

PARLAMENTOS e IGUALDAD

Ruta de desarrollo
de capacidades para la
transversalidad de
género en los poderes
legislativos



Al servicio
de las personas
y las naciones

Esta publicación fue elaborada por la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, a través del Área de Género de su Centro Regional con apoyo del Fondo Fiduciario España-PNUD “Hacia un Desarrollo integrado e inclusivo para América Latina y el Caribe”.

Queremos expresar nuestro agradecimiento personal a Ana Laura Rodríguez Gustá, quien aceptó el difícil reto de concretar esta idea que surgió en 2011 en el marco de un taller de intercambio de experiencias entre bancadas y comisiones, que celebramos en Montevideo, y mostró una gran dosis de paciencia para aceptar múltiples idas y venidas del documento. A Julián Bertranou, cuyo apoyo fue fundamental para definir algunos aspectos de esta guía, y a Nancy Madera, quien ayudó a actualizar algunos ejemplos de prácticas en la región.

Este ha sido un trabajo de tiempo y reflexión también dentro de nuestro equipo, y de retomar la experiencia de acompañamiento que hemos dado a varios legislativos de la región, por lo que queremos reconocer la dedicación interna a este documento de Ane Iturmendi y Neus Bernabeu.

PNUD

Parlamentos e Igualdad:

Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013.

ISBN

978-9962-688-19-8

Coordinación: Neus Bernabeu

Colaboradora principal: Ana Laura Rodríguez Gustá

Concepto y diseño gráfico: Plan B

Panamá, agosto 2013



PARLAMENTOS **e** IGUALDAD

Ruta de desarrollo
de capacidades para la
transversalidad de
género en los poderes
legislativos

Prólogo

Desde hace más de una década el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promueve de manera continua, activa y en diversos escenarios la igualdad de género en el trabajo parlamentario. Nuestro trabajo ha tenido tres objetivos centrales: alcanzar la paridad de género, que se legisle por la igualdad y la no discriminación, y que los órganos legislativos sean instituciones más igualitarias.

La designación por mandato popular de un mayor número de mujeres en los parlamentos es una legítima aspiración ciudadana para obtener mayor justicia y avanzar en la democratización del poder político. Por eso, el PNUD respalda a los países para que puedan cumplir con los derechos políticos de las mujeres reconocidos y suscritos en los compromisos internacionales y regionales, entre ellos, alcanzar la paridad de género.

Las acciones del PNUD están orientadas a coadyuvar los esfuerzos de los países y sus instituciones para impulsar las reformas electorales y políticas que favorecen el ingreso y la permanencia de más mujeres en las instituciones del Estado. De manera complementaria la cooperación institucional que brindamos prioriza el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo de las propias mujeres y su articulación en acuerdos interpartidarios que impulsen avances concretos para el ejercicio de los derechos de las mujeres, alentando diversas alianzas en los parlamentos y en los partidos, pero también con otros actores del Estado y de la sociedad civil.

Un elemento prioritario de nuestra colaboración se relaciona con el acompañamiento a procesos de reformas legislativas orientadas a eliminar cualquier sesgo de discriminación y a favorecer una mayor igualdad en los países de la región.

Otra de las acciones centrales de la cooperación del PNUD es el apoyo a los parlamentos de la región para definir estrategias, y establecer políticas y planes de género que permitan a los países avanzar en los procesos de transversalización de género en el quehacer legislativo y en la propia institución.

Las estrategias utilizadas para avanzar en este camino incluyen el intercambio de conocimiento, debates sobre legislación, generación de investigaciones y productos de conocimiento sobre la temática y el fortalecimiento de diversas redes. Hay, además, una demanda creciente para sistematizar experiencias y para hacer realidad la cooperación horizontal y sur-sur entre legislativos.

La experiencia acumulada por PNUD junto con otras instituciones se sintetiza en la propuesta que hoy presentamos “Parlamentos e Igualdad. Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos”. Esta contribución se ha realizado como parte del proyecto regional “Conocimiento Pro-Igualdad” apoyado por el Fondo España-PNUD, AECID, Hacia un desarrollo Inclusivo e integrado.

Este documento desarrolla una serie de pasos estratégicos o estaciones que guían un proceso para generar cambios legislativos que tienen como meta la igualdad de género. Muestra, además, que hay caminos posibles, concretos y flexibles, para lograr dicha meta. La publicación aporta importantes sugerencias para progresar en la materia que nos ocupa, visibiliza los logros obtenidos en varios poderes legislativos de la región y anima a otros a iniciar este desafío para avanzar en el ejercicio pleno de los derechos individuales y colectivos de las ciudadanas y los ciudadanos.

Heraldo Muñoz

Subsecretario General – Naciones Unidas

Administrador Auxiliar y Director Regional

Dirección Regional para América Latina y el Caribe – PNUD

Índice

Introducción	8
1. Clarificando ideas: capacidades institucionales y transversalización de género	11
1.1 ¿Qué es la transversalización de género o mainstreaming de género?	12
1.2 ¿Hacia dónde apuntamos? Parlamentos Sensibles al Género	14
1.3 ¿Cómo conseguirlo? Desarrollo de capacidades	17
2. La transversalización de género en el Poder Legislativo: ¿en qué consiste?	19
2.1 Una transformación en todos los niveles	20
2.2 Qué es y qué no es la transversalización de género en el Poder Legislativo	23
2.3 El Poder Legislativo como parte del entramado público para la igualdad de género	25
2.4 Para trabajar en igualdad: ¿qué capacidades hay que desarrollar?	28
2.5 Mirando hacia adelante: las estaciones en el recorrido hacia la igualdad de género	44
3. Iniciando el recorrido. Estaciones para el desarrollo de capacidades para la transversalización de género.	46
3.1 Primera estación. Los acuerdos institucionales	49
3.2 Segunda estación. Diagnóstico de capacidades	56
3.3 Tercera estación. Definir la respuesta de desarrollo de capacidades	66
3.4 Cuarta estación. Implementación y seguimiento del Plan	75
3.5 Quinta estación. Evaluación del Plan	79
4. Cierre e inicio de un nuevo ciclo	82
Referencias citadas y consultadas	84
Anexo I. Estación 2. Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo	86
Anexo II. Estación 3. Guía orientativa de objetivos y acciones del plan	94

Índice de tablas y figuras

<i>Figura 1. Mainstreaming de género e igualdad en las políticas públicas</i>	12
<i>Figura 2. Estaciones para el desarrollo de capacidades en el Poder Legislativo</i>	18
<i>Figura 3. Entramado público para la igualdad de género</i>	26
<i>Figura 4. Capacidades institucionales para la transversalización de género en el Poder Legislativo</i>	29
<i>Figura 5. El recorrido propuesto</i>	48
Tabla 1. Definiciones de mainstreaming o transversalidad de género	13
Tabla 2. Breve resumen de la Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo (Anexo I)	58
Tabla 3. Matriz resumen de estado de situación (ejemplo)	62
Tabla 4. El semáforo (ejemplo)	64
Tabla 5. Breve resumen de la Guía Orientativa de Objetivos y Acciones del Plan (Anexo II)	69
Tabla 6. Matriz de planificación (ejemplo)	73
Tabla 7. Matriz de monitoreo (ejemplo)	75
Tabla 8. Monitoreo de la implementación (ejemplo)	78
Tabla 9. Matriz agregada de evaluación (ejemplo)	80
Tabla 10. Análisis de Impacto de Género (AIG)	89



Introducción:
¿cuál es el propósito de esta Guía?

La estrategia de transversalización de género o mainstreaming de género fue establecida en la Plataforma de Acción de Beijing en 1995. Desde entonces, los Estados han introducido medidas para incorporar la igualdad de género en sus instituciones y políticas. A pesar de los compromisos asumidos y de las declaraciones que esgrimen la igualdad como premisa para el desarrollo, no siempre los esfuerzos han llevado a la esperada transformación de las relaciones de poder entre mujeres y hombres.

Una revisión de los impedimentos para una plena adopción e institucionalización de la transversalización de género ha puesto de manifiesto la existencia de debilidades en las capacidades del Estado. Por tanto, es fundamental lograr un desarrollo de capacidades a fin de que las instituciones públicas logren implementar la estrategia del mainstreaming. Esta Guía se basa en el documento Destino igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas (2012), elaborada por el Área Práctica de Género del Centro Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe, y ofrece algunos lineamientos para el desarrollo de capacidades en el Poder Legislativo para la transversalización del enfoque de género en todo su accionar.

La herramienta propuesta consiste en una serie de pasos estratégicos o estaciones que guían un proceso orientado al cambio legislativo con la igualdad de género como horizonte. Los parlamentos que decidan involucrarse en este desafío iniciarán un viaje que incluye un proceso de autodiagnóstico, la definición de un Plan para el desarrollo de capacidades y su implementación y evaluación. La metodología servirá para reforzar las actividades de control político que ejerce el Poder Legislativo y afianzar su responsabilidad de ofrecer información pública ciudadana. Estas consideraciones evidencian que la transversalización de género contribuirá a la gobernabilidad democrática de la región.

La Guía permite apoyar el desarrollo de seis capacidades institucionales, aunque cada Poder Legislativo podrá decidir, según sus necesidades e intereses, cuáles son las capacidades a trabajar. Estas son:

- Capacidades de gestión de procesos de transversalización de género
- Capacidades culturales
- Capacidades políticas
- Capacidades para establecer una agenda de igualdad de género y controlar las políticas públicas de igualdad de género y diversidades
- Capacidades de convocatoria y de formación de alianzas para impulsar la igualdad de género
- Capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia

¿Cómo usar esta Guía?

Esta Guía no es un repertorio de recetas y requisitos rígidos y aplicables en cualquier contexto. Debe ser utilizada como una orientación para identificar ciertas condiciones y capacidades institucionales que necesitarían desarrollarse a fin de garantizar una adecuada transversalización del enfoque de género y en consecuencia, construir parlamentos más igualitarios, representativos

y democráticos. Estas condiciones deben adaptarse a cada uno de los contextos de implementación. Es decir:

- No existe un único camino para posicionar la estrategia de transversalización de género en el Poder Legislativo.
- La rica experiencia de los países de América Latina y el Caribe demuestra diversos recorridos que sustentan el enfoque y la metodología adoptados en este documento.
- La transversalización de género en las estructuras y las políticas institucionales no es un proceso de corto plazo sino que implica acciones de largo aliento.

Existen varios esfuerzos por hacer catálogos sintéticos para el fortalecimiento de la igualdad de género en el Poder Legislativo, pero los documentos disponibles raramente enfatizan lo suficiente el desarrollo de las capacidades para el cumplimiento de su mandato desde un ángulo de igualdad de género. Esta Guía toma en cuenta las necesidades de varios actores de la región así como las experiencias existentes en este Poder del Estado para el avance en materia de igualdad de género y de diversidades.

Estructura de la Guía. La Guía está organizada desde lo más general hacia lo más concreto.

- La primera parte ofrece algunas aproximaciones generales a las nociones de capacidades, desarrollo de capacidades y transversalización de género en el Poder Legislativo a fin de contar con un lenguaje compartido y conceptos comunes.
- La segunda parte plantea los trazos de una estrategia para la transversalización de género en el Poder Legislativo. Se identifican seis capacidades fundamentales para generar un cambio organizacional al interior de los legislativos, transversalizar el enfoque de género en todo su accionar, y relevar el rol de este poder del Estado dentro del entramado institucional para la igualdad de género. Cada capacidad está acompañada de una definición, de los beneficios de su desarrollo y de los resultados esperados.
- La tercera parte se centra en las estaciones que implica el tránsito hacia la igualdad de género. Cada estación tiene sus pasos específicos y sus herramientas de trabajo. El tránsito por estas estaciones, es decir, el desarrollo de las capacidades, aborda elementos centrales comúnmente mencionados por actores políticos y sociales: liderazgo, disponibilidad de información, aprendizaje, interlocución con la sociedad y el movimiento de mujeres, rendición de cuentas y transparencia. Estos son elementos clave para la promoción de la transversalización de género en el marco de la gobernabilidad democrática.
- Finalmente, hay un cierre cuyo sentido es señalar que dado que la construcción de una sociedad igualitaria es un esfuerzo permanente, será necesario pensar el desafío del desarrollo de capacidades como un proceso de mejora continua y, en tal dirección, es posible comenzar nuevamente el ciclo de trabajo estratégico.
- Hay dos Anexos que ofrecen herramientas prácticas. El primero presenta una batería de preguntas orientadoras para hacer el diagnóstico para la igualdad de género en el Poder Legislativo. El segundo anexo brinda ejemplos de acciones específicas que podría contener un Plan de desarrollo de capacidades en el Poder Legislativo.



1

Clarificando ideas: capacidades
institucionales y transversalización
de género

1.1. ¿Qué es la transversalización de género o mainstreaming de género?

El término *gender mainstreaming* fue acuñado en la Conferencia Mundial de la Mujer de Pekín de 1995, aunque los antecedentes pueden rastrearse en la Conferencia de Nairobi de 1985. En términos generales, refiere a la incorporación de la dimensión de género como parte intrínseca de los procesos de decisión y de gestión. Esto supone que las políticas públicas han de integrar la igualdad de trato, de oportunidades y de resultados como objetivos en la totalidad del ciclo de políticas¹.

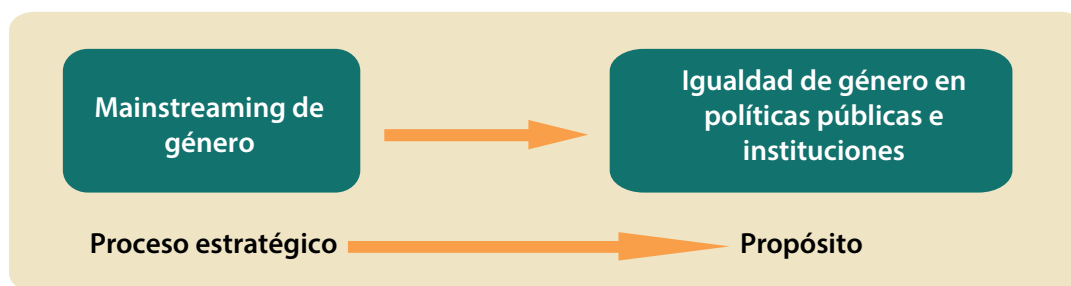
En 1997, el Sistema de las Naciones Unidas define la transversalización de género como “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo la legislación, políticas y programas en cualquier área. Asimismo, es una “herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas de todos los ámbitos políticos, sociales y económicos”². Para el PNUD (2011), el género en el *mainstream* tiene como propósito “integrar el interés en la igualdad de género en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización”.

En una discusión sobre la traducción castellana de *gender mainstreaming* como transversalidad y las dificultades lingüístico-teóricas, De la Cruz (2009: 63) argumenta que la idea subyacente a dicho término es que la igualdad de trato, de oportunidades y de resultados entre hombres y mujeres debe ser “parte integrada en los procesos de decisión y gestión”.

En lo conceptual y metodológico, las implicaciones de la transversalización de género son las siguientes:

- Se trata de una estrategia para alcanzar la igualdad de género.
- Implica el reconocimiento implícito de que la desigualdad es un problema público y de que las instituciones pueden reproducirla.
- Se entiende que el género es un concepto analítico de interpretación de la realidad, pero también orientado a la transformación de los órdenes institucionales y que, por tanto, ha de

Figura 1. Mainstreaming de género e igualdad en las políticas públicas



¹ En el ámbito de lo conceptual, la dificultad de traducir el concepto *gender mainstreaming* al idioma español también ha supuesto esfuerzos para esclarecerlo y distinguirlo de otros como transversalización de género, integración o institucionalización de la perspectiva de género. No existe una única postura en la utilización de los mismos. A pesar de los matices que contiene el concepto en inglés, utilizaremos indistintamente *mainstreaming de género* o transversalidad de género para evitar sobrecargar el documento con la repetición del primero.

² Naciones Unidas. Incorporación de la perspectiva de género en todas las políticas y programas del Sistema de Naciones Unidas. Informe del Secretario General (E/1997/66), período de sesiones sustantivo de 1997. Ginebra. Consejo Económico y Social, 20 de junio al 25 de julio.

ser aplicado a toda acción institucional. Implica, por lo tanto, la transformación no solamente de los procedimientos sino de los propios objetivos y quehaceres institucionales.

- Su aplicación abarca todos los órdenes y niveles de la gestión institucional (toma de decisiones en los ámbitos financiero, técnico y administrativo, entre otros).
- Se aplica a todo el ciclo de las políticas, integrando las experiencias, necesidades e intereses de mujeres y hombres y evaluando las implicaciones de cada acción sobre ambos grupos humanos, de tal forma que los beneficios sean análogos.

Tabla 1. Definiciones de mainstreaming o transversalidad de género

Definición del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997)	Definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2000)	Definición del Consejo de Europa (1998)
El mainstream de la perspectiva de género es el proceso de evaluar las implicaciones que tiene para hombres y mujeres, cualquier acción que se planifique, incluyendo las de tipo legislativo, las políticas o los programas en todas las áreas y a todos los niveles. Es una estrategia para hacer de las experiencias y necesidades o intereses de hombres y mujeres una dimensión integral en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, sociales y económicas a fin de que hombres y mujeres se beneficien por igual y desaparezca la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad de géneros”.	El género en el mainstream tiene como propósito integrar el interés en la igualdad de géneros en todas las políticas, programas, procedimientos administrativos y financieros y en el marco cultural de la institución u organización. Más específicamente es una estrategia para asegurar que: 1) La igualdad de hombres y mujeres esté incluida en todas las fases menores o mayores del proceso de toma de decisiones de una organización. 2) El producto o resultado de las decisiones que se hayan tomado sea sistemáticamente monitoreado en lo que se refiere a su impacto en la igualdad de géneros. (...) Una iniciativa efectiva de género en el mainstream requiere la interacción compleja de numerosas habilidades y competencias usualmente coordinadas en un equipo de trabajo integrado para tal fin”.	Gender mainstreaming implica la reorganización, fortalecimiento, desarrollo y evaluación del proceso de las políticas públicas, a fin de que la perspectiva de la igualdad de género sea incorporada en todas las políticas, a todos los niveles y en todas sus fases, por los actores normalmente involucrados en su elaboración.

Fuente: (PNUD, 2011).

- La experticia técnica y las habilidades políticas son dos dimensiones complementarias y necesarias para la transversalización de género en una institución, pues se trata de un proceso estratégico, con un fuerte componente de expertise técnica.
- Requiere de un equipo humano calificado con competencias y habilidades específicas para llevarlo a cabo.
- Además de ser una estrategia interna de una organización, plantea la necesidad de articulación con otros actores del entorno institucional y social, así como la participación de actores variados en el desarrollo de las políticas.

En síntesis, la transversalización de género es un proceso estratégico que representa “un conjunto de actividades o eventos, sistémica o mutuamente relacionados, en forma organizada o coordinada, los cuales interactúan en fases temporales sucesivas para transformar insumos o elementos de entrada en resultados que constituyen el fin o propósito del proceso” (FLACSO, 2011)³.

1.2. Hacia dónde apuntamos: Parlamentos Sensibles al Género

El Poder Legislativo es una institución fundamental en la democracia moderna. En la opinión de De Barbieri (2003), el Poder Legislativo es un espacio público por excelencia ya que en este se confeccionan leyes, se controla la administración pública, se discute el presupuesto y se construye una agenda de políticas. Además, en el Poder Legislativo confluyen las diferentes voces sociales y políticas – que se enfrentan pero también negocian – y, por ende, es el lugar de la representación ciudadana en el Estado.

En vista de estas características, es necesario que el Poder Legislativo sea sensible y consciente de la igualdad de género para poder responder a los intereses y necesidades de la totalidad de la ciudadanía. Esto supone medidas legislativas que remuevan la discriminación en la sociedad y, también, una transformación hacia el interior de esta institución a fin de erradicar las prácticas de sexismo y exclusión en su funcionamiento, estructura, cultura y procedimientos.

¿Hacia dónde apuntamos? En el marco de la gobernabilidad democrática, un Poder Legislativo eficaz, eficiente y transparente en la consecución de sus cometidos es aquel comprometido con las necesidades y demandas de ciudadanos y ciudadanas, y con sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales. De acuerdo con la Unión Interparlamentaria (IPU, 2008), un Par-

La transversalización de género en el Poder Legislativo es la transformación interna de la institución (“cómo se trabaja”), de sus resultados (“en qué se legisla” y “con qué contenido”) y de sus vínculos (“con quién dialoga”, “a quién controla”, “a quién rinde cuentas”).

³ Citado en PNUD-RSLAC (2012).

lamiento democrático es aquel que representa la voluntad política y la diversidad social de una población y, además, es efectivo en sus funciones legislativas y de fiscalización. Extendiendo estas nociones a las preocupaciones normativas por una mayor igualdad de género, podemos establecer las siguientes funciones.

- Igualdad de jure. El Poder Legislativo cumple un papel primordial en la sanción de iniciativas de igualdad de género, no discriminación y diversidad social (étnica, cultural, religiosa y sexual, entre otras).
- Representación inclusiva. Mediante sus funciones de representación política, el Poder Legislativo emite señales a la ciudadanía sobre los asuntos valorados y las normas que deberían regir una democracia inclusiva.
- Fiscalización efectiva. Las tareas de fiscalización de lo actuado por otras instituciones públicas introducen un importante componente de democracia y de rendición de cuentas, que contribuye a consolidar gobiernos transparentes y ampliar la incidencia política de las organizaciones sociales en el marco de las reglas institucionales previamente acordadas.
- Reconocimiento, goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. El Poder Legislativo, mediante sus atribuciones de impulsar y sancionar normas, atiende las necesidades de mujeres y hombres y puede introducir mayores grados de igualdad de trato, de oportunidades y de resultado en las relaciones de género, garantizando así una verdadera igualdad sustantiva y justicia social.

El contexto parlamentario internacional y la promoción de Parlamentos Sensibles al Género

Dada la importancia del Poder Legislativo en garantizar la igualdad de género en contextos democráticos, la Unión Interparlamentaria (UIP) estableció, en 2012, un Plan de Acción para los Parlamentos sensibles al género. Este Plan tiene como finalidad apoyar a los países miembros en su afán por promover estructuras internas y procedimientos que aseguren la igualdad de trato entre mujeres y hombres y una agenda legislativa con enfoque de género. En particular, la UIP insta a los parlamentos nacionales a adoptar una perspectiva de género y autoevaluarla antes de 2030.

Sin dejar de admitir la persistencia de obstáculos en la búsqueda de una mayor igualdad de género, es necesario reconocer el protagonismo insoslayable del Poder Legislativo en los avances más recientes en temas de igualdad y diversidad en América Latina y el Caribe. Esta Guía parte del convencimiento de que es posible apoyarse en lo realizado hasta ahora y, desde allí, desarrollar las capacidades de acción del Poder Legislativo en asuntos de igualdad de género y diversidades.

En el trayecto hacia la igualdad de género, no siempre se parte de cero y este es el caso del Po-

der Legislativo. De hecho, en la región los poderes legislativos nacionales han iniciado cambios e innovaciones a fin de responder mejor a los desafíos de la igualdad. Entre otros ejemplos, es posible mencionar:

- La creación de comisiones de igualdad de género (comisiones de segunda generación) cuyo foco es exclusivamente la igualdad entre mujeres y hombres y la justicia de género⁴.
- La ampliación del mandato de las comisiones de la mujer.
- El surgimiento de Unidades Técnicas especializadas para la transversalización de género.
- La conformación de grupos parlamentarios de mujeres o bancadas femeninas en un mayor número de países de la región.
- La introducción de prácticas de rendición de cuentas con enfoque de género.
- El uso de lenguaje inclusivo.
- La elaboración y puesta en marcha de políticas institucionales para la igualdad de género en el Poder Legislativo.
- La introducción incipiente de herramientas de Presupuesto Sensible al Género.
- La conformación de estructuras para la igualdad de género en los parlamentos regionales.

