regional por cada región del mundo y estudios monográficos (para más información sobre la metodología véase el Apéndice 1). El informe mundial refleja toda esa investigación.

A continuación figura un breve resumen del informe y una presentación de sus principales conclusiones y recomendaciones.

El objetivo del proyecto Parlamentos sensibles al género fue reunir información de base sobre la mejor forma en que los parlamentos pueden convertirse en instituciones sensibilizadas respecto de las cuestiones de género e incorporar efectivamente el género en sus tareas.



Creación de un parlamento sensible al género

Un parlamento sensible al género es aquel que responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas. El término “género” designa los atributos vinculados socialmente al hecho de ser hombre y mujer y a las relaciones entre mujeres, hombres, niñas y niños. Estos atributos y relaciones han sido determinados socialmente y se adquieren mediante socialización. El concepto de género incluye también las expectativas sobre las características, aptitudes y probables conductas tanto de hombres como de mujeres, y cuando se aplica al análisis social, revela funciones determinadas socialmente. Sexo y género no son términos equivalentes. Mientras que sexo se refiere a las diferencias biológicas, género guarda relación con las diferencias sociales, que pueden modificarse, ya que la identidad, las funciones y las relaciones de género vienen determinadas por la sociedad.¹

Un parlamento sensible al género se fundamenta en el principio de la **igualdad de género**, es decir, que tanto hombres como mujeres tienen igual derecho a participar en sus estructuras y procesos, sin discriminación ni recriminaciones. **Los parlamentos que son sensibles al género** no interponen barreras a la plena participación de las mujeres y constituyen un ejemplo positivo (o un modelo de conducta) para la sociedad en su conjunto. Son instituciones que favorecen un lenguaje y una conducta parlamentarios menos agresivos; horarios de sesiones más favorables a la vida familiar; la creación de instalaciones de atención infantil y la concesión de permisos de paternidad para los parlamentarios, y programas de formación sobre cuestiones de género, que se imparten a todos los miembros del parlamento.

Un parlamento que reúne la condición básica de amparar la igualdad de género es un parlamento en el que las normas son iguales para todos los parlamentarios, no excluyen ni discriminan a la mujer, ni restringen su participación, y favorecen el uso de un lenguaje neutro en relación con el género. Son organizaciones que aceptan la necesidad de revisar todas las políticas, leyes y prácticas desde una perspectiva de género, ya sea a través de una comisión sobre igualdad de género expresamente dedicada a la cuestión, o haciendo que esa responsabilidad sea compartida por todos

los órganos del parlamento. Los parlamentos sensibles al género trabajan con arreglo a **políticas de igualdad de género** que ofrecen orientación a la hora de establecer prioridades, en un contexto de intervenciones estratégicas y bien orientadas dirigidas a hacer realidad el objetivo de la igualdad de género.

Para convertirse en instituciones sensibles al género, los parlamentos adoptan la estrategia de la incorporación de la perspectiva de género. La **incorporación de la perspectiva de género** es el proceso consistente en evaluar y tener en cuenta las repercusiones sobre hombres y mujeres de cualquier medida prevista, en particular legislación, políticas o programas, en todas las esferas y a todos los niveles. Su fin último es lograr la igualdad de género. Se concibe como un conjunto de estrategias que colocan las cuestiones de género en el centro de decisiones políticas y programáticas amplias, las estructuras institucionales y la asignación de recursos. La incorporación de la perspectiva de género en las tareas parlamentarias contribuirá a la aplicación y control efectivos de una legislación y unas políticas que satisfagan las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres.

Utilizar las oportunidades cotidianas para incorporar la igualdad de género

Un parlamento sensible al género es aquel que promueve la igualdad de género y se propone lograrla en toda la sociedad. Para ello, incorpora la perspectiva de género en los procesos y resultados de sus tareas. Los parlamentarios pueden asumir la responsabilidad de incorporar dicha perspectiva en sus actividades diarias: la elaboración de legislación, las tareas de control y la función de representación.

El concepto de género incluye también las expectativas sobre las características, aptitudes y probables conductas tanto de hombres como de mujeres, y cuando se aplica al análisis social, revela funciones determinadas socialmente.



Al **elaborar legislación**, los parlamentarios deben redactar y debatir leyes y políticas, y examinar y aprobar el presupuesto de la nación. Desde una perspectiva de género, los parlamentarios pueden introducir leyes sobre igualdad y establecer análisis de género de toda la legislación; formular preguntas durante los debates legislativos sobre el efecto que tendrá una propuesta de ley en hombres y mujeres, y dilucidar si las políticas impositivas y la asignación del gasto son equitativos para hombres y mujeres, o al menos, no tienen un efecto negativo en unos u otras.

Los parlamentarios deben tener siempre presente a qué grupo de personas va dirigido un proyecto de ley y ser conscientes de cómo afectará a los diferentes colectivos de ese grupo, y muy especialmente a las mujeres, hombres, niñas y niños.

Al cumplir con sus responsabilidades en materia de **control**, los parlamentarios examinan la actividad y gastos del gobierno a través de los debates, las preguntas y las investigaciones parlamentarias. Por ejemplo:

- Durante el tiempo asignado para preguntas (interpelación parlamentaria), los parlamentarios pueden procurar interrogar a los ministros sobre la eficacia de sus programas en términos de igualdad de género. Formular preguntas en este foro otorga visibilidad a una cuestión;
- Los parlamentarios pueden enviar preguntas por escrito a los ministros o a sus departamentos

cuando necesitan respuestas más sustantivas, en particular datos desglosados por sexo;

- Durante los debates presupuestarios, los parlamentarios pueden interrogar a los ministros sobre el gasto público y su repercusión en mujeres, hombres, niñas y niños;
- En su calidad de miembros de una comisión, los parlamentarios pueden pedir a una amplia gama de grupos y personas, en particular organismos públicos, instituciones del mundo académico u organizaciones privadas, sus opiniones en relación con la eficacia de los programas y actividades del gobierno;
- Los parlamentarios pueden utilizar los medios de comunicación para dar publicidad a sus conclusiones.

