

# Género y diversidad en las iniciativas legislativas de los Parlamentos de América Latina y El Caribe:

## Estudio de caso de 13 países

Martha Fabiola Zermeño Núñez Y Moisés Domínguez P.  
Consultores de Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la  
Equidad, EPADEQ, S. C., [www.epadeq.com.mx](http://www.epadeq.com.mx)



# Índice

**1.-** Introducción

**2.-** Incorporación de la perspectiva de diversidad en las iniciativas presentadas por las mujeres parlamentarias o tramitadas por las comisiones de género Antecedentes

**3.-** La diversidad en las iniciativas de mujeres

**4.-** La incorporación de la perspectiva de diversidad en las iniciativas de género.

**5.-** Incorporación de la perspectiva de género en las iniciativas impulsadas y desarrolladas por las Comisiones Específicas de Etnicidad, Juventud y Diversidad Sexual.

**6.-** A modo de cierre

GÉNERO Y DIVERSIDAD EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. ESTUDIOS DE CASO DE 13 PAÍSES

Martha Fabiola Zermeño Núñez Y Moisés Domínguez P.

Consultores de Estudios y Estrategias para el Desarrollo y la Equidad, EPADEQ, S. C.,  
[www.epadeq.com.mx](http://www.epadeq.com.mx)

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

## 1.- Introducción

Uno de los desafíos actuales más importantes en América Latina y El Caribe es construir una democracia basada en los principios de inclusión y pluralidad. El primero para avanzar en la igualdad social y el segundo para garantizar el respeto a la diversidad, lo cual se constituye en una necesidad social y política para la gobernabilidad democrática de los países de la región.

El avance hacia una democracia plural e incluyente implica reconocer la existencia de una sociedad diversa en la cual las necesidades e intereses de las personas y grupos que la integran son distintos, en razón a las múltiples pertenencias y condiciones que les permean como el sexo, el origen étnico-racial, la edad, la orientación sexual e identidad de género, el nivel socioeconómico, entre otras.

Precisamente uno de los rasgos distintivos de las democracias de la región es la multiplicidad de expresiones de grupos identitarios que demandan espacios de participación e incidencia en el ámbito público. Algunas de esas voces paulatinamente han tomado su lugar en el entramado institucional modificándolo para garantizar sus derechos, necesidades y demandas en condiciones de igualdad. Un ejemplo de ello lo constituyen las mujeres, quienes han venido accediendo a sitios de poder en diversas esferas de la vida pública de la región (lo que se manifiesta como) uno de los fenómenos que definen el nuevo rostro de la democracia latinoamericana” . (\*2)

Las mujeres forman parte de una variedad de actores colectivos que pugnan por la inclusión de sus demandas en la agenda pública. En varios casos, aquellas que se posicionan en el espacio público desde su condición de género promueven también la inclusión de las voces, intereses y demandas de otros grupos identitarios, pues reconocen la interconexión de las identidades de las personas y sus implicaciones políticas, económicas, sociales y culturales.

De este modo, desde hace varios años diversos grupos de mujeres en distintos espacios de participación social y política, han promovido el reconocimiento y la atención a las necesidades e intereses específicos de colectivos diversos, como condición para lograr una democracia que garantice la equidad en la participación política y en la toma de decisiones públicas.

En ese proceso de inclusión y pluralidad democrática, cobra relevancia la existencia de mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades en el acceso a puestos de representación, específicamente en los espacios de poder como son los parlamentos nacionales. Lo cual es un factor necesario, aunque no suficiente, para garantizar un cambio en los modos y fines de la política para que sea favorable a los grupos que representan.

Con esa tarea, además de la mayor participación de los distintos grupos identitarios en los espacios parlamentarios, se requiere que los resultados del trabajo legislativo se reflejen en el reconocimiento legal e institucional de esa diversidad y en generación de marcos jurídicos que garanticen la igualdad sustantiva en el ejercicio de los derechos y las oportunidades de todas las personas.



(\*2): Ver: [http://www.amnypdelsur.com.ar/equidad\\_generoenparlamentos.html](http://www.amnypdelsur.com.ar/equidad_generoenparlamentos.html)

En este sentido, el proceso de profundización de la democracia incluyente y plural requiere transversalizar la perspectiva de diversidad (\*3) en espacios como el legislativo, por medio de la inclusión de las voces, intereses y derechos de los diferentes grupos identitarios en las iniciativas legislativas promovidas, con el fin de avanzar en el cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación.

Para entender la etapa del proceso en que se encuentra este proceso de inclusión de la diversidad y de la pluralidad, en la actualidad se dispone de un volumen considerable de información, acerca del acceso de las mujeres a puestos de representación y toma de decisiones en América Latina y el Caribe, principalmente en lo que corresponde al sistema de cuotas. Diversos organismos multilaterales y no gubernamentales ofrecen información sistematizada y reciente al respecto, así como en lo concerniente a las iniciativas impulsadas en pro de una mayor igualdad de género.

En contraste, la información acerca de otros colectivos identitarios en su mayor parte se encuentra dispersa, con excepción del movimiento indígena, del cual se cuenta con mayor disponibilidad de información relacionada con iniciativas vinculadas a su propuesta política que abarca asuntos como autonomía territorial, control sobre los recursos naturales, sistema de usos y costumbres, educación bilingüe y reconocimiento de procesos propios de elección de sus autoridades.

Por lo anterior, el El Centro Regional para América Latina y el Caribe, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) requirió el desarrollo una investigación a fin de conocer el estado de la cuestión en cuanto a la participación política de los colectivos identitarios en los poderes legislativos de los países de la región, y el grado en que las mujeres parlamentarias incorporan el enfoque de diversidad y las agendas de estos grupos en su quehacer legislativo, así como la medida en la cual los diversos grupos identitarios incorporan el enfoque de género en su trabajo legislativo.

El presente artículo retoma algunos aspectos de dicha investigación, los cuales responden a la atención de los siguientes dos objetivos:

1. Analizar en qué medida las iniciativas legislativas impulsadas y desarrolladas por las bancadas femeninas, grupos parlamentarios de mujeres existentes en varios países de la región y Comisiones parlamentarias de Género o Mujeres, incluyen las voces, intereses y derechos de diferentes colectivos identitarios (afrodescendientes, indígenas, jóvenes, LGBTT), y las dificultades u obstáculos que enfrentan para hacerlo.

2. Identificar en qué medida las iniciativas impulsadas y desarrolladas por las Comisiones específicas de Etnicidad, Juventud y Diversidad Sexual en los países donde existen, integren la perspectiva de género y/o tienen en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

(\*3) Retomando el concepto de perspectiva de género de Naciones Unidas (Naciones Unidas: 1997), para fines del presente estudio consideramos la perspectiva de diversidad como el proceso de valorar las implicaciones que tiene cualquier acción planeada para grupos específicos que integran la sociedad y que históricamente han sido discriminados por su condición identitaria (jóvenes, indígenas, afrodescendientes, grupos de personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgéneros y Transexuales), con el objetivo de las personas se beneficien igualmente de éstas y que la desigualdad no sea perpetuada.

Lejos de pretender depositar la responsabilidad exclusiva de integración de la diversidad y el género en la labor legislativa en las mujeres o las/os representantes de grupos identitarios en los parlamentos de la región, la cual es responsabilidad de la sociedad en su conjunto, la pretensión de la investigación impulsada por el PNUD es aportar elementos que abonen a la reflexión sobre los retos y posibles estrategias para avanzar de manera decidida en los países de América Latina y el Caribe, en la inclusión, el respeto y la generación de condiciones para lograra la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres y entre los distintos grupos que integran una sociedad diversa. Considerando a las mujeres y representantes de grupos identitarios actores y actrices claves en este proceso.

