



Comenzando por casa

La igualdad de género en la organización legislativa

En las sociedades actuales, gran parte de las actividades cotidianas se realizan dentro o a través de organizaciones: la toma de decisiones públicas, el trabajo, la educación, la atención de la salud e incluso la recreación tienen lugar en ellas. Las organizaciones políticas son un basamento fundamental de nuestro orden social y es importante considerar que no son neutras al género. Mediante su estructura y su cultura, sus normas y procedimientos, las organizaciones producen, reproducen y pueden contribuir a erosionar la desigualdad de género.

En un cuerpo legislativo, la revisión y la transformación de sus rasgos de funcionamiento que puedan obstaculizar la igualdad entre las mujeres y hombres que lo integran es un requisito para la incorporación de un enfoque de género en sus actividades y funciones. Una presencia numérica de ambos sexos equilibrada es un aspecto importante de la igualdad de género en el Poder Legislativo, pero hay otras dimensiones críticas. Además de acceder a los cargos, es fundamental que las legisladoras y legis-

ladores gocen de oportunidades análogas de participación y liderazgo, igual valoración e igualdad en el trato.

En este módulo discutiremos criterios para favorecer la igualdad de género en los cuerpos legislativos.

El módulo se organiza en una parte, que toca tres temas:

- La estructura y la cultura de la organización: condiciones de trabajo, infraestructura y horarios, división sexual del trabajo y techos de cristal; el uso del lenguaje.

Al final del módulo, se presenta un instrumento rápido de autodiagnóstico organizacional que puede ser usado para detectar necesidades de cambio.

La estructura y la cultura de la organización

Cualquier cuerpo legislativo —el Congreso de la Nación, las legislaturas provinciales, los concejos deliberantes— tiene reglas y procedimientos que le permiten llevar a cabo sus funciones. Todos cuentan con alguna estructura de autoridad y criterios de división del trabajo, disposiciones reglamentarias, horarios establecidos de reunión y de sesión, lenguajes institucionales, hábitos, ritos y ceremonias compartidas por sus integrantes. Algunas reglas son formales, están escritas y son fáciles de identificar. Otras son producto de la tradición y las costumbres; no están escritas pero forman parte de la cultura organizacional.

El cambio organizacional y la igualdad de género. La igualdad entre legisladoras y legisladores es un requisito para la incorporación del enfoque de género en el Poder Legislativo. Difícilmente un cuerpo legislativo pueda impulsar medidas orientadas a profundizar la igualdad de género en la sociedad si no la consagra antes entre sus integrantes. En otras palabras, una organización que no garantiza la igualdad en su funcionamiento cotidiano no puede legislar con enfoque de género. Además, la igualdad de género en los cuerpos legislativos juega un papel simbólico importante al brindar un ejemplo para otras organizaciones públicas y del sector privado.

Si asumimos un compromiso firme con la igualdad de género, es necesario asegurar que los cuerpos legislativos sean respetuosos de los derechos, las realidades y la diversidad de las mujeres y los hombres. La igualdad de género en una organización supone la creación de un entorno de trabajo que considere las necesidades e intereses de legisladoras y legisladores, y que garantice la igualdad de oportunidades, de trato y de resultados sin ninguna clase de discriminación ni exclusión. Para ello es preciso reflexionar acerca del funcionamiento del cuerpo legislativo, e identificar los aspectos que colaboran con una mayor igualdad de género y las barreras que la obstaculizan. La igualdad de género en el Poder Legislativo implica un esfuerzo consciente y sostenido de modernización organizacional y cambio cultural.

Aunque no se establezcan distinciones por sexo, la estructura y la cultura de la organización pueden no ser igualmente inclusivas para legisladoras y legisladores, ni promover su participación en igualdad de condiciones. Algunas pautas de funcionamiento —a menudo heredadas y rutinizadas— encierran consecuencias adversas para las mujeres. Por ejemplo:

- Las condiciones de trabajo, la infraestructura y los horarios pueden ser inadecuados para las diversas realidades, necesidades e intereses de mujeres y hombres.
- La cultura organizacional puede verse atravesada por valoraciones sesgadas sobre lo femenino y lo masculino, repro-

duciendo la división sexual en el trabajo dentro del cuerpo legislativo y asimetrías de poder entre mujeres y hombres.