La función **representativa** del parlamento incluye la rendición de cuentas ante la población, la representación de las necesidades e intereses de los ciudadanos y la información al electorado sobre debates, nuevas leyes, gasto público y políticas gubernamentales. Desde una perspectiva de género, los parlamentarios deben asegurarse de que entienden las necesidades de los diversos grupos que componen su electorado y se hacen eco de ellas. Pueden hacerlo garantizando el igual acceso de todos los ciudadanos a su oficina electoral, especialmente abriendo las puertas de ésta en horarios en los que tanto hombres como mujeres pueden acudir.

Creación de un parlamento sensible al género

Los parlamentarios también deben asegurarse de que mantienen buenas redes con un amplio espectro de grupos en sus electorados y a nivel nacional, en particular representantes de mecanismos nacionales de mujeres, organizaciones no gubernamentales, sindicatos e instituciones académicas que se ocupan de cuestiones relacionadas con la igualdad de género. Con este fin se han creado los grupos parlamentarios de mujeres. Los parlamentarios pueden aprovechar oportunidades como conferencias, foros, viajes de estudio, visitas de familiarización y talleres para crear redes con otros parlamentarios, los medios de comunicación y la sociedad civil. Crear y mantener redes fuertes permite a los parlamentarios mantenerse informados sobre las cuestiones de género. Hombres y mujeres deben colaborar para promover la igualdad de género.

En última instancia, los parlamentarios deben utilizar las ocasiones de que disponen no sólo para formular preguntas sino también para dar publicidad a las respuestas que reciben. Cuando la legislación no está a la altura de las necesidades, se crean lagunas, y los parlamentarios tienen la oportunidad de proponer soluciones mediante enmiendas a la legislación en vigor, o introduciendo leyes completamente nuevas.

Introducir cambios en los sistemas en favor de la igualdad de género

Mejorar el carácter inclusivo los parlamentos es un reto multifacético que afecta a todos. Además de la necesidad de dar un mayor y decisivo impulso a la democracia, es preciso disponer de un mayor número de mujeres, una infraestructura más fuerte desde la perspectiva de género, y políticas y legislación en materia de igualdad de género más enérgicas. Estas recomendaciones se explican detalladamente a continuación.

1. Aumentar el número y la presencia de mujeres en el parlamento

Si bien el número de mujeres parlamentarias ha aumentado con el tiempo, todavía no se corresponde con la proporción de mujeres presentes en la sociedad en general. En enero de 2011, las mujeres constituían el 19% de los parlamentarios de todo el mundo. Facilitar el acceso de la mujer al parlamento sigue siendo un reto en todas las partes del mundo.

Con el tiempo, las medidas especiales introducidas mediante legislación han demostrado

Parlamentos y mujer: cuánto se ha avanzado

Perspectiva general	1995	2011
Proporción de escaños ocupados por mujeres en todas las cámaras	11,3%	19%
Cámaras con un 30% o más de parlamentarias	7 de un total de 229 (3%) • 5 parlamentos unicamerales o cámaras bajas • 2 cámaras altas	43 de un total de 262 (16,4%) • 26 parlamentos unicamerales o cámaras bajas • 17 cámaras altas
Cámaras con un 10% o menos de parlamentarias	141 de un total de 229 (61,6%)	62 de un total de 262 (23,6%)
Cámaras que no cuentan con parlamentarias	13	10
Mujeres presidentes	24 (10,5%)	38 (14,1%)

ser efectivas como mecanismo para aumentar la presencia de la mujer en los parlamentos. Para lograr el objetivo de la igualdad de género en términos cuantitativos, los parlamentos pueden promover medidas especiales mediante legislación, como mecanismos destinados a garantizar que los partidos escogen a un número mayor de mujeres para que vayan en las listas en posiciones que les den opción de salir elegidas. Pueden introducirse enmiendas en las leyes electorales, constituciones y programas electorales de los partidos políticos. Las medidas legisladas deberían incluir sanciones en el caso de que los partidos no cumplan con los criterios mínimos establecidos en la legislación.

Si bien el número de mujeres es importante, también es esencial que las **mujeres ocupen posiciones de liderazgo parlamentario**. Existen relativamente pocas mujeres que presiden cámaras (u ocupen alguna vicepresidencia) en los parlamentos del mundo. A pesar de que cada vez hay más mujeres que desempeñan el puesto de presidenta de una comisión, las comisiones que ellas suelen presidir se ocupan de esferas de menor importancia en la agenda del parlamento, como asuntos de la mujer, ley y justicia, trabajo y educación. El proceso por el que se nombra a mujeres para formar parte de las comisiones está dominado por los partidos políticos y los grupos parlamentarios. Cualquier cambio supondría la

aplicación de un método más transparente que se correspondiese con las aptitudes, diferentes experiencias laborales y preferencias de los miembros del parlamento. Una medida de acción afirmativa que diese preferencia a las mujeres sobre los hombres en casos en que las cualificaciones fueran similares, mejoraría también la aceptabilidad de las mujeres en puestos de liderazgo. En el Iraq, por ejemplo, los puestos de poder reservados a mujeres son proporcionales a su nivel de representación en el parlamento (25%).

