

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Las Mujeres transforman el Poder Legislativo

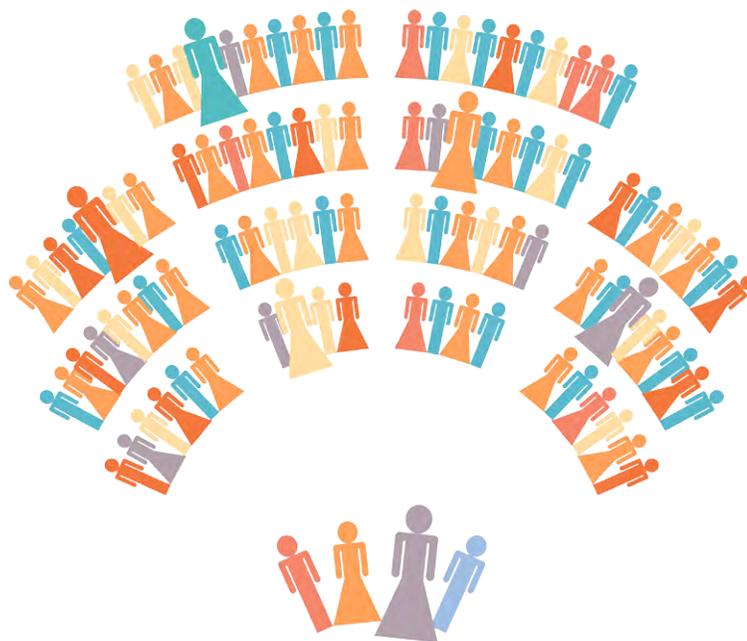


ESTUDIO DE PAÍS:
BRASIL

MÁS ALLÁ DE LOS NÚMEROS:

Las mujeres transforman el Poder Legislativo

EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



BRASIL

Clara Araújo



Empowered lives.
Resilient nations.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JESSICA FAIETA

Subsecretaria-General de la ONU
Directora del PNUD para América Latina y el Caribe

SUSAN MCDADE

Directora Regional Adjunta del PNUD para América Latina y el Caribe

REBECA ARIAS

DIRECTORA DEL CENTRO REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Coordinación de la Publicación: **Neus Bernabeu. Especialista en Género.**

Revisión: **Neus Bernabeu y Rosa Lucía Peña Castillo**

Este documento ha sido desarrollado por el Área de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Contó además con la colaboración de la especialista Mariana Caminotti, Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad de San Martín, quien realizó el análisis regional basada en la información recolectada en los casos de estudio de país.

Edición: Carmen Salas

Diseño: Oscar Riaño

Queremos agradecer por la sistematización y análisis de casos nacionales a:

Mariana Caminotti, Argentina,
Mónica A. Novillo Gonzáles, Bolivia,
Clara Araújo (con asistencia de Karolyne Romero y Aline Lopes), Brasil
Maricel Sauterel, Chile
Marcela Jager Contreras, Costa Rica,
Morena Herrera, El Salvador,
Daniela Cerva, México,
Altagracia Balcacer, República Dominicana
Verónica Pérez (con asistencia de Niki Johnson y Cecilia Rocha), Uruguay

Un especial agradecimiento a las colegas de las Oficinas de País del PNUD y otros colaboradores que ayudaron en la revisión del estudio regional: Alejandra García, Andrea Balzano, Cristina Martín, Elizabeth Guerrero, Gabriela Mata, Gilda Pacheco, Isabel Crespo, Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, Raissa Crespo, Virginia Varela y Xenia Díaz.

Más allá de los Números: Las Mujeres Transforman el Poder Legislativo en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015.

ISBN 978-9962-688-34-1

Todos los derechos reservados. Las opiniones, análisis y recomendaciones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Directiva ni de sus Estados miembros. El trabajo es una publicación independiente preparada por un grupo de consultoras/es por encargo del PNUD.

© Copyright, 2015 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	7
1. Contexto nacional	8
1.1. El marco normativo.....	9
1.2. Las instituciones políticas y el sistema electoral	11
2. La representación política de las mujeres: guía conceptual	12
3. La representación descriptiva: un escenario de escasez numérica	14
3.1. Cuotas de género, candidaturas y elección de mujeres	14
3.1.1. ¿Por qué no funcionan las cuotas?	17
3.2. Las legisladoras y su presencia dentro del Congreso	17
3.2.1. La mesa directiva de las Cámaras	17
3.2.2. Las comisiones legislativas permanentes.....	18
4. De lo descriptivo a lo sustantivo	23
4.1. La representación sustantiva como resultado	23
4.1.1. Temas centrales de la agenda de género	24
4.2. La representación sustantiva como proceso.....	25
4.2.1. La bancada femenina y el trabajo suprapartidario.....	26
4.2.2. Innovaciones institucionales: nuevas estructuras de trabajo por la igualdad de género.....	27
4.2.3. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil	29
5. A modo de conclusión	30
Bibliografía	32

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Número absoluto y porcentaje de elegidos para la Cámara de Diputados, 1994-2014.....	15
Gráfico 1. Porcentaje de mujeres y hombres, candidatos/as y electos/as para la Cámara de Diputados, 1994-2010	15
Gráfico 2. Porcentaje de mujeres y hombres, candidatos/as y electos/as para el Senado, 1994- 2010.....	16
Tabla 2. Tasa Relativa de Éxito de las candidatas a diputadas federales, 1994-2010	17
Tabla 3. Mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, 2004-2014 (en porcentajes)	19
Tabla 4. Mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, 2004-2014 (en números absolutos)	19
Tabla 5. Mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes del Senado, 2004-2014 (en números absolutos)	20
Tabla 6. Comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y el Senado según composición demográfica (femenina o masculina), 2004-2012	21

INTRODUCCIÓN

Pese a los obstáculos que aún enfrentan las mujeres para acceder a puestos de decisión en igualdad de condiciones, en América Latina la fisonomía de los Congresos se transformó profundamente en las dos últimas décadas. El promedio de legisladoras aumentó dieciséis puntos porcentuales entre 1990 y 2014, de 9 a 25%, superando el promedio mundial para ambas Cámaras combinadas, de 22% (IPU, 2014).

La llegada de más mujeres al Congreso (representación descriptiva) es un salto en calidad democrática porque refleja el ejercicio del derecho a ser representante, un derecho afirmado por la normativa internacional y, en particular, por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés) en su capítulo sobre la Vida Pública y Política¹. Hoy existe un amplio acuerdo en que una democracia sin mujeres no es completa, y que su presencia en los órganos de deliberación y decisión es un hecho elemental de justicia. Pero además, quienes abogan por mayores números de mujeres en el Poder Legislativo acentúan una serie de consecuencias en los resultados políticos. Por su experiencia social, las legisladoras suelen traer miradas y preocupaciones novedosas, ampliando y enriqueciendo las agendas legislativas en temas de igualdad de género y de ciudadanía (representación sustantiva).

Este informe nacional es parte de un estudio más amplio que aborda la representación de las mujeres latinoamericanas a partir del análisis de nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay). Básicamente, dicha investigación exploró la evolución del número de legisladoras y la representación sustantiva de las mujeres entendida de manera amplia, como un proceso y como

un resultado (Franceschet y Piscopo, 2008). Al ser considerada un resultado, la representación sustantiva implica la aprobación de leyes favorables a las mujeres y depende de una pluralidad de actores y de condiciones políticas. En su condición de proceso, la representación sustantiva comprende las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones para promover iniciativas, incidir en discusiones e incluso proponer temas.

