

ESPACIOS ORGANIZACIONALES PARA LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL PODER LEGISLATIVO: UN PANORAMA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ana Laura Rodríguez Gustá

Escuela de Política y Gobierno,
Universidad Nacional de San Martín
ana_laura_gusta@yahoo.es

RESUMEN

La transformación de las dinámicas institucionales en el seno del Poder Legislativo como fruto de acciones de legisladoras ha recibido escasa atención empírica. A fin de comenzar a llenar este vacío, este artículo analiza los espacios organizacionales promovidos por las legisladoras para avanzar una agenda legislativa en temas de mujeres. Con base en evidencia empírica de los poderes legislativos de 18 países se identificó en qué medida estos espacios implican nuevas formas de realizar la labor legislativa. En concreto, se aplicaron las categorías de innovación organizacional de Cabrero Mendoza y Arellano Gault (1993) – innovación funcional, estructural, del comportamiento y relacional – para analizar las comisiones legislativas de asuntos de mujeres/igualdad de género de última generación, las bancadas femeninas, las unidades para la transversalización de género y los grupos mixtos, conformados por legisladoras y activistas del movimiento de mujeres. Como hallazgos principales, se identificó que las acciones colectivas de las legisladoras, en el marco de estos espacios organizacionales, producirían poderes legislativos más abiertos a sus grupos representados. Asimismo, con estos espacios emergen redes complejas entre el Poder Legislativo y la sociedad, y este poder del estado es parte de un entramado más amplio en favor de la igualdad de género.

PALABRAS CLAVES: innovación organizacional; género y política; Poder Legislativo.

ABSTRACT

The transformation of the legislative institutional dynamics as a result of the actions of female legislators has received little empirical attention. In order to start filling this gap, this paper analyses the organizational spaces promoted by female legislators to advance a legislative agenda on women's issues. Based on empirical evidence of the legislatures of 18 countries, we identified to what extent these organizational spaces involve new ways of doing legislative work. The categories of organizational innovation of Cabrero Mendoza and Arellano Gault (1993) -- functional, structural, behavioural and relational innovation - - were applied to analyse the legislative affairs commissions of women / equality of last generation, women's caucuses, technical units for gender mainstreaming, and mixed groups (made up of legislators and activists of women's movement). One first main finding is that the collective actions of the legislators, in the context of these organizational spaces, produce legislative powers more open to their constituencies. Also, these spaces bring about complex networks between the legislature and society, and this state power is part of a broader framework favouring gender equality.

KEYWORDS: organizational innovation; gender and politics; Legislative Power.

RESUMO

A transformação da dinâmica institucional dentro da legislatura como resultado das ações dos legisladores tem recebido pouca atenção empírica. A fim de começar a preencher esta lacuna, este artigo analisa os espaços organizacionais promovidas por parlamentares do sexo feminino para fazer avançar uma agenda legislativa sobre as questões de mulheres. Com base na evidência empírica das legislaturas dos 18 países identificou-se até que ponto estas áreas envolvem novas formas de fazer o trabalho legislativo. Especificamente, as categorias de inovação organizacional de Cabrero Mendoza e Arellano Gault (1993) -inovação funcional, estrutural, comportamental e relacional- foram aplicadas para analisar as comissões de assuntos legislativos de mulheres/igualdade de género de última geração, os caucus de mulheres, as unidades da integração da dimensão de género, e grupos mistos compostos por legisladoras e ativistas do movimento de mulheres. Como principais resultados, identificou-se que as

ações coletivas das legisladoras, no âmbito desses espaços organizacionais, produziriam legislaturas mais abertas aos seus grupos representados. Além disso, nesses espaços surgem redes complexas entre a legislatura e a sociedade, e este poder do Estado é parte de um quadro mais amplo em favor da igualdade de gênero.

PALAVRAS-CHAVE: inovação organizacional; gênero e política; O poder legislativo.