Manifestaciones organizacionales legislativas para impulsar acciones de igualdad

- Grupos parlamentarios o bancadas femeninas conformadas por legisladoras con mandato vigente.
- Comisiones parlamentarias dedicadas a temas de igualdad de género y derechos de las mujeres, usualmente denominadas comisiones de la mujer o comisiones de equidad de género, cuyo mandato aparece enmarcado en la normativa internacional de derechos humanos de las mujeres.
- Unidades técnicas dedicadas a la transversalización de género en todo el accionar legislativo. Son estructuras recientes.
- Grupos mixtos de legisladoras, mujeres políticas y organizaciones de la sociedad civil orientados a trabajar mancomunadamente con el Poder Legislativo. Estos grupos se asemejan más a estructuras de intermediación de carácter híbrido entre el Estado y la sociedad al estar conformados por representantes de instituciones públicas e integrantes de la sociedad civil organizada.
- Observatorios legislativos para la igualdad de género o vinculados a temas específicos que afectan los derechos humanos de las mujeres.
- Comités de vigilancia de la agenda legislativa de género, conformados por actores de diversa procedencia y con vinculación institucionalizada con las comisiones de género para dar observancia al cumplimiento de los compromisos asumidos.

⁴ Las comisiones de primera generación serían aquellas que no tienen un mandato exclusivo en género, sino que la temática de igualdad se aborda junto con otras preocupaciones sociales como la situación de la infancia, de la tercera edad y las políticas sociales en general. Además, muchas de estas comisiones de primera generación no adoptan, explícitamente, una perspectiva de igualdad de género.

Algunos casos

En Costa Rica se creó la Unidad Técnica para la Igualdad y Equidad de Género (UTIEG) en la Asamblea Legislativa con el propósito de instaurar una política de igualdad y de equidad de género que transversalice la perspectiva de género en todas las acciones administrativas, garantizando a todas las personas el respeto a sus derechos, las oportunidades reales para su pleno desarrollo humano y la voluntad institucional de un verdadero acceso equitativo tanto a los funcionarios como a las funcionarias de la institución. La UTIEG es un órgano adscrito a la Dirección General de la Asamblea Legislativa. Uno de sus primeros productos ha sido poner a disposición de la Asamblea un protocolo de uso de lenguaje inclusivo.

La bancada femenina de Brasil, conocida como Lobby do Batom, es la más antigua de la región (1987). Si bien no tiene una estructura formal, está ampliamente institucionalizada y es una referencia para otros países. Tuvo un papel fundamental en la aprobación de la Ley María da Peña (Ley número 11.340 del 7 de agosto de 2006, sobre la violencia doméstica y familiar contra la Mujer).

En Panamá, la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias (APARLESPA) dirige sus acciones hacia la reglamentación de la ley de cuotas y la promoción de la paridad política. En El Salvador, el Grupo de Mujeres Parlamentarias y Exparlamentarias (ASPARLEXSAL) ha realizado actividades de sensibilización política a fin de incorporar las cuotas de género en la reforma electoral de dicho país.

1.3 ¿Cómo conseguirlo? Desarrollo de capacidades

El PNUD considera prioritario el desarrollo de capacidades para la transversalización de género en las instituciones y en las políticas públicas como parte de los procesos orientados a profundizar la igualdad de género y la gobernabilidad democrática de América Latina y el Caribe. Por ello, la transversalización es entendida como un “proceso estratégico de toma de decisiones permanente, condicionado por el contexto institucional” (PNUD: 6).

- El PNUD define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedad para desarrollar funciones, resolver problemas, y definir y alcanzar objetivos a lo largo del tiempo y de forma sostenible” (PNUD, 2010).
- El desarrollo de capacidades es “el proceso mediante el cual individuos, organizaciones, y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen su capacidad para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo en el tiempo” (GNUM, 2006).

Respecto de las instituciones del Estado, el enfoque de desarrollo de capacidades implica:

- 1) Reconocer la visión y las metas del Estado y del Gobierno.

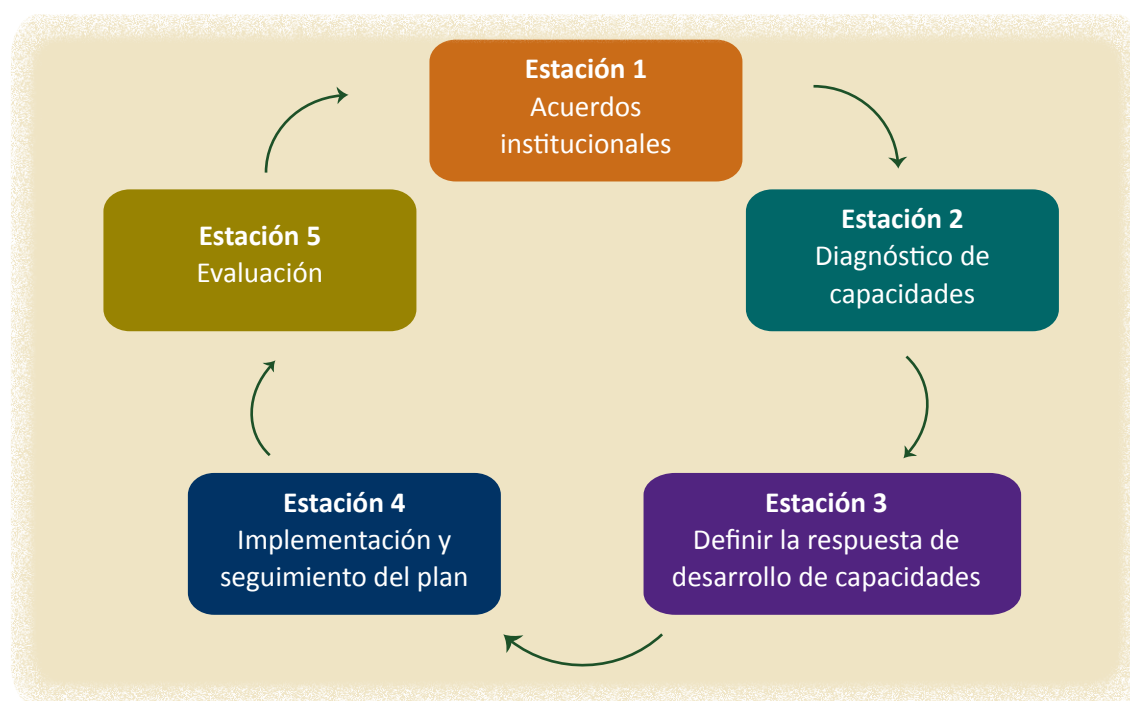
2) Tomar como insumo fundamental del proceso las experiencias acumuladas por los Estados y el Gobierno, y utilizar su conocimiento práctico.

3) Fortalecer las habilidades de liderazgo eficaz, planificación y apoyo coordinado, así como las destrezas administrativas y financieras, que aseguren a las instituciones públicas el desarrollo de sus estrategias y el logro de sus objetivos de forma sostenida en el tiempo.

En la implementación del proceso de desarrollo de capacidades, la Guía propone cinco pasos a los que se denomina estaciones y que organizan la metodología de trabajo (Véase la Figura 2). Se parte de acuerdos institucionales, necesarios para promover una estrategia de igualdad de género que arribe a buen puerto, seguidos de un diagnóstico institucional del Poder Legislativo. Estos son los cimientos para diseñar un Plan de desarrollo de capacidades e implementar acciones específicas de mejora. Como toda política democrática, deberá acompañarse de una evaluación final con la consiguiente discusión y difusión de resultados.

El recorrido por las cinco estaciones deberá sustentarse en procesos participativos de diálogo e intercambio con actores del Poder Legislativo (autoridades políticas, legisladores y legisladoras y cuerpo funcional) así como actores sociales activos en materia de igualdad (organizaciones de mujeres, movimientos feministas, sindicatos, universidades y empresas) e integrantes del Estado provenientes del Poder Ejecutivo y del Judicial.

Figura 2. Estaciones para el desarrollo de capacidades en el Poder Legislativo



Fuente: PNUD (2012).



2

La transversalización de género en el Poder Legislativo: ¿en qué consiste?

2.1. Una transformación en todos los niveles

La transversalización de género en el Poder Legislativo implica la adopción de un enfoque de igualdad entre mujeres y hombres en diferentes niveles:

- En la estructura interna y en el funcionamiento cotidiano de esta institución:
 - La transversalización de género supone la adopción de medidas que tomen en cuenta las necesidades e intereses de mujeres y hombres para hacer del Poder Legislativo un lugar de trabajo en el que se instaure la igualdad en todo tipo de tarea.
 - Esto implica revisar las condiciones de acceso de legisladoras y legisladores a los cargos de responsabilidad y de mayor poder en el Poder Legislativo. Esta institución presenta una significativa segregación por sexo y exclusión en los segmentos de poder más importantes, como las autoridades de las Cámaras y de las comisiones más prestigiosas.
 - También requiere de un trato igualitario para el cuerpo funcional, por lo que habría que fomentar medidas de igualdad en las carreras administrativas y técnicas.

“En el Congreso argentino, la igualdad entre legisladoras y legisladores es afirmada como principio normativo. Sin embargo, desde la óptica de las legisladoras, el género sería un criterio constitutivo, aunque informal, en la distribución de las posiciones de poder y autoridad. El doble estándar empleado para valorar el desempeño de legisladoras y legisladores, la toma de decisiones en “círculos cerrados” y virtualmente monopolizados por varones y la idealización de cualidades supuestamente femeninas, emergieron como dimensiones de la desigualdad de género en la labor legislativa. Los legisladores, en cambio, calificaron al Congreso como una organización igualitaria, colocando un énfasis mayor en sus reglas formales. La notoria disparidad entre las percepciones de hombres y mujeres puede ser explicada apelando a la noción de conciencia liminal (Yancey Martin 2001), que sugiere que los varones reproducen la cultura de género socialmente dominante sin ser necesariamente agentes de discriminación explícita” (Borner et al. 2009: 86).

- En la legislación, mediante la aprobación de iniciativas orientadas a la igualdad de género y la inclusión, y la puesta en marcha de una agenda parlamentaria donde la igualdad de género es central.
- El Poder Legislativo debe eliminar la legislación discriminatoria y trabajar en normas que estén en armonía con los conceptos de igualdad y no discriminación. La legislación deberá respetar lo establecido por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) a fin de que los derechos humanos de las mujeres sean reconocidos y garantizados.

“En los estados democráticos el legislativo es un espacio indiscutible de construcción de agenda puesto que en él convergen las voces, opiniones, perspectivas e intereses de la sociedad para la formulación de leyes y políticas públicas; por tanto, el marco legal que legitima las acciones gubernamentales es determinado por los actores y arreglos políticos que suceden en el legislativo” (Martínez Medina 2010: 23).

- La función legislativa es fundamental en la revisión y aprobación del presupuesto desde una perspectiva de género.
- En el control político y la fiscalización de otros organismos públicos (mediante el monitoreo de las acciones públicas del Gobierno y de sus principales funcionarios).
- El Poder Legislativo puede monitorear el cumplimiento del Gobierno con los compromisos internacionales en derechos humanos y derechos de las mujeres.
- Asimismo, el control y la fiscalización cobran relevancia para el seguimiento de programas de desarrollo, políticas sociales, de salud, etc., su adecuada implementación y su presupuesto.

El Poder Legislativo y algunas prácticas de control y fiscalización de políticas y programas que afectan especialmente a las mujeres

El Congreso Nacional de la República Dominicana cuenta con un Observatorio de Justicia y Género donde participan legisladoras/es por ambas cámaras y otros actores políticos y sociales. Por la Cámara de Diputados está presente la Comisión de Asuntos de Equidad de Género y por la de Senadores, la Comisión de Asuntos de la Familia y la Equidad de Género, y la Comisión de Justicia y Derechos Humanos. Su objetivo es: “Establecer a través del seguimiento y examen tanto cuantitativo como cualitativo de las sentencias y demás resoluciones que emanan de los tribunales y otras instancias del Poder Judicial, un espacio de reflexión para la elaboración de propuestas y políticas, así como sugerir las modificaciones legislativas necesarias que conduzcan a una mayor eficacia y equilibrio en la respuesta judicial para la integración de la igualdad” (http://www.observatoriojusticiaygenero.gob.do/quienes_somos/mision.html).

La Comisión de la Mujer del Congreso de la República de Guatemala lidera la Mesa de Trabajo Interinstitucional en violencia de género, integrada también por el Sistema de Justicia y los mecanismos para el avance de las mujeres de los otros poderes del Estado. En este marco, se encargó una evaluación de la aplicación real de la normativa nacional para la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres en los 22 departamentos del país, a efectos de potenciar las actividades de seguimiento y control político. Este proceso contó con el acompañamiento de la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena, las oficinas municipales de la Mujer y otros órganos de los Gobiernos Locales. Otra práctica de fiscalización de la Comisión de la Mujer fue la visita a los departamentos realizada en 2010, que tuvo como resultado el “Informe final de la Gira Departamental de la Comisión de la Mujer”, cuyo fin fue el monitoreo de tres leyes: 1) la Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar y su reglamento, 2) la Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas y 3) la Ley contra el feminicidio y otras formas de violencia contra la mujer.

El Poder Legislativo y su involucramiento con las instancias internacionales de derechos humanos de las mujeres

- Varias legisladoras de la región acompañaron a las delegaciones de los Mecanismos para el Avance de las Mujeres en las presentaciones de país realizadas en la 57ª sesión de la Comisión de la Condición de la Mujer de las Naciones Unidas, reunida en Nueva York en marzo de 2013, para dar cuenta de los avances en materia de violencia contra las mujeres y las niñas.
 - La Asamblea Nacional Legislativa de Costa Rica participará, en el año 2013, de la presentación del Examen Periódico Universal de derechos humanos ante las Naciones Unidas. Además, este poder del Estado integra la Comisión Interinstitucional para el Seguimiento e Implementación de las Obligaciones Internacionales de Derechos Humanos (creada por el Poder Ejecutivo) con un miembro titular.
- En la labor de representación de las necesidades y los intereses de la ciudadanía.
 - Al adoptar una perspectiva de género, se amplía la función de representación puesto que se incorporan los intereses de una amplia gama de constituyentes provenientes de diversos grupos, incluyendo las mujeres.

Experiencias de representación de intereses de la ciudadanía en la construcción de una agenda legislativa de mujeres

- En 2012, la Cámara de Diputados de la Asamblea Plurinacional de Bolivia firmó un Convenio Interinstitucional de Alianza Estratégica con el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), ONU Mujeres, Marie Stopes Internacional, Visión Mundial, OXFAM y la Asociación Coordinadora de la Mujer para fortalecer una agenda legislativa en pos de la defensa y el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas. Este convenio contempla fundamentalmente la construcción de espacios de análisis y reflexión con actores del Estado y de la sociedad civil, incorporando a movimientos sociales. Estos espacios servirán para validar propuestas legislativas (como la Ley integral contra la violencia intrafamiliar, la incorporación del feminicidio en el Código Penal, la Ley de migración, etc.) Servirán también para dar difusión a la Ley contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres, a la Ley integral de trata y tráfico de personas, la Ratificación del Convenio 189 de la OIT, y la difusión de la Ley del órgano electoral y sus provisiones respecto de la participación política de las mujeres.
- La Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa de Costa Rica trabaja con el Comité de Seguimiento de la Agenda Legislativa de las Mujeres. Este reúne a funcionarias y funcionarios de diferentes organismos estatales como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Trabajo, la Defensoría de los Habitantes, y organizaciones de la sociedad civil como la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES). Este Comité se reúne con la Comisión de la Mujer a fin de gestionar iniciativas que considera prioritarias.

2.2. Qué es y qué no es la transversalización de género en el Poder Legislativo

- **No debe confundirse la transversalización de género con la adopción de medidas de acción afirmativa o con la presencia de mujeres.** La transversalización de género en el Poder Legislativo no se reduce a incrementar la representación numérica de mujeres en la institución. En la región, las medidas de acción afirmativa bajo la forma de cuotas electorales por sexo (y, más recientemente, la paridad) han sido exitosas para la incorporación de las mujeres en los legislativos nacionales. Indudablemente, es estratégico contar con un número suficiente de legisladoras e incluso funcionarias, pero debe remarcarse que la transversalización de género no se agota en esta medida. Las acciones afirmativas son una medida más en una canasta de acciones que conforman una estrategia de transversalización de género más amplia (Rees, 2005).
- **La transversalización de género no se reduce a la incorporación de cambios puntuales en la estructura del Poder Legislativo.** Las comisiones o comités dedicados a asuntos de género son clave para dar lugar a iniciativas que impulsen la igualdad. Pero estas estructuras, tomadas individualmente, no son suficientes. Más aún, si se reduce la agenda de igualdad a lo tratado por algunas comisiones específicas, los tópicos o bien se encapsulan o bien se diluyen de la agenda mayor del Poder Legislativo (Borner et al., 2009).
- **La transversalización de género no es la aprobación de una ley de igualdad entre mujeres y hombres.** Hay aspectos emblemáticos de una agenda de igualdad de género y entre ellos sobresale la Ley de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Pero la transversalización de género debería tener como producto la aprobación de un conjunto de leyes enmarcadas en una agenda de igualdad de género y de diversidades, consistente y comprensiva de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de mujeres y hombres.
- **La transversalización de género no es una cuestión únicamente de los cuerpos técnicos.** La transversalización de género es una estrategia con un profundo sentido político y transformador, orientada a cambiar las desigualdades de poder entre mujeres y hombres. En tal sentido, los instrumentos y las estructuras para la transversalización son medios por lo que no debe confundirse el fin con la estrategia. Por ejemplo, las Unidades Técnicas para la transversalización de género que hoy existen en algunos legislativos de la región adquieren significado y tienen impacto en la medida en que las máximas autoridades políticas electas asuman explícitamente un compromiso con estos cuerpos.

“Aplicar la estrategia de mainstreaming de manera efectiva requiere que todas las instituciones tengan la capacidad de incorporar la perspectiva de género en políticas, planes, programas y en la propia gestión institucional. Sin embargo, esta es, con frecuencia, un área débil, que obstaculiza los esfuerzos de las instituciones para lograr los resultados que se han marcado, tanto los específicos de género como los resultados generales de desarrollo. De esta forma, contar con instituciones con capacidades para transversalizar el enfoque de género se convierte en un medio para lograr tanto las metas de igualdad como las de desarrollo” (PNUD, 2012: 13/14).

En suma, la transversalización de género supone que el Poder Legislativo incorpore la perspectiva de género como un asunto integral en su estructura, su funcionamiento, su misión y cultura.

- Las mujeres deben estar representadas adecuadamente en el Poder Legislativo, tanto en los cuerpos políticos y en sus autoridades como en el cuerpo funcional. Incluso hoy ya se habla del principio de paridad de género en la representación política, un criterio vigente en Costa Rica, Bolivia y Ecuador, establecido en el Consenso de Quito (2007) y reafirmado en Brasilia (2010).
- Dentro del cuerpo legislativo, más allá de la presencia, las mujeres deben contar con condiciones de acceso igualitario a oportunidades y servicios de forma de asegurar el goce, reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos.
- La agenda de igualdad de género y diversidades debe estar explícitamente jerarquizada y tomada en cuenta en las restantes iniciativas del Poder Legislativo y, en tal sentido, debe ser comprensiva.

¿Qué es la diversidad en la agenda legislativa?

El enfoque de diversidades pretende dar un paso más allá del derecho a la diversidad cultural de los grupos étnico-raciales históricamente discriminados, como los pueblos originarios y afrodescendientes. Pretende recoger bajo la noción de diversidades otras formas de vivir y sentir que tienen que ver con la edad, el sexo, la orientación sexual e identidad de género, las necesidades especiales o discapacidades, condición económica, religión, el ámbito en el que se habita, ya sea rural o urbano, etc. Este reconocimiento permite visibilizar las necesidades e intereses estratégicos de las personas e incorporarlos en la planificación y diseño de políticas públicas. La idea no es hacer una sumatoria de diversidades sino reconocer a las mujeres como un grupo heterogéneo, diferenciado y con especificidades a especificar para respetar plenamente sus derechos humanos. Este enfoque se relaciona con el concepto de interseccionalidad o conexiones cruzadas, entendido como la discriminación compuesta, doble o múltiple, resultante de la interacción entre dos o más formas de discriminación. Por ejemplo, la intersección de género, edad y etnia. Al transversalizar el enfoque de género e incorporar la mirada desde las diversidades, se procura una plena consecución y defensa de los derechos humanos, y hacer frente a las múltiples formas de exclusión que sufren las personas.

¿Cuáles son los beneficios y los réditos políticos que proporciona el mainstreaming de género en el Poder Legislativo?

La estrategia de transversalización de género es un desafío político, técnico y cultural y presupone una ampliación de la capacidad de acción del Poder Legislativo. En ese sentido, ofrece ventajas políticas para posicionar al Poder Legislativo en la institucionalidad del Estado y en el desarrollo democrático.

- La incorporación de la perspectiva de género fortalecerá la función de representación política y de elaboración de leyes, programas y políticas de la institución legislativa.
- La perspectiva de género permitirá remover restricciones y prácticas discriminatorias en contra de las mujeres (ya sea bajo la forma de “ceguera al género”, “sesgos de género” o “neutralidad de género”), en una institución que es símbolo de la democracia⁵.
- Esta perspectiva servirá para promover una cultura igualitaria al desafiar, desde una significativa institución política y del Estado, los estereotipos de género.
- El desarrollo de capacidades para la transversalización de género ampliará los interlocutores del Poder Legislativo, con lo cual incrementará su liderazgo en el entramado orientado a alcanzar la igualdad de género.
- El desarrollo de capacidades para la transversalización de género dotará al Poder Legislativo de instrumentos mejorados para su función de control político.

2.3. El Poder Legislativo como parte del entramado público para la igualdad de género

En un contexto de ciudadanía, el Poder Legislativo debe comprometerse activamente con la transversalización de género puesto que esta estrategia ha dejado de ser un asunto exclusivo de los mecanismos para el avance de las mujeres del Poder Ejecutivo. Es necesario pensar en múltiples articulaciones con múltiples actores estatales y no estatales pero con intereses públicos que permitan generar un flujo adecuado entre los órganos de gobierno y la ciudadanía. Tomando en cuenta que hay un entramado público para la igualdad de género, el Poder Legislativo podría posicionarse como un nodo fundamental por ser caja de resonancia y representante de la diversidad de intereses de la ciudadanía.

El Poder Legislativo no es una institución aislada sino que está inserta en un conjunto de actores de diverso origen que, tomados en su totalidad, conforman un entramado público, como se muestra en la Figura 3. En tal sentido, el desarrollo de capacidades para convocar a diversos grupos y establecer alianzas debería brindarle una posición de liderazgo.

⁵ Se dice que una acción o política es “ciega al género” cuando no está sustentada en las necesidades de las mujeres, por ello se producen discriminaciones aunque esta no sea la intención de la política. Las políticas “neutras al género” son las que consideran que las desigualdades entre mujeres y hombres son irrelevantes para la solución de sus problemas y por lo tanto no se toman en cuenta los impactos diferenciales de las medidas. Las medidas neutras al género generalmente agravan las desigualdades. Se habla de “sesgo de género” cuando una política muestra una preferencia androcéntrica, es decir, toma como estándar de la política a las necesidades y condiciones de vida de los hombres. De hecho, estas políticas son discriminatorias.

Figura 3. Entramado público para la igualdad de género



Identificando actores

Entramado estatal para la igualdad de género. Virginia Guzmán (2001) considera que en la región existe un entramado institucional para la igualdad de género que denota el conjunto de instituciones públicas, programas, leyes, instancias sectoriales e intersectoriales (comisiones interinstitucionales, unidades técnicas de género, etc.), y redes formales e informales fomentadas desde el Estado. Los mecanismos para el avance de las mujeres del Poder Ejecutivo han sido fundamentales en este entramado. Estos mecanismos (institutos de la mujer, ministerios de la mujer, etc.) tienen a su cargo los Planes nacionales de igualdad para mujeres y hombres y son la cara del Estado ante las instancias de rendición de cuentas internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres (CEDAW, CSW, conferencias regionales de ministras de la mujer,

etc.). Surgieron al calor de la Primera Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en México en 1975, pero ganaron una mayor visibilidad con la Conferencia de Beijing en 1995.

Hoy en día, además de estos mecanismos conocidos como “primarios” hay múltiples actores en los tres poderes del Estado. Fernós (2010) habla de mecanismos “secundarios” debido al alto número de unidades de género en forma de comisiones nacionales, divisiones ministeriales, instancias de defensoría de la mujer, programas de género en los poderes judiciales, etc. Estos mecanismos secundarios completan la plataforma del entramado estatal relevante para el Poder Legislativo.

Entramado social para la igualdad de género. Las organizaciones sociales son activas en promover ideas de igualdad así como en implementar, junto con el Estado, medidas que transformen el orden de género. Dada la necesaria corresponsabilidad de los actores sociales, es clave introducir el término de entramado social (Véase la figura anterior).