- Las dinámicas formales e informales de relacionamiento, negociación y asignación de autoridad en la organización pueden excluir a las mujeres de determinados ámbitos y restarles protagonismo en los procesos de toma de decisiones, generando “techos de cristal”.
- El lenguaje puede ser sexista y discriminatorio hacia las mujeres.

Estos procesos no agotan las posibles fuentes de desigualdad de género en una organización, pero identifican un conjunto de aspectos relevantes para el cambio institucional y cultural. Profundicemos estos puntos.

Condiciones de trabajo: infraestructura y horarios

Un paso crítico consiste en evitar que las condiciones de trabajo reproduzcan el modelo de “hombre proveedor” y “mujer cuidadora”, derivado de la división sexual del trabajo social (véase el módulo I). Para eso, es importante generar condiciones propicias para que legisladoras y legisladores puedan conciliar y compartir sus actividades públicas y las tareas de cuidado del ámbito privado.

A pesar de las transformaciones experimentadas en los roles de género y en la organización de las familias,

generalmente las mujeres siguen siendo las principales responsables del cuidado y la reproducción de sus hogares, y las legisladoras no escapan a esta situación. Ello suele implicar jornadas de trabajo extenuantes (doble o triple jornada) que limitan las oportunidades de las mujeres en el ámbito público o bien requieren un sacrificio adicional muy arduo. En contrapartida, los privilegios de los hombres en el ámbito público suelen implicar el sacrificio de aspectos de su vida personal y familiar, por la menor disponibilidad de tiempo para dedicar a la crianza de sus hijas e hijos y a la atención de las cuestiones cotidianas del hogar.

Para prevenir y revertir la discriminación directa e indirecta, es recomendable evaluar las necesidades de adecuar la infraestructura y los horarios de funcionamiento del cuerpo legislativo, favoreciendo expresamente la conciliación entre la vida laboral y personal de las legisladoras y los legisladores, sobre la base del principio de corresponsabilidad. Entre otras medidas, destacamos la creación guarderías y lactarios, la realización de reformas edilicias (por ejemplo, el acondicionamiento y la instalación de cambiadores tanto en baños de hombres y mujeres) y la modificación de los horarios habituales de sesión, que eviten las jornadas excesivamente prolongadas y en horarios nocturnos. También es importante revisar y equiparar los regímenes de licencia por maternidad y por paternidad.

En Australia, con la ampliación del número de mujeres en el Parlamento Federal, el horario de la Cámara de Representantes fue modificado para reducir el trabajo nocturno. También se estudiaron alternativas de creación de una guardería (PNUD-ONA, 2005). En Argentina, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con un lactario.

División sexual del trabajo y techos de cristal

Con frecuencia, a pesar de los discursos institucionales que afirman la igualdad de género, en las organizaciones se recrea la tradicional asociación de lo masculino con lo público y la producción, y de lo femenino con lo doméstico y la reproducción. En los cuerpos legislativos, este esquema de división sexual del trabajo se refleja, por ejemplo, en la composición de las comisiones. Las vinculadas con la niñez, la familia y el bienestar social tienen una masiva presencia de legisladoras, mientras que las comisiones dedicadas a la economía, las finanzas y el presupuesto público están integradas mayoritariamente por legisladores.

El Congreso de la Nación: la composición por sexo de las comisiones (1993-2007)

- En la Cámara de Diputados, sobre un total de 45 comisiones permanentes, 8 presentan una composición demográficamente femenina y 11 masculina.
- Las comisiones compuestas mayoritariamente por mujeres se relacionan con asuntos culturalmente considerados femeninos. Un caso extremo es la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, donde prácticamente no ha habido presencia de legisladores.
- En cambio, entre las comisiones integradas mayoritariamente por legisladores se encuentra buena parte de las responsables del tratamiento de asuntos económicos, presupuestarios y fiscales (como Presupuesto y Hacienda), consideradas “estratégicas”.

› Fuente: Borner et ál. (2009).

Esta división entre “asuntos femeninos” y “asuntos masculinos” tiende a generar valoraciones diferentes del quehacer parlamentario y segregación temática.

Generalmente, los temas que se asocian con lo masculino y donde los hombres están sobrerrepresentados (como la economía) gozan de mayor prestigio. Esta jerarquización de temas establece desigualdades de poder y reconocimiento entre legisladoras y legisladores. Además, dificulta que los legisladores asuman mayor protagonismo en el tratamiento de problemáticas relacionadas con el cuidado, mientras obstaculiza la participación de las legisladoras en el debate de cuestiones económicas, financieras y presupuestarias.