1. Introducción

A partir de la creciente presencia de mujeres en los cuerpos legislativos nacionales de América Latina y el Caribe, un abundante *corpus* de investigaciones ha examinado cómo legislan y en qué legislan las mujeres una vez que acceden al parlamento. La premisa de estas investigaciones, muchas de ellas asociadas con el estudio de las consecuencias de la adopción de cuotas electorales en varios países de la región (véase, por ejemplo, Archenti y Tula, 2008; Ríos Tobar, 2008), es que las mujeres que resultan electas tendrían preferencias temáticas asociadas con asuntos de igualdad. En particular, se ha buscado determinar si las mujeres actúan en pos de una agenda de derechos de mujeres, de igualdad de género y/o de “intereses” de mujeres mediante iniciativas legislativas, votaciones y declaraciones públicas. Este fenómeno, denominado representación *sustantiva* de mujeres, implica que dada una masa crítica de legisladoras, es más probable la conformación de una agenda vinculada a tópicos de igualdad e, incluso, un estilo propio de hacer política a fin de avanzar esta agenda (Franceschet y Piscopo, 2008).

En grandes trazos, la evidencia empírica disponible sobre el Poder Legislativo en la región muestra que la incorporación de un mayor número de legisladoras trajo consecuencias sobre la valoración de las capacidades políticas de las mujeres (en asociación con su presencia de mujeres en cargos de autoridad) y sobre las temáticas legislativas. A título ilustrativo, por ejemplo, un estudio comparado de Schwindt-Bayer (2010) muestra que, en varios legislativos de América Latina, las mujeres que resultan electas trabajan activamente en la promoción de una agenda de género. En tal sentido, promueven iniciativas que abrevan en intereses de mujeres, posicionan temas de género

en los debates políticos, participan de comités de asuntos de mujeres y se proclaman como legítimas representantes de las mujeres e intérpretes de sus necesidades.

Con todo, la transformación de las dinámicas políticas y procedimentales en el seno del cuerpo legislativo como fruto de las acciones concertadas entre legisladoras ha sido un asunto menos indagado empíricamente y que, además, ha suscitado un menor debate teórico. Generalmente, el enfoque teórico-metodológico privilegia un análisis de las relaciones de género a partir del agregado de información de los perfiles y las acciones individuales de las legisladoras y la comparación con sus pares masculinos. La identificación y examen de espacios colectivos ha sido menos común y es más reciente (véase, por ejemplo, Araujo y Salem, 2010; González y Sample, 2010; Piscopo, 2014; Rodríguez Gustá, 2011).

Concomitantemente, investigaciones panorámicas y estudios de caso han identificado que el Poder Legislativo no ha escapado a una matriz patriarcal que coloca a las mujeres en una posición de desventaja en recursos respecto de sus pares masculinos. Schwindt-Bayer (2010) habla de “legislaturas masculinizadas”. Una vez que las mujeres acceden a la legislaturas, comienzan procesos de inclusión parcial y condicionada (Astelarra, 2004) puesto que no está garantizada una igualdad *de facto*. Se despliegan, así, ventajas políticas concretas para los legisladores varones y se evidencian procesos de marginalización de las mujeres (Marx y Borner, 2011; Schwindt-Bayer, 2010), al punto que algunos estudios sugieren que el Poder Legislativo es una institución *generizada* (Borner *et al.*, 2009). La presencia de mujeres entre las autoridades de las cámaras es escasa, usualmente ocupan presidencias de comisiones que no son de “cabecera”, y sus temáticas, si bien son valoradas, están menos jerarquizadas que las temáticas en las que predominan las iniciativas de los varones (presupuesto, hacienda, infraestructura). La consecuencia de ello es que los contextos institucionales influyen en cómo y bajo qué circunstancias la presencia femenina “hace una diferencia” en materia de una agenda de igualdad (Dahlerup, 2005; Lois y Diz, 2006; Jones, 2009). Según Schwindt-Bayer (2010), los avances en términos de representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en la región estarían opacados por un “entorno legislativo” que obstruye su pleno ejercicio del poder político.

Dado este estado de situación, una forma de revertir la desigualdad institucional es la creación de nuevos espacios organizacionales para gestionar los intereses comunes de

las legisladoras. Esto abre la posibilidad de entender al Poder Legislativo como una organización susceptible de reconfiguración más que como una entidad estática. El abordaje organizacional aparece, entonces, como una vía idónea para examinar las consecuencias de una mayor presencia de mujeres y su impacto en los procedimientos y las prácticas políticas desplegadas en el propio accionar del cuerpo legislativo (Rodríguez Gustá y Madera, 2014).