## 2.- Incorporación de la perspectiva de diversidad en las iniciativas presentadas por las mujeres parlamentarias o tramitadas por las comisiones de género

### Nota metodológica

Para conocer la medida en que las iniciativas de mujeres están incorporando el enfoque de diversidad en la labor legislativa, en primera instancia se compendiaron y analizaron las iniciativas presentadas de diciembre de 2008 a diciembre de 2009, por mujeres parlamentarias, así como aquellas dictaminadas o tramitadas por las Comisiones de Mujeres o Género (\*4) en los países de América Latina y el Caribe. En total se obtuvieron y analizaron 2,904 proyectos de ley de 13 países (\*5), las cuales son la base del estudio.

Para guiar el análisis se seleccionaron una serie de variables a fin de identificar cuáles iniciativas están dirigidas a los colectivos identitarios considerados en el estudio (jóvenes, indígenas, grupos raciales, así como los grupos lésbico gay, bisexuales, transexuales y transgénero – LGBTT-), así como las temáticas centrales que abordan. Asimismo se diseñó un indicador para valorar el nivel de incorporación de la perspectiva de diversidad en las iniciativas analizadas, con la finalidad de dimensionar el grado en el cual la noción de diversidad permea el trabajo legislativo de las mujeres, entendida ésta como la visión de reconocer y atender las condiciones y demandas específicas de las personas en razón sus identidades (género, edad, pertenencia étnica/racial, orientación sexual), a fin de construir marcos legales congruentes con la búsqueda de la igualdad y la no discriminación.

En indicador construido se muestra a continuación.

(\*4) Se incluyen las presentadas por hombres que se encuentran adscritos a Comisiones de Género o afines. Cabe señalar que sólo en 6 países de la región de América Latina y el Caribe existen Comisiones Parlamentarias Específicas de Género o Mujeres: Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay; 11 países cuentan con Comisiones encargadas de los temas de Género y/o Mujeres pero de manera vinculada a otros temas como familia, juventud, equidad y desarrollo social, entre otros. En los 16 países restantes no existen comisiones afines.

(\*5) Los países objeto de estudio son Argentina, México, Perú, Chile, Brasil, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Colombia, Uruguay, Ecuador, Panamá y Guatemala.



| INDICADOR PARA VALORAR EL NIVEL DE INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE DIVERSIDAD EN LOS PROYECTOS DE LEY                                                                                              |                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concepto                                                                                                                                                                                              | Nombre del indicador                                   | Expresión formal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Nivel de incorporación de la perspectiva de diversidad en iniciativas legislativas propuestas, suscritas o impulsadas por parlamentarias, grupos de parlamentarias o comisiones de género y/o mujeres | Nivel de Incorporación de la perspectiva de diversidad | <p>0, 1 o 2</p> <p>En donde:</p> <p>0= nulo: no está dirigida ni incluye de manera explícita a ningún colectivo identitario (jóvenes, indígenas, afrodescendientes y LGBTT);</p> <p>1= básico: está dirigida o incluye de manera explícita a uno o varios colectivos identitarios;</p> <p>2= amplio: reconoce la diversidad al interior de la población sobre la que se legisla. Sea esta un grupo específico o la población en su conjunto.</p> |

Se consideró que tenían un nivel básico de incorporación de la diversidad cuando dichas iniciativas estaban dirigidas de manera específica a responder o incorporar las necesidades, intereses o derechos específicos de alguno o algunos de los grupos identitarios contemplados en el estudio, **pero no consideraban el cruce de identidades al interior del grupo o colectivo**. Este tipo de iniciativas son aquellas que se dirigen específicamente a un grupo identitario, por ejemplo a jóvenes o indígenas, pero los tratan como si fueran grupos homogéneos en su interior, por lo cual no consideran necesidades o intereses particulares en función de la edad, sexo, orientación sexual o pertenencia étnica-racial de sus integrantes (por ejemplo, mujeres jóvenes, hombres jóvenes, indígenas jóvenes u homosexuales jóvenes). De tal forma que la iniciativa aunque responde a alguna demanda o necesidad de algún grupo identitario, y por ende abona a su atención y de este modo a generar mejores condiciones para la igualdad, es parcial en el enfoque de diversidad en tanto no responde a esa diversidad que los integra y de alguna manera con ello puede contribuir a perpetuar inequidades.

Se consideró que una iniciativa tenía un nivel amplio de incorporación de la diversidad cuando se reconocía la diversidad existente dentro de la población o grupo identitario sobre el cual se intentaba legislar, reconociendo el cruce que existe en el sexo, la edad, la etnia/raza o preferencia sexual de las personas. Esto es, la iniciativa reconocía la diversidad de condiciones, posiciones y necesidades de las personas en función de las múltiples pertenencias identitarias que encarnan, por ejemplo dentro del grupo de indígenas se reconoce que existen mujeres indígenas, hombres indígenas, homosexuales indígenas, etc. y se intenta atender esta diversidad al legislar.

## Resultados

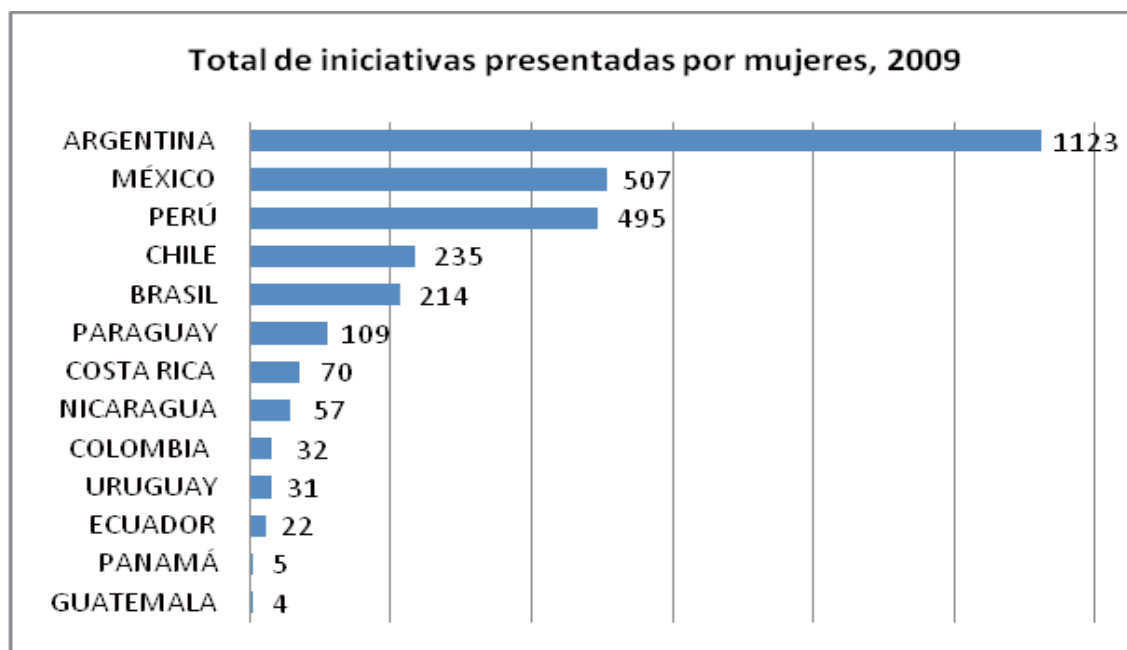
Durante el período comprendido entre diciembre de 2008 y diciembre de 2009 las mujeres parlamentarias o Comisiones de Género en los países donde fue posible disponer de información, presentaron un total de 2,904 proyectos de ley. El mayor número correspondió a las diputadas y senadoras argentinas, quienes sometieron a discusión 1,123 iniciativas. Le siguen México y Perú, con alrededor de 500 iniciativas presentadas en cada caso. En contraste, las legisladoras panameñas y guatemaltecas presentaron sólo 5 y 4 iniciativas respectivamente.