En la región, Brasil es uno de los países con menor proporción de legisladoras nacionales, pese a la existencia de cuotas para la elección de diputadas federales desde 1997 (entre otros cargos). En la actualidad, el país ocupa el puesto 115 del ranking de Mujeres en el Parlamento que elabora la Unión Interparlamentaria. No obstante, también se destaca por contar con una de las bancadas femeninas más establecidas y antiguas de la región, la cual ha servido como una interesante plataforma de articulación suprapartidaria entre legisladoras.

El documento se organiza de la siguiente manera. La primera sección ofrece un panorama general del país, su marco normativo y su sistema electoral. La segunda sección presenta un breve marco conceptual y las secciones siguientes se abocan al análisis de la representación descriptiva y sustantiva en Brasil. En este sentido, la tercera sección analiza el acceso de legisladoras al Congreso y su participación al interior de ambas Cámaras legislativas. La cuarta sección sistematiza la legislación nacional reciente en temas de derechos de las mujeres e igualdad de género, así como el papel de las legisladoras y de las plataformas institucionales de trabajo por la igualdad de género en el proceso de representación sustantiva.

¹ La representación descriptiva remite a la presencia numérica de legisladoras (medida según sus porcentajes) y es un indicador del grado de inclusión de los órganos legislativos (Marx, Borner y Caminotti, 2007).



1. Contexto nacional



Brasil se considera un país de renta media-alta y de alto desarrollo humano. Con un valor de 0.744 en el índice de desarrollo humano se ubica en el puesto 79, entre 187 países. Paralelamente, el país se posiciona en el puesto 85 en el índice de desigualdad de género, con un valor de 0.441 (PNUD, 2014)².

Las mujeres brasileñas accedieron al sufragio en 1932, más de cien años después de la primera ley electoral que concedió el derecho de votar y de ser elegidos a hombres. La primera mujer electa para ejercer el cargo de diputada federal fue Carlota Pereira de Queiroz en 1933, seguida por Bertha Lutz en 1936 (Marx, Borner y Caminotti, 2007).

Entre 1964 y 1985, la sociedad experimentó dos décadas de gobiernos autoritarios que finalizaron con la asunción del presidente José Sarney (Partido del Movimiento Democrático Brasileiro, 1985-1990). Las elecciones presidenciales de 1990 dieron el triunfo a Fernando Collor de Melo (Partido de la Reconstrucción Nacional), quien fue destituido y reemplazado por su vicepresidente

En 2011, tras triunfar en las elecciones nacionales como candidata del Partido de los Trabajadores (PT), Dilma Rousseff se convierte en la primera presidenta de Brasil.

En contraste, Brasil se encuentra entre los países con menor proporción de diputadas de la región latinoamericana y del mundo.

electo, Itamar Franco. Posteriormente, se sucedieron las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (Partido de la Socialdemocracia Brasileira/PSDB, 1995-2002) y Luiz Inácio Lula Da Silva (Partido de los Trabajadores/PT, 2003-2010) quienes gobernaron durante dos períodos, respectivamente. Al final, en 2011, Dilma Rousseff (PT) se convierte en la primera mujer electa para la presidencia de Brasil, siendo reelegida en 2014 por otros cuatro años.

² El índice de desigualdad de género mide la pérdida de logros en tres dimensiones del desarrollo humano —salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral— a causa de la desigualdad entre mujeres y hombres (PNUD, 2014).

En el período democrático, se crearon diversos organismos estatales en pos de instrumentar políticas públicas para las mujeres. En 1985 se estableció el Conselho Nacional dos Direitos da Mulher en el Ministerio de Justicia; hacia finales del Gobierno de Cardoso se creó la Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, y durante la primera presidencia de Lula Da Silva se institucionalizó la Secretaría Especial de Políticas para Mujeres (hoy SPM) con rango de Ministerio. En su estructura, la Secretaría de Políticas para Mujeres cuenta con un Consejo Nacional de los Derechos de las Mujeres compuesto por representantes de ministerios gubernamentales y de la sociedad civil, sobre todo de las organizaciones de mujeres. Sin embargo, pese a los avances institucionales y políticos, las mujeres todavía tienen una presencia minoritaria en los espacios formales de poder, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo y Judicial del Brasil.

1.1. El marco normativo

El Estado brasileño ha firmado diversos tratados internacionales y se ha sometido al Examen Periódico Universal. De acuerdo con una especialista en derechos de las mujeres: “Los progresos obtenidos a nivel internacional fueron y han sido capaces de impulsar transformaciones internas. [...] Estos instrumentos internacionales inspiraron al movimiento de mujeres para exigir, en el plano local, la implementación de los avances realizados en la esfera internacional” (Piovesan, 2011:62)³.

Específicamente, en materia de igualdad de género y el combate a la discriminación hacia las mujeres, Brasil ha firmado:

- La CEDAW, ratificada en 1984 con reservas (luego retiradas en diciembre de 1994).
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica.
- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).
- El Protocolo Facultativo de la CEDAW.
- La Convención de la Organización Internacional del Trabajo N.º 103 (1952) sobre protección de la maternidad.
- La Convención de la organización Internacional del Trabajo N.º 111 (1958) sobre discriminación en materia de empleo y profesión.
- En cuanto a la Convención N.º 189 (2011) sobre Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, Brasil registró un gran avance al aprobar la PEC 66/2012 (Propuesta de Enmienda Constitucional) y transformarla en la enmienda constitucional N.º 72 en 2013. La enmienda establece la igualdad de derechos laborales entre los trabajadores domésticos y demás trabajadores urbanos y rurales y posibilita a Brasil la ratificación de la Convención 189.

Fuente: Secretaría de Políticas Públicas para las Mujeres y organización Internacional del Trabajo Brasil⁴.

³ Traducción propia (en portugués en el original).

⁴ Información disponible en los sitios de Internet de la Secretaría de Políticas para las Mujeres (<http://www.spmulheres.gov.br>) y la Organización Internacional del Trabajo (<http://www.ilo.org/brasilia/conven%C3%A7%C3%B5es/lang-pt/index.htm>) Acceso: 3 Jun 2015.



La Constitución de 1988 simboliza un hito en el establecimiento de la ciudadanía y los derechos humanos de las mujeres en Brasil.

El texto incorporó expresamente el principio de la igualdad de género, así como que los derechos y deberes de la sociedad conyugal serían ejercidos por igual por hombres y mujeres (Correa y Alves, 2012).

A la manera de un balance de los avances normativos en el país, se destacan la igualdad entre hombres y mujeres en general y específicamente en el ámbito familiar; el reconocimiento de la unión estable como entidad familiar; la prohibición de la discriminación en el mercado de trabajo en razón del sexo o el estado civil; la protección de la mujer en el mercado de trabajo mediante incentivos específicos; la planificación familiar y el deber estatal de abordar la violencia en el ámbito de las relaciones familiares (Piovesan, 2003:61), entre otros cambios.