A la luz de las teorías feministas de las organizaciones (Acker, 2006), las formas de acción colectiva por parte de mujeres podrían iniciar procesos de transformación institucional (Hearn, 2000; Ferree y Hess, 2000), al facilitar que las legisladoras traduzcan sus preferencias políticas en acciones concretas y que sus temas de agenda sean jerarquizados en el debate político y resulten aprobados. Al acceder a sus cargos legislativos, las mujeres se insertan en una organización cuyos fines, estructura y formas de funcionamiento básico ya están predeterminados, con su propia lógica de acción, tradiciones, símbolos y creencias. Pero como toda construcción social organizada, el Poder Legislativo es susceptible de transformaciones incluso a partir de las prácticas cotidianas. En esta dirección, además de llenar un vacío empírico, el estudio de los espacios organizacionales que permiten la acción colectiva de las legisladoras es significativo desde el punto de vista normativo.

Desde un ángulo propiamente analítico, argumentamos que se trata de innovaciones organizacionales, tanto en lo formal-institucional, como en lo político y en la articulación político-social del Poder Legislativo. Ante las dificultades encontradas en el Poder Legislativo para traducir preferencias en leyes, las mujeres se ven inducidas a entablar modalidades de relación novedosas entre sí y con su contexto. En consecuencia, aquí se investigan los diversos espacios organizacionales que adoptan las legisladoras, una vez en sus funciones, a fin de profundizar la presencia de intereses de género en la agenda parlamentaria y dialogar con sus constituyentes y pares masculinos. En concreto, examinamos las comisiones legislativas de asuntos de mujeres/igualdad de género de *última generación*, las bancadas femeninas, las unidades para la transversalización de género y los grupos mixtos de legisladoras y activistas del movimiento de mujeres. Las preguntas de investigación son: ¿cuáles son las características más relevantes de estos espacios organizacionales?; ¿cómo se diferencian entre sí y de qué manera implican nuevas formas de realizar la labor legislativa?

Metodológicamente, se relevó información de los poderes legislativos nacionales de 18 países de América Latina y el Caribe cruzando diferentes fuentes de información (materiales publicados, reglamentos y procedimientos, y entrevistas cualitativas en profundidad a legisladoras, asesoras y activistas del movimiento de mujeres; véase el Anexo metodológico).

2. Los espacios organizacionales y sus características innovadoras

A fin de presentar las características principales de los cuatro espacios organizacionales mencionados y discutirlos a la luz de la sociología de las organizaciones, consideramos útil retomar la definición de Cabrero Mendoza y Arellano Gault (1993) quienes definen a las innovaciones como aquellas prácticas sociales que modifican algunos de los siguientes aspectos: a) las cualidades funcionales (nuevas actividades con nuevos métodos), b) las cualidades estructurales (nuevas estructuras y formas organizacionales), c) las cualidades del comportamiento (modificaciones en las actitudes, los valores y las conductas) y, finalmente, d) las cualidades relacionales (renovación de roles y relaciones entre sujetos). Estas distinciones permiten examinar cómo es que innovan, específicamente, las legisladoras. En la práctica, estas distinciones se entremezclan, pero ofrecen un conjunto de categorías para ordenar las dinámicas relevadas en esta investigación.

Comisiones legislativas de segunda generación

Las comisiones legislativas de asuntos de mujeres, igualdad o equidad de género (denominación que varía según el país) son estructuras que conforman parte del funcionamiento regular de los cuerpos legislativos nacionales, puesto que los mismos organizan su labor en subunidades para tratar iniciativas de ley, dar curso a diversos debates y mantener espacios de intercambio con actores políticos y sociales. Si bien las comisiones que han dado tratamiento a temas de género son de larga data, las comisiones seleccionadas por este estudio son de 'segunda generación'. Estas comisiones, con intereses más específicos en la igualdad de género propiamente dicha, han sido creadas en los últimos años. Algunas de ellas, como las de Argentina, Colombia y Uruguay, son el resultado de iniciativas promovidas por las bancadas

femeninas. En la región, existen ocho comisiones emblemáticas en este sentido (véase la tabla 1).

Tabla 1. Comisiones de segunda generación emblemáticas en la región

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

Fuente: elaboración propia.

La innovación funcional es el aspecto más significativo de estas comisiones. En efecto, estas comisiones tienen jurisdicción temática específica en materia de género y su mandato excluye otros tópicos sociales como niñez, infancia, adolescencia, tercera edad. En consecuencia, el tratamiento dado a los temas de igualdad de género no se diluye entre otras materias sociales –lo que es común en aquellas comisiones donde el género es parte de una agenda más amplia usualmente vinculada con materias sociales en general. Adicionalmente, el marco de las atribuciones de la comisión responde al moderno lenguaje de derechos humanos de mujeres y no simplemente a visiones *maternalistas*. En efecto, la mayor innovación funcional es la de haber valorizado la perspectiva de derechos humanos de mujeres como eje de trabajo del Poder Legislativo. No es por azar, por ejemplo, que en Brasil la Senadora Emilia Fernández elevara para su aprobación una propuesta de creación de una Comisión de Derechos Humanos y Cuestiones de Género en la Cámara Alta (Lobo, 2003), lo que no fue exitoso.