2. Desarrollar un marco jurídico adecuado en materia de igualdad de género

Diversos países han procurado dotarse de **leyes sobre igualdad de género** que suelen abarcar una amplia gama de medidas no discriminatorias. Dichas leyes han sido esenciales para lograr avances en beneficio de hombres y mujeres. Los parlamentos que no han promulgado aún leyes de ese tipo, deberían hacerlo. En los casos en que las leyes sobre igualdad de género tengan más de 10 años, deberían actualizarse para incluir marcos relativos a la incorporación de la perspectiva de género.

Las leyes sobre igualdad de género también deben abordar la cuestión de la incorporación de la perspectiva de género en el parlamento. ¿Quién o qué órgano es responsable de revisar

Rwanda

Realización de una auditoría sobre la igualdad de género

En 2009, el Parlamento de Rwanda realizó una "auditoría interna y participativa sobre género". La auditoría tenía por objeto recabar datos sobre la situación de las iniciativas encaminadas a incorporar la perspectiva de género y permitir que el Parlamento elaborase planes detallados y efectivos para subsanar las deficiencias en materia de incorporación de esa perspectiva. Los resultados preliminares facilitaron datos que confirmaron las afirmaciones de los parlamentarios de que eran más bien las "cuestiones vinculadas a la capacidad" -y no el compromiso- las causas fundamentales de los problemas a los que seguían enfrentándose. Aunque los parlamentarios

y el personal entrevistados dejaron ver un elevado nivel de familiaridad con términos y conceptos comunes en materia de incorporación de cuestiones de género, un número relativamente reducido de ellos afirmó que sabía cómo realizar análisis de género o aplicar conceptos relativos al género en sus tareas parlamentarias. Este hecho también pone de manifiesto la necesidad de proporcionar formación y fomento de la capacidad al personal, lo mismo que a los miembros del Parlamento. La auditoría también facilitó una respuesta a nivel de toda la institución para hacer realidad los fines y objetivos en materia de igualdad de género.²

Creación de un parlamento sensible al género

la legislación desde una perspectiva de género? ¿Cuenta ese órgano con el apoyo de una infraestructura parlamentaria adecuada, como una comisión con facultad para supervisar la aplicación de la ley y, más concretamente, el marco relativo a la incorporación de la perspectiva de género? Algunos parlamentos opinaron que las evaluaciones sobre el impacto de la legislación, que acompañan a cada iniciativa legislativa, podrían incluir un componente de género.

La elaboración de planes de acción que expongan detalladamente medidas concretas también ayudaría a los parlamentos a identificar las deficiencias existentes en la legislación y en los objetivos generales de las políticas.

3. Desarrollar un marco de políticas sensibles al género para el parlamento

Una **política de género** para el parlamento puede entenderse como una hoja de ruta o un plan que exponga a grandes rasgos el compromiso del parlamento con la igualdad de género y explique en detalle un conjunto claro de objetivos y procesos establecidos para cumplir ese compromiso. En virtud de esa política general, debería formularse un conjunto de políticas conexas que aborasen los objetivos en materia de funcionamiento interno y de resultados globales.

En relación con el **funcionamiento interno del parlamento**, las políticas incluirían la prevención del acoso, la distribución equitativa de los recursos y las asignaciones, incluido el acceso a servicios de investigación, computadoras y espacio de oficinas, y el comportamiento esperado de los parlamentarios, establecido en un código de conducta.

Aunque **los códigos de conducta** parecen ser relativamente comunes, no incluyen, por lo general, referencias a la igualdad de género. Ello constituye una importante deficiencia, que exige mayor atención, no sólo de los parlamentos, sino también de organismos como la UIP. Si bien la mayoría de los parlamentos opinó que los recursos y las asignaciones están distribuidos equitativamente, es significativo que las mujeres sigan estando infrarrepresentadas en aquellos puestos que reciben las mayores asignaciones (como presidencia del parlamento o de una

Las comisiones de igualdad de género también pueden apoyar a otras comisiones de cartera y colaborar con ellas, alentándolas a examinar cuestiones de igualdad de género relacionadas con su ámbito específico.

comisión parlamentaria). Se requiere la elaboración de planes de acción para asegurar que las mujeres no sean siempre los últimos candidatos que se barajan para una promoción a esos puestos. Existen pocas políticas para tratar de impedir el **acoso**, y aunque en algunos parlamentos hay instituidos mecanismos de queja, no está nada claro que gocen de independencia respecto del proceso político.

4. Incorporar la perspectiva de género en las tareas parlamentarias

La igualdad de género no está garantizada por el simple hecho de que haya mujeres en el parlamento. Depende más bien de cuán sensibilizados y conscientes sobre las cuestiones de género estén el parlamento, sus políticas y su infraestructura.

Haciendo balance

Un primer paso consiste en realizar una **evaluación interna** de la capacidad del parlamento para incorporar la perspectiva de género. Dicha evaluación puede tomar la forma de una auditoría interna, como se ha hecho en Rwanda.