Entramado público para la igualdad de género. Este es la sumatoria del entramado estatal y del social, de naturaleza mixta y que engloba a la totalidad de los actores, más allá de su origen sectorial, involucrados con las iniciativas de igualdad de género. Como resume Guzmán (2011: 46) “los actores privados y públicos constituyen una red compleja de interacciones que presenta niveles de interacción tanto horizontal (actores de un mismo nivel gubernamental) como vertical (relaciones entre actores que operan a nivel interestatal, estatal, subestatal y local) y que, en conjunto, conforman espacios de interacción, cuyas fronteras son fluidas, sobre todo si se quiere identificar a los actores periféricos. En el interior de los espacios de interacción, los actores tienen diferentes posiciones de centralidad, y entre los distintos actores se tejen variadas interacciones”⁶.

Entramado supranacional. Hay organismos internacionales de derechos humanos de las mujeres y organismos regionales conformados por los propios Estados. En estos niveles los Estados renuevan sus compromisos para la instauración de una plena igualdad de género. Existen espacios que congregan a los mecanismos para el avance de las mujeres del Poder Ejecutivo, como el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer (RMAAM) del Mercosur, etc.) Pero también hay ámbitos parlamentarios regionales con comisiones de género y protocolos de acción para resguardar los derechos de las mujeres, como el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos (FORPEL), Parlacen, Parlatino, entre otros. Este entramado supranacional es fundamental porque en su ámbito circulan prácticas e ideas que son tomadas y reformuladas por diversos legislativos nacionales de la región (Rodríguez Gustá y Madera, 2013). Fuente: adaptado de PNUD (2012).

Actualmente, una rápida mirada a los poderes legislativos de la región permite observar que estos están en constante interacción con una diversidad de actores. Algunos vínculos son puntuales pero otros tienen un carácter más permanente. En algunos países el legislativo parecería

⁶Citada en PNUD (2012: 21).

sostener y consolidar los entramados públicos para la igualdad. Los actores partícipes del entramado público para la igualdad, del cual el Poder Legislativo es un nodo significativo de articulación y proyección, son, entre otros:

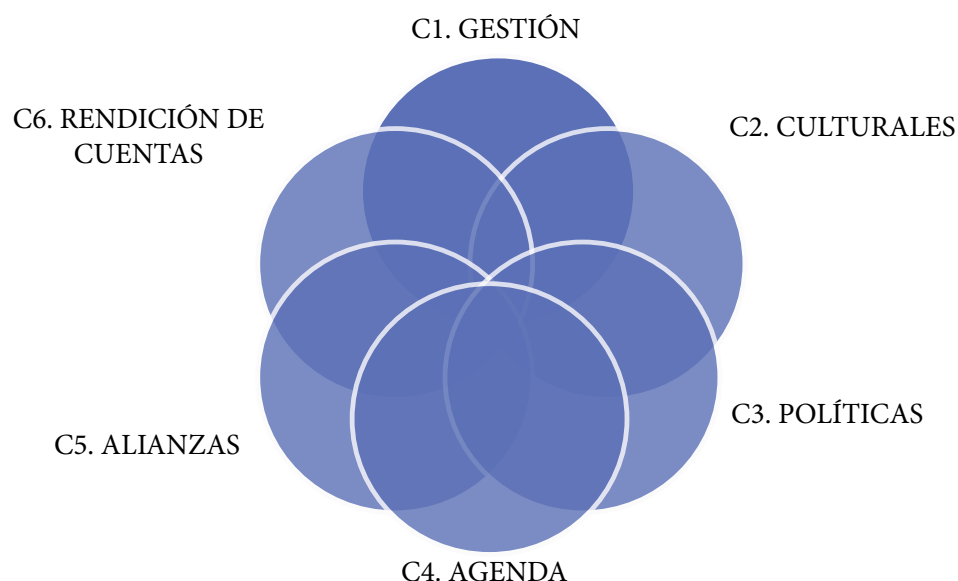
- Instituciones del Estado (Poder Ejecutivo y Poder Judicial y niveles subnacionales de Gobierno).
- Pares legislativos de otros países, particularmente de la región.
- Redes de mujeres políticas, y mujeres políticas en general.
- Movimientos feministas.
- Organizaciones de mujeres.
- Grupos sociales con agendas de igualdad de género y diversidades.
- Organizaciones a favor de la diversidad sexual.
- Organizaciones a favor de la igualdad étnica y racial.
- Grupos de investigación y personas de la academia.
- Mujeres juezas.
- Organismos de cooperación técnica internacional.

2.4. Para trabajar en igualdad, ¿qué capacidades hay que desarrollar?

El Poder Legislativo es una institución de naturaleza política densa puesto que sus integrantes son escogidos por las ciudadanas y los ciudadanos en elecciones libres y, por tanto, deben ejercer funciones de representación de los intereses de dicha ciudadanía. Una vez en los cargos legislativos, las personas electas procuran dar dirección a la sociedad, por lo que influyen directamente en el destino de la ciudadanía. Esta Guía pone énfasis en aquellas capacidades que refieren a las articulaciones entre el Poder Legislativo y otras organizaciones y agencias públicas o privadas.

A continuación se plantean seis capacidades institucionales. Cada una de ellas es fundamental para la aplicación de la transversalidad de género y responde a una finalidad específica del proceso estratégico del mainstreaming. Estas capacidades son complementarias y se refuerzan mutuamente, por ello se optó por elaborar un diagrama de círculos que se yuxtaponen y se potencian (Figura 4).

Figura 4. Capacidades institucionales para la transversalización de género en el Poder Legislativo



A título ilustrativo, por ejemplo, un Poder Legislativo con una escasa capacidad de convocatoria a actores sociales perderá legitimidad ante la ciudadanía, lo cual mermará la proyección de una agenda de igualdad de género. Un cuerpo técnico que no tenga formación específica en género verá los asuntos de igualdad como una cuestión tecnocrática, lo que le impedirá facilitar los procesos de transformación sustantiva que supone la transversalización.

C1: Capacidades de gestión

C2: Capacidades culturales

C3: Capacidades políticas

C4: Capacidades para establecer la agenda de igualdad de género

C5: Capacidades de convocatoria y de alianzas

C6: Capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia

C1: Capacidades de gestión

¿Qué son?	¿Cuál es el resultado esperado?
Son los recursos humanos, técnicos (sistemas de información, acervos documentales), materiales (infraestructura, equipamiento), financieros y organizacionales (procesos), con que cuenta el Poder Legislativo para encarar procesos de transversalización del enfoque de género en la organización, en sus actividades y en sus vínculos con el entorno.	El Poder Legislativo mejora considerablemente su capacidad para gestionar los procesos de transversalización de género.

Estas capacidades refieren a acciones internas del Poder Legislativo que dan soporte al mainstreaming de género. Los recursos humanos deben concebirse en forma dinámica y no solamente como un “stock” de personal técnico del Poder Legislativo. Deben sensibilizarse y capacitarse en género e interactuar con los actores políticos y sociales a fin de conformar un sistema de gestión del conocimiento pro igualdad en el seno de la institución. Para medir estas capacidades, el Poder Legislativo podría optar por certificarse con los programas de gestión con equidad de género ofrecidos por los mecanismos para el adelanto de las mujeres en varios países de la región (Brasil, México, Uruguay, entre otros).

¿Cuáles son los beneficios?

En materia de conocimiento e información:

- Capitalización en el “saber hacer” y experiencias de los distintos actores del Poder Legislativo.
- Provisión de información comparada sobre legislación que efectivamente garantice la igualdad sustantiva.
- Construcción de un acervo documental sobre experiencias, proyectos y estudios relacionados con la igualdad de género que dé soporte al proceso legislativo.
- Análisis pormenorizado de los eventuales impactos de las iniciativas de ley sobre hombres y mujeres.

Portal Parlamentaria

La Bancada Bicameral Femenina del Uruguay creó el Portal de Internet Parlamentaria, donde se puede acceder a una serie de herramientas que sensibilizan en materia de representación política de las mujeres y permiten trabajar con un enfoque de igualdad de género. Además de informar sobre las actividades en asuntos de género, el Portal pone a disposición leyes nacionales, normativas internacionales relevantes y bibliografía. Como establece el sitio: “Parlamentaria busca fortalecer la presencia de las mujeres en el ámbito legislativo, haciendo visible su actuación parlamentaria, tanto individual como colectiva, particularmente en pos de los derechos de las mujeres y de la equidad de género, y creando nuevos canales de comunicación con el entorno parlamentario, las colectividades partidarias, la ciudadanía, la sociedad civil organizada y los medios de comunicación”.

(<http://www.parlamento.gub.uy/parlamentaria/index.html>).

En materia de equipos humanos:

- Existencia de personal debidamente capacitado para asesorar y colaborar con la continuidad de iniciativas en materia de igualdad de género, que interactúe en forma fluida y que tenga la oportunidad de poner en práctica su conocimiento formalmente adquirido así como sus saberes y experiencias.
- Existencia de personal con alta capacidad de respuesta a nuevos problemas, con autonomía, flexibilidad y capacidad de colaboración y de trabajo en red.
- Carreras organizacionales que ofrezcan igualdad de condiciones para mujeres y hombres.

Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (México) cuenta con cinco centros de estudio que ofrecen, en forma objetiva y oportuna, servicios de apoyo técnico e información analítica para el cumplimiento de las funciones de la Cámara. Desde el 2005, el Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG) provee información y conocimiento para la confección de una agenda de género. El Centro depende de la Secretaría General de la Cámara de Diputados y su funcionamiento está establecido en la Ley Orgánica del Congreso de la Unión. El CEAMEG realiza actividades de difusión y promoción, capacitaciones y estudios regulares. Desarrolla actividades de vinculación con ONG y centros académicos, y elabora el boletín mensual digital “Derechos humanos de las mujeres e igualdad de género”. El CEAMEG está regido por un Comité conformado por legisladoras.

Escuelas legislativas en parlamentos de la región

La creación de la Escuela Legislativa de Ecuador (2011) es un interesante ejemplo de conformación de un espacio institucional cuyo objetivo es promover la investigación y la recopilación de un acervo de conocimiento sobre la institución parlamentaria. También se propone generar un espacio permanente de capacitación de los miembros de la Asamblea en diferentes áreas de expertise. Entre otras actividades, se puede mencionar la organización, en conjunto con la Unidad de Técnica Legislativa, de un curso sobre “Enfoque de género en las Leyes” en junio del 2012, con el cual se buscó contribuir al análisis, elaboración y aprobación de leyes más equitativas, justas e inclusivas a través de la capacitación de los y las legisladoras sobre el tema.

En 2010 se firmó el Convenio entre las legisladoras de la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL) y AMUPEI (Articulación de Mujeres por la Equidad y la Igualdad) para desarrollar el proyecto de Escuela de Fortalecimiento para el ejercicio parlamentario de las asambleístas plurinacionales y departamentales. Esta iniciativa se lleva a cabo en coordinación con el Post Grado de Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES – UMSA) y con universidades públicas de todos los departamentos del país. El curso cuenta con cuatro módulos: Estado, ciudadanía y democracia; gestión parlamentaria; manejo de medios, y agenda de género.

En materia de procesos organizacionales:

- Instauración de mecanismos más innovadores de intercambio y diálogo, como foros y comunidades de práctica en el seno del Poder Legislativo.
- Instalación y mantenimiento de sistemas de información transparentes y completos para legislar en materia de igualdad.
- Recursos financieros y materiales disponibles para analizar y producir políticas y estrategias institucionales de igualdad de género y diversidades.

En 2010 se inició la consultoría externa para el diseño e implementación de una Estrategia de Comunicación y visibilidad del Grupo Parlamentario de Mujeres de la Asamblea Legislativa de El Salvador. Una persona consultora, con el apoyo de la Unidad de Prensa Institucional de la Asamblea Legislativa y de las Unidades de Prensa de las diferentes facciones políticas, elaboró e implementó un Plan Operativo de Comunicaciones con el fin de divulgar la existencia y el trabajo de las Diputadas en el marco del Grupo Parlamentario de Mujeres. Se realizaron talleres de sensibilización y capacitación sobre género y comunicaciones con las Unidades de Prensa. Uno de los productos más relevantes fue la elaboración y presentación del Informe de labores y rendición de cuentas del Grupo Parlamentario de Mujeres.

C2: Capacidades culturales

¿Qué son?	¿Cuál es el resultado esperado?
La cultura provee herramientas y marcos interpretativos para la acción (Swidler, 1986). En una organización, la cultura afecta la igualdad de género porque las creencias asociadas con el valor de lo masculino y lo femenino influyen en el poder del que gozan hombres y mujeres. A ello se suman las prácticas informales y el trato interpersonal entre legisladoras y legisladores, funcionarias y funcionarios, sustentados en percepciones (usualmente sesgadas) acerca del trabajo de mujeres y hombres y de sus potenciales contribuciones al logro de las metas de la institución.	. El Poder Legislativo es una institución donde prima la igualdad de trato y el respeto a las personas, lo cual fomenta el desarrollo pleno de sus destrezas. . Una agenda temática en torno a la igualdad de género y diversidades tiene un valor análogo a tópicos tradicionalmente considerados “de envergadura” (economía, infraestructura, seguridad nacional, entre otras).

Una cultura de igualdad implica el respeto a las capacidades y experiencias de mujeres y hombres, a sus orígenes de clase, étnicos y religiosos, y a orientaciones sexuales. Más allá de las personas, una cultura de igualdad implica la valorización y jerarquización de las temáticas de género, diversidad socio-cultural y sexualidades. En la visión de Tichy (citada en PNUD, 2012), dado que la cultura organizacional es la intersección de lo personal con lo social y lo colectivo, es preciso revisar las repercusiones de las opiniones, significados, prácticas cotidianas, interpretaciones y argumentaciones compartidas en la institución a efectos de instaurar un sentido de igualdad y evitar discriminaciones contra las personas.

“La cultura organizacional suele ser un factor “invisible” dentro de las organizaciones, que se refiere al conjunto de prácticas y reglas informales que condicionan las relaciones de poder en la toma de decisiones, los procesos de comunicación e intercambio, la valoración de las personas y los temas, etc. La construcción cotidiana de lo femenino y lo masculino y sus valores asociados deben ser visibilizados en este proceso, ya que condicionan las oportunidades de hombres y mujeres, así como la propia acción institucional” (PNUD, 2012: 29).

¿Cuáles son los beneficios?

En materia de relaciones humanas al interior del Poder Legislativo:

- Sensibilización ante el trato discriminatorio y el hostigamiento sexual laboral.
- Erradicación de prácticas discriminatorias y de situaciones de hostigamiento y acoso sexual.
- Trato igualitario para legisladoras y legisladores, y erradicación de la desvalorización de la contribución de las legisladoras a la actividad legislativa.
- Institucionalización de medidas de corresponsabilidad familiar para legisladoras/es y funcionarias/os.

En la Asamblea Legislativa de El Salvador, en el marco de la Política Institucional de Género (en vigencia desde 2012), se ha aprobado el Protocolo de Atención para casos de violencia y discriminación en la función legislativa, validado por el Grupo Parlamentario de Mujeres.

En materia de una agenda legislativa:

- Visualización de las temáticas de género como un problema del conjunto de cuerpo legislativo y no solamente como “asuntos de mujeres”.
- Compromiso de las autoridades del Poder Legislativo con las iniciativas impulsadas por legisladores y legisladoras, ya sea en temas de género o en otros campos.
- Jerarquización de los tópicos de igualdad de género y diversidad en la agenda legislativa.
- Jerarquización de los grupos parlamentarios de mujeres o bancadas femeninas, de las comisiones que dan tratamiento a asuntos de igualdad de género y diversidad en el Poder Legislativo, y de las unidades técnicas de género.
- Una agenda legislativa inclusiva y representativa

México: experiencia de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores

Para la LXII Legislatura (2012/2015), la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión se propuso entre sus objetivos “promover un cambio en la cultura institucional y los procesos de gestión del Senado, a favor de la igualdad”. Las líneas de acción establecidas son:

“. Generar un diagnóstico sobre la situación laboral del personal femenino en el Senado, a fin de conocer los cargos que ocupan, sus salarios, verificar si existe o no una comunicación sexista, si se han desarrollado acciones para promover la corresponsabilidad trabajo/familia y la eliminación del hostigamiento y el acoso sexual.

. Desarrollar campañas internas para promover una cultura de igualdad y respeto en el Senado.

México: experiencia de la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Senadores (cont.)

- . Establecer mecanismos para la atención de casos de hostigamiento y acoso sexual en el Senado.
- . Impulsar acciones afirmativas que fomenten la igualdad y la equidad en las responsabilidades familiares, que mejoren las condiciones de competencia y productividad laboral y eleven la calidad de vida del personal.
- . Instituir acciones afirmativas para incrementar el número de mujeres en puestos de decisión, mediante una igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso al proceso de selección, contratación y promoción del personal del Senado”.

Fuente: Programa de trabajo de la Comisión de Equidad y Género (2012). Cámara de Senadores. LXII Legislatura.

C3: Capacidades políticas

¿Qué son?	¿Cuál es el resultado esperado?
La capacidad política del Poder Legislativo se funda en la existencia de acuerdos político-parlamentarios, como las alianzas y negociaciones entre los partidos políticos con representación parlamentaria, a fin de avanzar en una agenda de igualdad. Esta capacidad depende directamente de la voluntad política de los partidos y de su interés en asuntos de género y afecta la posibilidad de iniciar un proceso de transversalización de género.	El Poder Legislativo cuenta con líderes y lideresas de los diferentes partidos políticos comprometidos con una agenda mínima de igualdad de género, más allá de sus diferencias ideológicas.

El Poder Legislativo despliega su capacidad política solamente si estas voluntades se materializan y son capaces de concretar acciones conjuntas. En este punto es de destacar el papel de los liderazgos políticos y de la necesidad de contar con **champions** de la igualdad en los partidos con representación parlamentaria⁷. Es decir, en el Poder Legislativo se requieren liderazgos para fomentar compromisos y acordar puntos de la agenda, así como para dar legitimidad y prioridad a la temática de la igualdad. Es fundamental que las primeras líneas partidarias se comprometan con la igualdad y actúen como agentes de cambio.

7 El término champions de la igualdad fue introducido por Evangelina García Prince en la entrevista con el Área Práctica de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.youtube.com/watch?v=fdL-PzRc0xY>.

¿Cuáles son los beneficios?

- Institucionalización del compromiso político con la igualdad de género y la diversidad.
- Señalar a la sociedad que la igualdad de género y las diversidades son asuntos de fundamental relevancia para el bienestar y la justicia.
- Jerarquización de la agenda de igualdad de género y diversidades.
- Mayor visibilización de los problemas de las mujeres en la agenda legislativa y apropiación de la misma por parte de las autoridades políticas.

El liderazgo es “la capacidad de influir, inspirar y motivar a personas, instituciones y sociedades para lograr y trascender sus objetivos (...) Es también la aptitud de anticipar los cambios y responder a los mismos” (PNUD, 2009).

Uno de los principales logros del Grupo Parlamentario de Mujeres (GMP) de la Asamblea Legislativa de El Salvador para el período legislativo 2009-2012 fue a la Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género, lo cual generó un importante cambio de enfoque en relación a la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez, que hasta ese momento había tratado los temas relacionados con las mujeres desde un enfoque familiarista. Una vez instaurada la nueva comisión, la Comisión de la Familia, la Mujer y la Niñez pasó a llamarse Comisión de la Familia, la Niñez, la Adolescencia, y el Adulto Mayor.

Experiencias prácticas en la región

Varias experiencias recientes han demostrado la efectividad de acuerdos interpartidarios en la promoción de legislación que amplía la noción de violencia de género y aumenta las penas en casos de delitos contra la mujer (Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador), así como en leyes que consolidan los derechos sexuales y reproductivos de la mujer (Uruguay).

Uruguay presenta una larga tradición organizativa de espacios de acuerdo y coordinación interpartidaria, con la experiencia de la Concertación de Mujeres (1984), la Red de Mujeres Políticas (1992) y la creación de la Bancada Femenina (2000) y su posterior refundación como Bancada Bicameral Femenina (2005). La diversidad ideológica y partidaria de los proyectos surgidos de estos espacios, así como la inclusión de pares varones en la promoción de los mismos, representan una parte central de la estrategia adoptada por las legisladoras para facilitar el tratamiento y la aprobación de las iniciativas tendientes a consolidar una agenda de género en el Legislativo (Johnson y Moreni, 2011).

Experiencias prácticas en la región (cont.)

En los últimos años se ha extendido en la región la práctica parlamentaria de crear grupos o bancadas de mujeres parlamentarias o mixtas, entendidas como estructuras más o menos formales y eminentemente políticas, que reúnen a legisladoras y legisladores de las distintas expresiones políticas con el objetivo de impulsar la agenda de igualdad de género en el ámbito legislativo.

Es el caso de la Comisión Especial del Senado o “Banca de la Mujer” de Argentina, la Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL), la Procuradoria da Mulher de Brasil, la Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer (CAM) de Colombia, el Grupo Parlamentario de Mujeres (GMP) de El Salvador, la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP), la Bancada Bicameral Femenina de Uruguay y el Grupo Parlamentario Bicameral por los Derechos de las Mujeres y la Igualdad de Género de República Dominicana.

C4: Capacidades para establecer una agenda de igualdad de género

¿Qué son?	¿Cuál es el resultado esperado?
Estas capacidades remiten al desarrollo de las funciones primordiales de los poderes legislativos, a saber: elaborar marcos legales generales, establecer agendas y realizar controles institucionales de la labor del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.	El Poder Legislativo cuenta con una agenda para la igualdad de género amplia y articulada, sin contradicciones conceptuales ni técnicas, con prioridades de acción de corto, mediano y largo plazo. El Poder Legislativo dispone de dispositivos institucionales para dar seguimiento y evaluar lo actuado por los otros poderes públicos, especialmente el Poder Ejecutivo en sus diferentes niveles jurisdiccionales, y para observar cómo se da cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres.

Las capacidades requeridas se vinculan con dos cuestiones:

- **Agenda de igualdad de género.** Hace referencia a la facultad y la posibilidad de producir una legislación concordante con los avances en materia de igualdad de género en distintas dimensiones de las relaciones sociales. Esto significa construir de manera explícita una agenda de género con perfil propio e incorporar una perspectiva de género en la totalidad de las iniciativas. Una herramienta fundamental de la agenda de igualdad de género es el Análisis de Impacto de Género aplicado a la totalidad de las iniciativas.

La agenda de igualdad de género del Poder Legislativo

Una agenda de igualdad de género propia del Poder Legislativo debería incluir los tópicos “clásicos” (violencia, igualdad de oportunidades, protección a la maternidad, pobreza femenina, salud sexual y reproductiva), así como aquellos considerados de “última generación” (corresponsabilidad/conciliación, sistema de cuidado, manejo de recursos naturales, poblaciones desplazadas, género y economía, violencia política contra las mujeres, etc.) y problemas señalados como urgentes para los legislativos por parte de la CEDAW (trata, tráfico y estereotipos).

Los últimos enfoques internacionales sobre género insisten en la necesidad de incorporar una mirada de desigualdades cruzadas, dando lugar así a consideraciones de raza, etnia, religión, sexualidad y clase social que se suman a las desigualdades de género más mencionadas.

Países federales: el desafío de la armonización legislativa

En países federales es fundamental armonizar las normas subnacionales con las leyes nacionales, una tarea que no siempre es fácil y requiere esfuerzos legislativos adicionales.

Las Comisiones de Equidad y Género de la Cámara de Diputados y del Senado del Congreso de la Unión de México aunaron esfuerzos para realizar tareas de armonización legislativa siguiendo recomendaciones de la CEDAW. A tales efectos, en el año 2008, se realizaron cuatro encuentros, tres de ellos regionales, cuyo resultado fue la formulación de 32 propuestas de reformas de los códigos civiles y penales de las entidades federativas a fin de eliminar disposiciones que atentan contra los derechos de las mujeres. En las instancias de trabajo estuvieron presentes diputados/as federales y locales, senadores, directoras de los institutos de la mujer de las entidades federativas, directoras municipales y autoridades del Instituto Federal de la Mujer. El proceso de trabajo se denominó “Congreso Nacional Legislativo a favor de las mujeres: Igualdad ante la ley, No violencia en la vida”.