Dada la introducción de un nuevo enfoque para la consideración legislativa de los problemas sociales de las mujeres, el mayor logro de las comisiones ha sido la sanción de iniciativas que responden a las dos estrategias planteadas en la Plataforma de Acción

de Beijing, el empoderamiento de las mujeres y la transversalización de género en el Estado. Así, se ha avanzado significativamente en leyes de igualdad, en presupuestos con enfoque de género y en leyes de violencia de género integrales.

En cuanto a las innovaciones estructurales, podría subrayarse la coordinación interinstitucional promovida por estas comisiones, especialmente con los organismos rectores en derechos de mujeres del Poder Ejecutivo. A modo de ejemplo, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados de México conformó una Mesa Interinstitucional de Presupuestos hacia la Igualdad de Género con organismos de la Administración Pública, destacándose la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Egresos, el Instituto Nacional de las Mujeres y las comisiones de Cuenta Pública. La Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados del Paraguay promovió la firma de un acuerdo por parte de los tres poderes del estado para la elaboración de una Ley Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. La Comisión de la Mujer de Costa Rica participó de la creación de una red de unidades de todas las instituciones del estado en materia de género, logrando posicionar la agenda legislativa como un instrumento para el cumplimiento de la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género. Además, cuenta con la presencia de una funcionaria permanente del Instituto Nacional de las Mujeres para el trabajo mancomunado con la comisión. Finalmente, si bien todas las comisiones legislativas tienen potestad para realizar audiencias, pedidos de informe, entre otros mecanismos de trabajo, las comisiones de género emplean en forma muy frecuente el trabajo con actores extra parlamentarios –organismos de cooperación técnica y organizaciones sociales– al punto que la labor en red es visualizada como parte de un *modus operandi* cotidiano.

Estas comisiones, no obstante, tienen como limitaciones su naturaleza formal y, por ende, la necesidad de ajustar su dinámica de trabajo a los reglamentos formales del Poder Legislativo, lo cual limita innovaciones culturales y simbólicas –comportamentales y relacionales. Como argumentamos, estos cambios son más propios de las bancadas femeninas y de los grupos mixtos (véase la tabla 2 por un resumen comparativo general).

Bancadas femeninas

En América Latina y el Caribe existen ocho bancadas femeninas que son un agrupamiento de legisladoras en ejercicio de su mandato. Generalmente, estas bancadas incorporan a las suplentes con el fin de avanzar en una agenda de género.

Su característica más saliente es la de innovar en las cuatro cualidades anteriormente señaladas. En lo estructural, las bancadas se constituyen como espacios multipartidarios e ideológicamente plurales, puesto que son el fruto de la voluntad política expresa de las legisladoras para establecer alianzas que trasciendan fronteras partidarias en pos de una agenda legislativa a favor de la igualdad. Conformadas exclusivamente por legisladoras, al pensarse como un espacio propio de mujeres¹, son de acceso abierto para toda legisladora interesada en participar, sin barreras para su integración. En lo funcional, la mayor novedad está dada por el armado de una “agenda de género” propiamente dicha, estableciendo acuerdos mínimos y prioridades para la actuación legislativa.

¹ Una excepción es el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres del Ecuador que, al incorporar a las autoridades de las comisiones de la Asamblea Nacional en su funcionamiento, incluye, de hecho, a legisladores.