Infraestructura exclusivamente dedicada a la incorporación de la perspectiva de género

Existen dos mecanismos parlamentarios institucionales principales que pueden ayudar a los parlamentos a garantizar que los resultados de la labor parlamentaria han sido analizados desde una perspectiva de género: las comisiones sobre igualdad de género y los grupos parlamentarios de mujeres. **Las comisiones sobre igualdad de género** actúan como una suerte de incubadoras de ideas sobre políticas en materia de igualdad de género y ayudan a mantener las cuestiones de género en la agenda parlamentaria. Su ventaja estriba en su capacidad para trabajar estrechamente - y para establecer relaciones oficiales

- con los mecanismos nacionales de mujeres, el defensor de la igualdad y las organizaciones no gubernamentales. En el Pakistán se aplica una práctica óptima en virtud de la cual los informes de las comisiones sobre igualdad de género son enviados directamente al ministro competente.

Algunas comisiones han sido capaces de influir en las políticas con respecto a toda una serie de cuestiones, como la educación, la atención de la salud y el empleo, por citar algunas. Uno de los puntos fuertes de estas comisiones es su estructura permanente, pues son órganos del parlamento como cualquier otra comisión y se les asignan los mismos recursos (de presupuesto y personal). No obstante, en algunos parlamentos, a las comisiones sobre igualdad de género se les ha otorgado un estatuto ligeramente diferente (consultivo), lo que afecta a su capacidad para proponer la adopción de medidas en relación con las recomendaciones que formulan.

Sin embargo, en general, las comisiones de igualdad de género se consideran iguales a otras comisiones, y tan eficaces como la que más. La falta de eficacia de las comisiones de igualdad de género radica en el enfoque de las investigaciones que realizan, el número de mujeres en el parlamento, las capacidades de la presidencia y el apoyo que reciben de los líderes del parla-

mento. Las comisiones de igualdad de género también pueden apoyar a otras comisiones de cartera y colaborar con ellas, alentándolas a examinar cuestiones de igualdad de género relacionadas con su ámbito específico. En ese caso, las comisiones de igualdad de género se encargan de iniciar, apoyar y supervisar las labores que realizan otras comisiones de cartera para incorporar una perspectiva de género.

Cuando la incorporación de una perspectiva de género forma parte de la labor de una comisión de igualdad de género, ésta debe tener la misma función, las mismas responsabilidades y las mismas competencias que otras comisiones parlamentarias y debe contar con recursos similares. Siempre que sea posible, el personal parlamentario que presta apoyo al trabajo de las comisiones de igualdad de género debe trabajar con éstas durante al menos una legislatura para garantizar que la experiencia en cuestiones de género no se pierda con demasiada frecuencia. Es fundamental que las comisiones de igualdad de género sean reconocidas como estructuras permanentes del parlamento.

El proceso por el cual estas comisiones incorporan la perspectiva de género debe estar claramente explicado en los sitios de información pública (incluido el sitio web del parlamento).

Suecia

Mayor realce de las cuestiones relativas a la igualdad de género

La Red sobre Igualdad de Género entre los parlamentarios fue establecida 1995 por la Presidenta del Parlamento, Brigitta Dahl. A principios de la primavera de 1995, La Sra. Dahl invitó a siete parlamentarias, una de cada uno de los partidos con representación en el Parlamento, a una reunión. Su propósito era examinar la manera en que sus fuerzas unidas podían contribuir a que se utilizara mejor la representación nueva y positiva de las mujeres en el parlamento. Son muchas las ideas que han surgido de las conversaciones mantenidas en ese grupo. Dichas conversaciones dieron lugar, entre otras cosas, a la creación de una red sobre igualdad de género entre

los miembros del Parlamento. El objetivo de esa red era aclarar las condiciones e ideas que regían la labor política y parlamentaria desde una perspectiva amplia, y las posibilidades de desarrollo para cada uno de los parlamentarios y para el parlamento en su conjunto. La organización de desayunos de trabajo y seminarios de gran alcance en materia de igualdad de género, pero también sobre democracia en un sentido más amplio, para los parlamentarios y funcionarios del Parlamento fue otra tarea importante. Actualmente, esa red se denomina Grupo de Referencia del Presidente del Parlamento sobre cuestiones de igualdad de género.

Creación de un parlamento sensible al género

Las comisiones de igualdad de género deben llevar a cabo procesos sistemáticos de consulta con organizaciones de mujeres y expertos en cuestiones de género, en particular cuando examinan proyectos de ley. Deben tener acceso a datos desglosados por sexo, para que las iniciativas puedan analizarse en función de sus costos y beneficios.

Cuando los parlamentos han optado por no establecer una comisión especial sobre igualdad de género, dicha cuestión suele abordarse por medio de una comisión de asuntos de la mujer, política social o derechos humanos. Si bien una comisión "multicartera" presenta la ventaja de que sus miembros pueden aplicar una perspectiva de género a una gama más amplia de temas, también es cierto que dedica menos tiempo a abordar cuestiones específicas de género.

Los **grupos parlamentarios de mujeres** son grupos de coordinación entre distintos partidos en los que las parlamentarias participan de forma voluntaria. Los grupos parlamentarios agrupan a las mujeres trascendiendo las divisiones de partidos y les ofrecen un marco dentro del cual pueden hacer participar a la sociedad civil y el sector privado. Estos grupos han logrado plantear la necesidad de legislar sobre cuestiones importantes para las mujeres y la igualdad de género, en particular sobre la violencia doméstica, la no discriminación, la atención sanitaria y los derechos de la mujer. La inclusión de hombres en grupos parlamentarios de mujeres ha contribuido favorablemente a ese resultado. Los grupos parlamentarios de mujeres son más eficaces cuando las mujeres dejan a un lado a su partido y se comprometen con el grupo parlamentario. Cuando la incorporación de la perspectiva de género está en manos de un grupo parlamentario de mujeres, ese grupo también debe ser considerado como un importante órgano del parlamento. En las observaciones de quienes respondieron al cuestionario se sugirió que una comprensión clara de la misión y los objetivos del grupo parlamentario de mujeres, así como una financiación adecuada, puede contribuir a aumentar su eficacia.