Los derechos de las mujeres en las cartas constitucionales

Una agenda legislativa de género puede facilitarse cuando la Constitución reconoce una amplia gama de derechos de las mujeres. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009) presenta un articulado que incorpora los derechos de las mujeres. En su artículo 8 promueve el respeto a la equidad de género, el artículo 14 prohíbe la discriminación contra las mujeres, el artículo 15 establece el derecho a vivir sin violencia, el artículo 48 promueve la igualdad de salario, el artículo 63 impulsa la igualdad de derechos y deberes entre los miembros de la familia, el artículo 66 asegura los derechos sexuales y reproductivos para mujeres y hombres, el artículo 147 garantiza los derechos políticos de las mujeres, el artículo 338 reconoce el valor económico del trabajo del hogar, entre muchos otros.

- **Seguimiento y contralor.** Es la capacidad para monitorear, evaluar y auditar las políticas públicas del Poder Ejecutivo a partir de los nuevos marcos legales y disposiciones administrativas. Las capacidades de contralor de los restantes poderes públicos son fundamentales a fin de que la agenda legislativa no se diluya en el aparato estatal y sus iniciativas pierdan fuerza o no se instrumenten. En tal dirección, una herramienta fundamental es el Presupuesto Sensible al Género, un instrumento que permite corregir sesgos provenientes del Poder Ejecutivo, que tiene la iniciativa presupuestal en regímenes presidencialistas. Asimismo, el Análisis de Impacto de Género ilustra sobre los potenciales efectos de las iniciativas en mujeres y hombres, y ofrece una base de análisis para dar seguimiento a las políticas públicas.

Presupuestos Sensibles al Género (PSG).

Es una nueva forma de mirar a los presupuestos. Los PSG generan información sobre el gasto público que el Gobierno asigna para reducir las brechas de género en sectores como educación, participación política, empleo, salud y bienestar social, entre otros. Los PSG tienen en cuenta las necesidades y los aportes diferenciados de hombres y mujeres en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de recursos.

El Análisis de Impacto de Género (AIG)

es una “técnica de valoración prospectiva de las normas, es decir, un estudio y un análisis “ex ante” del proyecto normativo que se promueve, con el objetivo de verificar si en el momento de planificar las medidas contenidas en la disposición, se ha tenido en cuenta el impacto que producirán en las mujeres y los hombres, advirtiendo a quienes las adoptarán de cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación” (De la Cruz, 2009: 79).

¿Cuáles son los beneficios?

- Poder Legislativo actualizado y preparado para debatir y sancionar una legislación para la igualdad de género y comprender el marco normativo internacional de derechos humanos de las mujeres.
- Agenda de género articulada, con tópicos significativos sobre los cuales guiar la acción del Poder Legislativo.
- Desarrollo de una potencialidad de control político por parte del Poder Legislativo, lo cual permite generar incentivos en el Poder Ejecutivo para una mejor implementación de las políticas públicas de género.
- Fortalecimiento del seguimiento de políticas públicas que pueden ser utilizadas luego por otros actores sociales.
- Robustecimiento del régimen político democrático a partir de un mejor desempeño de las funciones del Poder Legislativo.

Presupuesto etiquetado para la igualdad de género

En **México**, desde 2006, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria estableció que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de enfoque de género. En 2007, a fin de desarrollar indicadores de género, la Comisión de Equidad de Género de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión convocó a una Mesa Interinstitucional de Presupuestos hacia la igualdad de género junto con otras dependencias de la administración pública, con recursos asignados por la Comisión para el análisis de acciones y seguimiento del ejercicio del gasto. A partir de 2008, se introdujo un anexo en el Presupuesto de Egresos de la Federación para identificar las erogaciones dirigidas a la igualdad entre mujeres y hombres. Además, desde ese mismo año, de manera conjunta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se realizan informes trimestrales sobre el Presupuesto etiquetado de las dependencias de la Administración Pública Federal (Sistema de Información Presupuestaria-Mujeres), que se envían a la Cámara de Diputados y se publican en el portal del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES). Desde 2012, la reforma de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone una cláusula de Presupuesto Irreductible de Género, que estipula que no podrán hacerse reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres, salvo en los supuestos establecidos en la ley y con la opinión de la Cámara de Diputados. Además, esta reforma establece: a) que las evaluaciones de los programas deberán incluir información desagregada por sexo para la población

beneficiaria. Las dependencias y entidades deberán presentar resultados con base en indicadores desagregados por sexo, para medir el impacto y la incidencia de los programas de manera diferenciada entre hombres y mujeres, y b) que el Sistema de Evaluación de

Desempeño deberá incorporar indicadores específicos que permitan evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre hombres y mujeres, la erradicación de la violencia de género, y en cualquier forma de discriminación de género.

C5: Capacidades de convocatoria y de formación de alianzas para la igualdad de género

¿Qué son?	¿Cuál es el resultado esperado?
Son las habilidades para establecer horizontes de acción e iniciar procesos de coordinación y de articulación con diversos actores sociales y políticos significativos. Esto supone convocar y reunir a actores para elaborar una agenda de género y de diversidad, concordar en los lenguajes, agregar intereses e identificar necesidades, y trabajar con aquellos “marcos de sentido” que permitan dar recepción, interpretar y procesar los asuntos relativos a la igualdad de género y la diversidad y transformarlos en una agenda institucional para la acción legislativa ⁸ .	- El Poder Legislativo cumple un papel clave en la consolidación de un entramado público para la igualdad de género, que lidera y nutre mediante su capacidad de convocatoria, de ámbito por excelencia de negociación y de caja de resonancia de los diversos intereses sociales canalizados vía los partidos políticos y de sus dispositivos de representación (audiencias, etc.) - Esto permite escuchar voces subalternas, provenientes de los grupos con mayores dificultades para acceder a los órganos de poder, que son recogidas y articuladas por el Poder Legislativo.

El proceso y la acción de proporcionar dirección y sentido a un área de política pública y de asegurar el cumplimiento de sus fines (conocida como gobernanza según Pierre y Peters, 2007) es un asunto crecientemente complejo en nuestras sociedades. Se requiere de los aportes combinados de actores estatales y actores no gubernamentales, públicos y privados, por lo que es necesario establecer canales de comunicación para el intercambio de información y el debate de ideas. También implica consolidar alianzas para impulsar y mantener estos canales. En este sentido, un adecuado desarrollo de capacidades para convocar diversos actores y establecer alianzas posicionaría al Poder Legislativo como un nodo líder en el entramado público para la igualdad de género y diversidades.

⁸ Esta definición descansa en la distinción entre agenda pública y agenda institucional trabajada por Guzmán (2001): “... las agendas públicas están integradas por todos los asuntos que los miembros de una comunidad política perciben como asuntos de legítima preocupación, y merecedores de la atención pública. La agenda institucional, por su parte, está constituida por el conjunto de problemas, demandas y asuntos, explícitamente aceptados, ordenados y seleccionados por parte de los encargados de tomar decisiones, como objetos de su acción” (11).

La Bancada Femenina de Brasil participa en el Foro Nacional de Instancias de Mujeres de Partidos Políticos (creado en 2006), que es un espacio multipartidario que reúne representantes de grupos de mujeres de diferentes partidos políticos, con el apoyo de la Secretaría de Políticas para las Mujeres, a fin de elaborar estrategias para promover y fortalecer la participación de las mujeres en los espacios de poder y decisión, incidiendo desde el interior de los partidos, y buscando la inclusión de cuestiones de género en las agendas electorales y de las mujeres en los partidos. La Bancada realiza encuentros regulares con diversas organizaciones del movimiento de mujeres.

En Brasil se conforman Comisiones Tripartitas, formadas por representantes del Ejecutivo, el Congreso y organizaciones sociales, con el objetivo de facilitar la participación de las y los interesados en la propuesta de reformas a la legislación en distintas materias. De esta forma se fomenta la generación de consensos antes de que los procesos sean tramitados en el Congreso.

Así, por ejemplo, en 2009 se instaló la Comisión Tripartita para discutir la legislación electoral relativa a las cuotas de género.

La Mesa de Incidencia Política de las Mujeres Rurales de Colombia es una organización que trabaja por el fortalecimiento y el empoderamiento de las mujeres rurales, por sus derechos y el mejoramiento de la calidad de vida y la participación en la toma de decisiones. Una alianza entre esta organización y la bancada de mujeres (Comisión Accidental Bicameral por la Defensa de los Derechos de la Mujer) promovió la inclusión de propuestas de igualdad en el proyecto de Ley de Desarrollo Rural. Se destacan disposiciones para el acceso a la tierra, el financiamiento preferencial, la preparación tecnológica y de comercialización, y la atención a los efectos del cambio climático.

Bajo la iniciativa de consulta ciudadana “Mujer, tu voto tiene voz”, la Bancada Bicameral Femenina del Parlamento uruguayo convocó, en 2008, a las mujeres uruguayas a expresar las inquietudes, propuestas y demandas que quisieran transmitir al sistema político a fin de que los partidos las incorporaran en la elaboración de sus plataformas programáticas de cara a las elecciones presidenciales y legislativas de 2009 y las municipales de 2010.

¿Cuáles son los beneficios?

- Consolidación del liderazgo del Poder Legislativo en asuntos de género mediante su capacidad de dialogar con múltiples actores.
- Intercambio de ideas que permite aflorar el “saber hacer” y los saberes acumulados por diferentes actores institucionales y sociales.
- Profundización de la labor de representación del Poder Legislativo.
- Ampliación de espacios deliberativos en materia de igualdad de género y diversidades.
- Mayor incidencia de los actores sociales en la elaboración de una agenda de género y en su seguimiento.
- Visualización de los intereses y de las necesidades de los grupos más vulnerables como temáticas centrales del Poder Legislativo.
- Construcción de agendas de políticas públicas más a tono con las demandas sociales.
- Consolidación de un entramado estatal y de un entramado público para la igualdad de género.

C6: Capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia

¿Qué son?	¿Cuál es el resultado esperado?
Son las capacidades que se despliegan para garantizar el cumplimiento y la comunicación de la normas y de las acciones institucionales. Aplicadas a la labor del Poder Legislativo en materia de igualdad de género, podemos interpretarlas como los mecanismos existentes para promover la rendición de cuentas y la transparencia de las acciones del sector público en pos de una mayor igualdad de género, estableciendo vínculos institucionales de coproducción de resultados con los otros poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial).	El Poder Legislativo comunica asiduamente sus actividades y brinda información pública ciudadana fácilmente apropiable por parte de la ciudadanía y por organizaciones comprometidas con la igualdad de género y de diversidades.

¿Cuáles son los beneficios?

- Profundización de la rendición de cuentas y la transparencia del Poder Legislativo e impulso a nuevas formas de veeduría institucional.
- Mayor conocimiento por parte del Poder Legislativo de la ejecución del gasto público.
- Instauración de una conciencia de igualdad de género entre las instituciones públicas.
- Desarrollo de mecanismos más eficaces de información pública y de acceso de los ciudadanos a la tarea legislativa, como las páginas web.
- Desarrollo de una estructura y una estrategia de comunicación pública sobre el funcionamiento legislativo y las iniciativas de género.
- Mayor conocimiento ciudadano de las actividades del Poder Legislativo, de qué hacen sus legisladoras/es, y del gasto público.

2.5. Mirando hacia adelante: las estaciones en el recorrido hacia la igualdad de género

Este primer planteamiento de las capacidades y sus dimensiones será explicado con más detalle en las secciones siguientes, y se insertará en la estructura de Estaciones para el desarrollo de una capacidad legislativa para la transversalización del enfoque de género.

Este derrotero de estaciones presenta también herramientas para facilitar el proceso de identificación de brechas de capacidad, la implementación de un Plan de desarrollo y el monitoreo y la evaluación de la estrategia.

Experiencias prácticas de la región

La Bancada Bicameral Femenina de **Uruguay** y el Grupo de Mujeres Parlamentarias de **El Salvador**, así como la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer de Colombia, institucionalizaron mecanismos de rendición de cuentas a través de la publicación de la agenda y los logros de los diferentes espacios en el impulso de legislación y acciones tendientes a la promoción de la equidad entre los géneros. Estos documentos, así como información referida a las acciones de estos grupos, son de público acceso a través de las páginas web de las propias bancadas (como en el caso de Uruguay y de Colombia), o a través de las páginas oficiales de los correspondientes parlamentos (El Salvador). La Bancada Bicameral Femenina de Uruguay, en particular, rinde cuentas ante el Parlamento y la ciudadanía en un acto público que celebra cada año, al finalizar la legislatura.

En **Brasil**, gracias a los esfuerzos de la **Bancada Femenina**, se instaló la Procuraduría Especial de la Mujer en la Cámara de Diputados en el año 2009. La Procuraduría está conformada por cuatro diputadas, una de ellas con función de Procuradora. Este órgano debe recibir y encaminar las denuncias de violación de los derechos de las mujeres, y asesorar a las comisiones de ambas cámaras en materia de género. Además de fiscalizar las políticas públicas del Poder Ejecutivo, la Procuraduría Especial de la Mujer informa a la ciudadanía lo actuado por el Congreso Federal.

Desde 1997 las organizaciones de mujeres del **Estado Plurinacional de Bolivia** dan seguimiento al cumplimiento de la Ley de cuotas en coordinación estrecha con el Órgano Electoral. Aunque no existe legislación al respecto, las organizaciones participan en el proceso de revisión de las listas de candidaturas para garantizar el cumplimiento del porcentaje de participación femenina y de la alternancia en las listas. En el proceso electoral de 2009, las organizaciones presentaron oficialmente sus denuncias de incumplimiento a los medios y al Órgano Electoral y éste emitió comunicaciones oficiales a los partidos y agrupaciones políticas para que subsanaran los errores y deficiencias en las listas presentadas, en los plazos previstos.



3

Iniciando el recorrido. Estaciones
para el desarrollo de capacidades
para la transversalización de género

El desarrollo de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo es un proceso que requiere tiempo, voluntad política y recursos humanos y logísticos. Pero, por sobre todo, requiere de una estrategia explícita que siga una secuencia de estaciones o pasos clave en un trayecto cuyo destino es la igualdad entre hombres y mujeres. Algunas organizaciones seguirán la secuencia presentada pero otras podrán saltarse estaciones según sus condiciones e intereses.

El interés creciente en un Parlamento Sensible al Género

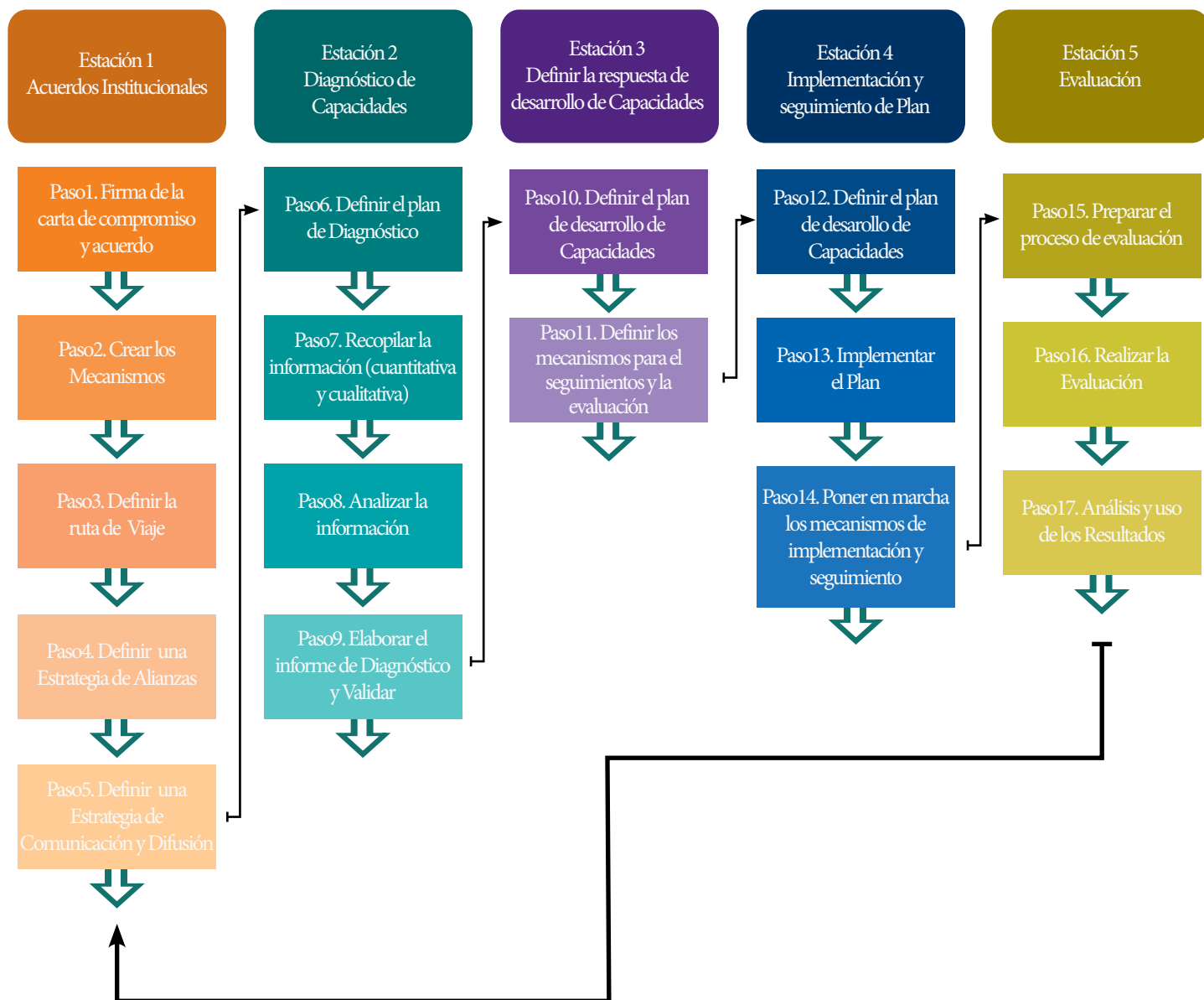
En los años 2012 y 2013, en el Congreso Nacional de Chile y en el Congreso de la Nación de Argentina, tuvieron lugar talleres de debate entre legisladoras y legisladores orientados a la posibilidad de promover parlamentos sensibles al género. Auspiciados por la Unión Interparlamentaria, estos eventos contaron con la presencia de legisladoras y legisladores de otras partes del mundo que compartieron buenas prácticas.

Otra forma de visualizar un proceso de desarrollo de capacidades para la transversalización de género es pensar en un **viaje**: tiene un origen, un camino con varias estaciones y finalmente, un destino o punto de llegada. El Poder Legislativo emprenderá un viaje que será útil a fin de diagnosticar y mejorar sus capacidades para la transversalización de género y para transformarse en una institución líder en la promoción de la igualdad de género.

La propuesta de estaciones parte de cinco premisas fundamentales (PNUD, 2012: 32):

- Conocimiento y capacidades propias. Todas las instituciones tienen capacidades ya instaladas, por lo que disponen de distintos potenciales.
- Corresponsabilidad. Cada persona que integra una institución, sin distinción de puesto o nivel en el organigrama, aunque en diferente forma, asume una responsabilidad al momento de implementar la estrategia de mainstreaming de género.
- Cambio interno. La institución legislativa se compromete con un cambio interno como una manera, además, de mostrar a la ciudadanía su liderazgo en una verdadera transformación del orden de género.
- Apropiación. El protagonismo y la conducción del desarrollo de capacidades para la transversalización de género debe ser asumido por la totalidad de las personas del Poder Legislativo, tanto por parte de quienes han sido electos por la ciudadanía como por quienes tienen cargos técnicos y administrativos.
- Adaptación. El proceso de desarrollo de capacidades para la transversalización de género deberá responder a las características propias del Poder Legislativo nacional, tomando en cuenta el creciente protagonismo de esta institución en la profundización de una democracia de ciudadanía.

Figura 5. El recorrido propuesto



Fuente: PNUD (2012).

La metodología planteada para transitar las diferentes estaciones adopta un enfoque cualitativo y participativo. Esto permitirá captar información para realizar una evaluación de las capacidades disponibles y de las que será preciso desarrollar. Además, esta metodología deberá recoger actitudes y posiciones hacia la igualdad de género de quienes integran la institución y permitirá involucrar a todas las personas, puesto que el proceso de desarrollo de capacidades deberá ser abierto y democrático.

El recorrido completo puede llevar aproximadamente dos años. El tiempo límite máximo sería de dos años y medio. La primera y la segunda estación posiblemente tomen, en conjunto, entre tres y cinco meses de trabajo. Las estaciones tres y cuatro, entre un año y medio y dos años, dependiendo de la variedad y profundidad de las acciones a implementar, y la estación cinco y el cierre (evaluación y difusión) pueden llevar alrededor de tres meses más.

3.1 PRIMERA ESTACIÓN. Los acuerdos institucionales

Es recomendable plasmar el compromiso de las partes en la firma de un Acuerdo Interpartidario y establecer los mecanismos de trabajo que harán posible el desarrollo de la estrategia y la apropiación de la transversalidad de género como una meta para la totalidad del Poder Legislativo. Mediante la realización de un diagnóstico rápido e inicial de la situación de igualdad de género, los mecanismos de trabajo tendrán un insumo para elaborar la estrategia completa que guíe el proceso, comenzando por un diagnóstico pormenorizado, siguiendo con la elaboración de un Plan, para pasar a su implementación y posterior evaluación. Esta primera estación es fundamental para garantizar la sostenibilidad del proceso y consta de cinco pasos.

Algunas preguntas y respuestas sobre esta primera estación

¿Cuánto tiempo toma? La primera y la segunda estación deberían tomar un máximo de tres meses de trabajo continuado desde el inicio del proceso hasta finalizar el informe de diagnóstico.

¿Qué recursos precisamos? Se requerirán recursos logísticos, oficinas, sala de reuniones y recursos humanos. A título ilustrativo, se esperaría que el Poder Legislativo destine recursos para la realización del breve diagnóstico inicial, lo cual requiere la contratación del equipo experto en tópicos de transversalización de género en instituciones políticas pero, además, se requieren recursos para actualizar los sistemas de información, los procesos y los procedimientos para hacer factible el análisis de la legislación desde la perspectiva de género.

¿Quiénes deberán estar informados de la estrategia de desarrollo de capacidades? Todos los legisladores y legisladoras deberán conocer el acuerdo político, la puesta en marcha de la estrategia y los objetivos convenidos en el **Acuerdo Interpartidario**. Además deberán participar activamente. Por su parte, el personal técnico y administrativo deberá estar informado e involucrarse con el proceso.

■ Paso 1. Firma del Acuerdo Interpartidario.

La estrategia para la transversalización de género en el Poder Legislativo es una actividad voluntaria y, por ese motivo debe basarse en un sostenido compromiso político de los actores. Una manera formal y explícita de consolidar este compromiso es la suscripción de un Acuerdo Interpartidario que establezca los alcances de la estrategia tanto de los bloques o facciones partidarias como de las autoridades de la institución. En el caso de los poderes legislativos bicamerales, es fundamental que el compromiso abarque tanto a la Cámara de Diputados como la de Senadores. Este compromiso establecerá, en grandes trazos, el procedimiento general, la relación entre las partes involucradas, los recursos puestos a disposición y el cronograma principal para el avance. Pero no debe confundirse el compromiso inicial con la política específicamente elaborada.

Es prioritario que las autoridades del Poder Legislativo (Presidencias de las Cámaras y de las Comisiones) y las autoridades de las bancadas/bloques partidarios asuman el diagnóstico de capacidades como propio y se comprometan con la adecuada utilización de la herramienta.

Al momento de establecer el compromiso Interpartidario, participarán actores cuyas opiniones no necesariamente serán coincidentes. La composición variará según los intereses del Poder Legislativo, pero es fundamental asegurar la presencia de diferentes visiones y opiniones.

- Participarán legisladoras y legisladores así como autoridades clave del Poder Legislativo (presidencias de las Cámaras y de las Comisiones y jefaturas de las fracciones partidarias o bloques políticos) y personal técnico del Poder Legislativo.
- Participarán funcionarios y funcionarias así como representantes sindicales en caso de que exista algún tipo de asociación de funcionarios/as.
- Según el contexto institucional, podrán participar, además, representantes del movimiento feminista, de las organizaciones sociales de mujeres y de la academia así como de otros actores sociales y políticos. Las redes de mujeres políticas deberían tener un alto perfil en la iniciativa.