Tabla 2. Dimensiones de las innovaciones promovidas por las manifestaciones organizativas de legisladoras

	Cualidades funcionales	Cualidades estructurales	Cualidades del comportamiento	Cualidades relacionales
Comisiones de mujeres/equidad de género	Mayor especialización y diferenciación funcional Nuevas perspectivas cognitivas (derechos humanos de mujeres)	Renovación de antiguas estructuras/creación de subunidades Coordinación interinstitucional amplificada		
Bancadas femeninas	Noción de “agenda de género”	Espacios interpartidarios y plurales, sin precedentes en su grado de institucionalizados	Identificación de intereses comunes más allá de diferencias ideológicas Respaldo a liderazgos femeninos	Prácticas políticas de <i>accountability</i>
Unidades técnicas para la transversalización de género	Nuevas perspectivas cognitivas (transversalización de género)	Estructura enteramente nueva (elevada incidencia técnica esperada) Renovación en vínculos entre <i>staff</i> técnico y político		
Grupos mixtos			Respaldo a liderazgos femeninos Apoyo activo a legisladoras	Definición conjunta de agendas de género Lobby, difusión de actividades

Fuente: elaboración propia. Los casilleros vacíos tienen que ver con la ausencia de evidencia significativa.

Tabla 3. Bancadas femeninas vigentes, por país y año de creación

País	Bancada	Fecha
Bolivia	Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL)	1998
Brasil	Bancada Femenina	1988
Chile	Bancada Transversal de Mujeres (Diputados)	
Ecuador	Grupo Parlamentario por los Derechos de la Mujeres	2009
El Salvador	Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM)	2005
Perú	Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP)	2006
República Dominicana	Grupo parlamentario bicameral por la igualdad de género y los derechos de las mujeres	2012
Uruguay	Bancada Bicameral Femenina	2005 ^a

Fuente: elaboración propia.

Notas: ^a Originalmente creada en 2000 como Bancada Femenina.

En lo funcional, las bancadas han promovido nuevos mecanismos de trabajo, que si bien no se plasman en procedimientos formales, son compartidos por las legisladoras. A modo de ejemplo, Johnson (2014) indica que la Bancada Bicameral Femenina en Uruguay desarrolló la estrategia de seleccionar las comisiones más proclives a su agenda para asegurarse la aprobación de iniciativas de interés. La bancada femenina del Brasil (*Lobby do Botton*) logró la tramitación de iniciativas relativas a asuntos de igualdad de género impidiendo, por ejemplo, que sea designado un *relator* adverso cuando un proyecto de esta naturaleza es enviado de una Cámara a otra (Marx, Borner y Caminotti, 2007)².

Otro rasgo central es la innovación relacional. Las bancadas han traído nuevas formas de hacer *lobby* político (Bruera y González, 2006), al desplegar estrategias de trabajo cuya característica fundamental es una intensa articulación con actores estatales, políticos y sociales. Esto permite confeccionar una agenda de género y realizar actividades de difusión y divulgación, por lo que mantienen lazos de sinergia y complementariedad con actores de múltiples orígenes. Además, han introducido prácticas a fin de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, ofreciendo la bancada uruguaya un ejemplo emblemático mediante la presentación pública de lo actuado cada ocho de marzo.

² Un *relator* es un legislador o legisladora que tiene la función de estudiar y manifestar su parecer con un proyecto de ley y puede facilitar o bien obstaculizar su tratamiento del mismo. Los *relatores* son designados por el Presidente de la Comisión, como resultado de una negociación política previa.

Sin afán de ser exhaustivo, las innovaciones relacionales se traducen en la formalización de compromisos con diversos actores estatales, la conformación de redes de apoyo y de cooperación con organizaciones de la sociedad civil, la consolidación de vínculos con mujeres políticas y el trabajo mancomunado con organismos de cooperación técnica internacional. A título ilustrativo, es posible mencionar que el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres (Ecuador) promovió la firma de convenios con varias organizaciones. En septiembre de 2010, en una “carta de compromiso”, llevó a una coalición entre este Grupo Parlamentario, la Asociación de Municipalidades del Ecuador, la Asociación de Mujeres Municipalistas del Ecuador, la Asociación de Mujeres de Juntas Parroquiales del Ecuador y la Red de Mujeres Viceprefectas del Ecuador, con la finalidad de garantizar la promoción, protección y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Por su parte, UMPABOL (Bolivia) mantuvo un encuentro de coordinación con el equipo jurídico del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades para la firma de un acta conjunta a fin de promover acciones de respeto a los derechos de las mujeres. En tanto, en Perú, la Mesa de Mujeres Parlamentarias realizó un acuerdo con el Movimiento Manuela Ramos para dar seguimiento a los debates sobre derechos de mujeres, impulsando una Red de Apoyo y cooperación con la Mesa. UMPABOL (Bolivia) firmó acuerdos con el grupo “Articulación de mujeres por la equidad y la igualdad”, para llevar adelante el proyecto “Escuela de fortalecimiento al ejercicio legislativo de las assembleístas plurinacionales y departamentales”. La bancada femenina de Brasil tiene asiduos vínculos con el Foro Nacional de Instancias de Mujeres de los partidos políticos, creado en 2006 como espacio multipartidario que convoca a las mujeres de 16 partidos políticos.