Esta información debe complementarse con un balance de los avances realizados en la Constituyente de 1988, que resultó fundacional ya que fue convocada para establecer un nuevo marco constitucional para la vida en democracia. En un hecho inédito, la Asamblea Constituyente estuvo integrada por 26 mujeres (sobre un total de 566 miembros), quienes representaron casi el 5% de los integrantes y crearon un ámbito de articulación conocido como lobby del lápiz labial (*lobby do batom*)⁵. Con el eslogan Viva la diferencia, con derechos iguales, las constituyentes conformaron una coalición suprapartidaria que colaboró con organizaciones de mujeres y trabajó de manera mancomunada para incorporar nuevos derechos y garantías en la Constitución (Marx, Borner y Caminotti, 2007:109). El proceso de cambio que marcó el espíritu de la Constituyente resultó sumamente propicio, pues había un grupo de parlamentarios (hombres y mujeres) dispuestos a que se garanticen cambios democráticos eficaces después del período 1964-1984.

5 Como lo indica Tabak (1989:125), “las parlamentarias electas percibieron la importancia de la unión suprapartidaria como forma de garantizar la aprobación de algunas de sus proposiciones y adoptaron una estrategia de conciliar posiciones, para que las divergencias no impidiesen la acción conjunta”.

1.2. Las instituciones políticas y el sistema electoral

Brasil es una república federativa integrada por 26 estados y un distrito federal (Brasilia). El Poder Ejecutivo lo ejerce un/a presidente/a electo/a por un término de cuatro años. El Poder Legislativo federal es bicameral, con una Cámara de Diputados compuesta por 513 integrantes que tienen un mandato de cuatro años y un Senado integrado por 81 representantes cuyo mandato dura ocho años⁶. El Congreso Nacional tiene como principales responsabilidades la elaboración de las leyes y la fiscalización contable, financiera y presupuestaria, operativa y patrimonial de la Unión y de las entidades de la Administración.

La Cámara de Diputados se renueva totalmente cada cuatro años, y el Senado lo hace de manera parcial. Los senadores y senadoras son electos mediante una fórmula mayoritaria, mientras los y las diputados/as se eligen mediante un sistema de representación proporcional con listas partidarias abiertas. Bajo este tipo de lista electoral, cada partido presenta una nómina no ordenada de candidatos y la ciudadanía puede optar por emitir su voto por una sigla partidaria (conocido como voto de legenda) o por una candidatura individual (voto preferencial), lo que prevalece ampliamente en la práctica. Luego, se suman todos los votos obtenidos por cada partido (tanto por legenda como por candidatos/as), pero las bancas se asignan a quienes resultaron individualmente más votados/as.

Si bien Brasil tiene cuotas de género para los todos cargos que se eligen por representación proporcional (diputados/as federales, legisladores/as estatales y municipales),

las listas abiertas plantean dificultades específicas para su instrumentación, ya que solo permiten destinar un porcentaje de candidaturas para uno u otro sexo pero impiden establecer exigencias sobre la ubicación de las mujeres en las listas, un elemento que suele ser fundamental para el éxito de estas medidas. Siguiendo a Marx, Borner y Caminotti (2007), “el carácter individualizado de la competencia y la escasez de financiamiento público (Araújo, 2003) hacen que las candidatas necesiten contar con recursos propios, ya sea financieros, acceso a los medios masivos de comunicación, contactos personales o grupos de apoyo, lo cual plantea una serie de dificultades adicionales para aumentar la participación femenina en el Poder Legislativo”.

⁶ El voto es obligatorio para mayores de 18 años y opcional para analfabetos, personas de entre 16 y 18 y mayores de 70 años. En relación con la composición por sexos del electorado, un 47,98% son hombres y un 51,93% son mujeres. Para postularse como candidato o candidata, junto a requisitos de nacionalidad y edad (según el cargo), es preciso estar afiliado a un partido político.

2. La representación política de las mujeres: guía conceptual



En las últimas décadas ha crecido el interés por estudiar cómo acceden las mujeres a los cargos legislativos nacionales, qué temas priorizan, cómo y con quiénes se vinculan para llevar a cabo sus proyectos. Esto ha generado una rica discusión alrededor de dos conceptos: la representación descriptiva y la representación sustantiva. Esta sección presenta un breve marco conceptual que guiará el análisis de la representación de las mujeres en Bolivia, que se desarrolla en las secciones siguientes.

Brevemente, la representación descriptiva hace referencia a las características de las personas electas y permite establecer si estas reflejan la población en su composición social (Pitkin, 1985). De esta perspectiva, representar implica estar en el lugar de otros sin que esto signifique, necesariamente, actuar en el nombre de otros. Así entendida, la representación de las mujeres mejora a medida que los porcentajes de legisladoras se acercan a la proporción de mujeres en la población (alrededor del 50%)⁷. Existen diferentes medidas para promover

la representación descriptiva de las mujeres, algunas voluntarias (como las cuotas que adoptan los partidos políticos) y otras obligatorias, como las cuotas y los principios de paridad que se incorporan en la legislación electoral (Rodríguez Gustá y Madera, 2013).

A diferencia de la representación descriptiva y su énfasis en la presencia, la noción de representación sustantiva acentúa la actuación de los/las representantes, con independencia de sus características. Desde este ángulo, la función de un/a representante no es estar por otros/as (en el sentido de un reflejo), sino actuar en nombre de otros/as, defendiendo determinados intereses. En las discusiones sobre política y género, la representación sustantiva aparece asociada con la promoción de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género, e incluso con modalidades específicas de articulación y de trabajo político que implican lazos horizontales y coaliciones multipartidarias entre legisladoras.

⁷ La representación descriptiva es un aspecto clave de la normativa internacional de derechos humanos. La CEDAW (1979) y la Plataforma de la IV Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing (1995) recomendaron la adopción de medidas especiales para incrementar y asegurar la presencia de mujeres en la política institucional. Más adelante, en la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) la promoción de la igualdad entre

los sexos y el empoderamiento de la mujer se establecieron como Objetivo 3. Uno de los indicadores de este objetivo mide el incremento de la proporción de escaños ocupados por mujeres en los órganos legislativos.

Franceschet y Piscopo (2008) distinguen dos dimensiones de la representación sustantiva de las mujeres que se retomarán en este estudio:

1. La representación sustantiva como resultado, que implica la adopción de cambios legales favorables a las mujeres.
2. La representación sustantiva como proceso, que hace referencia a la articulación de intereses para promover proyectos de legislación.

Desde esta segunda perspectiva, cobran importancia las prácticas políticas de las legisladoras y sus vinculaciones con redes de mujeres, organizaciones sociales, agencias de gobierno y de la cooperación internacional, entre otras. Si bien estas acciones no se traducen siempre en nuevas leyes, “son prácticas políticas de construcción de sentidos en torno de la igualdad de género” (Rodríguez Gustá y Madera, 2013) y, por lo tanto, se las considera un

elemento importante de la representación sustantiva. En síntesis, para comprender cómo ocurre la representación sustantiva de las mujeres, es importante observar las acciones que desarrollan las legisladoras y la estructura de oportunidades que les proporciona el Congreso, incluyendo las instituciones (formales e informales) existentes dentro del propio Poder Legislativo como las comisiones, las bancadas y las unidades técnicas para la incorporación de la perspectiva de género (PNUD/Rodríguez Gustá, 2011).