Algunos ejemplos de acuerdos políticos para agendas legislativas

En **El Salvador**, el Grupo Parlamentario de Mujeres estableció una agenda legislativa “mínima” pero factible para los períodos 2010/2011 y 2012/2015. Por cierto, la identificación de temas comunes y la confección de la agenda tuvieron el apoyo de consultoras expertas que procuraron consolidar las diferentes visiones e intereses de las diputadas en planteos concretos y factibles.

La Asamblea Legislativa de **Costa Rica** mediante el Acuerdo 19 de la Sesión Ordinaria del Directorio Legislativo N° 76-2007 del 3 de octubre de 2007 formalizó su compromiso de impulsar acciones en pro de la igualdad de género y de adoptar una Política de Igualdad de Género que incorpore la perspectiva de género en las funciones del quehacer institucional.

- **Paso 2. Creación de los mecanismos de trabajo.** Una vez alcanzado el acuerdo político, se procede a la formación de los equipos. Se sugiere la formación de cuatro equipos responsables del acompañamiento del proceso de desarrollo de capacidades desde diferentes ángulos.
- **Comité de igualdad.** Conformado por legisladoras/es. Es el responsable político por la estrategia de desarrollo de capacidades para la transversalización de género. Es la instancia de toma de decisiones.
 - Será responsable de la aplicación de la estrategia de desarrollo de capacidades en el Poder Legislativo y facilitará las condiciones para ello.
 - Participará de la elaboración del diagnóstico y del Plan de desarrollo de capacidades, validando los resultados de ambos procesos.
 - Solicitará al equipo técnico responsable del seguimiento del Plan la presentación de informes de forma periódica y reorientará las acciones cuando lo considere necesario.
 - Solicitará la evaluación externa de la implementación del Plan, una vez que esta haya culminado.
 - Promoverá espacios de reflexión a partir de la evaluación del Plan.
- **Equipo técnico para la igualdad.** Llevará la gestión del “día a día” de la estrategia de desarrollo de capacidades para la transversalización de género.
 - Asesorará técnicamente al Comité al que mantendrá informado de todo el ciclo de aplicación de la estrategia de desarrollo de capacidades.
 - Realizará el diagnóstico y el diseño del Plan. De ser necesario, se contratará personal adicional para estas tareas.
 - Implementará el Plan de desarrollo de capacidades, facilitando los recursos necesarios y realizando el seguimiento correspondiente.
 - Establecerá los mecanismos necesarios para hacer una evaluación objetiva de los resultados logrados en la implementación del Plan. Para ello, podrá acudir a un equipo externo. Difundirá los hallazgos principales con el fin de instaurar un proceso de mejora continuo.
- **Equipo consultor externo experto** en temáticas de transversalización de género en el Poder Legislativo.
 - Deberá realizar el diagnóstico de capacidades, según lo acordado con el Equipo técnico para la igualdad y el Comité de igualdad.
 - Presentará un esquema de Plan de acción que será debatido y aprobado por el Comité de igualdad y el Equipo técnico para la igualdad.
 - Colaborará en la implementación y seguimiento del Plan, trabajando en forma mancomunada con el Equipo técnico para la igualdad bajo la supervisión política del Comité para la igualdad.

- **Equipo de veeduría social** en temáticas de transversalización de género en el Poder Legislativo.
 - Está conformado por actores externos al Poder Legislativo provenientes de la academia, las organizaciones de mujeres, el movimiento feminista, empresas comprometidas con la igualdad y organismos internacionales a favor de los derechos humanos de las mujeres.
 - Dará seguimiento a los compromisos asumidos por el Poder Legislativo y examinará las metas cumplidas según los plazos establecidos. Este equipo ayudará a ofrecer una mirada crítica pero constructiva a lo actuado para apoyar un proceso de mejora continuo.

El Comité de igualdad podría incorporar una persona por bloque/bancada política y otros legisladores y legisladoras con interés en asuntos de género. Recomendamos que no exceda las ocho personas y que estén presentes legisladores/as integrantes de comités estratégicos del Poder Legislativo (Comisión de Presupuesto, Comisión de Infraestructura, Comisión de Asuntos Constitucionales, etc.)

El Equipo técnico podría conformarse con personal técnico permanente o contratado y asesores/as de legisladores/as. Recomendamos que no exceda de las cuatro personas pero deberá relacionarse asiduamente con las/os legisladores/as y el personal vinculado con las estructuras de género del Poder Legislativo (bancadas, grupos mixtos, unidades técnicas y/o comisiones) así como con la Comisión de reforma y/o modernización legislativa (en caso de que la misma exista). Estará compuesto, mayoritariamente, por funcionarios/as aunque recomendamos la presencia de algún legislador y legisladora para evitar que la transversalización de género se vacíe de contenido político y se reduzca a cuestiones técnicas.

El Equipo consultor externo deberá conformarse con personas expertas en participación política femenina y en transversalización de género en instituciones políticas. Recomendamos que no exceda de tres personas.

El Comité de veeduría social podrá conformarse por personas de reconocida trayectoria en materia de defensa de los derechos humanos de las mujeres, quienes usualmente tienen un importante papel de convocatoria y de mediación entre intereses potencialmente conflictivos.

■ **Paso 3. Definir la ruta de viaje.** Deberá realizarse una primera recolección rápida de información que permita al Poder Legislativo tener, al menos, un breve panorama de la necesidad de instrumentar una estrategia para el desarrollo de capacidades para la transversalización de género y, a partir de allí, pensar en acciones concretas que se plasmen en un Plan. Una primera fotografía del estado de situación en el Poder Legislativo podría tener como guía las siguientes preguntas:

- ¿Qué piensan o saben los integrantes del Poder Legislativo de los asuntos de género?
- ¿Qué actitudes presentan las personas para trabajar desde el ángulo de la igualdad de género?
- ¿Qué conocen las personas acerca de las acciones concretas del Poder Legislativo en materia de igualdad de género y diversidades?
- ¿Cuáles son los avances concretos que ya ha realizado el Poder Legislativo en esta dirección?
- ¿Cuáles son los principales desafíos para continuar avanzando en materia de igualdad de género y diversidades?

Con base en estos interrogantes podrán obtenerse insumos para establecer una ruta básica de acción.

¿Qué debe contener una ruta de viaje?

La ruta deberá tener al menos:

- Los objetivos del proceso y los resultados esperados.
- Los recursos materiales, humanos, económicos y logísticos disponibles.
- El reparto de tareas, funciones y responsabilidades en el proceso.
- Un cronograma del proceso.

■ **Paso 4. Definir una estrategia de alianzas.** Una estrategia de desarrollo de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo requiere de múltiples aliados en sus diversas estaciones. Estos potenciales aliados son internos a la institución pero también pueden provenir del resto del Estado, de los partidos políticos, organizaciones de la sociedad, agencias del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos internacionales de derechos humanos y de los espacios legislativos regionales. Por ejemplo, el PNUD apoya varias iniciativas nacionales en materia de igualdad de género y Poder Legislativo (en Uruguay, Argentina, El Salvador, República Dominicana Y Costa Rica, entre otras), algunas de las cuales se muestran en esta guía como ejemplos. El Poder Legislativo podrá renovar su política de alianzas con la ciudadanía y la transversalización de género será una oportunidad para tener canales de diálogo más abiertos con los actores públicos, políticos y sociales.

Actores para conformar alianzas estratégicas

Actores comúnmente presentes en las alianzas

- **Mecanismos para el adelanto de las mujeres como los institutos nacionales para las mujeres y los mecanismos “secundarios” (unidades de género de los ministerios, observatorios de género de las defensorías del pueblo, etc.)**
- Redes de mujeres políticas y mujeres políticas en general
- Organizaciones sociales de mujeres
- Organizaciones sociales con agendas de igualdad (redes contra la violencia, contra la trata de personas, etc.)
- Movimiento feminista
- Organizaciones para la diversidad sexual
- Grupos a favor de la igualdad étnica y racial
- Centros de investigación y personas de la academia
- Mujeres juezas
- Organismos de Naciones Unidas y de otras agencias de cooperación técnica internacional
- Organismos legislativos regionales (ParlAméricas, Parlatino, PARLACEN, Parlamento del MERCOSUR, Parlamento Andino, etc.) y sus estructuras destinadas específicamente a tratar temas de igualdad de género

Actores menos explorados

- Empresas en favor de la no discriminación
- Sindicatos (especialmente los que cuentan con comisiones de género)
- Redes de mujeres empresarias

Apoyo de los espacios legislativos supranacionales

El Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA), llamado **ParlAméricas** desde 2011, cuenta con el Grupo de Mujeres Parlamentarias, de carácter permanente desde 2003. La Declaración Final del Encuentro de Quito (2010) estableció: “2. Trabajar para asegurar la inclusión transversal de la perspectiva de género en las gestiones legislativas y en todos y cada uno de los proyectos de ley, para mejorar el posicionamiento de los derechos de las mujeres y eliminar toda forma de exclusión”.

El Parlamento Latinoamericano (**PARLATINO**) en su reunión de noviembre de 2012 (Panamá), emitió la declaración “Transformando agendas para lograr el futuro que queremos” en la que se comprometió, entre otros puntos, a “Promover la concertación de alianzas estratégicas y abogar por la efectiva función de los parlamentos en los diálogos nacionales, así como en los foros regionales relativos a la CIPD, OMDs y la Agenda Post 2015, asegurando la participación de los y las parlamentarias en estos foros con el fin de impulsar la agenda de derechos y de igualdad de género, priorizando temas de especial relevancia para América Latina y el Caribe en la Agenda Post 2015”.

El Parlamento Centroamericano (**PARLACEN**) cuenta con una Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia y un Bloque de Mujeres Parlamentarias. Con el impulso dado por ambas estructuras, en noviembre de 2012 se oficializó la creación del Consejo Parlamentario para la equidad de Género en Centroamérica y el Caribe. La instancia será un mecanismo de articulación con los órganos legislativos de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a efectos de aunar esfuerzos que permitan un mayor avance y promoción del marco normativo de los derechos humanos de las mujeres y de las políticas públicas de género.

El Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (**FOPREL**), en su Trigésima Reunión Ordinaria, realizada en Managua en enero de 2013, emitió la Resolución de Género 250113 en la que insta a las autoridades de los legislativos de los Estados parte a adoptar normativas que garanticen que el Enfoque de Género se convierta en eje transversal de las actividades de cada uno de los parlamentos miembros del Foro, así como a crear Unidades de género en aquellos órganos que todavía no lo han hecho.

El **Parlamento Andino** constituyó la Bancada de Mujeres, en 2011, con el propósito de desarrollar la inclusión de los temas de género al interior de la Comunidad Andina. Asimismo, emitió dos declaraciones relevantes, “Declaración para la protección de los derechos humanos de la mujer y de la infancia” (2011) y la declaración “La región andina debe adoptar políticas públicas y planes de acción para la protección y prevención de la violencia contra las mujeres”.

- **Paso 5. Definir una estrategia de información pública ciudadana.** Se sugiere que la estrategia para el desarrollo de capacidades para la transversalización de género brinde información que sea accesible al público y de fácil interpretación, de tal forma que sea útil para su uso por parte de otras instituciones y actores. Este paso es fundamental porque colabora con una mayor transparencia del Poder Legislativo. No basta con hacerlo, hay que comunicarlo adecuadamente.

3.2 SEGUNDA ESTACIÓN. Diagnóstico de capacidades

En esta estación, el Poder Legislativo realizará un autoanálisis de su propia situación respecto de la transversalización de género. El diagnóstico será un insumo para el diseño y la implementación de una estrategia para el desarrollo de capacidades. Las personas integrantes de la institución, desde sus distintos puestos (políticos y técnicos) recorrerán el camino hecho en materia de género poniendo énfasis en lo logrado y en los desafíos pendientes.

En términos generales, el diagnóstico para el desarrollo de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo permite abordar las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las fortalezas y las debilidades para transversalizar una perspectiva de género y dónde identificamos las brechas más persistentes?
- En función de los contextos de cada Parlamento, ¿cuáles son las capacidades que deberían priorizarse?
- ¿Cuáles son los puntos de entrada para potenciar el trabajo de nuestra organización en materia de igualdad de género y diversidades?
- ¿Cómo podemos continuar avanzando en materia de igualdad de género y de respeto a la diversidad?

Esta Guía considera que el proceso de elaboración del diagnóstico de capacidades es tan importante como el producto final (el diagnóstico propiamente dicho) porque dispara un proceso de creación de conciencia y de desnaturalización de desigualdades. Mediante técnicas cualitativas y cuantitativas de recolección de datos, se obtendrán los insumos necesarios para obtener una imagen de la situación del Poder Legislativo cuyo eje son las capacidades señaladas en la primera parte de esta Guía.

El Comité de igualdad, el Equipo técnico y el Comité de veeduría social examinarán los resultados del diagnóstico a fin de lograr un **compromiso institucional** para proceder con la implementación del Plan de desarrollo de capacidades.

El diagnóstico deberá descansar en acuerdos y consensos, por lo que esta Guía propone la realización de reuniones de discusión y debate, grupos focales y entrevistas. Los datos e insumos para el análisis pueden complementarse con documentos (reglamentos del Poder Legislativo, memorias anuales, bases estadísticas, normativas, etc.).

Cabe recordar que las instituciones legislativas no están aisladas del contexto social y económico del país, por lo cual se sugiere acompañar el diagnóstico organizacional con un diagnóstico de situación el país.

Diagnósticos realizados en la región

La Cámara de Diputados de la **República Dominicana** realizó un “Diagnóstico Institucional de Género” (publicado en 2012) con el propósito de conocer y evaluar las fortalezas y debilidades institucionales para la real y efectiva transversalización de género en las actividades legislativas teniendo como horizonte la elaboración de un Plan de Acción. El diagnóstico tuvo los siguientes objetivos específicos: 1) Determinar las competencias de acuerdo al mandato legal, político y social de la Cámara de Diputados; 2) Detectar qué aspectos del funcionamiento organizacional, de la cultura, de las estructuras internas y externas, etc., pueden facilitar o ser obstáculo para la posterior elaboración de un Plan de Acción que permita a la Cámara de Diputados seguir profundizando en la transversalización del enfoque de género en todo su accionar; 3) Determinar la dimensión de los recursos destinados a la incorporación del género y la institucionalización del mismo (capacidades instaladas, cultura organizacional a favor del enfoque de género, unidades de género, políticas de personal, posicionamiento de las vías de comunicación y difusión, entre otros). Entre varios hallazgos, se identificó que el Plan Estratégico Institucional no incorporaba la perspectiva de género por lo que se recomendó la incorporación del mismo para el Plan 2012/2016. Asimismo, no existía una política de recursos humanos con enfoque de género por lo que las situaciones de acoso contras las funcionarias no eran investigadas, a lo que se suma una pronunciada segregación ocupacional por sexo. El análisis de la cultura organizacional develó prácticas informales excluyentes y discriminatorias (Bardají Blasco, 2012).

- **Paso 6. Definir el plan de diagnóstico.** A fin de realizar un diagnóstico adecuado, será necesario que el mismo respete los siguientes pasos básicos. Primero, se deberá recopilar información necesaria para elaborar una fotografía exhaustiva de las capacidades institucionales para la transversalización de género mediante técnicas cualitativas, cuantitativas y una revisión documental. Segundo, se deberá analizar la información con base en las capacidades institucionales a efectos de elaborar un informe que sea validado por los diferentes participantes del Poder Legislativo.

¿Qué hay que buscar? En la tabla 2 proponemos un **esquema de preguntas orientadoras** para diagnosticar las seis capacidades del Poder Legislativo siguiendo las seis capacidades señaladas. El instrumento completo “Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo” se presenta en el Anexo I.

Tabla 2. Breve resumen de la Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo (Anexo I)

C1: Desarrollo de las capacidades de gestión (extracto)

Dotaciones de recursos humanos. Ejemplos de preguntas:

- ¿Hasta qué punto el Poder Legislativo cuenta con las dotaciones adecuadas de personal, de recursos materiales y de infraestructura para llevar a cabo sus tareas de representación, legislación y fiscalización?
- ¿Existe un cuerpo permanente capacitado en materia de igualdad de género y diversidades?

Estructuras internas. Ejemplos de preguntas:

- ¿Dispone el Poder Legislativo de estructuras especializadas, como comisiones de género (o afines) o grupos parlamentarios de mujeres (o bancadas femeninas)?
- ¿Existe algún tipo de unidad técnica o centro de asesoramiento en el seno del Poder Legislativo que haga trabajo con enfoque de género?

Conocimiento del enfoque de género. Ejemplos de preguntas:

- ¿Cómo calificaría el grado de conocimiento de los/as legisladores y legisladoras en materia de transversalización de género y normas internacionales de derechos humanos de las mujeres?
- ¿Cómo calificaría el grado de conocimiento del cuerpo funcional en materia de transversalización de género y normas internacionales de derechos humanos de las mujeres?

C2: Capacidades culturales (extracto)

Visualización de los temas de género. Ejemplos de preguntas:

- ¿Es posible identificar temáticas más valoradas y menos valoradas por parte de las autoridades de las Cámaras y de las fracciones políticas?
- ¿En qué medida los tópicos de interés de las legisladoras son valorados de la misma manera que los tópicos impulsados por los legisladores?

Tabla 2. Breve resumen de la Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo (Anexo I)

Reglas formales. Ejemplos de preguntas:

- ¿Cómo caracterizaría el lenguaje utilizado en el precinto, en las comisiones y en las discusiones en el seno de los bloques y fracciones partidarias?
- ¿Hay evidencia de un uso frecuente de términos no inclusivos y/o sexistas?

Reglas informales. Ejemplos de preguntas:

- ¿Se han establecido medidas de fomento a la conciliación entre trabajo y familia y corresponsabilidad entre los hombres y las mujeres que participan de la vida política y administrativa del Poder Legislativo?
- ¿Se han establecido mecanismos para la denuncia e investigación de situaciones de hostigamiento/acoso sexual laboral?

C3: Capacidades políticas (extracto)

Alianzas entre bloques partidarios en materia de género. Ejemplos de preguntas:

- ¿En qué grado las legisladoras y los legisladores que ejercen liderazgo político en el Poder Legislativo inician acuerdos y espacios de diálogo político a fin de avanzar en una agenda “mínima” de género?

Resultados de las alianzas. Ejemplos de preguntas:

- ¿En qué medida se promueven acuerdos y/o foros parlamentarios para el tratamiento de temáticas de género?
- Los acuerdos existentes, ¿han conllevado actividades vinculadas a la igualdad de género en materia de legislación, representación y/o fiscalización?

C4: Capacidad para establecer una agenda de igualdad de género (extracto)

Experiencia de los/as legisladores/as. Ejemplos de preguntas:

- ¿Qué formación tienen los/as legisladores/as en igualdad de género?
- **Existencia de instancias institucionales.** Ejemplo de preguntas.
- ¿Qué instancias institucionalizadas existen en el Poder Legislativo que concentren una masa crítica de legisladores/as y personal técnico administrativo con un mandato específico en igualdad?
- ¿Cuál es el reconocimiento a la labor de estas instancias?

Tabla 2. Breve resumen de la Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo (Anexo I)

C5: Capacidades de convocatoria y de formación de alianzas para la igualdad de género (extracto)

Efectividad en la construcción de la agenda. Ejemplo de preguntas:

- ¿Cuán efectivo ha sido el Poder Legislativo al momento de incorporar tópicos vinculados a la transversalización de género y al empoderamiento y autonomía de las mujeres?
- ¿Cuáles serían los tópicos que propician un consenso y una agenda mínima de género?

Contenido de la agenda. Ejemplo de preguntas:

- ¿En qué grado se visualizan la diversidad y las desigualdades cruzadas como parte de la desigualdad de género en la labor legislativa?
- ¿Cuál es la situación respecto a temas críticos para el Comité CEDAW: derechos sexuales y reproductivos, estereotipos, violencia contra las mujeres, trata y tráfico?

C6: Capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia (extracto)

Condiciones para la rendición de cuentas. Ejemplo de preguntas:

- ¿Existen suficientes recursos e incentivos para que el Poder Legislativo impulse verdaderos procesos de rendición de cuentas?
- ¿Hay suficientes recursos e incentivos para que el Poder Legislativo confeccione una estrategia de política orientada a sensibilizar, informar y persuadir al Estado de la necesidad de implementar mayores iniciativas en materia de igualdad y de equidad?

Existencia de una estructura operativa y una estrategia de comunicación. Ejemplo de preguntas:

- ¿Existe una estructura permanente de comunicación institucional en el Poder legislativo dedicada a temas de género o dedicada a todos los temas legislativos?
- ¿Cuál es su dotación y su agenda de trabajo? ¿Cuáles son los medios a su disposición?
- ¿Con qué habilidades cuenta?

■ **Paso 7. Recopilar información.** La recopilación de información cualitativa y cuantitativa servirá como línea de base para que el Poder Legislativo diseñe un Plan y tenga un horizonte de referencia para evaluar su progreso en materia de desarrollo de capacidades para la transversalización de género.

Un **enfoque cualitativo** permite captar valoraciones y percepciones en torno a la igualdad de género. Dado que las dinámicas de desigualdad y discriminación son, generalmente, informales e impregnan las acciones cotidianas, un enfoque cualitativo permite evocar y desnaturalizar situaciones de desvalorización, y poner de manifiesto la existencia de sesgos y las evaluaciones desiguales de hombres y mujeres.

La **información cuantitativa** será un complemento sumamente útil y, puede aportar evidencia contundente de la existencia de desigualdades que muchas veces permanecen invisibles a los ojos de los legisladores y las legisladoras y del cuerpo técnico. Son relevantes los números que develan la presencia de mujeres en los cargos de autoridad de las Cámaras, las comisiones y de las jefaturas de los partidos políticos con representación legislativa, las diferencias salariales y la cantidad de funcionarios y funcionarias, entre otros datos empíricos. Además, será fundamental conocer cuáles son las fuentes de estadísticas de género disponibles para el país a efectos de legislar con enfoque de género, y realizar un Análisis de Impacto de Género (AIG) de las iniciativas parlamentarias.

¿A quién y cómo preguntar? Estas guías servirán para la realización de:

- Entrevistas/grupos foco en profundidad con legisladores/as
- Entrevistas/grupos foco en profundidad con autoridades (de Cámara, comisiones, bloques/fracciones partidarias)
- Entrevistas/grupos foco en profundidad con personal técnico/administrativo del Poder Legislativo y asesores/as de legisladores/as
- Entrevistas/grupos foco con organizaciones de la sociedad civil orientadas a la incidencia política en tópicos de igualdad, género y diversidad
- Entrevistas/grupos foco con el mecanismo de igualdad (Poder Ejecutivo)

■ **Paso 8. Analizar la información.** El Comité de igualdad y el Equipo técnico para la igualdad realizan el análisis o “procesamiento” de información. Hay al menos cuatro elementos a considerar (PNUD, 2012: 53):

- Se encontrarán opiniones y visiones diferentes con respecto a los temas planteados. Estas deberán contemplarse en el diagnóstico a fin de lograr una imagen representativa del Poder Legislativo.
- Una imagen representativa se logra, también, combinando resultados cualitativos con cuantitativos. Son complementarios.
- Se enfatiza la consideración de la confidencialidad en este proceso. Por ello, es fundamental garantizar este tema en un protocolo al comienzo del recorrido metodológico.
- En el marco de la información que es considerada reservada para las instituciones, también es necesario insistir en que los grandes trazos de los hallazgos pueden hacerse públicos. Ello ofrece al Poder Legislativo una oportunidad para profundizar sus prácticas de transparencia y de rendición de cuentas.

El análisis puede acompañarse de herramientas auxiliares. Sugerimos el uso de dos herramientas especialmente útiles para ordenar el análisis posterior.

Una primera herramienta es una matriz de estado de situación, donde se vuelca la información ordenándola como un FODA.