En términos comportamentales, se ha identificado prácticas fluidas e informales que sustentan relaciones de respeto mutuo en ambientes culturalmente masculinos y, en casos como El Salvador, de contextos políticos altamente divididos y conflictivos. Cabe recuperar la siguiente apreciación por parte de una diputada brasileña:

“Una escena muy interesante de cuando yo recién llegaba aquí, fue cuando un diputado le faltó el respeto públicamente en el plenario a una diputada mujer. La ofendió con palabras de bajo nivel, la agredió profundamente en forma verbal. Y, sin hacer ningún alboroto, nos reunimos y tuvimos una postura bastante interesante, solidaria, en el plenario de la Cámara. Esto muestra un *feeling* de las

mujeres, porque no hizo falta ni siquiera que se las convocara. Las mujeres fueron saliendo de sus gabinetes y fueron llegando al plenario, en solidaridad con nuestra compañera” (testimonio citado en Marx, Borner y Caminotti, 2007, p. 266).

En suma, las bancadas permiten traer comunión de intereses en torno a una agenda mínima en derechos de mujeres, sin obviar las divisiones ideológicas y las propias diferencias políticas entre legisladoras que muchas veces introducen tensiones en este tipo de espacio multipartidario. Asimismo, otra tensión que emerge a propósito de estas bancadas, en términos de una senadora argentina, es la “solidaridad de los afectos” versus la “solidaridad estratégica”, puesto que la primera no debería ser prioritaria respecto de la segunda.

Unidades técnicas para la transversalización de género

Las unidades técnicas para la transversalización de género presentan una estructura formal oficialmente reconocida por el organigrama legislativo. Su propósito es impulsar la adopción de una perspectiva de género en la estructura y la dinámica legislativa así como en las propias iniciativas de ley. Son de más reciente creación y todavía son escasas ya que se reducen a cuatro experiencias en la región: Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua (véase la tabla 4). Estas unidades están conformadas exclusivamente por personal técnico (usualmente permanente) y no por legisladoras o legisladores. Su función es asistir a legisladores y legisladoras en la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en sus iniciativas. Son consideradas fundamentales a fin de brindar herramientas para avanzar en la transversalización de género, pero, dada su naturaleza técnica, no tienen la potestad de promover iniciativas de ley, ya que no son actores electos por la ciudadanía.

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

Nombre	País	Año de inicio	Otras características
Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa (UTIEG)	Costa Rica	2007	Promovida por la Comisión de la Mujer y agencias del Sistema de las Naciones Unidas Adscripta a la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa
Unidad Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional	Ecuador	2009	Iniciativa del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres Apoyo de agencias del Sistema de las Naciones Unidas
Unidad de Género Institucional (UGI)	El Salvador	2012	Iniciativa del Grupo Parlamentario de Mujeres Apoyo de agencias del Sistema de las Naciones Unidas
Unidad Técnica de Género (UTG)	Nicaragua	2008	Dependiente de la Presidencia de la Asamblea Nacional Apoyo de agencias del Sistema de las Naciones Unidas

Fuente: elaboración propia.

Estas unidades sobresalen por su innovación estructural y funcional. En lo funcional, estas unidades ofrecen apoyo técnico y asesoría para que prosperen las iniciativas de género para lo cual han generado protocolos de uso de lenguaje no sexista, análisis de impacto de género, guías para el uso de una perspectiva de género en las iniciativas de ley y en el presupuesto, e información estadística por sexo relevante en materia legislativa. Además se evidencian nuevas modalidades en los procesos de actuación legislativa al ofrecer capacitación y asistencia técnica continua para legisladores y legisladoras. Esto último es particularmente útil si algunos representantes desean incorporar una mirada de género en su trabajo pero no sepan cómo hacerlo –en especial

en materias erróneamente tipificadas como “neutras” en género como transporte, obras públicas, infraestructura, etc.

En términos estructurales, aunque aún se trata de experiencias incipientes, podemos señalar que la mayor innovación estaría dada por la propia transversalización de género que supone la coordinación con las comisiones para que tomen en cuenta el enfoque de género en todas sus actividades (legislación, representación y fiscalización).