Los papeles considerados femeninos y masculinos, la participación de mujeres y hombres en las distintas instancias de trabajo y su acceso a posiciones de autoridad institucional también afectan la igualdad de género en el Poder Legislativo. A menudo, la desigualdad provoca brechas de género en

los cargos de autoridad, lo que comúnmente se denomina “techo de cristal”. Esta idea se usa para describir las situaciones en que las mujeres no consiguen llegar a los mismos lugares que los hombres aunque no existan reglas formales que lo impidan.



Concepto


La noción de **techo de cristal** resalta que las disparidades de género no son producto de supuestas diferencias en las capacidades individuales de mujeres y hombres, sino de procesos de discriminación (directa o indirecta) que operan sobre las mujeres como grupo social.

Algunas experiencias del Congreso de la Nación nos permiten ejemplificar este fenómeno.


Brechas de género en el Congreso de la Nación (1993-2007)

Tras la entrada en vigor de la ley 24.012 de cupo femenino (aprobada en 1991), las proporciones de legisladoras nacionales crecieron sistemáticamente en Argentina. En 2010, el Congreso de la Nación era una de las organizaciones legislativas con mayores proporciones de mujeres del mundo, ubicándose delante de buena parte de los países europeos, así como de Estados Unidos, Canadá y Australia. Estos números representan un logro destacable, pero la igualdad entre legisladores y legisladoras enfrenta todavía desafíos:

- Desde 1993, las legisladoras han llegado a ejercer vicepresidencias de la Cámara de Diputados y del Senado, pero las presidencias de ambos cuerpos han permanecido exclusivamente en manos de legisladores.
 - En ambas cámaras ha habido un persistente predominio masculino en las presidencias de los bloques políticos más numerosos.
 - Entre 1993 y 2007, las diputadas ejercieron la presidencia de 28 comisiones permanentes y los diputados de 43 (sobre un total de 45 comisiones).
-
- › Fuente: Borner et ál. (2009).
- Hay un conjunto de medidas que pueden contribuir a que la organización legislativa se apoye en principios de mayor igualdad:
- Garantizar la igualdad de oportunidades, de trato y de resultados, con una participación equilibrada de mujeres y hombres en las diversas comisiones mediante acuerdos entre legisladoras y legisladores.
 - Aplicar medidas de acción afirmativa que favorezcan el acceso de mujeres a los cargos de responsabilidad institucional (para una definición del concepto, véase el módulo I).
 - Realizar talleres de sensibilización en materia de igualdad de género para legisladoras y legisladores, que enriquezcan el trabajo conjunto y den cabida a una mayor diversidad de perspectivas y miradas.
 - Implementar programas de capacitación en materia de género destinados al personal que desempeña tareas de asesoría legislativa.



La incorporación de la igualdad de género en las leyes y políticas públicas supone un diálogo entre temas sociales y económicos, y no es posible ni conveniente separarlos como si fueran compartimentos estancos. Además, implica la coordinación y el esfuerzo conjunto de las distintas comisiones, y requiere el compromiso manifiesto de las máximas autoridades legislativas, de las jefaturas de los bloques y de los partidos políticos.



El uso del lenguaje

Otro terreno de expresión de las desigualdades recreadas por la cultura organizacional es el lenguaje, que juega un papel fundamental en la creación de distinciones entre las personas. A través del lenguaje se transmiten, refuerzan y transforman significados y creencias sobre lo femenino y masculino, y por eso no es neutro en relación con el género.

Muchos términos y expresiones reflejan estereotipos discriminatorios basados en el sexo. Por ejemplo, es habitual decir “los legisladores” para referirse al conjunto de integrantes del Poder Legislativo, o “jefes” para referirse a quienes ocupan cargos de decisión (aunque haya mujeres ocupando esos puestos). Este uso del genérico masculino en un sentido universal destaca exclusivamente el protagonismo de los hombres e invisibiliza a las mujeres en la vida social.

El uso de lenguaje sexista o no incluyente en la redacción de leyes, documentos oficiales e incluso en las conversaciones informales contribuye a reproducir relaciones asimétricas, jerárquicas y desiguales.

¿Qué es el lenguaje sexista?

Es el uso discriminatorio del lenguaje en razón del sexo.

Se produce cuando las distinciones entre lo femenino y lo masculino valoran a una de las partes sobre la otra, generando jerarquías y exclusión (CONAPRED, 2009).