La encuesta puso de manifiesto otros mecanismos para dar más relieve a la igualdad de género en el parlamento, incluida la Red sobre Igualdad de Género de Iel del Parlamento del Suecia.

Creación de instrumentos y de capacidad

La incorporación de la perspectiva de género en la labor legislativa de los parlamentos requiere conocimientos y experiencia. El estudio ha puesto de manifiesto diversas interpretaciones del significado de género, la incorporación de la perspectiva de género y los parlamentos sensibles al género. Mientras que algunos parlamentos están muy versados en esas cuestiones, otros tienen escasa conciencia y conocimiento del género y su relación con la labor (técnica, administrativa y legislativa) de la legislatura. Existe también confusión conceptual y e insuficiente comprensión de cómo el Parlamento puede supervisar las cuestiones de género. Los parlamentos podrían organizar **talleres de capacitación** sobre algunos de esos conceptos. La capacitación debe incluir el mensaje de que las cuestiones relativas a la igualdad de género conciernen y preocupan no sólo a las mujeres.

Lamentablemente, hay muy pocos ejemplos de "**listas de comprobación**" para verificar que la legislación ha sido evaluada adecuadamente desde una perspectiva de género. En Camboya se estableció un marco para orientar a los parlamentarios y el personal parlamentario sobre cómo evaluar la sensibilidad de las leyes con respecto a las cuestiones de género. Se establecieron cinco pasos, cada uno de los cuales iba acompañado por un conjunto de preguntas para proceder a una evaluación adecuada de la ley.

Preocupa verdaderamente el hecho de que los parlamentos siguen careciendo de **datos desglosados por sexo**, que son en última instancia la base de todas las medidas para incorporar una perspectiva de género. Los organismos de estadística gubernamentales pertinentes deben tratar de remediar ese problema con el fin de que la integración de la perspectiva de género pueda pasar de la teoría a ser una práctica generalizada.

También es preciso aumentar el conocimiento de los mecanismos parlamentarios existentes -como la participación en debates, la formulación de preguntas a los ministros, la utilización de avisos para advertir sobre determinadas cuestiones, la formulación de peticiones o la celebración de debates de presentación de reclamaciones-. Esto puede lograrse mediante una **capacitación de iniciación u orientación** que incluya una perspectiva de género, tanto para los parlamentarios

Cinco pasos para la incorporación de una perspectiva de género en la legislación

Lista de verificación de Camboya

Paso 1

Determinar el propósito, alcance y efecto del proyecto de ley; identificar a los grupos que con mayor probabilidad se verán afectados por el proyecto de ley y las posibles repercusiones en materia de género;

Paso 2

Medir el impacto del proyecto de ley; utilizar datos desglosados por sexo cuando se disponga de ellos y, en caso contrario, considerar qué otros elementos podrían emplearse;

Paso 3

Formular preguntas específicas acerca de la redacción del texto jurídico; velar por que se emplee un lenguaje claro, llano e imparcial en el trato del hombre y la mujer;

Paso 4

Formular preguntas acerca de la administración, los costos, los reglamentos y la educación pública; tener en cuenta si las mujeres participarán en estos procesos, y

Paso 5

Verificar todo – asegurándose de que la “cuestión de género” se ha planteado en todas las etapas del análisis.³

recién elegidos como para los que ya tienen cierta experiencia. Asimismo, deben institucionalizarse las medidas específicas relativas al género, mediante el nombramiento de **asesores en cuestiones de género**, (varios) **coordinadores de cuestiones de género** en cada comisión, etc. Siguiendo la tendencia establecida en los parlamentos de América Latina, los parlamentos nacionales también deberían considerar la posibilidad de establecer dependencias técnicas que pueden proporcionar la información específica necesaria para promover la incorporación de la perspectiva de género en todos los ámbitos del parlamento.

5. Mejorar la cultura y la infraestructura parlamentarias

Un ámbito de investigación completamente nuevo es el de la sensibilidad de género de la cultura e infraestructura del parlamento. Cuando los parlamentarios entran en el parlamento, se espera de ellos que cumplan con **las reglas y normas institucionales**, tanto escritas como no escritas. Esas reglas y normas conforman una cultura parlamentaria en la que las mujeres no siempre se encuentran a gusto. La sensación de ser unas “intrusas” surge de la utilización de un

lenguaje que puede ser despectivo y sexista, y de la incidencia (ocasional) del **acoso sexual**. Con el tiempo, el **edificio del parlamento** ha tenido que cambiar para poder acoger mejor a mujeres, incluido algo tan básico como la construcción de baños para mujeres. Además, las parlamentarias han informado de prácticas discriminatorias en la **distribución de los recursos** como espacios de oficina, computadoras, e instalaciones para la investigación y el personal.

Sería útil que los parlamentos analizaran en detalle la masculinidad de la institución, estudiando la cultura, las costumbres y las prácticas en lo que respecta al funcionamiento cotidiano de la institución, por ejemplo, la naturaleza sexista de los procedimientos, el lenguaje, los rituales o las ceremonias. En un parlamento se sugirió que la masculinidad de la institución podía ser analizada mediante el estudio de la masculinidad de obras de arte que había en los edificios del parlamento o de los nombres dados a las salas de reuniones.