En las siguientes secciones se analizan la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, con énfasis en la legislación de cuotas y sus magros efectos sobre la incorporación de las mujeres en el Congreso; la participación de las legisladoras en las instancias de autoridad y de trabajo legislativo; la agenda legislativa de igualdad de género y el proceso de articulación de intereses de las mujeres en el proceso legislativo.

3. La representación descriptiva: un escenario de escasez numérica



3.1. Cuotas de género, candidaturas y elección de mujeres

En Brasil, los porcentajes de mujeres en el Congreso nacional han sido históricamente muy reducidos. Como en gran parte de América Latina, se adoptaron leyes de cuotas para revertir esta desigualdad, las cuales evolucionaron de manera gradual.

La primera ley de cuotas tendiente al aumento de la presencia de las mujeres en el Poder Legislativo ocurrió poco después de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing. Esta primera norma (ley 9.100, 1995) establecía una reserva del 25% de las candidaturas para mujeres y comprendía solo el cargo de concejal/a (vereador/a). En 1997, una segunda ley de cuotas (ley 9.504) estableció una reserva mínima del 30% y máxima del 70% para cada sexo en las candidaturas a todos los cargos elegidos por representación proporcional (Cámara de Diputados, congresos estatales y legislativos de los municipios), entre otras directrices para el proceso electoral. Por último, el 29 de septiembre de 2009, el

Congreso Nacional aprobó la ley 12.034 que modifica la ley de partidos políticos, el Código electoral de 1965 y la ley 9.504/978. Además de las cuotas, se obliga a los partidos a que destinen el 5% de los fondos designados para su creación y mantenimiento hacia la promoción de la participación política de las mujeres. En caso de incumplimiento de esta disposición, en el año siguiente se añade otro 2,5% del fondo para dicha asignación. Por otra parte, los partidos deben reservar al menos el 10% del tiempo de propaganda para promover y difundir la participación política de las mujeres.

8 La cuota es apenas un punto de la ley. Esta también incluye dos importantes logros relacionados con las elecciones y la representación política: 1) una cuota de uso del tiempo de propaganda electoral que les corresponde a los partidos durante el año, y 2) una cuota mínima de los fondos asignados a los partidos. Estos dos complementos no se destinan al proceso electoral en sí mismo. Existían ya como recomendaciones, pero no como obligación desde la ley 9.096 de 1995. En Brasil, las partes tienen derecho a un tiempo de propaganda partidista cada año. Esta vez se fija de acuerdo con el tamaño de los partidos según el número de electos en la Cámara de Diputados. Del mismo modo, todos los partidos tienen derecho a una cantidad mínima y máxima de dinero. Este montón también se define por la existencia formal y representativa del partido en el Congreso. Hay definiciones específicas, pero con base en estos mismos criterios, para el proceso electoral. Estos dos temas están relacionados con los derechos y la vida del partido fuera del tiempo de la elección, pero se relacionan con el proceso de reclutamiento político.

De acuerdo con la actual ley de cuotas (ley 12.034/2009):

- El porcentaje es igual al de la legislación de 1997: mínimo del 30% para cada sexo.
- No hay mandato de posición porque las listas son abiertas.
- La norma no hace ninguna referencia a las sanciones y no incorpora penalidades específicas (por ejemplo, no inscripción de candidaturas o multas por no cumplir la cuota). Esta es una de las principales diferencias de la ley de cuotas de Brasil con respecto a la legislación de países vecinos.
- La redacción plantea: “Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. El término deberá haber sido interpretado como obligatorio y ello puede habilitar la aplicación de sanciones, pero no todos los tribunales lo interpretan así.
- Hay algunos ejemplos de interpretaciones en dicha dirección. En las elecciones de 2010 hubo un caso, en Pará, donde el tribunal obligó a los partidos para que cumplieran el mínimo del 30%. En relación con otros aspectos recientes de la ley 12.034, el Tribunal electoral de São Paulo condenó a dos partidos (Partido Verde y PSDB) por no promover las candidaturas de las mujeres, tras una acusación de un fiscal.

Pese a estos esfuerzos normativos, la presencia de mujeres en el Congreso no ha aumentado con la aplicación de las cuotas. Si bien hay cierto incremento en el porcentaje de candidaturas de mujeres, este no se corresponde con un aumento similar en el número de legisladoras electas (tabla 1 y gráfico 1).

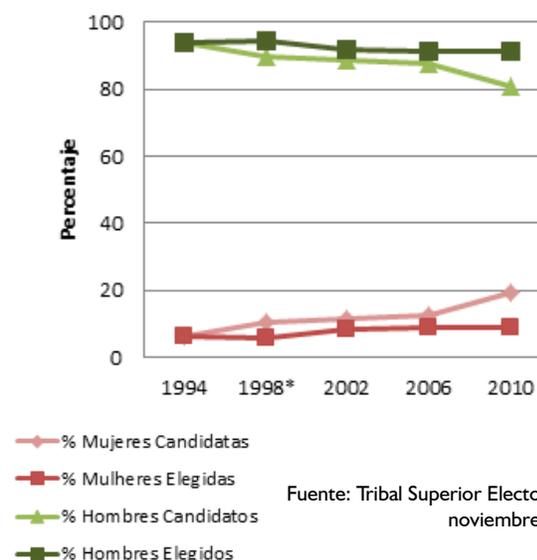
Tabla 1. Número absoluto y porcentaje de elegidos para la Cámara de Diputados, 1994-2014

Año	Mujeres		Hombres		Total de Diputados
	Nº	%	Nº	%	
1994	32	6,2	481	93,76	513
1998*	29	5,7	484	94,35	513
2002	42	8,1	471	91,81	513
2006	45	8,8	468	91,23	513
2010	45	8,8	468	91,23	513
2014	51	9,9	462	90,1	513

*Ley 9504/97: 30% mínimo y 70% máximo de candidaturas de cada sexo. En 1998, una disposición transitoria redujo la cuota mínima a 25%. En los años siguientes la cuota fue de 30%.

Fuente: Tribunal Superior Electoral (TSE), CFEMEA (acceso 29/10/12) e Inter-Parliamentary Union (para 2014).

Gráfico 1. Porcentaje de mujeres y hombres, candidatos/as y electos/as para la Cámara de Diputados, 1994-2010



En 1998, con las primeras elecciones a la Cámara de Diputados con cuotas, aumentó el porcentaje de candidatas pero disminuyó el número de mujeres electas. El crecimiento de las candidaturas femeninas es muy pequeño entre 1998 y 2006. El incremento en el número de electas ocurre en 2002, año en que el presidente Lula da Silva es elegido para su primer mandato. El porcentaje de electas no cambió mucho desde entonces y prácticamente se estabilizó. En 2010 se dio un aumento significativo en el porcentaje de candidatas, lo que probablemente refleje la ley de cuotas aprobada en 2009 y la presencia de dos mujeres entre las tres candidaturas a la presidencia con más probabilidades de triunfo electoral. Con todo, el incremento de las candidaturas no tuvo impacto en el número de electas, que siguió siendo el mismo en 2010. Se puede decir, por tanto, que las cuotas no han mostrado impactos electorales en el ámbito federal en Brasil.

La tabla 2 evidencia la relación entre candidaturas de mujeres y los puestos ganados por ellas en la Cámara de Diputados. Para ello, la tasa de éxito es un tipo de agregación utilizado inicialmente en otros trabajos⁹ y empleado por Araújo y Alves para analizar de forma más agregada los resultados electorales brasileños entre 1994 (las últimas elecciones antes de la adopción de la ley de cuotas) y 2010¹⁰.