Grupos mixtos

En último término, la investigación identificó la existencia de grupos mixtos cuyas innovaciones fundamentales se dan en los planos comportamentales y relacionales. Con el propósito de impulsar iniciativas en materia de igualdad de género, las legisladoras establecen alianzas con movimientos y organizaciones sociales, lo que ha dado origen a grupos mixtos de acción coordinada entre ellas y estos actores. Se trata de colectivos compuestos por parlamentarias, ex parlamentarias y activistas sociales que ejercen una significativa incidencia política en el cuerpo legislativo y tienen perduración en el tiempo. Aunque las posiciones asumidas por estos grupos no son vinculantes, contribuyen a instaurar una agenda legislativa de mujeres y, más en general, una agenda pública de igualdad de género. Son más comunes en América Central, con la excepción de Paraguay, y surgen en la década de 2000 con respaldo de la cooperación internacional.

Estos grupos constituyen verdaderas estructuras de intermediación entre el estado y la sociedad y colaboran en la redefinición del campo de las políticas públicas de género. Aglutinan a mujeres de diferentes sectores políticos, destacándose su naturaleza plural y multisectorial. Los grupos mixtos han construido alianzas estratégicas con grupos de mujeres políticas, con centros académicos y, centralmente, con organismos de cooperación internacional (destacándose las agencias del Sistema de las Naciones Unidas) a fin de impulsar actividades de formación e incidencia legislativa y electoral. Dada su naturaleza, las estrategias de estos grupos son, esencialmente, relacionales y de sensibilización política y creación de conciencia.

De hecho, estos grupos sobresalen, primordialmente, por los logros derivados de sus exhaustivos trabajos de formación e información, creación de conciencia ciudadana y partidaria, y movilización para la instalación de una agenda de género. Muchos de estos

logros deben ser valorados en términos de *procesos* de transformación política más que resultados materiales concretos. A título ilustrativo, por ejemplo, en El Salvador, ASPARLEXSAL ha realizado actividades de sensibilización política a fin de incorporar cuotas de género en la reforma electoral de dicho país. Análogamente, en Panamá, APARLEXPA dirige sus acciones hacia la reglamentación de la ley de cuotas y la promoción de la paridad política. En El Salvador y en Panamá, ambos grupos realizan actividades de formación para mujeres políticas. Asimismo, la formación de mujeres políticas es un aspecto clave para la Articulación Parlamento Mujer de Paraguay, un grupo que procura capacitarlas en sus habilidades de negociación y cabildeo, en teoría política y de género, en el desarrollo de estrategias que faciliten su acceso a las estructuras de poder.

3. A modo de cierre

A fin de consolidar una agenda que avance los derechos de las mujeres, las estructuras legislativas heredadas resultan insuficientes. Las legisladoras están activas en la delimitación de temas de agenda pero también en la construcción de espacios formales e informales para avanzar su agenda. Los espacios organizacionales identificados modifican patrones de actuación diferentes. Tomadas conjuntamente, estos cuatro espacios promovidos a partir de la presencia de legisladoras amplían la agenda e introducen nuevas prácticas políticas para la labor legislativa. Entre ellas, se destaca la renovación entre los vínculos entre el Poder Legislativo y la sociedad, mediante la instauración de procesos de interlocución y rendición de cuentas. Así, parecerían emerger nuevas redes institucionales de labor mancomunada y nuevas modalidades de identificar temáticas legislativas y confeccionar agendas.

Estas innovaciones hacen aparente dos fenómenos. En primer lugar, que la presencia de mujeres está transformando el funcionamiento interno del Poder Legislativo y su vinculación más amplia con la sociedad. Por cierto, estas innovaciones ocurren por los obstáculos que enfrentan las legisladoras al momento de ejercer plenamente sus cargos. Las acciones colectivas de las legisladoras parecerían producir poderes legislativos más abiertos a sus grupos representados. Se han transformado los medios para las actividades de legislación, representación y fiscalización, al menos en sus temáticas de interés.

En segundo lugar, los cuatro espacios organizacionales muestran que emergen redes complejas en el seno del Poder Legislativo y donde este poder es un nodo fundamental de un entramado más amplio. Visualizamos así la existencia de patrones específicos para el ejercicio del poder político por parte de mujeres ligados a acciones colectivas de legisladoras que, muchas veces, implican lazos más allá de las divisiones partidarias y conforman nuevas estructuras de las cuales los partidos políticos son una parte más.