Al revisar si esta disparidad en la producción legislativa se relaciona con el porcentaje de participación de las mujeres en los parlamentos de cada uno de estos países, se encontró que existe una relación, aunque no contundente, entre el porcentaje de representación femenina en el congreso y el número de iniciativas presentadas por las mujeres.

En Argentina las mujeres ocuparon en el periodo de estudio el 40% de los escaños, en Perú el 27% y en México el 26%. Mientras que en Guatemala y Panamá el porcentaje de mujeres era del 13% y 7% respectivamente; por lo que en primera instancia pudiera parecer que existe una clara correlación positiva entre presencia femenina en los parlamentos y generación de iniciativas por parte de las mujeres parlamentarias.

Sin embargo, esta apreciación se matiza si se compara la producción legislativa de las parlamentarias de Chile y Guatemala, pues pese a que en ambos casos las legisladoras ocupan un porcentaje similar de escaños (13%), las chilenas presentaron 235 iniciativas, mientras que las guatemaltecas sólo presentaron 4. Otro ejemplo es Ecuador, donde las mujeres ocupan el 33% de las curules y sólo presentaron 22 iniciativas, situación que contrasta con las brasileñas, quienes presentaron 214 iniciativas, aunque su porcentaje de participación en el Parlamento es sólo del 9%, significativamente uno de los más bajos de la región.

Adicionalmente a factores relacionados con la propia iniciativa y trabajo político de las parlamentarias de cada uno de los países, existen otras circunstancias vinculadas a la cultura política-legislativa de sus respectivos países, que inciden en el proceso parlamentario y en la tarea legislativa de las mujeres, entre ellas los asuntos que son objeto de legislación en cada país, la vigencia temporal de las leyes y las reglas internas del proceso parlamentario; así como factores relacionados con la cultura democrática y política extra parlamentaria de los propios países que enmarca el quehacer político de las mujeres.



Antes de mostrar los resultados es importante señalar que no en todos los países de América Latina y El Caribe existen Comisiones encargadas de atender los asuntos relacionados con la equidad de género y/o las necesidades específicas de las mujeres.

Sólo en 6 países de la región existen Comisiones Parlamentarias Específicas de Género o Mujeres: Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay; 11 países cuentan con Comisiones encargadas de los temas de Género y/o Mujeres pero de manera vinculada a otros temas como familia, juventud, equidad y desarrollo social, entre otros. En los 16 países restantes no existen comisiones afines. Lo cual muestra la necesidad de impulsar acciones para seguir avanzando en el posicionamiento legislativo del tema de equidad de género en el conjunto de países de la región, máxime si consideramos, como se mostrará en apartados posteriores, que las iniciativas desplegadas, en general, no incorporan el enfoque de género ni atienden los intereses o necesidades específicas de las mujeres.

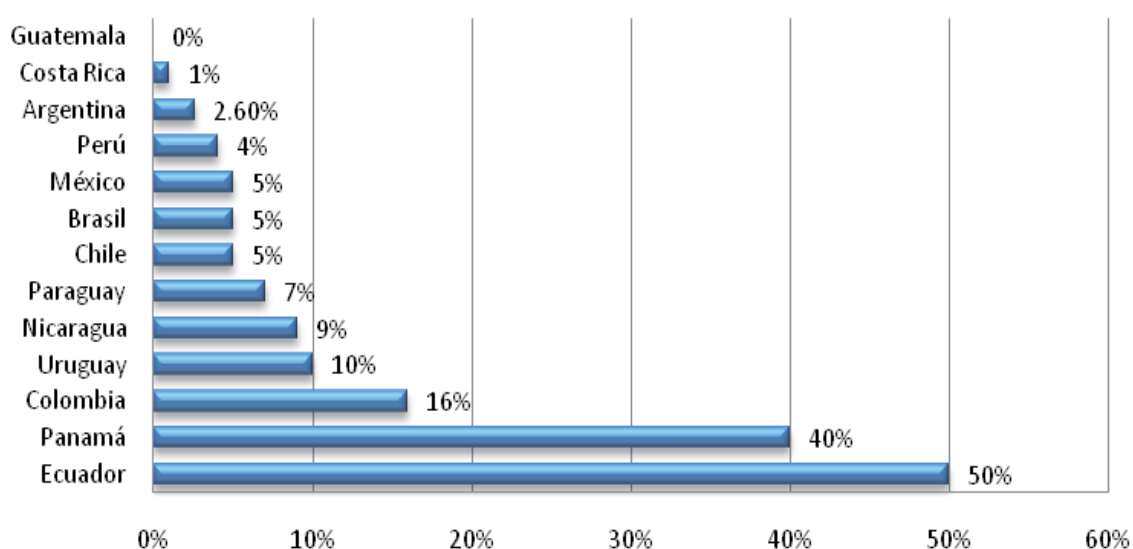
### 3.- La diversidad en las iniciativas de mujeres

Aún son pocas las iniciativas de mujeres o Comisiones de Género, Mujeres o similares que incluyen las voces, intereses y derechos de colectivos identitarios históricamente subordinados, como los afrodescendientes, los indígenas, la comunidad LGBTT y los jóvenes.

De un universo de 2,904 iniciativas analizadas, únicamente 128 de las propuestas de mujeres incorporan o están dirigidas alguno de estos grupos, lo cual representa sólo el 4% del total. La situación anterior constituye un desafío enorme para las parlamentarias, pues en general no están incluyendo como objeto de su atención legislativa las necesidades o intereses específicos de otros grupos o colectivos identitarios, quienes pueden constituirse en aliados estratégicos en el fortalecimiento de una democracia plural e incluyente, marco indispensable para avanzar en la construcción de condiciones que posibiliten una mayor igualdad social y de género.

Las legisladoras de Ecuador, Panamá y Colombia fueron las que en mayor medida incorporan a estos grupos en sus iniciativas, en tanto que las legisladoras de Guatemala, Costa Rica y Argentina fueron las que en términos relativos menos los contemplan en sus proyectos de ley.

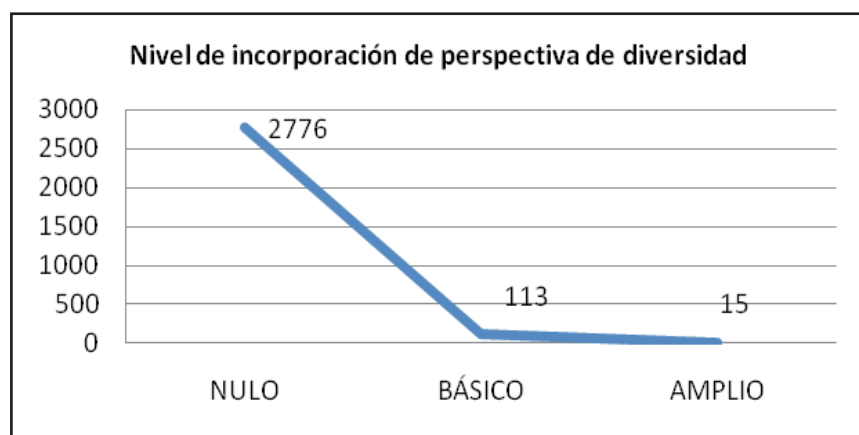
INCORPORACIÓN DE GRUPOS IDENTITARIOS EN INICIATIVAS DE MUJERES



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las iniciativas presentadas en 2009 por mujeres o Comisiones de Género. Incluye los 13 países de los cuales se dispuso de información.