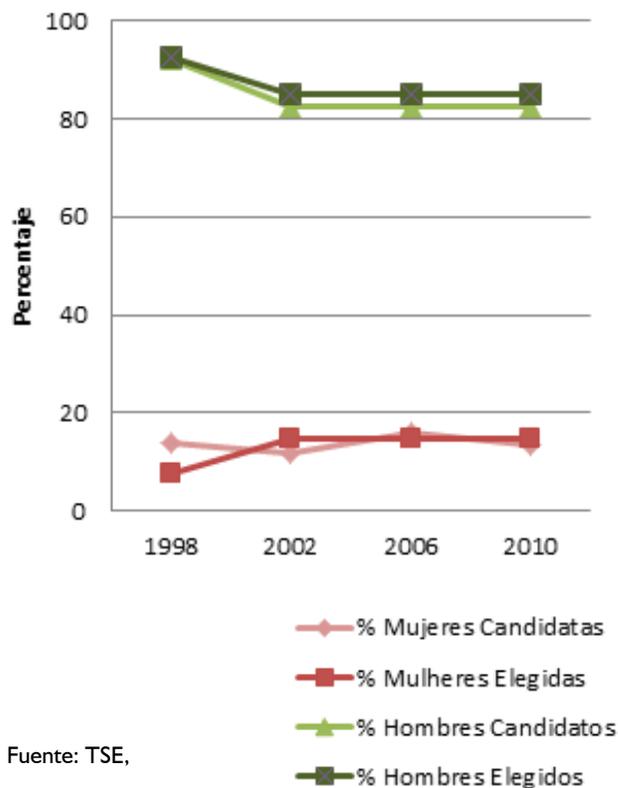
9 Esta tasa, que se utiliza en Schmidt y Araújo (2004) permite evaluar las oportunidades de elegibilidad de los hombres y las mujeres candidatos en el universo de diputados/as, considerando únicamente la variable candidatura y sin tener en cuenta otros factores. Mide el porcentaje de mujeres candidatas que fueron elegidas efectivamente, dividido por el porcentaje de candidatos hombres elegidos, y multiplicado por 100. De esta manera, una tasa de éxito relativo igual a 100 significa que los candidatos de ambos sexos tienen la misma oportunidad de ser electos. Cuando el número es inferior a 100, significa que los hombres tienen mejores resultados. Cuando es mayor a 100, significa que las mujeres tienen mejores resultados con respecto a los hombres. Esta tasa ayuda a comprender la competitividad de un conjunto de competidores, de ambos sexos, en un universo dado. Este puede ser el país, un estado o un partido. Y dicha competitividad puede variar por la interacción de varios factores, tanto sistémicos, vinculados al sistema electoral, como personales o de tipos de capital. De esta manera, también sirve para demostrar la influencia relativa del aumento de candidaturas.

10 En este sentido, se busca organizar a los distritos por tamaño, teniendo en cuenta la distribución de escaños. Posteriormente son agregados en tres tamaños. Es decir, se toma como variable la magnitud de distrito. El objetivo es evaluar si las tasas relativas de éxito acompañan la variación observada para los tipos de distritos electorales, y en particular, los cambios producidos por las leyes de cuota. La ventaja de esta fórmula es que permite (sin tener en cuenta otros factores) igualar la relación entre candidaturas y elección de hombres y mujeres.

Básicamente, lo que muestra el análisis es que las tasas de éxito de las mujeres se han reducido, sobre todo, en los distritos más grandes y, en general, más desarrollados. Esto conduce al problema de las condiciones que aseguran el éxito de las leyes de cuotas.

Finalmente, se presenta la evolución del porcentaje de mujeres candidatas y mujeres electas para el Senado (sin cuotas) (gráfico 2).

Gráfico 2. Porcentaje de mujeres y hombres, candidatos/as y electos/as para el Senado, 1994- 2010



Fuente: TSE, noviembre de 2012.

Aunque en la elección de senadores/as no se utilizan cuotas, entre 1998 y 2002 la cantidad de mujeres electas se duplicó y se estabilizó hasta 2010, superando el porcentaje de mujeres en la Cámara de Diputados. En 2014 se produjo un nuevo incremento, con 16% de mujeres electas versus un 10% de diputadas.

Tabla 2. Tasa Relativa de Éxito de las candidatas a diputadas federales, 1994-2010

Distritos	1994	1998	2002	2006	2010
	Tasa de Éxito				
Grandes	106,84	49,93	74,23	60,38	26,38
Medianos	64,84	39,07	47,80	46,39	38,39
Pequeños	117,41	68,05	86,41	98,29	69,80
Total	98,35	52,01	69,32	64,84	40,63

Fuente: TSE 1994-2010; Schmidt y Araújo (2004); Araújo y Alves (2011).

3.1.1. ¿Por qué no funcionan las cuotas?

En la literatura no hay consenso sobre el peso de los factores que explican esta falta de impacto de las cuotas de género en la elección de diputadas en Brasil. Existe acuerdo, sin embargo, en que dichos factores se vinculan con el sistema electoral de lista abierta y la falta de financiación pública necesaria para las campañas, ya que la competencia dentro de cada partido es fuerte y las mujeres tienden a tener menos recursos y menos redes de apoyo financiero¹¹.

En general, las características del sistema electoral parecen tener un peso importante en el impacto de las cuotas de género, como se puede observar en distintos estudios sobre países de América Latina (Archenti y Tula, 2008, 2014; Ríos Tobar, 2008). En particular, las listas cerradas han posibilitado que en varias las leyes de cuotas se definan los lugares de las mujeres o la alternancia de los sexos en la lista electoral de cada partido (lo que se conoce como mandatos de posición). Al comparar los resultados obtenidos en los países que combinan listas cerradas, con leyes de cuotas con y sin mandatos de posición, se puede ver que esto tiende a ser decisivo. Otro elemento importante es el establecimiento de sanciones por incumplimiento de la ley.

11 A diferencia de Brasil, el caso de Perú, con ley de cuotas en listas abiertas o flexibles, muestra impactos positivos, pero quizás interfieren otros factores. Por ejemplo, el hecho de que los votantes tienen que elegir dos candidaturas, no solo una.

En Brasil, más de una vez se observó que el tipo de lista no favorece la adopción de cuotas (Araújo, 2009; Marx, Borner y Caminotti, 2007). Y la ley de cuotas actual, interpretada como obligatoria, no tiene reglas claras en materia de sanciones. Incluso, los datos disponibles sugieren un problema más estructural del sistema electoral, en el que hay más oferta que demanda de candidaturas, y no solo de mujeres. Este es el contexto en que se produce el incumplimiento de las cuotas. Los movimientos sociales de las mujeres no han demostrado ser lo suficientemente fuertes como para ejercer presión sobre los partidos o en los tribunales electorales. Por último, varias investigaciones demostraron un impacto del tamaño y peso que tienen los partidos en distintos estados sobre las oportunidades de elección de mujeres, la cual parece ser otra variable decisiva.

3.2. Las legisladoras y su presencia dentro del Congreso

Este apartado analiza la participación de las legisladoras en las estructuras de autoridad del Congreso y en las instancias internas de trabajo.