Referencias

- Acker, J. (2006). Inequality Regimes: Gender, Class and Race in Organizations. *Gender & Society*. Vol. 20, No. 4, pp. 441-464.
- Araujo, M.F. y Salem, T. (2010). *La Banca de la Mujer, un espacio necesario*. Ponencia presentada en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio.
- Archenti, N. y Tula, M.I. (2008). *Mujeres y política en América Latina: Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo No. 57. Santiago de Chile: CEPAL
- Borner, J.; Caminotti, M.; Marx, J.; y Rodríguez Gustá, A.L. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD y Prometeo Libros.
- Bruera, S. y González, M. (2006). *Las mujeres y el poder. Aprendiendo de las prácticas políticas de las mujeres*. Montevideo: Red 12 URB-AL, Diputación de Barcelona, Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat, Secretaría de la Mujer-IMM, y REPENM.
- Cabrero Mendoza, E. y Arellano Gault, D. (1993). Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica. *Gestión y Política Pública*. Vol. 2, No. 1, pp. 59-86.
- Dahlerup, D. (2005). *The theory of a «critical mass» revisited*. Ponencia presentada en el Annual Meeting of the American Political Science Association. Washington. Septiembre.

- Ferree, M. Marx y Hess, B.H. (2000). *Controversy and Coalition: The New Feminist Movement across Three Decades of Change*. Nueva York: Routledge.
- Franceschet, S. y Piscopo, J.M. (2008). Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*. Vol. 4, No. 3, pp. 393–425.
- González, K. y Sample, K. (2010). *Muchos modelos, un objetivo: Experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) e Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).
- Hearn, J. (2000). On the Complexity of Feminist Intervention in Organizations. *Organization*. Vol. 7, No. 4, pp. 609-624.
- Johnson, N. (2014). La bancada femenina en Uruguay: Un 'actor crítico' para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento. *América Latina Hoy*. No. 66, pp.145-165.
- Jones, M. (2009). Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard. *Comparative Political Studies* Vol. 42, No.1, pp. 56–81.
- Lobo, T. (2003). La gestión federal y la cuestión de género. Perspectivas de institucionalización. En Montañó, S.; Pitanguy, J. y Lobo, T. (comp.), *Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil*. Serie Mujer y Desarrollo No. 45. Santiago de Chile: CEPAL. Pp. 41-59.
- Lois, M. y Diz, I. (2006). ¿Qué sabemos sobre la presencia política de las mujeres y la toma de decisiones? Claves para un marco de análisis. *Política. Revista de Ciencia Política*. Vol. 46, otoño, pp. 37-60. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Públicos, Universidad de Chile.
- Marx, J. y Borner, J. (2011). *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.
- Marx, J.; Borner, J. y Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Montaño, S.; Pitanguy, J. y Lobo, T. (2003). *Las políticas públicas de género: Un modelo para armar. El caso de Brasil*. Serie Mujer y Desarrollo No. 45. Santiago de Chile: CEPAL.

Piscopo, J. M. (2014). *Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America*. Ponencia presentada en el International Political Science Association World Congress. Montreal.

Ríos Tobar, M. (2008). *Mujer y política: El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

Rodríguez Gustá, A.L. (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.

Rodríguez Gustá, A. L. y Madera, N. (2014). Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 23, No. 2, pp. 37-64.

Schwindt-Bayer, L.A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.

Anexo metodológico

Se rastreó información de los espacios organizacionales disponible en línea, con énfasis en los sitios parlamentarios. Se relevó, por ejemplo, los reglamentos de los cuerpos legislativos, las memorias anuales de las comisiones y de las bancadas, y la legislación del último año para conocer con más detalle los enfoques de las comisiones. Se codificó información organizacional básica de las comisiones (número de integrantes, sexo, período de mandato, sexo de sus autoridades).

Se realizaron entrevistas a legisladoras, asesoras e integrantes del movimiento de mujeres en los países seleccionados, llegando a veinte entrevistas en profundidad con los siguientes ejes: 1) actividades realizadas en las comisiones, bancadas, unidades técnicas y grupos mixtos, 2) temas de trabajo, 3) prácticas de labor parlamentaria, con especial énfasis en vínculos con otros poderes del estado y organizaciones sociales. Las

entrevistas fueron realizadas en forma personal y por Skype a interlocutoras específicamente seleccionadas por sus posiciones de autoridad y por su liderazgo en movimientos de mujeres y feministas.