También debe revisarse la forma en que el parlamento se **comunica** con sus representantes, en particular la manera en que las cuestiones de género son transmitidas por hombres y mujeres.

Creación de un parlamento sensible al género

México

Obtención de la información adecuada

El Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) de México es un centro de estudios al servicio del Congreso. Su misión consiste en respaldar la labor legislativa sobre la base de una perspectiva de género y de los derechos humanos, proporcionando apoyo técnico especializado y servicios de información analítica que ayudan a garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y a promover el adelanto de la mujer en el marco de los procesos democráticos del Estado de México. Este centro de investigación legislativa informa

sobre el objetivo de proporcionar a los parlamentarios, las comisiones y los comités, apoyo técnico y servicios de información analítica relacionados con el adelanto de la mujer y la igualdad de género de una manera objetiva, imparcial y oportuna. Desde su creación en agosto de 2005, las actividades del CEAMEG se han centrado en tres ámbitos fundamentales de investigación: la incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos públicos, la participación política de las mujeres y el progreso en la armonización legislativa.⁴

Estas cuestiones deberían tener más relevancia - un cambio que es cada vez más demandado por un electorado socialmente más responsable.

El mayor reto puesto de relieve por los encuestados es, con diferencia, el relativo al **equilibrio entre trabajo y familia**. Los parlamentarios señalan en general que no pueden estar mucho tiempo con su familia. Según los estereotipos que consideran que el papel de la mujer es estar en el hogar, la actividad parlamentaria resulta especialmente difícil para las parlamentarias, que a menudo cumplen ambas funciones.

Los parlamentos podrían facilitar las cosas, reorganizando los **horarios de las sesiones** con el fin de que no haya sesiones a altas horas de la noche o durante las vacaciones escolares, y asegurando que todos los parlamentarios tengan derecho a un permiso para atender a sus hijos, no sólo cuando nacen, sino también siempre que sea necesario. Los parlamentos también pueden hacer arreglos especiales para las mujeres que se reincorporan a su trabajo después del permiso de maternidad. Pueden permitir el voto por poder, con el fin de que una parlamentaria que esté amamantando no tenga que asistir a una votación en el plenario; pueden habilitar salas especiales para las madres lactantes, y lo que es quizás más importante, pueden establecer centros de cuidado infantil en el parlamento. Además, los parlamentos podrían ser más ejemplares en la concesión de licencias

de maternidad/paternidad a sus miembros, mediante la elaboración de normas propias en las que se tengan en cuenta las circunstancias específicas de la institución parlamentaria.

6. Mejorar la sensibilidad de género de las diferentes secciones del parlamento

Los parlamentos deben ser más sensibles al género, no sólo por lo que respecta a sus miembros, sino también a los cientos y miles de personas que trabajan para ellos. **Las condiciones laborales** del personal parlamentario suelen ser las mismas que las de los funcionarios públicos. Cabe recordar, sin embargo, que el horario laboral del personal parlamentario puede ser tan extenuante como el de los parlamentarios cuando el parlamento celebra sesiones. Por otra parte, los parlamentarios tienen cierta repercusión en la cultura institucional del lugar de trabajo del personal parlamentario. En la investigación se citaron ejemplos de códigos

Además, los parlamentos podrían ser más ejemplares en la concesión de licencias de maternidad/paternidad a sus miembros, mediante la elaboración de normas propias en las que se tengan en cuenta las circunstancias específicas de la institución parlamentaria.

sobre indumentaria del personal parlamentario (cuando las parlamentarias habían luchado para que fueran menos estrictos) y de casos de acoso sexual del personal parlamentario por parte de los parlamentarios.

En el estudio también se puso de manifiesto que la labor parlamentaria a menudo se realiza en régimen de segregación por sexos. Una distribución más equitativa del trabajo, no basada en estereotipos de sexo, debe ser el objetivo evidente de las políticas de igualdad de género en esos lugares de trabajo. Las políticas de género deben aspirar a que un mayor número de mujeres ocupen posiciones de liderazgo, aun cuando esto pueda ser el resultado de las medidas de discriminación positiva en favor de la mujer.

La formación del personal parlamentario sobre cuestiones de género es escasa. Los parlamentos rara vez reconocen que las personas con conocimientos de igualdad de género tienen habilidades particulares que pueden ser aprovechadas en el trabajo parlamentario. En cambio, ha sido un problema importante lograr captar y

mantener las competencias profesionales de los equipos técnicos en cuestiones de género. Esta tendencia debe invertirse.

Por todas las razones que anteceden, la cultura del lugar de trabajo y la infraestructura del personal parlamentario deben ser objeto de un constante análisis.

Compartir la responsabilidad de la igualdad de género

La igualdad de género no se logra por la mera presencia de mujeres en el parlamento. Sólo puede lograrse si se entiende como la responsabilidad de todos los miembros de la sociedad. Los hombres y los partidos políticos tienen un papel especial que desempeñar a ese respecto.

Contar con los hombres para promover la igualdad de género

Es un hecho cada vez más aceptado (por mujeres y hombres) que los hombres deben participar en las actividades parlamentarias destinadas a garantizar



Creación de un parlamento sensible al género

la igualdad de género. Esta aceptación es el resultado del cambio de las actitudes sociales y de la comprensión conexas entre el electorado de que las mujeres no pueden seguir siendo excluidas de la esfera política; de hecho, puede producirse una reacción política cuando las mujeres y las cuestiones de género son ignoradas por la élite política.