3.2.1. La mesa directiva de las Cámaras

Ambas Cámaras cuentan con mesas directivas, integradas por los siguientes puestos titulares: presidencia, dos vicepresidencias y secretarías (primera a cuarta), junto a cargos suplentes. Claramente, estos espacios han sido



y siguen siendo masculinos. En la Cámara de Diputados, la primera mujer que asumió una posición en la Mesa Directiva fue Rose de Freitas (PSDB) en 2011, como vicepresidenta primera¹². En 2015, únicamente una diputada ocupa un puesto titular como 3.^a secretaria (Mara Gabrilli, PSDB), mientras otra diputada es 3.^a suplente. En el Senado, solo se encuentra una mujer en el puesto de 4.^a secretaria (Angela Portela, PT).

Esta escasa presencia de mujeres en cargos de máxima autoridad institucional y decisión sugiere que las legisladoras (como grupo) enfrentan dificultades específicas para acceder al poder en un Congreso donde representan una pequeña minoría numérica. Como se verá a continuación, esta misma situación se refleja en el liderazgo de las comisiones permanentes de las dos Cámaras legislativas del Congreso.

3.2.2. Las comisiones legislativas permanentes

Las comisiones legislativas son órganos encargados de estudiar y examinar las propuestas legislativas, presentar dictámenes y cumplir tareas asignadas en la Constitución, los Estatutos o el acto formal que los creó. En ambas Cámaras, existen comisiones permanentes y no permanentes. Las primeras —también llamadas comisiones temáticas— permanecen a través de las legislaturas; las segundas se extinguen con el final de la legislatura o cuando finalizan su labor.

La Cámara de Diputados cuenta con veinte comisiones permanentes. El número de miembros titulares de cada una se establece mediante un acto de la Mesa Directiva de la Cámara, a propuesta del Colegio de los Líderes (estructura política formada por los líderes de los partidos, los bloques legislativos, más un líder de la mayoría, de la

¹² Se trata de una legisladora con amplia trayectoria, que integró la Constituyente de 1988 y, al ser designada como vicepresidenta primera de la Cámara, desempeñaba su quinto mandato.

minoría y del Gobierno)¹³. En el proceso de asignación de comisiones, además de los criterios técnicos y temáticos, se busca preservar el principio de proporcionalidad partidaria¹⁴.

El Senado tiene once comisiones permanentes. Cada senador/a puede participar únicamente en dos comisiones como titular y en dos como suplente. Si bien no hay un número fijo de miembros, el límite está dado por el número de comisiones que puede integrar cada senador o senadora.

Entre 2004 y 2014, muy pocas mujeres lograron ejercer la presidencia de las comisiones permanentes de cada Cámara (tabla 3). De las veinte comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, solo la mitad tuvo mujeres en su presidencia, y en el último año considerado, ninguna de ellas era liderada por una legisladora (tabla 4). Por su parte, las senadoras ejercieron presidencias en dos comisiones permanentes (tabla 5).

La Comisión de Constitución, Justicia y Derechos Humanos es la más importante de las dos Cámaras legislativas. En la Cámara de Diputados, no fue posible analizar un número razonable de años. En el Senado, se observa que los puestos de mando de esta comisión han estado exclusivamente en manos masculinas.

¹³ El Colegio de Líderes se reúne con la presidencia de la Cámara para definir el Orden del Día y establecer acuerdos políticos en torno a lo que será tratado en el plenario. Su función política proviene del papel desempeñado por los liderazgos partidarios durante el período de la Constituyente (1987-1988) (Figueredo, 2011). Aunque no se trata de una estructura formal, el Colegio de Líderes parece constituir un campo político privilegiado para los acuerdos sobre votaciones y sobre prioridades.

¹⁴ La cantidad de comisiones puede variar en cada legislatura (así como de año en año).

Tabla 3. Mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes de ambas Cámaras, 2004-2014 (en porcentajes)

Año	Cámara de Diputados	Senado
2004	0,0%	0,0%
2005	15,0%	0,0%
2006	10,0%	0,0%
2007	10,0%	9,0%
2008	10,0%	9,0%
2009	15,0%	9,0%
2010	5,0%	9,0%
2011	5,0%	0,0%
2012	5,0%	0,0%
2013	0,0%	0,0%
2014	0,0%	9,0%

Fuente: Congreso de Brasil.

Tabla 4. Mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, 2004-2014 (en números absolutos)

Cámara de Diputados	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amazonia, Integración y Desarrollo Regional	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Agricultura y Desarrollo Rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0	sd	0
Ciencia y Tecnología, Comunicación e Informática	0	0	0	0	0	0	0	0	sd	0	0
Constitución, Justicia y Ciudadanía	sd	0	0	0							
Defensa del Consumidor	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	sd
Desarrollo Económico, Industria y Comercio	sd	sd	sd	sd	0	0	sd	sd	0	sd	0
Desarrollo Urbano	sd	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
DDHH y Minorías	0	1	0	0	0	0	1	sd	0	sd	0
Educación	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Finanzas e Impuestos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fiscalización Financiera y Control			0	0	0	0	0	0	0	sd	0
Legislación Participativa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible	0	0	0	0	0	0	0	0	0	sd	0
Minas e Energía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	sd	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0



Seguridad Social y Familia	0	0	0	0	sd	1	0	sd	0	sd	0
Trabajo, Administración y Servicio Público	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Turismo y Deportes	sd	0	0	1	sd	0	0	0	0	0	0
Aviación y Transportes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total por año	0	3	2	2	2	3	1	1	1	0	0

sd: sin datos.

Fuente: Congreso de Brasil.

Tabla 5. Mujeres en la presidencia de las comisiones permanentes del Senado, 2004-2014 (en números absolutos)

Senado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2014
Asuntos Económicos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Asuntos Sociales	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0
Justicia y Ciudadanía	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Educación, Cultura y Deporte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Medio Ambiente, Defensa del Consumidor y Fiscalización y Control	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DDHH y Legislación Participativa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Relaciones Exteriores y Defensa Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Servicios de Infraestructura	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desarrollo Regional y Turismo	sd	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Agricultura y Reforma Agraria	sd	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ciencia, Tecnología, Innovación, Comunicación e Informática	sd	sd	sd	0	0	0	0	0	0	0
Total por año	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1

sd: sin datos. Fuente: Congreso de Brasil.

Para profundizar en el análisis del tipo de comisiones que han logrado presidir las mujeres, se utiliza la categorización propuesta por Skard y Haavio-Mannila (1985; citado en Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá, et al., 2009) que permite diferenciarlas en tres grupos:

- Reproducción: comprende las comisiones que tratan cuestiones sociales en un sentido amplio (desarrollo social, salud, educación, población, familia, minorías, etc.).
- Producción: incluye a las comisiones encargadas de temas económicos, presupuestarios y fiscales.
- Preservación del sistema institucional: abarca las comisiones dedicadas a los asuntos institucionales (Constitución, relación entre poderes, reforma política y administrativa, relaciones exteriores, defensa, etc.).

Al considerar estas temáticas, las comisiones presididas por diputadas se encuadran, principalmente, en la categoría de reproducción, aunque hay cierta presencia femenina en la presidencia de comisiones de preservación del sistema. En el Senado se destaca la Comisión de Asuntos Sociales (reproducción), un área tradicionalmente asociada con la actuación de las mujeres.