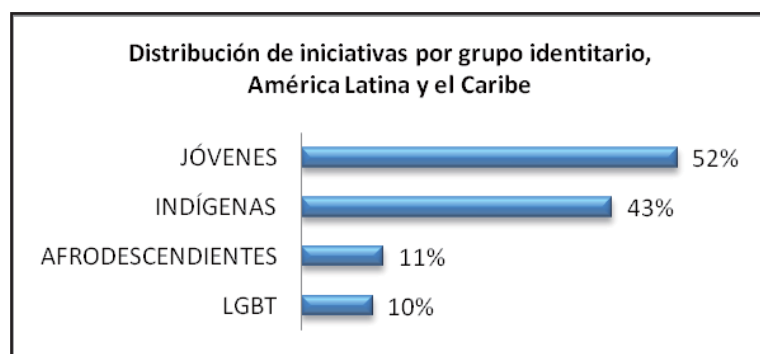
Respecto del nivel de incorporación de la perspectiva de diversidad, los datos que se desprenden del análisis muestran que 113 iniciativas (3.9%) presentadas por mujeres tenían un nivel básico al estar dirigidas a uno o más colectivos identitarios, y únicamente 15 (0.5%) tenía un nivel amplio al considerar la diversidad al interior de las poblaciones o grupos identitarios a los cuales se dirigen. (\*6)

Es decir que las parlamentarias de los países analizados presentan pocas iniciativas que involucren grupos o colectivos identitarios, y cuando lo hacen escasamente incorporan una perspectiva amplia de diversidad en sus proyectos o iniciativas de Ley, con lo cual se considera que el diseño de la Ley es insuficiente para abonar de manera integral a generar mejores condiciones para la igualdad sustantiva de las personas.



Fuente: de la tabla: : Elaboración propia con base en el análisis de las iniciativas presentadas en 2009 por mujeres o Comisiones de Género. Incluye los 13 países de los cuales se dispuso de información. Total base 2904 iniciativas.

Del total de iniciativas presentadas por las legisladoras que involucran a colectivos identitarios la mayor parte se concentró en jóvenes (52%) e indígenas (43%); 11% se orientó a la población afrodescendiente y 10% a grupos LGBT. (\*7)



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las iniciativas presentadas en 2009 por mujeres o Comisiones de Género. Incluye los 13 países de los cuales se dispuso de información.

(\*6) Al revisar cuantas de esas 15 iniciativas con perspectiva de diversidad grado 2 habían cumplido con todo el trámite legislativo, se ubicó que ninguna de ellas había alcanzado el rango de ley. Esta situación puede estar siendo reflejo de una falta de atención Parlamentaria a algunos de los asuntos de interés de los colectivos identitarios, o más aún, de resistencias de ciertos sectores o grupos políticos para reconocer diversos derechos que encarnan esos grupos identitarios.

(\*7) Los porcentajes no suman 100% porque una misma iniciativa puede intentar legislar sobre diferentes grupos o colectivos.

Como se muestra, poco más de la mitad de las iniciativas presentadas por las legisladoras de los países analizados, que involucran a otros colectivos, se dirigen a los jóvenes. Si bien en ellas se observan gran variedad de temas, los asuntos que se regulan con mayor frecuencia son educación, garantías para el ejercicio de sus derechos y aspectos relacionados con empleo u otro tipo de apoyo económico específico vinculado al desarrollo social.

En el segundo grupo identitario atendido por las parlamentarias latinoamericanas es el de los indígenas. El tema sobre el que más frecuentemente legislaron se relaciona con derechos específicos. En este rubro se engloban aspectos como el respeto a usos y costumbres, formas de organización, reconocimiento de sus nombres y preservación de su identidad cultural. Otros temas que se presentan con frecuencia en las iniciativas se dirigen a erradicar la discriminación, rescatar o preservar lenguas indígenas, fortalecer a las instituciones encargadas de las políticas públicas en materia indígena, así como a propiciar su participación en diversos ámbitos de decisión relacionados con su propio desarrollo.

Los países con mayor número de iniciativas dirigidas a indígenas son: Argentina, Ecuador y Perú. En estos dos últimos el porcentaje de proyectos de ley dirigidos a este sector de la población (respecto del total de proyectos presentados por mujeres y dirigidos a otros colectivos identitarios), es de alrededor de 70%.

Por lo que corresponde a las iniciativas dirigidas los colectivos afrodescendientes, el análisis muestra que en algunos países de la región éstos apenas comienzan a visibilizarse, pues únicamente un 11% de las iniciativas de mujeres hacia otros colectivos identitarios estuvo dirigido a ese grupo. Por ello resulta congruente que privilegien temas como impulsar su reconocimiento, eliminar la discriminación y garantizar sus derechos específicos; por ejemplo, en Chile y Argentina (\*8) los dos proyectos de ley centrados en este grupo aluden a la necesidad de reconocer su existencia y contribución a la cultura nacional.

El colectivo para el cual se encontraron una menor proporción de iniciativas propuestas por mujeres es el grupo LGBTT, hacia el cual sólo se dirigió 1 de cada 10 iniciativas dirigidas a grupos identitarios.

Una factor que contribuye a esto es explicado por las propias legisladoras que fueron consultadas en el marco de este estudio, quienes señalan que las demandas de los grupos LGBTT generan menos consenso y adhesión entre los y las legisladoras de las diversas fuerzas políticas. Por lo cual varias mujeres están renuentes a legislar sobre ellos, algunas por sus propias posturas ideológicas, y otras por la dificultad y riesgo que implica cabildar políticamente iniciativas controvertidas que pueden “afectar” el desarrollo de sus propias agendas generar costos políticos. Las legisladoras mujeres que pertenecen a estos grupos identitarios son las que en mayor medida legislan sobre ellos, es decir mujeres que forman parte de grupos LGBTT o a organizaciones que defienden sus derechos.

Al igual que en el caso de los afrodescendientes, las iniciativas dirigidas al colectivo LGBTT se concentran en el tema de la no discriminación y derechos específicos. Otros temas que se mencionan en los proyectos de ley se relacionan con fortalecer procesos organizativos de grupos LGBTT y salud.

(\*8) En Argentina las organizaciones civiles recién lograron que se incluya en el censo de 2010 el conteo de la población afrodescendiente. También ha sido la sociedad organizada quien ha impulsado iniciativas de ley a favor de grupos LGBTT, con más resultados en el ámbito local que en el nacional.  
FUENTE: <http://www.clam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=6190&sid=51> (17 ENERO 2010)

## 4.- La incorporación de la perspectiva de diversidad en las iniciativas de género.

El estudio también se propuso analizar la inclusión de la perspectiva de género o la atención a necesidades específicas de las mujeres en las iniciativas presentadas por mujeres parlamentarias, así como el grado en que dichas iniciativas contienen el enfoque de diversidad; es decir, observar en qué medida las mujeres impulsan iniciativas de género y también en qué grado las iniciativas de género incorporan una visión de diversidad.

Al respecto se encontró que el panorama no es sustancialmente diferente del descrito en el apartado anterior. Si bien son más las iniciativas presentadas por mujeres que incluyen la perspectiva de género que aquellas enfocadas a la diversidad (176 vs 128), la proporción de iniciativas de género impulsada por mujeres es relativamente baja en su labor legislativa, cosa que igual sucede respecto de la inclusión del enfoque de diversidad en las iniciativas de género. Veamos a detalle.

De acuerdo con la información analizada, de las 2,904 iniciativas presentadas por mujeres o tramitadas por las Comisiones de Género o similares, 176 fueron iniciativas de género, es decir, orientadas a promover la igualdad entre hombres y mujeres o atender derechos o necesidades específicas de las mujeres, lo cual representa el 6.1% del total.