Por consiguiente, los hombres se unen cada vez más al grupo. Están copatrocinando iniciativas legislativas para garantizar que no haya discriminación, y algunos están incluso patrocinando esas iniciativas. Se ha designado a hombres para presidir o participar en los organismos de igualdad de género del parlamento. Se ha propuesto la introducción de cambios en las reglas del parlamento para exigir que tanto hombres como mujeres participen en todas las comisiones parlamentarias, incluidas las que se ocupan de la igualdad de género, con el fin de que todos los temas sean considerados desde una perspectiva de género (que, por definición, incluye las opiniones de los hombres).

Una iniciativa exitosa del fomento de la participación de hombres ha sido su inclusión en las actividades de divulgación para concienciar sobre las cuestiones de la igualdad de género. Los hombres han participado en las actividades conmemorativas del Día Internacional de la Mujer, han formado parte de las delegaciones que han participado en las reuniones anuales de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, y han participado en las visitas realizadas a lugares donde la discriminación era evidente y manifiesta.

Aumentar la responsabilidad de los partidos políticos en relación con la incorporación de la perspectiva de género

En general, los partidos políticos no son considerados como organizaciones abiertas y transparentes. A pesar de la retórica de estar abiertos a la participación de las mujeres, los partidos siguen siendo dominados por los hombres. Este hecho es importante, ya que los partidos políticos son cada vez más la forma dominante de organización

Costa Rica

Fomentar la experiencia en materia de género

La Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de Costa Rica está adscrita a la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa. Fue creada con la finalidad de que cumpliera los requisitos establecidos como parte de la planificación institucional de la Asamblea. El objetivo general de la Unidad es "promover, planificar, proponer, coordinar, orientar, fortalecer y dar seguimiento al proceso de incorporación de la perspectiva de género en todas las funciones de la Asamblea Legislativa, en cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado en pro de la equidad y la igualdad entre los géneros." Más concretamente, los objetivos de la Unidad son:

- Conformar una unidad técnica de género con una estructura organizacional, moderna y funcional para la incorporación de la perspectiva de género en todos los procesos de la Asamblea Legislativa;
- Coordinar y promover procesos de formación y sensibilización en materia de género dirigidos al personal legislativo y técnico-administrativo que permitan generar instrumentos prácticos para la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer legislativo.
- Promover y coordinar actividades para una planificación institucional que incorpore la perspectiva de género.
- Brindar una asesoría especializada en materia de género a todas las dependencias técnico-administrativas y legislativas para la incorporación de la perspectiva de género en sus procesos legislativos, y
- Crear estrategias de comunicación y coordinación con la sociedad civil y las instituciones que faciliten la participación social en la incorporación de la perspectiva de género en los diferentes procesos de la Asamblea Legislativa.⁵



política y el mecanismo mediante el cual mujeres y hombres pueden hacer avanzar un programa legislativo en favor de la igualdad de género.

La influencia de los partidos sobre los parlamentarios que desean llevar adelante un programa legislativo de igualdad de género es fundamental. La principal vía de que disponen las mujeres para participar en los partidos es formar parte de un "ala u organización de mujeres". Si bien esta estrategia tiene algunas ventajas, también puede aislar a las mujeres de los hombres. No obstante, los partidos están trabajando para formular una política de igualdad de género mediante la organización de seminarios y conferencias de expertos en la materia, y la creación de fuertes vínculos con instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales. Los partidos deben impulsar la introducción de modificaciones en sus estatutos y normas para asegurar la representación de las mujeres tanto en su composición como en los puestos de dirección de sus estructuras.

Las mujeres han tropezado con obstáculos para conseguir su participación igualitaria en el ejecutivo y las estructuras de decisión de los partidos políticos, bien porque los hombres las superan considerablemente en número, bien porque necesi-

tan recursos que no obtienen fácilmente. Además, tanto mujeres como hombres se enfrentan con frecuencia a dificultades para presentar propuestas legislativas sin el acuerdo de su partido, y pueden cargar con graves consecuencias si lo hacen, incluida la expulsión del partido. De hecho, algunas mujeres han debido permanecer en silencio en aras del consenso del partido.

Los partidos políticos rara vez adoptan la incorporación de la perspectiva de género como estrategia para tratar de alcanzar la igualdad de género de manera más amplia. A menudo se debe a la falta de recursos (tanto financieros como humanos), y de voluntad política. De hecho, algunos partidos opinan que no hay necesidad de adoptar prácticas de incorporación de la perspectiva de género. Sin embargo, otros partidos son más conscientes de la necesidad de la incorporación de esa perspectiva, y están más preocupados por la necesidad de garantizar el seguimiento y la evaluación de su labor al respecto. La necesidad de establecer redes de supervisión es una cuestión que requiere mucho más impulso y apoyo. Además, los partidos pueden adoptar planes generales de igualdad de género que incluyan estrategias claras sobre la incorporación de la perspectiva de género, y establecer comités especiales para supervisar su aplicación.

Apéndice 1

Metodología de la investigación

En 2008 se diseñaron tres conjuntos de cuestionarios tras la consulta efectuada a los parlamentarios y expertos en cuestiones relativas al género y el parlamento. Los cuestionarios estaban dirigidos a:

1. Las autoridades parlamentarias, a quienes se solicitó información sobre las políticas, los marcos y la infraestructura que pueden propiciar parlamentos inclusivos;
2. Los grupos (partidos) parlamentarios en el parlamento, a los que se solicitó información sobre los procesos de toma de decisiones y la inclusión en los grupos (partidos) parlamentarios, y
3. Los parlamentarios, a los que se solicitó información sobre sus opiniones y perspectivas en relación con la inclusión en los parlamentos.