Tabla 6. Comisiones permanentes de la Cámara de Diputados y el Senado según composición demográfica (femenina o masculina), 2004-2012

Cámara	Producción	Reproducción	Preservación del sistema
Diputados	Demográficamente femeninas		
	Comisión de Amazonia, Integración Nacional y de Desarrollo Regional.	Comisión de Educación y Cultura. Comisión de Seguridad Social y Familia.	Comisión de DDHH y Minorías. Comisión de Legislación Participativa. Comisión de Trabajo, Administración e Servicio Público.
Diputados	Demográficamente masculinas		
	Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural- CAPADR Comisión de Ciencia e Tecnología, Comunicación e Informática Comisión de Desarrollo Económico, Industria y Comercio Comisión de Finanzas e Impuestos Comisión de Minas y Energía Comisión de Aviación y Transportes	Comisión de Defesa do Consumidor Comisión de Desarrollo Urbano Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Comisión de Turismo y Deportes	Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía Comisión de Fiscalización Financiera y Control Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional Comisión de Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado
Senado	Demográficamente femenina		
		Comisión de Educación, Cultura y Deporte – CE. Comisión de Desarrollo Regional y Turismo – CDR.	Comisión de DDHH y Legislación Participativa – CDH.
Senado	Demográficamente masculina		
	Comisión de Asuntos Económicos - CAE Comisión de Agricultura y Reforma Agraria – CRA Comisión de Ciencia, Tecnología, Innovación, Comunicación e Informática - CCT	Comisión de Asuntos Sociales – CAS. Comisión de Medio Ambiente, Defensa del Consumidor y Fiscalización y Controle – CMA.	Comisión de Constitución, Justicia y Ciudadanía – CCJ. Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Comisión de Servicios de Infraestructura – CI.

Fuente: elaboración propia.

Para finalizar, se analiza la composición por sexo de las comisiones permanentes, clasificándolas en comisiones femeninas y masculinas¹⁵. La tabla 6 presenta la situación de las comisiones, clasificadas según las categorías de producción, reproducción y preservación del sistema, de acuerdo con su composición demográfica.

En ambas Cámaras, la mayoría de las comisiones son demográficamente masculinas. No hay comisiones de composición demográfica exclusivamente femenina, mientras que hay muchas masculinas en exclusiva. A su vez, se observa cierta recurrencia en el patrón de participación por sexos. Con la única excepción de la Comisión de Amazonia, Integración Nacional y de Desarrollo Regional, las pocas comisiones femeninas registradas en el período se corresponden con temas de reproducción (sociales) y de preservación del sistema (institucionales). Mientras que algunas comisiones son

¹⁵ Retoma la propuesta metodológica de Borner et al. (2009), se codifica como femeninas a las comisiones donde la proporción relativa de las mujeres sobre sus integrantes superó el porcentaje total de las legisladoras en la Cámara al menos en un 5% desde 1995 a la fecha.



más recientes, y al mismo tiempo, estratégicas (como es el caso de Ciencia y Tecnología), la presencia femenina es pequeña. Nótese la reducida participación de mujeres en algunas comisiones productivas y más ambicionadas por los legisladores. En el Senado, todas las comisiones productivas son de composición masculina. Y, con la excepción de la Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa (preservación del sistema), todas las comisiones demográficamente femeninas son de reproducción.

El breve panorama trazado sugiere que los principales espacios de poder en el interior del Congreso están en su mayoría en manos de los hombres, quienes controlan

gran parte de los recursos de poder institucional y los principales cargos de autoridad. Sin duda, esto se ve favorecido por la situación de minoría numérica en que se encuentran las mujeres en ambas Cámaras legislativas, lo que ubica a Brasil entre los países con menor proporción de legisladoras en los ámbitos latinoamericano y global. A su vez, el reducido acceso de las mujeres a las comisiones permanentes resulta problemático en tanto que la rapidez y conducción de algunos proyectos de ley votados y aprobados recientemente parecería estar asociada con la actuación de las legisladoras. Como ejemplos se pueden mencionar la Ley Maria da Penha (violencia doméstica) y el Proyecto de Enmienda Constitucional PEC480, sobre los derechos de los trabajadores domésticos.

4. De lo descriptivo a lo sustantivo



Este apartado analiza la representación sustantiva de las mujeres en un escenario donde las legisladoras conforman una pequeña minoría numérica y enfrentan dificultades específicas para acceder a posiciones de poder político-institucional. Específicamente, se explora la configuración de la agenda legislativa sobre igualdad de género, tomando en cuenta: 1) la aprobación de leyes favorables a las mujeres (representación sustantiva como resultado), y 2) las prácticas de articulación de intereses y de construcción de coaliciones de las legisladoras para promover iniciativas, incidir en discusiones e incluso proponer temas en la agenda política (representación sustantiva como proceso).

4.1. La representación sustantiva como resultado

A continuación, se ofrece un cuadro de situación de la legislación brasileña en una serie de temáticas centrales desde el ángulo de los derechos humanos de las mujeres en su diversidad: la violencia y el acoso sexual; la salud sexual y reproductiva; la igualdad laboral; la igualdad de género y la no discriminación entendida de manera amplia. La fuente principal es el Observatorio Brasil de la Igualdad de Género, que presenta la legislación sistematizada

desde 1988. Cuantitativamente, las normas jurídicas (leyes, decretos, enmiendas) que aseguran derechos a las mujeres abarcan un total de 128 (entre 1988 y 2013).

En términos generales, las leyes referidas a los derechos de las mujeres y la igualdad de género pasan a existir, sobre todo, a partir de la Constituyente de 1988. Sin embargo, la mayor incidencia se verifica en el inicio de la década de 2000.

- Esta legislación se concentra, principalmente, en las áreas de violencia y salud.
- El área de violencia es la que muestra más avances, tanto en la legislación como en las políticas públicas.
- Todavía se perciben ciertos rasgos profamilia en la legislación en general; es decir, muchas leyes y proyectos consideran a las mujeres como madres o como parte del núcleo familiar. En cambio, las mujeres como sujetos autónomos están menos presentes.
- Incluso, las leyes aún presentan una marcada orientación a la conciliación entre la condición maternal y las responsabilidades de cuidado con el trabajo remunerado



4.1.1. Temas centrales de la agenda de género

En materia de violencia contra las mujeres, en 2006 se aprobó la Ley 11.340 sobre Violencia Doméstica y Familiar (conocida como Ley Maria da Penha) que establece la creación de juzgados y medidas de asistencia y protección en los términos de la Constitución y las convenciones internacionales. Esta norma legal fue sancionada tras un fallo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al aplicar la Convención de Belem do Pará en la resolución del caso individual de una mujer víctima de violencia, la ciudadana brasileña María da Penha Fernandes. En 2012, esta norma sufrió una reforma que permite que la denuncia pueda ser realizada por terceros.

En 2007, la ley 11.489 estableció el 6 de diciembre como Día Nacional de Movilización de los Hombres por el Fin de la Violencia contra las Mujeres, y en 2013, la ley 12.845 (2013) dispuso la atención obligatoria e integral para personas en situación de violencia sexual.

En 2010, el decreto 7.393 dispuso una Central de Atención a la Mujer - Llame al 180, como una modalidad de servicio telefónico de utilidad pública en el ámbito nacional, destinado a la atención gratuita de mujeres en situación de violencia en todo el país.