“En la cultura androcéntrica en que vivimos, el sexo comúnmente más discriminado es el femenino” (Menéndez, s/f).

¿Qué es el androcentrismo?

Es la adopción de la perspectiva masculina como modelo universal y medida de humanidad.

Segmenta el papel de las mujeres y los hombres según los roles que se espera que cumplan en la vida pública y privada.

Las mujeres son asociadas con la maternidad, las emociones y el cuidado. Los hombres son concebidos como proveedores racionales y arquitectos de lo público (CONAPRED, 2009).

El androcentrismo es la razón detrás de la mayoría de las construcciones sexistas, así como de la resistencia a incorporar soluciones incluyentes.

¿Cómo sabemos cuándo se está usando lenguaje sexista? Haremos la prueba de la inversión: sustituimos la palabra que posea determinado género por la correspondiente del género opuesto. Si en la segunda formulación la palabra pierde el sentido inicial, o resulta

ofensiva para algún sexo, podremos decir que el uso anterior y primero de la palabra es sexista. Ejemplo: “A la reunión podrán acudir los jueces acompañados de sus mujeres”. “A la reunión podrán acudir las juezas acompañadas de sus hombres”.

El lenguaje de los reglamentos legislativos: Argentina

En Argentina, los reglamentos de ambas cámaras del Congreso de la Nación emplean el genérico gramatical masculino para denominar los cargos legislativos —“los diputados”, “los senadores”—, incluso en los artículos sobre licencias por maternidad (artículo 17 del reglamento interno de la Cámara de Diputados y artículo 15 del reglamento interno de la Cámara de Senadores).

El reglamento de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ejemplifica el uso de lenguaje incluyente: “Las diputadas/os se reúnen en sesiones preparatorias con anterioridad a la sesión constitutiva, presididos por la Presidenta/e de la Legislatura, a los efectos de recibir a los electos que hubieren presentado diploma otorgado por autoridad competente y para constituirse, eligiendo, a simple pluralidad de votos, un Vicepresidenta/e 1.º, un Vicepresidenta/e 2.º y un Vicepresidenta/e 3.º” (artículo 1: sesiones preparatorias).

Consideremos algunos ejemplos de lenguaje sexista:

- Falso genérico: “hombre” se usa como sinónimo de “ser humano”.
- Uso de masculino genérico para nombrar ambos sexos: una ocupación o un cargo de jerarquía toma forma masculina cuando incluye también mujeres. “Los diputados” en lugar de “Las diputadas y los diputados”.
- Asimetrías y forma de tratamiento: las mujeres son llamadas por su nombre de pila y los hombres por su apellido y título profesional, exaltando la jerarquía masculina.
- Los duales aparentes, son términos que cambian de significado de un género a otro: “la secretaria” (con significado de subalterna) frente a “el administrativo” (con la misma categoría); “el secretario” (con significado de alto cargo) frente a “la secretaria” (con significado de subalterna).
- Orden de presentación: la anteposición, como norma, del masculino al femenino supone aceptar la preferencia de un género sobre otro. “Estimados diputados, estimadas diputadas”.



Lenguaje igualitario en el trabajo legislativo: recomendaciones básicas

- Uso del femenino y el masculino para la representación real de las personas

RECOMENDADO	NO RECOMENDADO
Las legisladoras y los legisladores	Los legisladores
Las estudiantes y los estudiantes	Los estudiantes

- Sustantivos abstractos para profesiones o cargos

RECOMENDADO	NO RECOMENDADO
La Jefatura	Los jefes
La Dirección	Los directores
El personal del poder judiciales	Los empleados y las empleadas judiciales

- Sustantivos colectivos

RECOMENDADO	NO RECOMENDADO
La ciudadanía	Los ciudadanos
La descendencia	Los hijos
La población	Los hombres y las mujeres

- Pronombres sin marca de género

RECOMENDADO	NO RECOMENDADO
Quienes firman/las personas que firman	Los que firman/ los firmantes
Se recibió a cada demandante	Se recibió a todos los demandantes

- Igualdad de tratamiento

RECOMENDADO	NO RECOMENDADO
Señora López y Señor Martínez	Señor Martínez y esposa
Señora López y Señor Martínez	Sra. Cristina López y Sr. Martínez

› Fuente: elaboración propia sobre ejemplos tomados de Venegas Franco y Pérez Cervera (2006).