México es el país que presentó el mayor número de iniciativas de género impulsadas por mujeres (66), seguido por Argentina (40) y en tercer lugar, con una distancia considerable, Brasil (17).

Como se muestra en la siguiente tabla, parece existir una correlación positiva entre el número relativo de mujeres en los parlamentos (% de mujeres), la existencia de Comisiones Legislativas exclusivas para los temas de género y/o mujeres y el número de iniciativas de género que se impulsan en los Parlamentos, aunque ésta relación no es del todo contundente. Argentina y México tienen porcentajes de mujeres en sus parlamentos superiores al 25%, en ambos casos tienen Comisiones exclusivas para los temas de Género y son los países que en el último año impulsaron un mayor número de iniciativas de género.

Sin embargo, como se puede ver están también los casos de Ecuador y Costa Rica, en los cuales pese a tener más de un 30% de mujeres en sus parlamentos las iniciativas de género en el último año fueron sólo 3 y 5, respectivamente. O los casos de Guatemala y Uruguay en los cuales existen Comisiones específicas de Género pero en el último año sólo se presentaron 1 y 2 iniciativas de género, respectivamente.

Entre los factores que inciden en esta situación podemos mencionar las agendas políticas de las mismas mujeres parlamentarias; la labor y peso político de las organizaciones feministas o de mujeres, así como la cultura política en los diferentes países, que marca el tipo de participación de instancias sociales y políticas en las propias definiciones legislativas y en la vinculación entre las mujeres parlamentarias y las agendas de los propios partidos o fuerzas políticas de las cuales emanan. Algunas de las opiniones de las legisladoras entrevistadas apuntan a señalar la importancia de la vigilancia, acompañamiento y presión de las organizaciones sociales y civiles de mujeres en el posicionamiento de la agenda de género; pues la propia presencia de mujeres es necesaria e importante, pero insuficiente para garantizar ese posicionamiento.



## INICIATIVAS DE GÉNERO PRESENTADAS POR MUJERES O POR COMISIONES DE GÉNERO

|              | Iniciativas presentadas por las mujeres o tramitadas por las Comisiones de Género o similares que incorporan género | Iniciativas de género:<br>Promueven la igualdad de género y/o atienden las necesidades específicas de las mujeres |                | Porcentaje de mujeres en el Parlamento | Comisiones exclusivas de mujeres o género* |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|
|              |                                                                                                                     | Absoluto                                                                                                          | % (Porcentaje) |                                        |                                            |
| México       | 441                                                                                                                 | 66                                                                                                                | 13.0 %         | 26%                                    | si                                         |
| Argentina    | 1083                                                                                                                | 40                                                                                                                | 3.6 %          | 40%                                    | si                                         |
| Brasil       | 197                                                                                                                 | 17                                                                                                                | 7.9 %          | 9%                                     | no                                         |
| Paraguay     | 93                                                                                                                  | 16                                                                                                                | 14.7 %         | 11%                                    | no                                         |
| Perú         | 484                                                                                                                 | 11                                                                                                                | 2.2 %          | 27%                                    | no                                         |
| Chile        | 225                                                                                                                 | 10                                                                                                                | 4.3 %          | 13%                                    | no                                         |
| Costa Rica   | 65                                                                                                                  | 5                                                                                                                 | 7.1 %          | 33%                                    | si                                         |
| Colombia     | 28                                                                                                                  | 4                                                                                                                 | 12.5 %         | 13%                                    | no                                         |
| Ecuador      | 19                                                                                                                  | 3                                                                                                                 | 13.6 %         | 33%                                    | no                                         |
| Uruguay      | 29                                                                                                                  | 2                                                                                                                 | 6.5 %          | 11%                                    | si                                         |
| Guatemala    | 3                                                                                                                   | 1                                                                                                                 | 25.0 %         | 13%                                    | si                                         |
| Panamá       | 4                                                                                                                   | 1                                                                                                                 | 20.0 %         | 7%                                     | no                                         |
| Nicaragua    | 57                                                                                                                  | 0                                                                                                                 | 0.0 %          | 11%                                    | no                                         |
| <b>Total</b> | <b>2728</b>                                                                                                         | <b>176</b>                                                                                                        | <b>6.1 %</b>   |                                        |                                            |

\* No incluye a las Comisiones que tratan los temas de las mujeres o de género en conjunto con otras temáticas.

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de las iniciativas públicas contenidas en los portales de Internet de los Parlamentos. Diciembre de 2009.

Respecto de la inclusión de la diversidad en las iniciativas de género se encontró lo siguiente. De las 176 iniciativas de género que fueron presentadas en 2009 por mujeres o Comisiones de Género, 13 fueron dirigidas o incluyeron a alguno de los grupos identitarios considerados en el estudio y 9 mostraron un nivel amplio de incorporación de la perspectiva de diversidad al tomar en cuenta el cruce de pertenencias identitarias de las poblaciones sobre las que se intentó legislar (mayoritariamente mujeres). Paraguay y Argentina fueron los países en los cuales se registra el mayor número de iniciativas de género que incluyen la perspectiva de diversidad, seguidos por México y Brasil, en ese orden.

De este universo, prácticamente una de cada dos iniciativas de género que incluyeron la diversidad en el año de estudio se relacionó con el grupo de jóvenes. Casi un 40% con los grupos LGBTT, y una de cada tres con indígenas y afrodescendientes. (\*9)

(\*9) Dado que las iniciativas en varios casos se dirigen a más de un colectivo identitario, este cálculo no suma 100%.

La mayor parte de las iniciativas de género que incorporan la perspectiva de diversidad están enfocadas a legislar sobre el principio y derecho de no discriminación, considerando la edad, sexo, etnia-raza y orientación sexual y de género de las personas, al ser características de la identidad de las personas en las que se han centrado históricamente acciones discriminatorias. De este modo, la propia naturaleza de estas iniciativas orienta a incorporar el enfoque de diversidad en un sentido amplio.

Otra parte importante de este tipo de iniciativas está relacionada con legislar sobre los derechos de las personas homosexuales. Lo cual refleja que las mujeres que están legislando sobre los derechos de los grupos LGBTT muestran una mayor apertura a la inclusión de los enfoques de género y diversidad en sus proyectos.

## 5.- Incorporación de la perspectiva de género en las iniciativas impulsadas y desarrolladas por las Comisiones Específicas de Etnicidad, Juventud y Diversidad Sexual.

### Nota metodológica

Se compendiaron y analizaron las iniciativas presentadas o dictaminadas por las Comisiones que atienden los temas de Etnicidad, Juventud y Diversidad en aquellos países en los que existen y en los cuales fue posible acceder a la información.

En total se analizaron 288 iniciativas impulsadas o tramitadas de diciembre de 2008 a diciembre de 2009, por dichas Comisiones en aquellos países en donde existen (11 países [\*10]).

Para valorar la incorporación de la perspectiva de género en las iniciativas, se tomó como marco de referencia la definición de Naciones Unidas:

**"La incorporación de la perspectiva de género es el proceso de valorar las implicaciones que tiene cualquier acción planeada tanto para hombres como para mujeres, lo cual incluye legislaciones y políticas o programas en todas las áreas y niveles. Es una estrategia para integrar los temas de interés y las experiencias de las mujeres y de los hombres como dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de políticas y programas en las esferas políticas, económicas y sociales, con el objetivo de que hombres y mujeres se beneficien igualmente de éstos y que la desigualdad no sea perpetuada. La meta última es alcanzar la equidad de género" (\*11)**

(\*10) Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay y Uruguay.