Tabla 3. Matriz resumen de estado de situación (ejemplo)

Capacidades	Fortalezas identificadas	Deficiencias persistentes	Oportunidades para el desarrollo	Amenazas y riesgos para el desarrollo
Gestión	Recursos financieros recientemente aprobados. Digesto de leyes en marcha.	Escasa densidad de personas especializadas.	Autoridades legislativas sensibles. Universidades sensibles a la formación de RRHH en género. Instancias parlamentarias supranacionales	Discontinuidad del financiamiento legislativo. Alta rotación legislativa. Bajos niveles de profesionalización de los cuerpos técnicos
Culturales	Existencia de un grupo de legisladores/as y de funcionarios/as sensibles a la igualdad.	Lenguaje organizacional masculinizado. Persistente negación del problema por parte de legisladores.	Campañas internacionales a favor de la igualdad. Autoridades públicas y privadas sensibles.	Alta rotación legislativa. Escasos avances en los procesos de igualación.
Políticas	Existencia de un grupo sólido de partidos comprometidos. Líderes políticos con voluntad de cambio.	Existencia de detractores al interior de los partidos. Persistencia de cierta desjerarquización del tema frente a otros temas 'más importantes'.	Experiencias internacionales exitosas. Creación de la bancada femenina. Fuerte activismo de ONGs. Sensibilización frente a incidentes públicos de discriminación.	Alta rotación legislativa y de los liderazgos legislativos.
Agenda	Grupos de legisladores/as con hábitos de trabajo conjunto. Experiencia construida de elaboración conjunta de leyes. Metodologías de trabajo para el control de políticas públicas.	Escaso personal de asesoría capacitado. Ausencia de medios tecnológicos para el monitoreo de políticas.	Creación de la bancada femenina. Solicitud de apoyo al monitoreo de políticas efectuada por la Auditoría/Contraloría. Experiencias internacionales asimilables.	Alta rotación legislativa. Resistencia del Poder Ejecutivo al control legislativo. Presencia de liderazgos no comprometidos con la igualdad de género.

Tabla 3. Matriz resumen de estado de situación (ejemplo)

Capacidades	Fortalezas identificadas	Deficiencias persistentes	Oportunidades para el desarrollo	Amenazas y riesgos para el desarrollo
Convocatoria y alianzas para la igualdad de género	Legisladoras que provienen de ONGs activas. Liderazgo político legislativo para ampliar el marco del debate. Experiencias consultivas previas.	Ausencia de marcos institucionales para la formulación de políticas de manera participativa. Cultura política legislativa endogámica.	Campañas internacionales convocantes. Apoyo de la cooperación multi y bilateral. Nuevas ONGs activas. Nuevo interés del sector privado.	Resistencia política a la convocatoria a ONGs, al sector privado o al sector académico. Alta rotación legislativa. Grupos anti igualdad organizados y influencia .
Rendición de cuentas y transparencia	Nuevo equipo de comunicación institucional. Nuevos instrumentos de comunicación. Nuevas pautas para la rendición de cuentas legislativa.	Escaso personal especializado en rendición de cuentas. Cultura organizacional poco abierta a la comunicación de actividades.	Nueva legislación que obliga al Parlamento a rendir cuentas de sus actividades. Nuevas experiencias internacionales. Nuevos medios de comunicación a disposición.	Resistencia política a la rendición de cuentas. Resistencia de organizaciones públicas y privadas a la difusión de informes (o escasa calidad de los mismos).

Otro instrumento práctico para el análisis de información y posterior proyección de acciones es el planteado en la Tabla 4 que, mediante un semáforo, identifica riesgos y amenazas. Este instrumento contribuye a avanzar un paso más en el análisis, pues permite reagrupar de manera más clara las dimensiones donde se enfrentan mayores debilidades y los temas que requieren una intervención mayor. Se asignan los colores del semáforo: verde para aquella dimensión que se encuentra en niveles aceptables en función de lo esperado (aunque también pueda ser pasible de mejoras), amarillo para las dimensiones que requieran esfuerzos importantes de desarrollo, y rojo para aquellas que carecen de fortalezas visibles y que requieran de un esfuerzo prioritario de desarrollo.

Tabla 4. El Semáforo (ejemplo)

Luz  Capacidades identificadas ¿Por qué razones? ¿Cómo mejorar?			
Roja	Capacidades culturales	Amplia negación del problema por parte de los legisladores. Persistentes prácticas discriminatorias en la organización legislativa: distribución de cargos, lenguaje, etc. Generar espacios de sensibilización.	Identificar legisladores/as 'champions' del tema que difundan su relevancia. Modificar reglamentos como elemento precursor del cambio cultural. Apoyarse en espacios supranacionales.
Amarilla	Capacidades de convocatoria y de alianzas	Existencia de pocos lazos con las ONG, el sector privado y la academia. Cultura política endogámica en el trabajo legislativo.	Generar espacios de conocimiento mutuo. Generar paulatinamente confianza y establecer metas concretas y crecientes de acción conjunta. Concretar una agenda de temas comunes.
Verde	Capacidades de gestión	Existe un grupo prometedor de especialistas. Recursos financieros suficientes para una primera etapa de trabajo. Acervo documental organizado. Compromiso político manifiesto.	Mantener al equipo en el tiempo. Asegurar financiamiento a las actividades de TG. Fortalecer medios para el ejercicio del poder de control.

La consolidación de capacidades para el logro de la igualdad de género es un proceso de mediano y largo aliento. La recomendación es no desmoralizarse si aparecen carencias en algunas capacidades relevantes. El desafío es superar las debilidades a partir de las fortalezas y, recordar que, incluso con dificultades, es posible continuar profundizando una agenda de igualdad de género y trabajando hacia la construcción de una institución más igualitaria.

- **Paso 9. Elaborar el informe de diagnóstico y validarlo.** Una vez analizada la información, el siguiente paso es la elaboración del informe. Se recomienda un informe breve y conciso ya que si es extenso, se dificulta su lectura. Incluso, podrá elaborarse un informe más extenso pero asegurar que la difusión sea bajo un formato de resumen ejecutivo.

Para la **elaboración del informe**, se recomienda la organización de su contenido en cinco bloques (PNUD, 2012. 55): a) una introducción donde se enmarque institucionalmente el proceso, b) una justificación del porqué o los para qué de la realización del diagnóstico, c) un resumen de la metodología empleada, d) los resultados del diagnóstico, y e) una síntesis con los principales hallazgos encontrados, preferentemente agrupados según las capacidades del Poder Legislativo. El informe debería acompañarse de los anexos con las guías de las entrevistas, matrices utilizadas, etc.

Estructura de un informe de diagnóstico

La Asamblea Legislativa de **El Salvador** realizó un diagnóstico de género en 2010 con el fin de disponer de insumos para formular una política institucional de género y su Plan de acción. Este diagnóstico contó con un equipo consultor y con un Equipo Técnico Institucional de Género, integrado por representantes de las jefaturas de las unidades y de las jefaturas de las oficinas regionales de la Asamblea y sus asesoras/es técnicas/os. El informe “Diagnóstico de Género de la Asamblea Legislativa de El Salvador” tiene la siguiente estructura: el Capítulo I incluye un panorama normativo nacional e internacional en derechos humanos; el Capítulo II presenta el “marco filosófico” del diagnóstico; el Capítulo III identifica los avances en la incorporación de la perspectiva de género en la función legislativa y el Capítulo IV plantea los retos para incorporar la igualdad de género en la función legislativa, que incluyen: la representación de las mujeres, los obstáculos para una representación paritaria, la promoción de cambios culturales y de acceso ciudadano, las transformaciones en el proceso político de toma de decisiones, la organización de los servicios, los recursos de la función legislativa desde un ángulo de género, la asesoría con enfoque de género, y la función contralora y de transparencia con enfoque de género.

Fuente: Alda Facio Montejó et al. (2011), Diagnóstico de Género en la Asamblea Legislativa de El Salvador.

Es fundamental **validar el informe** con diferentes actores. En la validación es posible que emerjan ideas diferentes. La intención es arribar a un consenso y a una visión compartida. En caso contrario, es fundamental dejar constancia de las opiniones diferentes, aunque **la recomendación principal es lograr puntos de acuerdo para continuar avanzando en la transformación hacia la igualdad de género y el respeto por la diversidad social**. El Comité de veeduría tiene un papel importante en la revisión final del documento y en garantizar que las diferentes visiones estén representadas en el texto.

Si no hay acuerdo, es conveniente informar los puntos de diferencia puesto que los mismos serán tomados en cuenta en la estrategia de implementación de la perspectiva de género.

3.3 TERCERA ESTACIÓN. Definir la respuesta de desarrollo de capacidades

El diagnóstico brinda información sobre cómo está la institución y, con base en este, se proyectan acciones armónicas para el desarrollo de las capacidades para la transversalización de género. Algunos consejos son (PNUD, 2012: 57):

- **Los hallazgos del diagnóstico deben vincularse en forma directa con el Plan de acción.** Los factores de amenaza/riesgo y de oportunidades identificados en el diagnóstico deberán ser tomados al momento de planificar.
- **Debe existir un claro marco temporal.** Al momento de comenzar la elaboración del Plan deberá establecerse claramente el período de vigencia del mismo. Se recomienda al menos un plazo de dos años desde el inicio de la implementación hasta el cierre de la evaluación.
- **Un Plan debe ser realista para ser factible.** Es posible que no pueda abordarse la totalidad de las capacidades del Poder Legislativo, por lo que se recomienda trabajar con las que se visualicen como prioritarias o altamente significativas según el contexto social y político del país.
- **Es fundamental continuar con la metodología participativa.** Una mayor participación al implementar las políticas de género beneficia a las organizaciones porque habilita la apropiación de dichas políticas por parte de la totalidad de sus integrantes. Esto es más claro aún en el caso del Poder Legislativo por su naturaleza política y por el hecho de que la exclusión de algún actor partidario podría llevar a la paralización del Plan.

■ Paso 10. Definir el Plan de desarrollo de capacidades y su contenido principal

El producto de la Segunda estación es un estado de situación de los factores involucrados en la capacidad de transversalizar género, el cual permite identificar fortalezas, debilidades y diversos grados de desarrollo.

El Plan de desarrollo de capacidades requiere la renovación de un **Acuerdo Interpartidario**, que usualmente es impulsado por los grupos de mujeres parlamentarias o las bancadas femeninas. Por su parte, el Comité de igualdad anteriormente conformado tendrá un papel activo en revitalizar el acuerdo político para dar forma al Plan de desarrollo. Sin un Acuerdo Interpartidario renovado y sólido peligraría la adecuada implementación de un Plan de desarrollo eficaz.

Considerando la información producida en la Segunda estación, un primero paso es definir los objetivos del Plan, las prioridades de intervención y los resultados esperados de estas intervenciones. Los objetivos, las prioridades y los resultados esperados deberán ser validados por múltiples actores, pero especialmente por las autoridades legislativas a fin de continuar avanzando en la programación de actividades y recursos.

Al comenzar el diseño del Plan de desarrollo de capacidades para la igualdad de género en el Poder Legislativo es necesario actualizar las condiciones iniciales que dieron pie al proceso. Estas condiciones son:

- **Acuerdo político interpartidario:** la voluntad de seguir adelante con el proceso de desarrollo de capacidades necesita de un acuerdo explícito. Se recomienda plasmar el acuerdo en una **Carta de Intención** o en una **declaración institucional**⁹.
- **Participación de distintas visiones y perspectivas:** al igual que en el diagnóstico, diversos actores legislativos, estatales y sociales pueden dar su parecer acerca del sentido y de las prioridades en materia de desarrollo de capacidades.
- **Equipos de Referencia:** deben consolidarse los equipos encargados de la conducción del proceso de planificación.
- **Comunicación pública:** los avances del proceso deben estar disponibles para ser comunicados a un público más amplio.

Una vez aprobados los objetivos, se inicia un paso más operativo que consiste en determinar las actividades que harán posible cada objetivo. Se debe respetar el tiempo de ejecución adjudicado a cada actividad, y comprometer a las personas responsables y los recursos necesarios.

Los equipos referentes deberán fijar las instancias y las metodologías para poder identificar las acciones prioritarias y las metas previstas en el período de tiempo a establecer. Estas instancias pueden ser:

- Reuniones de equipo.
- Reuniones con las máximas autoridades legislativas para validar los avances en la determinación de las prioridades y las metas.
- Talleres con legisladores/as y personal de la institución.
- Talleres con representantes de organizaciones sociales.

⁹ En algunos países este acuerdo político interpartidario que ha dado paso a un Plan de desarrollo de capacidades ha tomado forma en una política institucional de género. En otros casos, no se han desarrollado políticas de género pero sí acuerdos que se han concretado en Planes de desarrollo con interesantes avances en materia de género. Nos parece importante destacar que puede haber diversas trayectorias para llegar a un mismo fin, pero sin duda es imprescindible que haya un acuerdo y se traduzca en un Plan.

Los equipos referentes deberán establecer un cronograma de preparación del Plan que incluya estas distintas instancias y los productos esperados.

El contenido de Plan. El Plan de desarrollo de capacidades para la adopción del enfoque de género se plasma en un documento integrado, que es técnico y político.

- Es técnico en tanto define objetivos concretos de acción, recursos a emplear y un cronograma de tareas y responsabilidades.
- Es político puesto que supone un compromiso del Poder Legislativo para reducir las brechas de capacidades identificadas en el diagnóstico en aras de institucionalizar el enfoque de género en el funcionamiento de la institución, en las iniciativas legislativas y en sus vínculos con el entramado para la igualdad de género.

En otras palabras, el Plan traduce el Acuerdo Interpartidario para la igualdad de género y las diversidades en un conjunto de instrumentos concretos para la acción, con objetivos definidos y un cronograma.

Políticas Institucionales de Género en la región

La Asamblea Legislativa de **Costa Rica** aprobó en el año 2013 su *Política de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa* (PIEGAL). Su objetivo general es “Establecer las líneas de acción institucionales para la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de la Asamblea Legislativa en sus funciones administrativas, legislativas y de control político, y el fortalecimiento de la institucionalidad de género del Congreso”. Cuenta con cuatro ejes estratégicos que dan estructura al Plan de acción más específico: 1) Fortalecimiento institucional para la igualdad y equidad de género, 2) Gestión administrativa con perspectiva de género, 3) Gestión legislativa con perspectiva de género y 4) Control político con perspectiva de género.

La Asamblea Legislativa de **El Salvador** cuenta con una *Política Institucional de Género* (PIG) que regula las estrategias, acciones, principios y valores de la institución de forma que estén en armonía con los instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos. Contiene seis líneas estratégicas que se desglosan en un Plan con objetivos específicos y acciones: 1) Promoción de la participación política y ciudadana de las mujeres, 2) Género en la labor legislativa (institucionalización por función principal), 3) Política institucional de recursos humanos con enfoque de género, 4) Fiscalización con enfoque de género, 5) Sensibilización y generación de capacidades con enfoque de género y 6) Apoyo técnico y seguimiento de la política.

Hemos desarrollado una Guía Orientativa de Objetivos y Acciones del Plan (ver Anexo II) que ofrece una batería detallada de posibles acciones que pueden formar parte de este Plan. Para ello se han retomado experiencias desarrolladas en diferentes países. La tabla 5 es un breve resumen de esta guía. Presenta los objetivos a alcanzar bajo cada capacidad y las principales áreas que deberían contener medidas pro igualdad con ejemplos de acciones que se desarrollan en el Anexo II con mayor detalle.

Tabla 5. Breve resumen de la Guía Orientativa de Objetivos y Acciones del Plan (Anexo II)

C1: Desarrollo de las capacidades de gestión

Objetivo: Entrenar una masa crítica de personal técnico permanente en la perspectiva de género, con recursos tecnológicos y financieros suficientes y con información actualizada, a fin de asistir en la elaboración de iniciativas de ley.

Áreas para la acción:

- Recursos humanos del Poder Legislativo.
- Información disponible para legislar con enfoque de género.

Ejemplos de acciones

- Talleres de sensibilización y capacitación en género y en el uso de instrumentos específicos como el Análisis de Impacto de Género (AIG) y el Presupuesto Sensible al Género (PSG).
- Introducción de un manual de uso de lenguaje no sexista.
- Desarrollo de acervos documentales para tareas de legislación y fiscalización.
- Incorporación de sistemas de información con datos desagregados por sexo.

C2: Desarrollo de capacidades culturales

Objetivo: Instaurar una cultura de igualdad y una dinámica de respeto en el seno del Poder Legislativo, valorando las diferencias y transformando los asuntos de género en un compromiso de legisladores y legisladoras. Las reglas y los procedimientos del Poder Legislativo precisan ser inclusivos y promocionar la participación activa de las mujeres.

Áreas para la acción:

- Percepciones y valoraciones cotidianas.
- Intervención para la erradicación de prácticas sexistas y hostigamiento sexual.
- Intervención en la infraestructura y horarios de trabajo/licencias.
- Intervención en la organización del trabajo legislativo.

Ejemplos de acciones

- Talleres de reflexión en el uso del lenguaje inclusivo.
- Talleres de capacitación en género.
- Elaboración y puesta en práctica de un protocolo de prevención, denuncia y sanción del hostigamiento sexual laboral.
- Introducción de medidas de igualdad en las carreras funcionales (licencias por paternidad y maternidad extendidas y de corresponsabilidad).
- Transformación de la infraestructura (servicios de guardería, lactarios, accesibilidad universal para personas con discapacidades).

C3: Desarrollo de capacidades políticas

Objetivo: Alcanzar un compromiso por parte de líderes y lideresas de los partidos políticos con representación legislativa a fin de impulsar una perspectiva de género en el quehacer legislativo.

Áreas para la acción:

- Formalización de un amplio Acuerdo Interpartidario.
- Agenda de actividades de difusión e instalación de una agenda de trabajo.

Ejemplos de acciones

- Firma de un Acuerdo Interpartidario de compromiso con puntos mínimos en igualdad.
- Dar una amplia difusión a este acuerdo en los medios masivos de comunicación como evidencia del compromiso de los y las representantes políticos con la igualdad de género y las diversidades.
- Foros y encuentros entre autoridades políticas. Participación de autoridades políticas en eventos de igualdad de género.
- Convocatorias asiduas de las autoridades del Poder Legislativo y de los partidos políticos al resto del cuerpo a efectos de asegurar la marcha hacia la igualdad de género y diversidades, y garantizar su institucionalización.

C4. Desarrollo de las capacidades para establecer una agenda de igualdad de género

Objetivo. Consolidar la capacidad del Poder Legislativo para producir legislación que promueva normas y políticas efectivas de igualdad de género y para fiscalizar la instrumentación de las políticas públicas de género por parte del Poder Ejecutivo.

Áreas para la acción.

- Legislación en armonía con la normativa internacional de derechos humanos de las mujeres.
- Dispositivos para dar seguimiento a las políticas públicas.

Ejemplos de acciones

- Introducción del Análisis de Impacto de Género en la elaboración de iniciativas de ley.
- Sensibilizar a los legisladores y las legisladoras en las diferentes iniciativas legislativas que promueven políticas efectivas de igualdad de género en la región y en el mundo.
- Consolidar equipos técnicos de asesoramiento que trabajen junto a los legisladores y legisladoras en la producción de legislación de igualdad de género.
- Generar instancias de intercambio entre legisladores y especialistas para promover la producción legislativa.
- Fortalecer las comisiones de mujeres y/o de igualdad de género.
- Crear o consolidar instancias institucionales legislativas de promoción de la legislación y de los derechos de las mujeres.
- Dar mayor difusión y visibilidad a las actividades de contralor realizadas por el Poder Legislativo de acuerdo con su mandato constitucional.

C5. Desarrollo de las capacidades de convocatoria y de alianzas

Objetivo. Promover el liderazgo del Poder Legislativo en el entramado público para la igualdad de género y diversidades desarrollando canales de convocatoria y comunicación con múltiples actores así como un trabajo mancomunado con estos.

Áreas para la acción.

- Canales de convocatoria y difusión.
- Establecimiento de foros y ámbitos de trabajo mancomunado.

Ejemplos de acciones

- Implementación de talleres de actualización, foros y encuentros con organizaciones de la sociedad civil, el movimiento de mujeres/feminista, académicas/os y personas hacedoras de políticas públicas para relevar temas sociales clave así como nuevos tópicos que requieren de un enfoque de género y de atención por parte del Poder Legislativo.

- Difusión en programas de radio y TV.
- Promoción de esquemas de difusión pública.
- Instauración de Consejos Consultivos temáticos con organizaciones de la sociedad civil y fomento de grupos híbridos como los existentes en El Salvador y Panamá.
- Conformación de redes temáticas con su epicentro organizativo en el Poder Legislativo.

C6. Desarrollo de las capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia

Objetivo. Profundizar la transparencia de las actividades del Poder Legislativo mediante la consolidación de los procedimientos de comunicación institucional y de rendición de cuentas de lo actuado en materia de igualdad de género y diversidades.

Áreas para la acción

- Procesos regulares de contralor.
- Ámbitos de comunicación de información pública ciudadana.
- Procesos de rendición de cuentas sustantiva.

Ejemplos de acciones

- Rendiciones de cuenta específicamente destinadas a informar lo realizado en materia de igualdad de género y diversidades, de amplia difusión, donde participen las máximas autoridades políticas.
- Conformación de un equipo de comunicación legislativa.
- Funcionamiento de una página de Internet interactiva que permita provisión pública ciudadana.
- Consolidación de instancias de veeduría ciudadana mediante la apertura de fondos concursables para propuestas de la sociedad civil.

Todo este compendio de acciones tiene que organizarse en una matriz de planificación que permita de un solo vistazo entender los nodos centrales de la intervención. A título ilustrativo, proponemos la siguiente tabla que ordena la propuesta e incluye una serie de ejemplos. (Tabla 6)

Tabla 6. Matriz de planificación (ejemplo)

Capacidad	Resultados	Metas	Actividades	Cronograma	Responsables	Recursos	Amenazas y riesgos
Capacidad para la gestión	Resultado 1: El PL cuenta con un equipo técnico capacitado y con medios para la promoción de iniciativas de igualdad de género	Abril: Tres personas contratadas y capacitadas. Julio: Centro de documentación creado y funcionando con insumos adecuados.	Seleccionar y contratar técnicos/as. Capacitar técnicos/as. Crear centro. Adquirir bases documentales. Instalar medios electrónicos de consulta y acceso a la información.	Enero a Julio	Comisión de asuntos de género.	Año 2014: Recursos Humanos: Publicaciones: Equipamiento: Sistemas informáticos:	Falta de compromiso político real, especialmente reflejado en aspectos operativos
Capacidad para la rendición de cuentas y la transparencia	Resultado 2: El PL cuenta con un equipo de comunicación institucional.	Abril: Dos personas contratadas y capacitadas.	Seleccionar y contratar técnicos/as. Capacitar técnicos/as.	Enero a Abril	Comisión de asuntos de género.	Recursos Humanos:	Falta de compromiso político real, especialmente reflejado en aspectos operativos
	Resultado 3: El PL cuenta con una nueva plataforma con base web para la difusión de sus actividades legislativas, de control y de representación.	Abril: Nueva plataforma desarrollada. Junio: Estructura de información preparada para aprobación. Julio: Estructura de información y actualización aprobada	Contratar desarrolladores. Elaborar contenidos y su actualización Aprobar estructura de difusión.	Enero a Julio	Comisión de asuntos de género. Dirección de informática del PL.	Recursos Humanos: Equipamiento: Sistemas informáticos: Servicios de comunicación:	Falta de compromiso político real, especialmente reflejado en aspectos operativos. Falta de apoyo político para aprobar la plataforma.

El Plan debe ser factible desde un ángulo político y técnico. La propuesta diseñada debe ser sometida a una validación de carácter político y técnico ante las distintas autoridades legislativas y otros funcionarios/as. Además, es conveniente realizar consultas con personas clave del entramado público para la igualdad de género. Este análisis de factibilidad engloba las siguientes dimensiones:

- **Factibilidad política:** implica la indagación acerca de si existe una voluntad política que acompañe la ejecución del Plan, y sobre la posible conformación de actores que puedan utilizar el veto para obstaculizar su ejecución.
- **Factibilidad presupuestaria:** se requiere analizar la disponibilidad presupuestaria para ejecutar el Plan y para asegurar el financiamiento sostenido de las actividades o instituciones que se consoliden en el tiempo para poder transversalizar el enfoque de género. Se trata entonces de un presupuesto para generar y para sostener estas capacidades en el tiempo.
- **Factibilidad organizacional:** supone verificar que exista una capacidad mínima para ejecutar el Plan. En la medida en que esta no existe de manera suficiente, el Plan deberá asegurar la contratación de personas que aseguren su ejecución sin contratiempos.

El análisis de factibilidades enfrenta al Plan con las posibles limitaciones tanto políticas, como presupuestarias y organizacionales. Si estas limitaciones no pueden ser superadas, el Plan deberá rediseñarse atendiendo a las mismas.

■ Paso 11. Definir los mecanismos para el seguimiento y la evaluación del Plan de desarrollo de capacidades para la transversalización de género

Este paso tiene dos etapas. Una primera etapa es el diseño definitivo del Plan y la comunicación de sus alcances. En esta instancia se rediseña el Plan en función de los eventuales cambios que hubo que efectuar para asegurar las condiciones de una ejecución adecuada.