El lenguaje igualitario en España

En España, el Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (1988-90) planteó el control y la eliminación del sexismo en el lenguaje de la administración pública. La Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres estableció la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas.

Un ejemplo pionero, y que ha servido de referencia para la administración, es la aplicación desde 1991 de los tres planes municipales de igualdad de oportunidades del Ayuntamiento de Granada, que proponen un uso no sexista del lenguaje en la administración pública, según

la recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa. Para ello, se realizaron estudios sobre el uso del lenguaje en la documentación oficial, se editaron manuales, y se formularon recomendaciones y acciones de capacitación del personal. Véase <http://www.granada.org/inet/wmujer>.

Siguiendo la estela marcada por la ley para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el ejemplo del Ayuntamiento de Granada, tanto las comunidades autónomas (el equivalente a las provincias argentinas), como los ayuntamientos (similares a los municipios) tomaron el ejemplo.



Instrumento

Igualdad de género en el cuerpo legislativo: guía rápida para el autodiagnóstico

		Siempre	A veces	Nunca
Condiciones de trabajo	¿Los horarios de reunión y de sesión se adecuan a los intereses y las necesidades de mujeres y hombres? ¿Se considera y se conversa este aspecto?			
	¿Se toman (o han tomado) medidas para favorecer la conciliación entre la actividad legislativa y las responsabilidades del ámbito doméstico/privado?			

		Si	No	
¿Se ha creado o discutido la instalación de infraestructura de apoyo a las actividades de cuidado, como salas de lactancia, guarderías o cambiadores en los baños, por ejemplo?				
		Siempre	A veces	Nunca
Lenguaje	¿En los reglamentos internos y otros documentos institucionales se utiliza lenguaje incluyente? Por ejemplo, ¿se emplean términos que dan visibilidad a las mujeres?			
	¿Se oyen bromas sexistas en las reuniones de comisiones, de bloques o en el recinto?			
		Si	No	
¿Las legisladoras y los legisladores conocen el lenguaje incluyente? ¿Lo aplican?				
Liderazgo y participación	¿Las legisladoras acceden a cargos de autoridad de cámara, de bloques y de comisiones en un porcentaje que se corresponda con su presencia en el cuerpo legislativo?			
	¿Las legisladoras y los legisladores tienen las mismas oportunidades de hacer uso de la palabra y expresar sus ideas? ¿Se les dedica el mismo tiempo y atención?			
	¿Hay presencia de legisladoras en las comisiones típicamente “masculinas” (por ejemplo, presupuesto y hacienda)?			
	¿Hay presencia de legisladores en las comisiones típicamente “femeninas” (por ejemplo, desarrollo social, niñez y/o mujeres)?			

Recursos en Internet

- *América Latina Genera. Gestión del conocimiento para la igualdad de género.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional para América Latina y el Caribe.
<http://www.americalinagenera.org/es/>
 - Gender at Work. <http://www.genderatwork.org>
 - Unión Interparlamentaria. www.ipu.org
-

Referencias bibliográficas

Ayuntamiento de Granada, Concejalía de Igualdad de Oportunidades. s/f. *Propuestas para un uso no sexista del lenguaje administrativo.* Disponible en [http://www.granada.org/inet/wmujer.nsf/51c32f92904fd655c1256e36004041dc/1a17d6baa6d502acc125740500323303/\\$FILE/Propuestas%20para%20un%20uso%20no%20sexista%20del%20lenguaje%20administrativo.PDF](http://www.granada.org/inet/wmujer.nsf/51c32f92904fd655c1256e36004041dc/1a17d6baa6d502acc125740500323303/$FILE/Propuestas%20para%20un%20uso%20no%20sexista%20del%20lenguaje%20administrativo.PDF). Fecha de acceso: abril de 2011.

Ayuntamiento de Málaga, Área de la Mujer 2002. *Manual de lenguaje administrativo no sexista.*

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.* Buenos Aires: Prometeo y PNUD.

CONAPRED (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación). 2009. *Diez recomendaciones para el uso no sexista del lenguaje.* Segunda edición. México: Textos del caracol.

Menéndez, María Isabel. s/f. *Lenguaje administrativo no sexista.* Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social.

PNUD-ONA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2005. *Gender Mainstreaming in Parliament: International Best Practices.* Vietnam: PNUD.

Venegas Franco, Paki y Pérez Cervera, Julia. 2006. *Manual para el uso no sexista del lenguaje. Lo que bien se dice... bien se entiende.* UNIFEM.