(\*11) Naciones Unidas (1997), Consejo Económico y Social, periodo de sesiones sustantivo de 1997, Tema 4 (a) del programa provisional: Coordinación de las políticas y actividades de los organismos especializados y otros órganos del Sistema de las Naciones Unidas relacionadas con los temas siguientes: Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del sistema de las Naciones Unidas (E/1997/100), Ginebra, 30 de junio a 25 de julio.



En este sentido se espera que una iniciativa legislativa que incorpora la perspectiva de género parta del reconocimiento de los lugares y las situaciones diferentes que tienen las mujeres y los hombres en la sociedad, y la expresión de estas diferencias en el tema en cuestión, así como identifique las brechas de género e incorpore en el cuerpo de la iniciativa de Ley estrategias y objetivos encaminados a lograr la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Asimismo, se espera que las legislaciones con enfoque de género sean congruentes con los derechos humanos de las mujeres y estén escritas en lenguaje incluyente que haga visibles a las mujeres.

De esta manera, para valorar si las iniciativas presentadas en el año de estudio por las Comisiones consideradas integraron la perspectiva de género y/o tuvieron en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, se elaboraron los indicadores que se muestran a continuación:

| Concepto                                            | Indicador                                                                                                    | Expresión formal                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Inclusión de la perspectiva de género               | Contenidos de las Leyes congruentes con la perspectiva de género                                             | $IPG: (Vc / Vt) * 100$ <p>En dónde:<br/> Vc= Número de variables contenidas<br/> Vt= Número total de variables consideradas<br/> Las variables son:<br/> 1) <b>RECONOCE LA CONDICIÓN Y POSICIÓN DIFERENTE DE M/H EN EL TEMA QUE SE LEGISLA.</b> Parte de un diagnóstico y/o indicadores que muestran condiciones y necesidades específicas de hombres y mujeres en relación con el tema de la Ley, así como identifica, en su caso, las desigualdades de género.<br/> 2) <b>INCLUYE OBJETIVOS ORIENTADOS A LA EQUITAD DE GÉNERO.</b> Contempla dentro de sus objetivos contribuir a lograr la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres en relación con el tema de la Ley.<br/> 3) <b>INCLUYE ACCIONES O LINEAMIENTOS DIRIGIDOS A ERRADICAR DESIGUALDADES DE GÉNERO;</b> Incorpora medidas específicas para aliviar la situación desfavorable que sufren ciertos grupos en razón de su sexo.<br/> 4) <b>CONGRUENTE CON LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES.</b> Incorpora las directrices establecidas en los instrumentos del Derecho Internacional que protegen los derechos de las mujeres, sobre todo aquellos consagrados en la CEDAW y Belem Do Pará.<br/> 5) <b>UTILIZA LENGUAJE NO SEXISTA.</b> Está redactada con un lenguaje incluyente que hace visibles a los hombres y las mujeres. Este indicador es útil sobre todo para documentos escritos en español.</p> |
| Inclusión de necesidades específicas de las mujeres | Incorporación en las Leyes de las necesidades específicas de las mujeres en relación con el tema en cuestión | S / N<br>En donde<br>S = sí incorporación de la atención a necesidades específicas de las mujeres y<br>N = no incorporación de la atención a necesidades específicas de las mujeres                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Fuente: Elaboración propia



El indicador de inclusión de la perspectiva de género puede asumir valores de 0 a 100, en donde 0 significa que la iniciativa no tiene ninguno de los contenidos (variables) establecidos y por lo tanto no incorpora la perspectiva de género, y 100 que incluye todos los contenidos definidos y por tanto muestra una plena inclusión de la perspectiva de género en su hechura.

Para considerar que las iniciativas incorporan la perspectiva de género se estableció un valor mínimo del indicador de 40, el cual se obtiene a partir de que las iniciativas incorporan por lo menos dos de los cinco contenidos esperados.

## Resultados

Antes de mostrar los resultados encontrados en el análisis de las iniciativas, es importante resaltar que no todos los Parlamentos de la Región cuentan con instancias creadas en específico para atender directamente las necesidades legislativas de esos colectivos identitarios. De acuerdo con la información de la cual se pudo tener acceso, sólo en 13 países de América Latina y el Caribe existen Comisiones para jóvenes, en 11 para indígenas, para grupos afrodescendientes existen en 3 países y para diversidad sexual solo en 2.

## PAÍSES EN LOS QUE SE DOCUMENTÓ LA EXISTENCIA DE COMISIONES ESPECÍFICAS DE COLECTIVOS IDENTITARIOS. PARLAMENTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2009

NE: No existe comisión específica.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de los portales electrónicos de los parlamentos. Datos a diciembre de 2009.

| País                 | Nombre de la Cámara      | Colectivos identitarios                                                       |                                                                                                                                        |                                                      |                                                                                      |
|----------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
|                      |                          | Etnicidad                                                                     | Juventud                                                                                                                               | Diversidad Sexual                                    | Afro                                                                                 |
| Argentina            | Cámara de senadores      | Comisión de Población y Desarrollo Humano                                     | Comisión de Población y Desarrollo Humano                                                                                              | NE                                                   | NE                                                                                   |
|                      | Cámara de diputados      | NE                                                                            | Comisión de la Familia, Niñez, Mujer y Adolescencia                                                                                    | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Bolivia              | Cámara de senadores      | Comisión de Agricultura, Campesinado, Comunidades Originarias y Etnias        | Comisión de Trabajo, Asuntos de Género y Generacionales                                                                                | NE                                                   | NE                                                                                   |
|                      | Cámara de diputados      | Comisión de Política Social/ Comité de Etnias y Comunidades Originarias       | Comisión de Política Social / Comité de Género y Asuntos Generacionales                                                                | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Brasil               | Senado Federal           | NE                                                                            | Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa/subcomisión permanente de infancia, adolescencia y juventud                   | NE                                                   | NE                                                                                   |
|                      | Cámara de diputados      | Comisión de la Amazonia, Integración Nacional y Desarrollo Regional           | NE                                                                                                                                     | NE                                                   | Comisión de la Amazonia, Integración Nacional y Desarrollo Regional                  |
| Chile                | Cámara de diputados      | NE                                                                            | Comisión especial de Juventud                                                                                                          | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Colombia             | Cámara de senadores      | Comisión primera del senado                                                   | Comisión primera del senado                                                                                                            | Comisión primera del senado                          | NE                                                                                   |
|                      | Cámara de representantes | Comisión primera de la cámara de representantes                               | Comisión primera de la cámara de representantes                                                                                        | Comisión primera de la cámara de representantes      | NE                                                                                   |
| Costa Rica           | Asamblea Legislativa     | NE                                                                            | Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia                                                                                             | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Cuba                 | Asamblea Nacional        | NE                                                                            | Comisión de atención a la Juventud, la Niñez y la igualdad de derechos de la Mujer (No es posible tener acceso a las iniciativas 2009) | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Guatemala            | Congreso de la República | Comisión de Pueblos Indígenas                                                 | Comisión Extraordinaria de la Juventud                                                                                                 | NE                                                   | NE                                                                                   |
| México               | Cámara de senadores      | Comisión de Asuntos Indígenas                                                 | Comisión de Juventud y Deporte                                                                                                         | NE                                                   | NE                                                                                   |
|                      | Cámara de diputados      | Comisión de Asuntos Indígenas                                                 | Comisión de Juventud y Deporte                                                                                                         | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Nicaragua            | Asamblea Nacional        | Comisión de Asuntos Étnicos Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas     | NE                                                                                                                                     | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Panamá               | Asamblea Nacional        | Comisión de Asuntos Indígenas                                                 | Comisión de Educación Cultura y Deportes                                                                                               | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Paraguay             | Cámara de diputados      | Comisión Permanente de Pueblos Indígenas                                      | NE                                                                                                                                     | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Perú                 | Congreso de la República | Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología   | Comisión de Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deportes                                          | NE                                                   | Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología          |
| República Dominicana | Cámara de senadores      | NE                                                                            | Comisión de la Juventud/ Comisión de Educación Superior, Ciencia y Tecnología/ Comisión de Educación/Comisión de Deportes              | NE                                                   | NE                                                                                   |
|                      | Cámara de diputados      | NE                                                                            | Comisión Permanente de la Juventud/ Comisión permanente de Niñez, Adolescencia y Familia                                               | NE                                                   | NE                                                                                   |
| Uruguay              | Cámara de senadores      | NE                                                                            | NE                                                                                                                                     | Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión Social | NE                                                                                   |
| Venezuela            | Asamblea Nacional        | Comisión Permanente de Pueblos Indígenas, Subcomisión de Legislación Indígena | Comisión Permanente de la Familia, Mujer y Juventud y, Subcomisión de la Juventud                                                      | NE                                                   | Subcomisión de Participación, Garantías, Deberes y Derechos de los Afrodescendientes |
| Total                |                          | 11                                                                            | 13                                                                                                                                     | 2                                                    | 3                                                                                    |