El diseño definitivo abre el espacio para la comunicación de los objetivos, alcances y actividades del Plan, lo cual debe ser materializado a partir de los instrumentos a disposición del Poder Legislativo, de los Partidos Políticos integrantes de la alianza promotora, y de las instituciones sociales de género asociadas al legislativo a través de distintos acuerdos y alianzas.

Una **segunda etapa** es el desarrollo de un mecanismo para el monitoreo y seguimiento del Plan. Antes de poner en marcha un Plan de desarrollo de capacidades, es necesario preparar un instrumento que facilite el monitoreo del mismo. La implementación de acciones públicas es un momento crítico que requiere de herramientas que permitan identificar los avances y los desvíos de la trayectoria planificada. Estos desvíos o distorsiones pueden ser negativos o positivos en la medida en que pueden obstaculizar o favorecer el proceso de desarrollo de capacidades. En el caso en que estos desvíos sean negativos, es oportuno conocerlos con la mayor antelación posible.

En esta instancia, esta Guía sugiere la confección de un instrumento que establezca con claridad las actividades críticas a ser monitoreadas, los indicadores, las metas a cumplir, y los responsables de la realización del monitoreo (Tabla 7). Para la realización del monitoreo propiamente tal, se sugiere el instrumento que se muestra en el Paso 14 (Tabla 8).

Tabla 7. Matriz de Monitoreo (ejemplo)

Capacidad	Resultado	Indicadores	Metas	Actividades	Responsable
Capacidades de gestión	Conformación de un equipo técnico capacitado para la promoción de iniciativas de igualdad de género.	Cantidad de técnicos capacitados.	3 técnicos capacitados al 30/04/2013.	Contratación de técnicos. Capacitación.	Equipo técnico del proyecto de Desarrollo de Capacidades para la TG
Capacidades de convocatoria y de alianzas	Generación de un espacio de conocimiento mutuo y confianza entre el PL y organizaciones sociales.	Reuniones de trabajo realizadas. Pautas de trabajo compartidas	12 reuniones de trabajo al 31/07/2013. 4 documentos compartidos al 31/07/2013.	Organización de las reuniones. Preparación de temarios. Preparación de documentos.	Equipo técnico del proyecto de Desarrollo de Capacidades para la TG
Capacidad para la rendición de cuentas y la transparencia	El PL cuenta con una nueva plataforma con base web para la difusión de sus actividades legislativas, de control y de representación.	Plataforma desarrollada. Contenidos aprobados.	Plataforma desarrollada al 30/04/2013. Contenidos aprobados al 31/07/2013,	Contratación de desarrolladores. Elaboración de contenidos y su actualización Aprobación de estructura de difusión.	Equipo técnico del proyecto de Desarrollo de Capacidades para la TG

3.4 CUARTA ESTACIÓN. Implementación y seguimiento del Plan

Usualmente se supone que una vez formulado el Plan para el desarrollo de capacidades, su implementación no es problemática y que basta con aplicar mecánicamente lo que está formulado en el documento. Ahora bien, cuando nos ponemos “manos a la obra”, la realidad dista bastante de esta pretensión.

En efecto, la implementación vuelve a poner en juego las tensiones y las divergencias que se pueden haber expresado en el diagnóstico del Poder Legislativo. Si estas tensiones no son debidamente consideradas, se corre el riesgo de que las mismas afecten la ejecución y desvíen las acciones de los objetivos estipulados en el Plan. Es necesario abordar con mucha dedicación este proceso para facilitar el desenvolvimiento de las acciones.

Más allá de esta recomendación general, es conveniente recordar que los contextos en que se diseñó el Plan pueden haber cambiado o, simplemente, algunas de las acciones puestas en marcha no estén dando los resultados esperados. **Estos son imprevistos del viaje y son una parte más del proceso.** Por ello algunos elementos deben estar claros:

- a) Confirmar la participación del **equipo responsable** al frente de la ejecución. Esto implica que el equipo debe reunirse periódicamente para seguir el avance del Plan y para abordar las tensiones que puedan suscitarse en el momento de la ejecución.
- b) Diseñar algún **instrumento** que fije claramente la secuencia de las actividades y tareas y su interdependencia e interconexión. El objetivo concreto es, en cierto modo, escribir un 'guión' sencillo de la ejecución del Plan que asegure la articulación de todos los esfuerzos y que limite las discordancias sobre los procedimientos.
- c) Ofrecer **información** a todas las partes acerca de la ejecución del Plan.

■ **Paso 12. Difundir el Plan de desarrollo de capacidades.** La difusión del Plan debe ser permanente y para ello es fundamental que el entramado público esté enterado del mismo y pueda ver la evolución de sus acciones. Por lo tanto, deberán fortalecerse los mecanismos de comunicación internos así como los externos. El Comité de veeduría puede colaborar con la difusión.

- ¿Contiene la página de Internet del Poder Legislativo información del Plan fácilmente comprensible?
- ¿Se ha convocado a alguna reunión o foro ciudadanos con organizaciones de mujeres y/o movimientos feministas y de diversidad sexual?
- ¿Se emplean las gacetas de prensa y los canales de TV legislativos para dar difusión al Plan?
- ¿Están enterados los centros académicos y las expertas de la iniciativa?
- ¿El Plan es de conocimiento de actores empresariales y sindicales?
- ¿Se ha organizado algún evento especial para el lanzamiento del Plan que convoque a actores de los otros poderes del Estado?
- ¿Hay redes de intercambio con periodistas de los diferentes medios de comunicación para que den a conocer las novedades a una mayor cantidad de ciudadanas y ciudadanos?

■ Paso 13. Implementación del Plan. Este es el paso más esperado pero es en la implementación donde emergen los mayores problemas, incluso habiendo realizado un adecuado análisis de factibilidad del Plan. Es fundamental la complementariedad con el Paso 14, que se refiere a poner en funcionamiento los mecanismos de seguimiento que permitan detectar los obstáculos y trabajar en ellos.

- Vaciamiento del contenido transformador. Un problema común en la transversalización de género es reducirla a un asunto técnico y perder de vista su potencial transformador, especialmente el cultural.
- Confusión conceptual. Otro problema frecuente es la confusión entre igualdad de género y la presencia numérica de mujeres o temas específicos de mujeres. La igualdad de género es un horizonte de acción más amplio que implica estas cuestiones pero no se reduce a ellas.
- Falta de compromiso real. Muchas veces la voluntad política manifestada en diversos momentos no se traduce en la práctica debido al surgimiento de asuntos “urgentes” que se visualizan como más importantes. En otras ocasiones, la voluntad política se diluye porque los mandos medios (políticos y técnicos) están menos comprometidos que las máximas autoridades. Otras veces falta conocimiento específico de cómo implementar acciones concretas de igualdad de género en temas no tradicionales y esto interfiere con el compromiso práctico y operativo.
- Adopción ceremonial del sentido de la igualdad. Es común que, en la implementación, se observe un lenguaje políticamente correcto así como una actitud que en apariencia es favorable a la igualdad pero que posteriormente no se plasma en un compromiso de recursos y acciones pro igualdad de género.
- Resistencias por parte de actores no comprometidos con la igualdad. No todos los actores consideran que la igualdad de género es un asunto con sustento real o incluso una prioridad. Estos actores procurarán no dedicar tiempo, esfuerzo ni recursos a las acciones del Plan.

■ Paso 14. Poner en marcha los mecanismos de implementación y seguimiento del Plan. Como parte del proceso de ejecución, el Comité de igualdad y el Equipo técnico deben establecer un mecanismo de seguimiento de procesos y productos.

- Los avances en la implementación del Plan deberán informarse a través de la Memoria Anual y en la rendición de cuentas del Poder Legislativo.
- Podrá conformarse un instrumento de veeduría ciudadana con la participación de organizaciones para la igualdad de género.
- Las organizaciones que participan del informe sombra para el Comité de CE-DAW podrían tener un papel protagónico en el seguimiento de este Plan.
- En caso de existir, las comisiones de la mujer/igualdad de género de los partidos políticos serían actores privilegiados para dar seguimiento al Plan de desarrollo de capacidades para la transversalización de género dentro del Poder Legislativo.
- Por cierto, las comisiones de género y de derechos de las mujeres y las unidades técnicas para la transversalización de género son actores internos posicionados para ejercer un pormenorizado seguimiento de la implementación e identificar rápidamente obstáculos y amenazas.

Tabla 8. Monitoreo de la implementación (ejemplo)

Resultado	Actividades	Metas	Período 1	Período 2	Período 3	Razones de desajustes
Generación de un espacio de conocimiento mutuo y confianza entre el PL y organizaciones sociales.	Realización de reuniones entre miembros del PL y organizaciones sociales.	Meta prevista (12)	4 reuniones	4	4	Demora en la convocatoria de org. Demoras administrativas p/la realización. Desconfianza inicial de org.
		Meta lograda	2	X	X	
		Redef. de metas	2	5	5	

El ejemplo (Tabla 8) supone una revisión de los avances en el cumplimiento de las metas de las actividades. En este caso, se ofrece como ejemplo una revisión realizada luego del primer período de seguimiento, en donde se constata una diferencia entre lo pautado y lo realizado, y se redefinen las metas. Los períodos para la realización de las actividades de seguimiento o monitoreo dependen del tipo de actividad o producto, o de los requerimientos de las autoridades políticas. En este caso, cada período puede ser un cuatrimestre o un trimestre,

El seguimiento periódico de los productos y procesos permite identificar desvíos producidos, para poder reajustar a tiempo procesos y metas. Este seguimiento es una oportunidad paralela de aprendizaje sobre la ejecución en la medida en que ciertos desvíos pueden producirse por un diseño inadecuado (y no por su ejecución). Este aprendizaje puede permitir un ajuste de estas metas y de los procesos necesarios, en concordancia con mejores supuestos de ejecución.

3.5 QUINTA ESTACIÓN. Evaluación del Plan

¡Arribamos! La llegada a la última estación en el trayecto hacia el desarrollo de capacidades para la transversalización de género es de gran relevancia. La evaluación es vital para captar los avances producidos, generar evidencia sobre la calidad de las estrategias desplegadas y medir el cambio en las capacidades en términos concretos.

La **evaluación es una parte fundamental del propio Plan de desarrollo de capacidades** que permitirá conocer cuánto se ha avanzado, y cuáles son los aprendizajes y los desafíos pendientes. Esta última estación implica revisar el Plan y para ello es preciso definir qué se va a evaluar, quién realizará la evaluación, cuándo se evaluará, con qué recursos y metodología, y cómo se difundirán los resultados.

El ejercicio de evaluación debe hacerse a partir de la reafirmación del acuerdo político que sustentó la iniciativa y del equipo responsable que llevó a cabo el proceso de problematización, formulación, implementación y seguimiento del Plan.

La realización de la evaluación debe ser una responsabilidad del Comité de igualdad, pero debe contarse con el aporte de expertos o expertas externas a la intervención para asegurar perspectivas diferentes sobre la pertinencia, calidad, efectividad, eficiencia y eficacia de la intervención.

■ Paso 15. Preparar el proceso de evaluación

Se recomienda que la evaluación se realice al culminar la implementación del Plan, es decir, dos años después de haber iniciado el proceso de desarrollo de capacidades para la transversalización de género. Algunas pautas fundamentales a tomar en cuenta son las siguientes.

- Definir quién realizará la evaluación. La misma estará coordinada por el Comité de igualdad y el Equipo técnico de igualdad pero deberá efectuarse por un equipo externo a efectos de garantizar su objetividad. Para ello es necesario destinar recursos que pueden preverse al inicio del proceso de desarrollo de capacidades.
- Definir qué y cómo evaluar. La orientación de la evaluación deberá dirigirse a explorar el cumplimiento de los resultados esperados y su sostenibilidad. Podrá evaluarse el Plan completo o bien un área específica del mismo. Para ello es fundamental que el Comité de igualdad acuerde los aspectos centrales a evaluar y el equipo técnico colabore en la definición de los criterios básicos (eficacia, eficiencia, viabilidad, sostenibilidad, impacto, pertinencia, etc.)

- Definir un cronograma de evaluación. Para un Plan de dos años, la evaluación debería tomar aproximadamente dos meses a fin de tener suficiente tiempo para revisar los insumos generados y producir información específica. Además, con los resultados en mano, será preciso poner en marcha una ronda de reflexión y difusión.

■ **Paso 16. Realizar la evaluación.** Una vez definidos los aspectos principales del proceso, deberá elaborarse un documento de evaluación de amplia difusión en el Poder Legislativo. A modo de sugerencia, el documento deberá precisar los siguientes puntos:

- a) El proceso evaluativo debe contar con un **modelo analítico** que se desprenda de la estructura de intervención del Plan.
- b) El proceso evaluativo debe estipular una **metodología clara** y precisar la información que debe recolectar, las técnicas a ser utilizadas (análisis documental, entrevistas, etc.), las fuentes a ser abordadas, el equipo de trabajo y el cronograma de actividades.
- c) La evaluación debe partir de los resultados esperados y constatar los **logros**. En cualquier eventualidad, debe analizar los factores que incidieron en el resultado.
- d) La evaluación debe abordar dimensiones no tenidas en cuenta oportunamente, y ser sensible a poder identificar nuevos factores, nuevas evidencias y nuevos efectos producidos por el Plan.
- e) La evaluación debe captar las enseñanzas dejadas por la ejecución del Plan.

La siguiente matriz contribuye a organizar la información:

Tabla 9. Matriz agregada de evaluación (ejemplo)

Resultado esperado	Resultado logrado	Factores que incidieron en el resultado	Enseñanzas para futuras intervenciones
Conformación de un equipo técnico capacitado para la promoción de iniciativas de igualdad de género.	Equipo conformado en función de lo esperado.	Presupuesto suficiente. Voluntad política permanente de las autoridades legislativas.	Asegurar financiamiento. Involucrar a los legisladores.
Generación de un espacio de conocimiento mutuo y confianza entre el PL y organizaciones sociales.	Generación de un espacio parcial de conocimiento con organizaciones de la sociedad civil. Sin avances en la construcción de un espacio con el sector privado.	Voluntad política legislativa. Buena disposición de las organizaciones sociales. Presupuesto disponible.	Desarrollar una estrategia particular para el sector privado. Programar asumiendo tiempos más extensos. Documentar avances.

- **Paso 17. Análisis y uso de los resultados.** Cuando la evaluación se hace adecuadamente, se orienta a cumplir con este propósito y se usa correctamente, tiene un enorme potencial para fortalecer las bases de las políticas de igualdad, y fomentar el aprendizaje y la producción de conocimiento respecto de los resultados de las acciones públicas sobre las mujeres y los hombres y sobre las desigualdades de género, además de apoyar la rendición de cuentas públicas” (PNUD, 2011b: 86)¹⁰.

El informe de evaluación deberá difundirse y debatirse en diferentes ámbitos que permitan compartir los aprendizajes del desarrollo de capacidades en el Poder Legislativo. La discusión puede plantearse a partir de las siguientes preguntas (PNUD, 2012: 70):

- ¿Cuáles son los principales hallazgos de la evaluación?
- ¿Cuáles fueron los principales resultados del Plan de desarrollo de capacidades para el *mainstreaming*?
- ¿Cómo ha incidido el desarrollo de capacidades institucionales en la reducción de las desigualdades de género dentro y fuera de la institución?
- ¿Cuáles son las principales recomendaciones de la evaluación orientadas al incremento de las capacidades institucionales para contribuir al logro de la igualdad de género en el país?

¹⁰ Citado en PNUD-RSLAC (2012): 70



4

Cierre e inicio de un nuevo ciclo

Esta Guía comenzó señalando que para el PNUD, el desarrollo de capacidades involucra las organizaciones, las personas y las sociedades y supone un esfuerzo en el tiempo a fin de lograr los objetivos de igualdad. En este esfuerzo, los Estados desempeñan un papel privilegiado. Aplicado al Poder Legislativo, el desarrollo de capacidades para la transversalización de género es un proceso estratégico de mejora continua por lo cual no tiene, en un sentido estricto, un punto de finalización. En gran medida, ello se debe a que las relaciones de género siempre están configurando situaciones de desigualdad, incluso cuando en algunos aspectos se comience a perfilar la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres. Pero, a pesar de ello, una vez que se consolidan avances ya es muy difícil retroceder.

La estrategia de transversalización de género para la igualdad entre mujeres y hombres es un viaje de largo aliento por lo que, seguramente, no bastará un único Plan. Como todo proceso de mejora continua, se requiere la superación de algunas deficiencias para poder avanzar con las siguientes deficiencias en algunas áreas. Es decir, es necesario avanzar en algunas carencias y desarrollar capacidades para pensar la mejora en deficiencias más complejas. Por cierto, esto depende de la continuidad de los compromisos políticos y de la capacidad de incidencia de la sociedad civil organizada en favor de demandas de igualdad.

El Poder Legislativo, en un contexto de democracia de ciudadanía, debe plantearse renovar sus estrategias de desarrollo de capacidades según las necesidades de igualdad de género del país. Para ello se sugiere, con base en lo aprendido en un primer ciclo, iniciar nuevamente el viaje para lograr nuevas metas y colaborar con la edificación de Estados y sociedades más justas desde un ángulo de género. Esta Guía pretende contribuir a constituir o incrementar las capacidades del Poder Legislativo de responder a las crecientes necesidades y demandas de igualdad de género y diversidades, para lo cual propone fortalecer su mandato, sus estructuras de trabajo y sus vínculos con el entramado público.

Referencias citadas y consultadas

Caminotti, Mariana y Rodríguez Gustá, Ana Laura (2011): Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo. PNUD Argentina/AECID/Consejo Nacional de la Mujer/ONU Mujeres. Buenos Aires. En prensa.

Bardají Blasco, Gemma (2012): Diagnóstico institucional de género de la Cámara de Diputados. República Dominicana.

Borner, Jutta, Caminotti, Mariana, Marx, Jutta, Rodríguez Gustá, Ana Laura (2009), Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Prometo Libros. Buenos Aires.

De la Cruz, Carmen (2009): “La planificación de género en las políticas públicas”, Marta Aparicio García, Begoña Leyra Fatou, Rosario Ortega Serrano (Editoras), Cuadernos de género: Políticas y acciones de género. Materiales de formación. Universidad Complutense de Madrid/Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Madrid.

Facio Montejó, Alda; González Madriz, Emilia; Jiménez Sandoval, Rodrigo y Rivas, María Auxiliadora (2011): Diagnóstico de Género en la Asamblea Legislativa de El Salvador. San Salvador.

Fernós, María Dolores (2010): National Mechanisms for Gender Equality and Empowerment of Women in Latin America and the Caribbean Region. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo 102. Santiago de Chile.

García Prince, Evangelina (2011): Guía para el análisis y evaluación del desarrollo del principio de igualdad y adopción del enfoque de género en las políticas públicas. América Latina Genera, PNUD.

GNUD (2006): Declaración sobre Desarrollo de Capacidades del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, [en línea]: <http://www.undg.org/docs/7144/UNDG-Position-Paper-on-CD---FINAL-sent-out-21-Dec-2006.pdf>

Guzmán, Virginia (2001): La institucionalidad de género en el estado. Nuevas perspectivas de análisis. CEPAL. Serie Mujer y Desarrollo 32. Santiago de Chile.

IPU (Inter-Parliamentary Union) (2008): Evaluating parliament. A Self-assessment toolkit for parliaments. IPU. Geneva.

IPU (Inter-Parliamentary Union): Parliament and democracy in the 21st. century: A guide to good practice. www.ipu.org/dem-e/guide.htm

Johnson, Niki y Moreni, Alejandra (2011): Diez años de la Bancada Bicameral Femenina en el Parlamento del Uruguay. De una pequeña minoría a una masa crítica. Bancada Bicameral Femenina del Parlamento del Uruguay. Montevideo.

Martínez Medina, Diana (2010): Redes de política pública y construcción de agenda de género en el legislativo mexicano (1997-2009). Tesis para obtener el grado de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.

Pierre, Jon y Peters, Guy (2007): Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios. Palgrave Macmillan. New York.

PNUD (2009): Desarrollo de Capacidades. Texto básico del PNUD. [En línea]: http://www.unp-dcd.org/media/220984/capacity_development_a_undp_primer_spanish.pdf

PNUD (2010): La medición de la capacidad: marco conceptual.

PNUD (2011a): Políticas de Igualdad, Equidad y Gender mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual. Panamá. Segunda edición revisada y actualizada elaborada por Evangelina García Prince. Panamá: Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe. [En línea]: http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=905&pub_id=922

PNUD (2011b): Cerrando el círculo. Ruta para la gestión de evaluaciones de políticas públicas de igualdad. Elaborada por Martha Fabiola Zermeño. Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe. 4. Panamá.

PNUD (2012): Destino Igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades institucionales para el mainstreaming de género en las políticas públicas. PNUD. Panamá.

Rees, Theresa (2005). "Reflections on the Uneven Development of Gender Mainstreaming in Europe". International Feminist Journal of Politics. Vol. 7 (4): 555 – 574

Swidler, Anne (1986): "Culture in Action: Symbols and Strategies", American Sociological Review, Vol. 51, N. 2: 273-286.

ANEXO I

Estación 2. Guía de preguntas para el diagnóstico de capacidades para la transversalización de género en el Poder Legislativo

C2: Capacidades culturales	Guía de preguntas
Dotación de recursos humanos	¿Hasta qué punto el Poder Legislativo cuenta con las dotaciones adecuadas de recursos humanos, materiales e infraestructura para llevar a cabo sus tareas de representación, legislación y fiscalización? ¿Cómo evaluaría las dotaciones de recursos humanos, técnicos, materiales y presupuestarios de la(s) forma(s) organizacional(es) dedicadas a la igualdad de género y la diversidad existentes en el Poder Legislativo (comisiones de género/grupos parlamentarios de mujeres o bancadas femeninas/grupos mixtos/Unidades Técnicas, etc.)? ¿Cuenta el personal con los conocimientos técnicos y la sensibilidad necesaria para hacer efectivo el mainstreaming de género? ¿Existe un cuerpo funcional permanente que esté capacitado en materia de igualdad de género y diversidad? En caso afirmativo, ¿en qué medida el insumo de este personal es aprovechado en el trabajo legislativo? En caso negativo, ¿qué razones cree usted que explicarían esta carencia?
Sistemas de información	¿Cuáles son las fuentes usuales de información que emplean legisladores y legisladoras? ¿En qué medida existen sistemas de información comprensivos y actualizados para la labor legislativa que incorporen indicadores de género? En caso de existir información de género disponible para legisladores/as, ¿sobre qué tipo de materia o asunto trata dicha información? ¿Con qué frecuencia es utilizada y por parte de quiénes? ¿Con qué frecuencia se actualiza esta información?
Estructuras internas	¿Dispone el Poder Legislativo de estructuras especializadas como comisiones de género (o afines) o grupos parlamentarios de mujeres (o bancadas femeninas)? ¿Estas estructuras tienen experiencia en el análisis desde un enfoque de género de la legislación propuesta? ¿Existe algún tipo de unidad técnica o centro de asesoramiento en el seno del Poder Legislativo que haga trabajo con enfoque de género?

C2: Capacidades culturales	Guía de preguntas
Conocimiento del enfoque de género	¿Cómo calificaría el grado de conocimiento de las legisladoras y legisladores en materia de transversalización de género y normas internacionales de derechos humanos de las mujeres? ¿Cómo calificaría el grado de conocimiento del cuerpo funcional en materia de igualdad y normas internacionales de derechos humanos de las mujeres?
La existencia de un acervo documental	¿Existe en el Poder Legislativo un acervo documental que contenga legislación comparada sobre género y mujer, investigaciones, estudios y documentos de trabajo? ¿Qué grado de sistematización y de acceso tiene este acervo? ¿Existe personal idóneo que facilite las búsquedas y el acceso de legisladores/as y técnicas/os a este acervo?
Instrumentos disponibles para el análisis de género	¿Se realiza actualmente análisis de impacto de género de las iniciativas de ley? ¿Para qué tipo de iniciativas? ¿Cómo evaluaría dicho análisis en caso de existir? ¿Se modifican adecuadamente las iniciativas de ley en base a los resultados de estos análisis de impacto de género? ¿Existen mecanismos y recursos humanos que garanticen la continuidad de las iniciativas de igualdad de género más allá de los periodos electorales que delimitan la función de las parlamentarias y los parlamentarios que presentan estas iniciativas?
Recursos financieros	¿El Poder Legislativo dispone de recursos financieros regulares para analizar proyectos desde una perspectiva de género, entre otras actividades de promoción de la igualdad? ¿Estos recursos están adecuadamente identificados y asignados, y son estables?