Se recibieron un total de 95 respuestas de autoridades parlamentarias de 77 países. En la segunda encuesta participaron 71 grupos o partidos parlamentarios de 42 países, y en la tercera respondieron un total de 123 parlamentarios de 50 países. Respondieron a la encuesta un número aproximadamente igual de parlamentarios y parlamentarias (para más información véase *infra* "Perfiles de los entrevistados").

Las respuestas a las encuestas fueron introducidas en una base de datos en línea creada con la ayuda de *Transmachina*, empresa sueca de consultoría tecnológica a través de Internet, esta base de datos se publicó en www.gender-parliaments.org.

Además de los cuestionarios, se realizaron entrevistas a parlamentarios y parlamentarias de todas las regiones del mundo. Muchas de estas entrevistas se llevaron a cabo como parte de estudios monográficos nacionales elaborados entre 2009 y 2010. Se seleccionó a los países atendiendo a las recientes innovaciones introducidas en la práctica parlamentaria nacional y a las nuevas prácticas óptimas adoptadas. Se preparó un informe regional por cada región del mundo. Se prepararon también estudios monográficos:

África

- Rwanda
- Sudáfrica

América Latina

- Argentina
- Bolivia
- Costa Rica
- México
- Perú

Asia-Pacífico

- Australia
- Camboya
- Malasia
- Viet Nam

Estados Árabes

- Jordania
- Túnez

Europa

- Bélgica
- España
- Suecia

Los estudios monográficos, elaborados sobre la base de la realización de visitas al (y la observación del) parlamento y la celebración de reuniones con una amplia gama de partes interesadas, incluidos parlamentarios, personal de la administración parlamentaria y (en algunos casos) representantes de la sociedad civil, tenía por objeto:

- Identificar las principales formas para incorporar la perspectiva de género en el parlamento, es decir, las vías a través de las cuales puede escucharse una perspectiva de igualdad de género, o un foro donde las parlamentarias pueden examinar cuestiones de interés mutuo, incluidas las comisiones parlamentarias (es decir, aquellas especializadas en la igualdad de género), grupos parlamentarios de mujeres, capacidad de investigación, iniciativas de presupuesto con una perspectiva de género, debates en sesión plenaria, enlace con la sociedad civil, etc.

- Describir cómo es un parlamento sensible al género, incluidas todas las medidas relativas a infraestructuras especiales, tales como salas de lactancia o guarderías, asignación de presupuesto para cuestiones de género, revisión de los horarios de las sesiones para conciliar las obligaciones familiares de los parlamentarios, y empleo de un lenguaje no sexista/sensible al género.
- Tratar de investigar las reglas, prácticas y costumbres no escritas que pueden ser discriminatorias, por ejemplo los clubes para hombres, el acoso, el lenguaje, la exclusión, etc.
- Analizar la manera en que el parlamento lleva a cabo la incorporación de la perspectiva de género, identificando casos de buenas prácticas y poniendo de relieve los problemas que deben solucionarse.

Notas finales

1. Definiciones tomadas de la Oficina Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer de las Naciones Unidas, el PNUD y la UNESCO, según figuran citadas en la publicación del PNUD, *Quick Entry Points to Women's Empowerment and Gender Equality in Democratic Governance Clusters*, Nueva York, 2007, y de la UIP, *Igualdad en la Política. Un Estudio sobre Mujeres y Hombres en los Parlamentos*, Ginebra 2008
2. Fuente: Estudio monográfico, Rwanda
3. Véase *Cambodia-Canada Legislative Support Project*, febrero de 2003, "The Key Steps of Gender Analysis of Legislation"
4. Fuente: Estudio monográfico, México
5. Fuente: Estudio monográfico, Costa Rica

Imágenes de referencia

Todas las imágenes son © AFP y UIP excepto:

Portada: imagen inferior © photostream de la Comisión de educación y trabajo de la Cámara de Representantes (EE. UU.)

Está prohibido reproducir, almacenar en un sistema de recuperación o transmitir esta publicación parcial o totalmente, de cualquier forma y por cualquier medio – electrónico, mecánico, mediante fotocopiado, grabación o por otros medios cualesquiera – sin autorización previa de la Unión Interparlamentaria. Se aceptan solicitudes para obtener el derecho de reproducir o traducir este trabajo o partes del mismo; dichas solicitudes deben ser enviadas a la Unión Interparlamentaria.

Unión Interparlamentaria
5 Chemin du Pommier
CH - 1218 Le Grand-Saconnex/Ginebra
Suiza

Teléfono: +41 22 919 41 50
Fax: +41 22 919 41 60

E-mail: postbox@mail.ipu.org
Sitio Internet: www.ipu.org

Layout: Julian Knott
Traducción: Patrocinio López Herrera
Impreso por Imprimerie Courand et associés, Francia



Unión Interparlamentaria

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

Teléfono: + 41 22 919 41 50
Fax: + 41 22 919 41 60
Correo-e: postbox@mail.ipu.org
www.ipu.org

Oficina del Observador Permanente de la UIP ante las Naciones Unidas

Unión Interparlamentaria
220 East 42nd Street – Suite 3002
Nueva York, N.Y. 10017
Estados Unidos de América

Teléfono: +1 212 557 58 80
Fax: +1 212 557 39 54
Correo-e: ny-of_ce@mail.ipu.org



ISBN 978-92-9142-500-6



9 789291 425006 >