Lo anterior es reflejo de que el reconocimiento político a los problemas, demandas y necesidades particulares que plantean esos colectivos o grupos identitarios constituye un reto importante, lo cual evidentemente influye en la forma y fondo en que se legisla para ellos, y desde ellos.

Son los jóvenes y los indígenas quienes muestran un mayor posicionamiento y reconocimiento como grupos que requieren una atención particular en la labor legislativa de las naciones estudiada, lo que se expresa en la existencia de un mayor número de Comisiones legislativas específicas para ello.

En posición más crítica se encuentran los colectivos LGBTT y de afrodescendientes, cuestión que en el primer caso obedece a la resistencia de sectores conservadores a reconocer los derechos y necesidades específicos, y en el segundo al hecho de que no se reconoce como un colectivo particular que requiera una atención legislativa específica, cuestión por la cual, cuando se legisla en torno ella, generalmente se hace en el marco de las comisiones indígenas.

Una vez realizada la anotación anterior se mostrarán los resultados del análisis de la inclusión del enfoque de género en las iniciativas de las Comisiones específicas de Indígenas, Jóvenes, Afrodescendientes, LGBTT, en los países en que existen y de los cuales se tuvo acceso a la información.

*El panorama general muestra que las iniciativas de las Comisiones que atienden los asuntos de los grupos identitarios prácticamente no integran la perspectiva de género ni atienden las necesidades específicas de las mujeres que forman parte de dichos grupos.* Únicamente 5% de las iniciativas analizadas (288) incluyeron el enfoque de género en su diseño.

Uruguay y Argentina son los países en los que las Comisiones de grupos identitarios incorporaron en una mayor proporción el enfoque de género y/o las necesidades específicas de las mujeres (30%) (\*12).

Después de estos países se ubican México y Panamá, en cuyos casos alrededor de un 15% de las iniciativas impulsadas o tramitadas por estas Comisiones incorporaron la perspectiva de género y/o atendieron necesidades específicas de las mujeres. En el resto es prácticamente nula la incorporación de este enfoque.

Sin embargo, en el caso argentino, las iniciativas identificadas con incorporación de enfoque de género tienen relación con el hecho de que en la Cámara de Diputados la Comisión encargada de los asuntos de la juventud (Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia) también abarca los temas de las mujeres, por lo cual las iniciativas que incorporan la perspectiva de género y/o necesidades específicas de mujeres en su mayoría son las que están destinadas a atender los temas específicos de las mujeres, y no aquellas destinadas a colectivos identitarios.

Lo que sucede en Argentina pasa en otros países (Panamá, por ejemplo). Varias de las iniciativas identificadas que incorporan el enfoque de género son generadas por comisiones que atienden a la par que a algún colectivo identitario (como jóvenes) atienden a las mujeres o los temas relacionados con el género, por lo cual no son iniciativas de colectivos identitarios con enfoque de género sino iniciativas destinadas a atender alguna necesidad específica de las mujeres.

Lo anterior acota aún más el margen en el cual las iniciativas para grupos identitarios incorporan el enfoque de género, mostrando un escenario regional de poca transversalización de este enfoque en el trabajo legislativo impulsado por grupos identitarios, no obstante la indisoluble vinculación entre el género, la condición étnica-racial, de edad y orientación sexual de las personas y sus necesidades e intereses particulares. Legislar sobre indígenas, jóvenes, afrodescendientes o grupos LGBTT sin atender a las diferencias de hombres y mujeres que los integran, condena a las mismas iniciativas a ser siempre parciales e insuficientes.

(\*12): Es importante acotar que en el caso de Uruguay, en el lapso de tiempo estudiado, se presentaron o tramitaron únicamente 3 iniciativas de Ley vinculadas a la diversidad, de las cuales 1 incorpora la perspectiva de género, por lo cual, aunque representa el 30% de las iniciativas, en términos absolutos se trata de una sola iniciativa.

| País       | INICIATIVAS<br>TOTALES IM-<br>PULSADAS POR<br>COMISIONES<br>ESPECÍFICAS* | INICIATIVAS QUE NO<br>INCORPORAN<br>PERSPECTIVA DE GÉNERO<br>NI NECESIDADES<br>ESPECÍFICAS DE LAS<br>MUJERES |          | INICIATIVAS QUE INCORPORAN LA PERSPECTIVA<br>DE GÉNERO Y/O LAS NECESIDADES ESPECÍFICAS<br>DE LAS MUJERES |       |                            |       |
|------------|--------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|----------------------------|-------|
|            |                                                                          | Absoluto                                                                                                     | Relativo | Perspectiva<br>de Género                                                                                 | %     | Necesidades<br>Específicas | %     |
| Argentina  | 24                                                                       | 17                                                                                                           | 71%      | 7                                                                                                        | 29.2% | 7                          | 29.2% |
| Brasil     | 12                                                                       | 12                                                                                                           | 100%     | 0                                                                                                        | 0.0%  | 0                          | 0.0%  |
| Colombia   | 103                                                                      | 100                                                                                                          | 97%      | 3                                                                                                        | 2.9%  | 2                          | 1.9%  |
| Costa Rica | 5                                                                        | 5                                                                                                            | 100%     | 0                                                                                                        | 0.0%  | 0                          | 0.0%  |
| Guatemala  | 7                                                                        | 7                                                                                                            | 100%     | 0                                                                                                        | 0.0%  | 0                          | 0.0%  |
| México     | 13                                                                       | 11                                                                                                           | 85%      | 2                                                                                                        | 15.4% | 0                          | 0.0%  |
| Nicaragua  | 1                                                                        | 1                                                                                                            | 100%     | 0                                                                                                        | 0.0%  | 0                          | 0.0%  |
| Panamá     | 7                                                                        | 6                                                                                                            | 86%      | 1                                                                                                        | 14.3% | 1                          | 14.3% |
| Perú       | 112                                                                      | 111                                                                                                          | 99%      | 1                                                                                                        | 0.9%  | 1                          | 0.9%  |
| Paraguay   | 1                                                                        | 1                                                                                                            | 100%     | 0                                                                                                        | 0.0%  | 0                          | 0.0%  |
| Uruguay    | 3                                                                        | 2                                                                                                            | 67%      | 1                                                                                                        | 33.3% | 0                          | 0.0%  |
| Total      | 288                                                                      | 273                                                                                                          | 95%      | 15                                                                                                       | 5.2%  | 11                         | 3.8%  |
| Porcentaje | 100%                                                                     | 95%                                                                                                          |          | 5%                                                                                                       |       |                            |       |

\* Comprende las tramitadas o propuestas por las comisiones



## 6.- A modo de cierre

Los resultados obtenidos muestran que las mujeres parlamentarias en América Latina y el Caribe incorporan escasamente el enfoque de diversidad y las necesidades de los grupos identitarios en su labor; así como los representantes de los grupos identitarios al legislar no consideran el género o las necesidades específicas de las mujeres en los proyectos de Ley que impulsan.