C2: Capacidades culturales	Guía de preguntas
Visualización de los temas de género por parte de legisladores y legisladoras	¿Cómo se visualizan los asuntos de género en el Poder Legislativo: son considerados como asuntos de todos o como “asuntos de las compañeras”? ¿En qué medida los tópicos de interés de las legisladoras tienen la misma valoración y jerarquía que los tópicos de interés de los legisladores? ¿Es posible distinguir entre temas más valorados y menos valorados por parte de las jerarquías legislativas y partidarias con representación en el Poder Legislativo? En caso de verificarse distinciones, ¿qué lugar ocuparían los temas de género y/o de mujeres?
Comprensión de la temática	¿En qué términos la mayoría de legisladores y legisladoras concibe el género y cómo se entiende la desigualdad de género?
Condiciones de acceso a cargos de poder y responsabilidad por parte de legisladores y legisladoras	¿En qué medida las legisladoras tienen las mismas probabilidades que sus pares masculinos para acceder a los cargos de jerarquía legislativa? ¿Es posible observar alguna segmentación por sexo en la composición de las comisiones legislativas? Dicha segmentación, ¿implica una valoración diferente de las comisiones donde predominan legisladores y legisladoras respectivamente? ¿Existen diferencias en la dotación de recursos técnicos y administrativos entre unas y otras comisiones?
Reglas informales	¿Cómo caracterizaría el lenguaje utilizado en el recinto, en las comisiones y en las discusiones en el seno de los bloques/fracciones partidarias? ¿Hay evidencia de un uso frecuente de términos sexistas? En dicho caso, ¿quiénes parecerían emplearlos y en qué circunstancias? En cuanto a dar la palabra y valorar las intervenciones, ¿se podría afirmar que hombres y mujeres están en igualdad de condiciones? ¿Es posible identificar prejuicios respecto de las tareas de reproducción social y de las responsabilidades vinculadas con el cuidado de niños y niñas, en particular? ¿Se han registrado situaciones de acoso/hostigamiento?

C2: Capacidades culturales	Guía de preguntas
Reglas formales	¿Hay respeto suficiente a las necesidades de conciliación entre la vida laboral y la familiar? ¿Existen medidas de corresponsabilidad (guarderías, lactarios, horarios ajustados a las necesidades de las legisladoras y legisladores y de las minorías, licencia de paternidad, etc.)? ¿De qué tipo? ¿Están dichas medidas dirigidas exclusivamente a las mujeres o fomentan la asunción de las responsabilidades de cuidado en los hombres? ¿Existen mecanismos que impliquen la denuncia e investigación de situaciones de hostigamiento/acoso sexual, con las correspondientes precauciones de confidencialidad y discreción?

C3: Capacidades políticas	Guía de preguntas
Alianzas entre bloques y al interior de bloques en materia de género	¿En qué medida los bloques/fracciones partidarias están unificados en materia de género y diversidad? ¿Se aplican principios de disciplina partidaria o, bien, hay libertad de acción en estos asuntos? ¿En qué medida los legisladores y las legisladoras que ejercen liderazgos políticos en el seno del Poder Legislativo inician acuerdos y espacios de diálogo político para avanzar en una agenda de género? ¿Qué respuesta han obtenido a las propuestas realizadas?
Resultados de las alianzas	¿En qué medida se promueven acuerdos y/o foros parlamentarios para el tratamiento de temáticas de género? ¿Se han verificado acuerdos entre varios sectores políticos a partir de iniciativas impulsadas por las estructuras de género existentes en el Poder Legislativo (bancada femenina/comisión de género/Unidad Técnica de Transversalización/Grupos mixtos)? Los acuerdos interpartidarios formales o informales desplegados en el seno del Parlamento, ¿en qué medida han desarrollado alguna actividad vinculada a la igualdad de género en materia legislativa, de representación y fiscalización?

C4: Capacidad para establecer una agenda de igualdad de género	Guía de preguntas
Experiencia de los/as legisladores/as	¿Qué experiencia tienen los/as legisladores/as en materia de producción legislativa o en materia de fiscalización de la acción del Poder Ejecutivo? ¿Qué formación tienen en esas áreas?
Existencia de instancias institucionales	¿Qué instancias institucionales existen en el seno del Poder legislativo, que concentren una masa crítica de legisladores/as y técnicos/as con mandatos explícitos sobre el tratamiento de temas de igualdad de género? ¿Qué trayectoria tienen esas institucionalidades en el tratamiento de estos temas? ¿Qué reconocimiento tienen de parte de los legisladores que no las integran? ¿Qué reconocimiento tienen de los actores sociales?
Existencia de equipos técnicos	¿Existen equipos técnicos de soporte a las/los legisladoras/es en su función legislativa y de control? ¿Qué antecedentes y capacidades tienen estos equipos? ¿Qué manejo tienen estos equipos de instrumentos como el análisis de presupuestos sensibles al género? ¿Con qué medios cuentan? ¿Qué acervos documentales están disponibles para estos equipos? ¿Qué vínculos tienen con instituciones académicas?
Uso de instrumentos para el monitoreo y la evaluación	¿Existen instrumentos para el monitoreo de la implementación de las políticas públicas de género en el Ejecutivo? ¿Qué manejo de estos instrumentos tienen los/las legisladores/as y los/las técnicos/as? ¿Qué voluntad política de uso de estos instrumentos han manifestado los/las legisladores/as?

C5: Capacidades de convocatoria y de alianzas para la igualdad de género	Guía de preguntas
Efectividad en la construcción de la agenda	¿Cuán efectivo ha sido el Poder Legislativo al momento de incorporar tópicos vinculados a la transversalización de género y al empoderamiento y la autonomía de las mujeres? ¿En qué medida el Poder Legislativo toma recaudo a fin de garantizar que las leyes sancionadas respondan a los principios de la Constitución y la normativa internacional en derechos humanos de las mujeres?

C5: Capacidades de convocatoria y de alianzas para la igualdad de género	Guía de preguntas
Efectividad en la construcción de la agenda	¿En qué medida la agenda de género combina temas “clásicos” (violencia, igualdad de oportunidades, protección a la maternidad, pobreza femenina, salud sexual y reproductiva) con aquellos considerados de “última generación” (corresponsabilidad/conciliación, sistema de cuidado, manejo de recursos naturales, género y economía, etc.)? ¿Se han realizado esfuerzos por eliminar la legislación discriminatoria? ¿Cuáles y cómo han sido: puntuales, continuos, discontinuados, etc.? ¹¹ ¿Hay temas vinculados a la igualdad de género y la diversidad que serían propios de la oposición y otros del Gobierno? ¿Es posible lograr acuerdos? ¿Cuáles podrían ser aquellos tópicos con mayores posibilidades de alcanzar un consenso para conformar una agenda de género y cuáles estarían más lejos?
Contenido de la agenda	En la labor legislativa, ¿hasta qué punto se visualiza la diversidad y las desigualdades cruzadas como parte de la desigualdad de género? En la agenda legislativa, ¿cuál es la situación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres? ¿Cuál es la agenda de la violencia de género, el feminicidio, la trata y otros temas que atentan contra la integridad física y moral de las mujeres? ¿Hasta qué punto la voz de los grupos tradicionalmente excluidos (étnico/raciales, religiosos, socioeconómicos, preferencias sexuales, etc.) están representados en la agenda legislativa?
Vinculación con constituyentes y alianzas intersectoriales	¿Cuál es el tipo de vinculación que legisladores y legisladoras mantienen con los grupos a quienes consideran representar? ¿Se han construido suficientes espacios de interlocución? ¿Se han alentado y construido alianzas entre distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales para el intercambio y promoción de acuerdos sobre temas de género? ¿Qué factores favorecen estas alianzas y qué factores las limitan? ¿Qué tipo de resultados se desprenden de estas alianzas?

¹¹ Pregunta tomada de García Prince (2011).

C5: Capacidades de convocatoria y de alianzas para la igualdad de género	Guía de preguntas
Canales de convocatoria e interlocución y actores	¿Cuáles son los canales empleados para convocar a los actores sociales y agregar demandas sociales y políticas relativas a la igualdad de género y la diversidad étnica, sexual y cultural? ¿Cuál es el tipo de actor proveniente de la sociedad civil que más participa de dichos canales? ¿Y los que menos participan? ¿Con qué grupos concretos de la sociedad civil organizada existe un mayor nivel de interlocución? ¿En qué medida se consultan las organizaciones de la sociedad civil y/o los centros académicos para la confección de una agenda de género?
Grado de diversidad temática	¿Hay suficiente diversidad temática, de orientaciones y de intereses? ¿Se pueden identificar prejuicios concretos que influyan a la hora de dialogar con las distintas organizaciones de la sociedad civil? ¿En qué medida podríamos afirmar que hay un espacio de diálogo heterogéneo en cuanto a las opiniones políticas y las visiones sociales?
Incidencia política de las organizaciones sociales	¿Hasta qué punto la participación y la voz de los actores sociales han incidido en la construcción de una agenda de género legislativa? ¿En qué medida los actores sociales han participado en la confección de campañas de sensibilización e información impulsadas por el Poder Legislativo a favor de la igualdad de género y la no discriminación? ¿Ha sido posible establecer mecanismos de seguimiento por parte de la ciudadanía en tópicos de género y diversidad?

C6: Capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia	Guía de preguntas
Condiciones para la rendición de cuentas	¿En qué medida existen suficientes recursos e incentivos para que el Poder Legislativo impulse verdaderos procesos de rendición de cuentas de lo actuado por el resto del Estado en materia de igualdad de género? En caso de que estos procesos ya estén en marcha, ¿cómo podrían caracterizarse? ¿Hay suficientes recursos e incentivos para que el Poder Legislativo confeccione una estrategia de política orientada a sensibilizar, informar y persuadir al resto del Estado de la necesidad de implementar más iniciativas en materia de igualdad? En caso de que estos procesos ya estén en marcha, ¿cómo podrían caracterizarse?
Existencia de una estructura operativa y una estrategia de comunicación	¿Existe una estructura permanente de comunicación institucional en el Poder legislativo dedicada a temas de género o dedicada a todos los temas legislativos? ¿Cuál es su dotación y su agenda de trabajo? ¿Cuáles son los medios a su disposición? ¿Con qué habilidades cuenta? ¿Existe una estrategia de comunicación legislativa en temas de género o en temas generales del Poder Legislativo? ¿Qué recursos están involucrados? ¿Qué metas y actividades están previstas?
Canales de información y comunicación con la ciudadanía	¿Cómo es el proceso de información a la ciudadanía que desarrolla el Poder Legislativo? ¿Incorpora dicha información asuntos de género? ¿Hay suficiente comunicación ya sea por spots de radio o TV, listados de correos, portales con opciones interactivas en Internet? ¿Son utilizados? ¿Con qué frecuencia?
Canales de información y comunicación con el Estado	¿Cuán rigurosos y sistemáticos son los procedimientos para solicitar informes e indagar la labor del Poder Ejecutivo? ¿Han sido estos procedimientos empleados para dar seguimiento a los asuntos de género y a los compromisos internacionales del Estado con la normativa internacional de derechos humanos de las mujeres? De manera similar, ¿cómo es el intercambio de información que se realiza con las distintas instancias del Poder Judicial en función del cumplimiento de mandatos institucionales? ¿Existen instancias de seguimiento mutuo de responsabilidades? ¿Están involucradas en dicho seguimiento las estructuras vinculadas a asuntos de género (bancadas femeninas/comisiones de género/unidades técnicas de transversalización/grupos mixtos)?

ANEXO II

Estación 3. Guía orientativa de objetivos y acciones del Plan

C1: Desarrollo de las capacidades de gestión

Objetivo. Entrenar una masa crítica de personal técnico permanente en la perspectiva de género, con recursos tecnológicos y financieros suficientes y con información actualizada, a fin de asistir en la elaboración de iniciativas de ley.

Acciones en el área de recursos humanos

- Creación de Unidades Técnicas para la transversalización (de carácter permanente) de género o bien de grupos técnicos permanentes con conocimiento en temáticas de igualdad de género.
- Talleres de sensibilización y capacitación en género y en el uso de instrumentos específicos como el Análisis de Impacto de Género (AIG) y el Presupuesto Sensible al Género (PSG) para legisladores/as, personal técnico y el cuerpo de asesores.
- Diseño de carreras organizacionales con medidas pro igualdad en el cuerpo funcional. En aquellos países donde existan programas de certificación de gestión de equidad de género otorgados por los mecanismos de igualdad, la institución legislativa podrá optar para obtener dicha certificación.
- Capacitación para la utilización de un manual de uso de lenguaje no sexista

Acciones en materia de sistemas de información

- Incorporación sistemática de asuntos de género en las comunicaciones internas del Poder Legislativo.
- Los sistemas de información del Poder Legislativo podrán ofrecer información sobre la condición de las mujeres y difundir la normativa internacional en derechos humanos de las mujeres.
- Confección de información con enfoque de género (estadísticas desagregadas por género, páginas web e intranets con información pertinente).

C2: Desarrollo de las capacidades culturales

Objetivo. Instaurar una cultura de igualdad y una dinámica de respeto en el seno del Poder Legislativo, valorando las diferencias y transformando los asuntos de género en un compromiso de legisladores y legisladoras. Las reglas y los procedimientos del Poder Legislativo precisan ser inclusivos y promover la participación activa de las mujeres.

Acciones en materia de percepciones y valoraciones cotidianas

- Realización de talleres para revisar buenas prácticas y desnaturalizar los sesgos cotidianos que generan discriminación y desigualdad.
- Talleres de reflexión para valorar, en pie de igualdad, los asuntos de orden social y cultural junto con los económicos y relativos al presupuesto y la infraestructura. A tales efectos, será útil recurrir al paradigma del desarrollo humano que ofrece argumentos a favor de la multidimensionalidad del desarrollo.

Acciones para la erradicación de prácticas sexistas y hostigamiento sexual laboral

- Introducir un manual de uso no sexista del lenguaje para debates en el seno del recinto, en las comisiones y para las comunicaciones internas y externas del Poder Legislativo. Su uso deberá tener carácter obligatorio.
- Revisar los reglamentos y los procedimientos para identificar sesgos de género.
- Poner en funcionamiento mecanismos institucionales de denuncia y de atención a situaciones de acoso sexual/hostigamiento en el lugar del trabajo (incluye denuncias de uso de descalificaciones verbales).

Acciones para la intervención en la infraestructura y en los horarios de trabajo/licencias

- Asegurar que la “cultura material” del Poder Legislativo facilite la corresponsabilidad de la vida familiar y laboral para legisladores y legisladoras. Esto supone la instalación y el adecuado funcionamiento de guarderías y lactarios.
- Introducir horarios de trabajo ajustados a las necesidades familiares de legisladores y legisladoras. Incentivar licencias por paternidad y definir licencias por maternidad convenientes para legisladores y legisladoras y trabajadores del Poder Legislativo en general, a fin de fomentar el cuidado de hijos e hijas por ambos progenitores.
- Asegurar la accesibilidad universal para mujeres y hombres con discapacidades.

Acción para la reorganización del trabajo legislativo

- Asegurar la presencia numérica de legisladoras en los cargos de responsabilidad del Poder Legislativo. Esto supondrá trabajar con los partidos políticos para que aseguren la participación de mujeres en las jefaturas de los bloques y, particularmente, acordar porcentajes mínimos de participación femenina en:
 - 1) los cargos de autoridad del Poder Legislativo (presidencias y vicepresidencias de las Cámaras),
 - 2) los cargos de autoridad de las comisiones, particularmente aquellas más valoradas y prestigiosas (presupuesto, leyes y reglamentos, etc.).
- Esto supone la introducción de medidas de acción afirmativa en el seno de la estructura del propio Poder Legislativo y para los cargos del cuerpo funcional.

C3: Desarrollo de las capacidades políticas

Objetivo. Alcanzar un compromiso de parte de líderes y lideresas de los partidos políticos con representación legislativa a fin de impulsar una perspectiva de género en el quehacer legislativo.

Acción respecto de un Acuerdo Interpartidario

- Firma de un Acuerdo Interpartidario de compromiso con puntos mínimos en igualdad de género y diversidades para cada período legislativo.
- Dar una amplia difusión a este Acuerdo a través de los medios masivos de comunicación como evidencia del compromiso de los y las representantes políticos con la igualdad de género y diversidades

Acciones de difusión e instalación de una agenda de trabajo

- Foros y encuentros entre autoridades políticas. Participación de las autoridades políticas en eventos de igualdad de género.
- Convocatorias asiduas de las autoridades del Poder Legislativo y de los partidos políticos al resto del cuerpo para asegurar la marcha hacia la igualdad de género y diversidades y garantizar su institucionalización.

C4: Desarrollo de las capacidades para establecer una agenda de género

Objetivo. Consolidar la capacidad del Poder Legislativo para producir legislación que promueva normas y políticas efectivas de igualdad de género e institucionalizar una agenda propia en materia de igualdad de género y diversidad con la cual trabajar en asuntos legislativos, de representación, fiscalización y control del Poder Ejecutivo.

Acciones para la construcción de una agenda de igualdad de género y de diversidades articulada

- Asegurar la confección de una agenda de género propia del Poder Legislativo que incluya los tópicos “clásicos” (violencia, igualdad de oportunidades, protección a la maternidad, pobreza femenina, salud sexual y reproductiva) y aquellos considerados de “última generación” (corresponsabilidad/conciliación, sistema de cuidado, manejo de recursos naturales, poblaciones desplazadas, género y economía, etc.)
- Incorporar una mirada de desigualdades cruzadas, con el fin de incluir consideraciones de raza, etnia, religión, sexualidad y clase social que se suman a las desigualdades de género.
- Introducción de una perspectiva de género en la elaboración de las iniciativas de ley.

- Sensibilizar a los legisladores y las legisladoras en las diferentes iniciativas legislativas que promueven políticas efectivas de igualdad de género en la región y en el mundo.
- Consolidar equipos técnicos de asesoramiento que trabajen junto a los legisladores y legisladoras en la producción de legislación de igualdad de género.
- Generar instancias de intercambio entre legisladoras/es y especialistas en género para promover la producción legislativa.
- Fortalecer las comisiones de mujeres y/o de igualdad de género
- Crear o consolidar instancias institucionales legislativas de promoción de la legislación y de los derechos de las mujeres.
- Dotar al Poder Legislativo de los acervos documentales necesarios para apoyar la labor de legislación.

Acciones para realizar seguimiento y controles de las políticas públicas en el resto del Estado

- Fortalecer las comisiones de la Mujer/igualdad de género y sus prácticas de solicitud de informes a actores sociales y políticos.
- Promover la conformación de un Observatorio para la Igualdad con pie en el Poder Legislativo.
- Confección de un protocolo para el **Análisis del Impacto de Género (AIG)** de las iniciativas de ley, el cual será empleado en todas las iniciativas. Este protocolo ofrecerá una base para medir el impacto de lo efectivamente implementado por el Poder Ejecutivo.

El **análisis de Impacto de Género (AIG)** es una “técnica de valoración prospectiva de las normas, es decir, un estudio y un análisis “ex ante” del proyecto normativo que se promueve, con el objetivo de verificar si en el momento de planificar las medidas contenidas en la disposición, se ha tenido en cuenta el impacto que producirán en las mujeres y los hombres, advirtiéndolo a quienes las adoptarán de cuáles pueden ser las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación” (De la Cruz, 2009: 79).

- La introducción del AIG en el quehacer legislativo cotidiano supone un acompañamiento por parte de personal técnico capacitado a tales efectos (asesoras/es de comisiones, personal permanente del Poder Legislativo, asesoras y asesores de legisladoras y legisladores) y la realización de talleres de sensibilización a legisladores y legisladoras.
- De particular importancia es la introducción del AIG en las comisiones neurálgicas del Poder Legislativo, como la Comisión de Presupuesto Público.
- El AIG deberá complementarse con la introducción de **Presupuestos Sensibles al Género**.

Presupuestos Sensibles al Género (PSG). Esta nueva forma de mirar los presupuestos genera información sobre el gasto público que el gobierno asigna para reducir las brechas de género en sectores como educación, participación política, empleo, salud o bienestar social, entre otros. Los PSG tienen en cuenta las necesidades y los aportes diferenciados de hombres y mujeres en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de recursos.

- Instalar **procesos regulares de contralor** por parte del Poder Legislativo de lo actuado por los otros poderes del Estado en materia de igualdad, protección del goce de los derechos de las mujeres, erradicación de la discriminación, etc. Esto implica el uso de procedimientos constitucionalmente estatuidos (llamado a sala, solicitud de informes, audiencias e invitaciones a las comisiones de género/Asuntos de la Mujer, etc.). Es fundamental **activar su uso de forma regular y publicitar los resultados de dichas instancias** (portales de Internet, listados de correo, programas y spots de radio y TV, etc.)

C5: Desarrollo de las capacidades de convocatoria y de alianzas para la igualdad de género

Objetivo. Promover el liderazgo del Poder Legislativo en el entramado público para la igualdad de género y diversidades desarrollando canales de convocatoria y comunicación con múltiples actores así como un trabajo mancomunado con estos.

- Implementación de talleres de actualización, foros y encuentros con organizaciones de la sociedad civil, movimiento de mujeres/feminista, académicas/os y personas que hacen políticas públicas para relevar temas sociales clave así como nuevos tópicos que requieren de un enfoque de género y de atención por parte del Poder Legislativo.
- Difusión mediante programas de radio y TV.
- Promoción de esquemas de difusión pública.
- Instauración de Consejos Consultivos temáticos con organizaciones de la sociedad civil, y fomento de grupos híbridos como los existentes en El Salvador y Panamá.
- Conformación de redes temáticas con su epicentro organizativo en el Poder Legislativo.

C6: Desarrollo de las capacidades para la rendición de cuentas y la transparencia

Objetivo. Profundizar la transparencia de las actividades del Poder Legislativo mediante la consolidación de los procedimientos de comunicación institucional y de rendición de cuentas de lo actuado en materia de igualdad de género y diversidad.

- Realizar una rendición de cuentas específicamente destinada a informar lo actuado en materia de igualdad de género y diversidades, de amplia difusión, donde participen las máximas autoridades políticas.
- Conformación de un equipo de comunicación o capacitar a las personas que integran los actuales equipos de comunicación legislativa, para facilitar un flujo de información permanente sobre las acciones del Poder Legislativo y sobre los avances en el proceso

de instalación de una estrategia de transversalización de un enfoque de género en el accionar legislativo.

- Confección de una página de Internet interactiva que permita provisión pública ciudadana.
- Consolidación de instancias de veeduría ciudadana mediante la apertura de fondos concursables para propuestas de la sociedad civil.

Tabla 10. Análisis de Impacto de Género (AIG)

Actividad	Tareas
1. Empezar un estudio sobre cómo aparecen las relaciones de género en los objetivos y el diseño de la iniciativa.	• Examinar las presunciones sobre el valor relativo de hombres y mujeres enunciados (explícitamente o implícitamente) en los objetivos. • Determinar si la iniciativa se encuentra armonizada con la legislación nacional e internacional de derechos humanos.
2. Realizar un cuidadoso examen de los resultados esperados de la iniciativa y sus posibles efectos sobre hombres y mujeres, considerando las condiciones de vida y lo establecido respecto de la implementación de dicha iniciativa.	• Identificar las condiciones sociales, políticas y/o económicas de hombres y mujeres ante una situación dada. • Examinar cómo intervienen las prenociones y los estereotipos de género. • Valorar de qué modo la iniciativa afectaría las condiciones de partida de mujeres y hombres, y cómo podrían erradicarse las prenociones y los estereotipos identificados.
3. Formular propuestas para corregir la iniciativa a fin de prevenir o remediar desigualdades de género no visualizadas inicialmente.	• De ser posible, incorporar medidas de acción afirmativa para equiparar los derechos y oportunidades de la población femenina sobre la cual se aplique la medida en cuestión.
4. Realizar un análisis de los recursos públicos disponibles para garantizar que los resultados estén en armonía con los criterios de igualdad de género.	• Llevar a cabo un examen detallado del presupuesto disponible.

Fuente: Caminotti y Rodríguez Gustá (2011)

PARLAMENTOS eIGUALDAD

Ruta de desarrollo
de capacidades para la
transversalidad de
género en los poderes
legislativos



GOBIERNO
DE ESPAÑA



Al servicio
de las personas
y las naciones