De acuerdo con la opinión de algunas parlamentarias latinoamericanas que fueron consultadas sobre los obstáculos que se tiene que salvar para incorporar de manera más contundente el enfoque de género y de diversidad en las iniciativas de Ley, existe cierto consenso en que la preservación de estereotipos tradicionales discriminatorios, dentro de los y las mismas legisladoras, es una resistencia a vencer, que se traduce en falta de voluntad política de las fuerzas políticas dominantes en los mismos parlamentos. Reflejo de ello, además del escaso número de iniciativas con enfoque de diversidad y género, es el hecho de que en el lapso de estudio únicamente fueron dictaminadas favorablemente 2 de las 15 iniciativas que fueron identificadas con un enfoque de diversidad amplio.

Las iniciativas de ley que favorecen a los jóvenes encuentran menos resistencias de adhesión en los mismos parlamentos, sobre todo aquellas que se enfocan a legislar en temas educativos o de apoyos económicos o sociales a esas poblaciones, pues suscitan consensos de manera más fácil al no cuestionar abiertamente el orden establecido; en contraposición, la necesidad de legislar sobre derechos específicos de los grupos LGBTT despierta grandes resistencias en una proporción importante de legisladores/as, los cuales sienten trastocados sus propios imaginarios y estereotipos de género.

Una legisladora uruguaya consultada señala que existe “resistencia a modificar el ordenamiento legal de los países construido sobre una lógica de dominación patriarcal”, por lo cual la incorporación de ciertos temas despierta mayor controversia. Prueba de ello es que más de la mitad de las iniciativas con perspectiva de diversidad halladas en esta investigación se dirigen a jóvenes, especialmente en temas de educación y desarrollo social, en tanto que las iniciativas dirigidas a legislar sobre los derechos sexuales y reproductivos de los mismos jóvenes o derechos de grupos LGBTT son mínimas, pues tienden a trastocar el orden cultural establecido.

También se mencionó como una resistencia importante el que no se considere a estos grupos identitarios como una prioridad en la agenda legislativa, dado que no se visualiza como una demanda de la sociedad “en general”, sino de grupos “minoritarios”. Una de las legisladoras entrevistadas lo dijo explícitamente “la agenda legislativa de mi país no considera estos temas.” Cuestión que a todas luces contrapuntearían colectivos, organizaciones y grupos LGBTT que han luchado desde distintos espacios por el reconocimiento a sus derechos y la atención a sus demandas.

El asunto de las prioridades parece estar vinculado a las posturas ideológicas de los/as legisladores/as y a una cultura política sexista y discriminatoria que dificulta la generación de consensos respecto de la prioridad que tiene la atención de las demandas y la vigencia de derechos de las mujeres y de los grupos identitarios. El representante de una organización civil chilena pro defensa de los derechos LGBTT subraya que un argumento usado con frecuencia para no legislar a favor de los colectivos identitarios y las mujeres, es que estas iniciativas no son necesarias puesto que “la Constitución Política ya garantiza igualdad para todos los chilenos y chilenas desde el momento en que nacen”, lo cual se constituye de facto en otra forma de discriminación al hacer invisible la diversidad y no atender sus requerimientos específicos.

Un obstáculo más que dificulta este tipo de iniciativas es la utilización mediática que hacen los partidos de la agenda de la sociedad civil, lo que propicia que adopten ciertas causas en ciertas coyunturas (v. gr. en periodo electoral para atraer votos) sin conocer a fondo el tema ni contar con la convicción suficiente; por lo cual ya en las labores propiamente legislativas los abandonan o no les dan el cauce político necesario, para evitar asumir el costo político que puede implicar legislar sobre temas controversiales.

Así mismo, está el hecho de que el trabajo legislativo frecuentemente está sujeto a grupos de presión que al interior y desde el exterior de los Parlamentos ejercen control sobre los temas que se incluyen en la Agenda; poderes fácticos a los cuales algunos legisladores y legisladoras se ven obligados a someterse.

De modo que los estereotipos de género, la presión de sus propios partidos políticos, las resistencias de sus compañeros/as de bancada, el desconocimiento de los temas, la presión de poderes fácticos, son factores de los cuales no están exentas las mujeres parlamentarias y los representantes de los grupos identitarios al momento de legislar. Lo anterior obliga a reconocer que la condición sexual o identitaria de los representantes parlamentarios no garantiza conciencia de género o de diversidad; que la presencia de representantes mujeres o grupos identitarios en los parlamentos es necesaria pero insuficiente para avanzar de manera decidida en el posicionamiento de las agendas de género y diversidad; y que es necesario construir puentes y bases de entendimiento entre las mujeres y los representantes de grupos identitarios en los parlamentos, pues los retos a vencer son grandes y la suma de esfuerzos se convierte en condición necesaria para avanzar en la inclusión del género y la diversidad en el trabajo legislativo.

Como factores positivos que dieron lugar a iniciativas exitosas que incorporaron el enfoque de género y diversidad y que fueron dictaminadas positivamente o están en vías de dictaminación, se encontraron el fortalecimiento en la vinculación del trabajo legislativo con el de la sociedad civil y la fuerza de movimientos sociales específicos, lo cual representó un aspecto sustantivo en el posicionamiento de agendas legislativas de diversidad, así como la búsqueda de acuerdos y consensos entre diferentes fuerzas políticas partidarias.

Con base en lo anterior, a manera de propuestas orientadas a fortalecer las bases para que en los parlamentos de la región se legisle a favor de los grupos identitarios y se incluya la perspectiva de género y el reconocimiento a las necesidades e intereses específicos de las mujeres en las iniciativas de diversidad, se considera importante:

- Promover la creación de Comisiones Específicas de Género, Indígenas, Jóvenes, Afrodescendientes y Diversidad Sexual en aquellos Parlamentos de la región que aún no cuentan con ellas.



- Impulsar una mayor coordinación política entre las mujeres parlamentarias y las comisiones específicas de colectivos identitarios, a fin de que aquellas incorporen las voces de dichos grupos y estas incorporen el enfoque de género y las necesidades específicas de las mujeres en sus tareas legislativas. Para ello pueden ser de utilidad la realización de encuentros regionales entre legisladores/as, y entre estos/as y especialistas a fin de discutir con profundidad acerca de las mejores estrategias para avanzar en este doble proceso de inclusión.
- Promover a lo interno de los Parlamentos la realización de cursos y talleres de sensibilización y capacitación sobre discriminación, perspectiva de género y derechos específicos de grupos identitarios, dado que es precondition para que una iniciativa en ese terreno prospere el que sean los propios parlamentarios y parlamentarias quienes estén convencidos de la necesidad y ventajas de legislar en la materia y cuenten con conocimientos básicos para ello.
- Apoyar a las organizaciones civiles interesadas en incidir en el ámbito parlamentario en diversas áreas: generar puentes de interlocución con las/os legisladores/as; promover acciones de capacitación de líderes sociales en materia de cabildeo para facilitar el impulso de iniciativas de ley; difundir las acciones desarrolladas por organizaciones que han logrado impacto en el ámbito legislativo; promover que agencias de cooperación internacional a canalizar recursos a este tipo de esfuerzos; favorecer la articulación entre organizaciones y medios de comunicación para colocar en la agenda pública la demanda de legislar a favor de los colectivos identitarios.



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

*Políticas que Transforman*

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