Como antecedentes, se encuentran la ley 10.778 (2003), que estableció la notificación obligatoria, en el territorio nacional, de los casos de violencia contra mujeres que fuesen atendidos en servicios de salud públicos o privados; la ley 10.714 (2003) que autorizó al Poder Ejecutivo para que dispusiera, en el ámbito nacional, un número telefónico destinado a la atención de las denuncias de violencia contra la mujer; y la ley 10.886 (2004), que tipificó el delito de violencia doméstica (agregando parágrafos al Art. 129 del Decreto-Ley N.º 2.848 – Código penal).

Aunque no es posible identificar la autoría de cada proyecto, se puede afirmar que las leyes relacionadas con la violencia de género han sido, en general, propuestas o movilizadas por movimientos sociales, en alianza con legisladoras dentro del Congreso.

En materia de **trata de personas**, el decreto 7.901 (2013) creó una Coordinación Tripartita de la Política Nacional de Lucha contra el Tráfico de Personas, integrada por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Políticas para las Mujeres y la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República. En el ámbito del Congreso, la Cámara de Diputados creó una comisión especial para debatir un proyecto de ley sobre la prevención y represión a la trata interna e internacional de personas y las medidas de atención a las víctimas, que tipifica las diversas modalidades (tráfico de órganos, trabajo en condición análoga a la esclavitud, servidumbre, adopción ilegal y exploración sexual). El proyecto se originó en el trabajo de una Comisión Especial sobre Tráfico Nacional e Internacional de Personas en el Senado.

Hasta el momento, el país carece de una ley integral sobre **salud sexual y reproductiva**. En cambio, la legislación nacional hace énfasis en la salud materna. Entre otras normas, la ley 10.516 (2002) instituyó la cartera nacional de Salud de la Mujer en el ámbito del Sistema Único de Salud (SUS); la ley 11.108 (2005) garantiza a las mujeres puérperas el derecho a contar con un/a acompañante durante el trabajo de parto y posparto inmediato, en el ámbito del SUS. Por su parte, la ley 11.664 (2008) dispuso acciones orientadas hacia la prevención, detección,

tratamiento y seguimiento de los cánceres de cuello uterino y mama en el ámbito del SUS; mientras la ley 12.802 (2013) establece la obligatoriedad de la cirugía plástica reparadora de la mama por la red de unidades integrantes del SUS en casos de mutilación derivada del tratamiento del cáncer.

La legislación brasileña también protege la **maternidad de las mujeres en el mercado laboral**. En ese sentido, la ley 11.770 (2008) creó el Programa Empresa Ciudadã (Empresa Ciudadana) que prorroga la licencia por maternidad mediante el otorgamiento de un incentivo fiscal. A su vez, el decreto 6.690 (2008) creó el Programa de Prorroga de la Licencia a la gestante y adoptante que beneficia a las servidoras públicas de los órganos y entidades de la Administración Pública federal. La ley 12.812 (2013) dispone sobre la estabilidad laboral de la gestante.

La ley 10.406 (2002) instituyó el Código civil, con varios artículos que tratan de los derechos individuales de las mujeres, varios en el ámbito de la parentalidad y de la conyugalidad. En materia específica de **parentalidad**, la ley 12.318 (2010) reguló la alienación parental. En este marco, se considera alienación toda interferencia en la formación psicológica del niño, niña o adolescente, promovida o inducida por alguno de los progenitores, los abuelos o quienes ejerzan autoridad, guarda o vigilancia, para que repudie a uno los progenitores o que perjudique el establecimiento o desarrollo de vínculos con este. Esta norma refleja un debate en curso en el campo de género y familia, ya que, en la práctica, se orienta a asegurar el derecho de los padres de sexo masculino de ver a sus hijos/as, aunque esto no esté definido expresamente.

En materia de **trabajo y empleo**, diversas normas regulan el acceso de las mujeres al mercado laboral y sus condiciones de trabajo, licencias y demás derechos (ley 9.799/1999; ley 10.208/2001; ley 10.244/2001; ley

10.421/2002; ley 10.710/2003; ley 11.324/2006). Se destaca la Enmienda Constitucional N.º 72, en vigor desde abril de 2013 (tras la aprobación de la PEC 458/2010), la cual amplía los derechos laborales de los empleados domésticos (quienes, en gran medida, son mujeres) y los iguala a los del resto de los trabajadores. Entre otros beneficios, se incorporan una jornada máxima fija de 44 horas semanales u ocho horas diarias, horas extras y contribuciones obligatorias.

Un último eje de interés tiene que ver con las normas relacionadas con la **igualdad y no discriminación por género, condición étnico-racial y/u orientación sexual**. En relación con la igualdad de género, se destaca el Plan Nacional de Políticas para las Mujeres (decreto 7.959/2013) que establece objetivos, líneas de acción y metas para el período 2013/2015. A su vez, en el país hay varias leyes que protegen los derechos de grupos étnicos y raciales. La ley 12.288 (2010) estableció el Estatuto de la Igualdad Racial, y la ley 12.711 (2012) impulsó un sistema de cuotas étnico-raciales en las universidades, así como una reserva de vacantes para jóvenes de bajos ingresos. A su vez, cabe destacar que en 2013 se lanzó el Sistema Nacional de Promoción de Derechos y Enfrentamiento a la Violencia contra Lesbianas, Gais, Bisexuales, Travestis y Transexuales (Sistema Nacional LGBT). En el ámbito de la SPM se creó la Coordinación General de la Diversidad, con el fin de ampliar el acceso al ejercicio ciudadano de mujeres lesbianas, indígenas y con discapacidad. El Sistema Nacional LGBT es una estructura articulada interfederativa de políticas e iniciativas, con participación de actores sociales.

4.2. La representación sustantiva como proceso

En distintos países de América Latina, los Congresos cuentan con una institucionalidad de género conformada por comisiones especializadas, bancadas de mujeres



y unidades técnicas que sirven de plataformas para la representación sustantiva de las mujeres. Estas formas organizativas permiten impulsar agendas, elaborar proyectos, definir estrategias y generar acuerdos entre legisladoras, así como entre legisladoras y mujeres de la sociedad civil organizada.

Brasil se destaca por contar con una agrupación suprapartidaria de legisladoras, conocida como Bancada Femenina, cuyo surgimiento data de finales de la década de 1980. A su vez, entre los avances recientes, se destaca la creación de nuevas estructuras técnicas y políticas en el ámbito legislativo: la Fiscalía Especial de la Mujer y la Secretaría de la Mujer.

4.2.1. La bancada femenina y el trabajo suprapartidario

La Bancada Femenina es una organización suprapartidaria formal que trabaja sobre los derechos de las mujeres, cuyo reglamento interno data de 2007. De todas maneras, su surgimiento es anterior, ya que remite a la movilización de las diputadas para realizar propuestas en la Constituyente de 1988. De acuerdo con su reglamento actual, la bancada se compone de diputadas federales de todos los partidos representados en la Cámara y tiene reuniones ordinarias cada quince días. Cuenta, a su vez, con el apoyo de las senadoras (aunque de forma no oficial).

A pesar de su pequeño tamaño, la Bancada Femenina funciona como un instrumento suprapartidario en relación con las cuestiones de género y trabaja en estrecha relación con la SPM de la presidencia de la República, realizando actividades específicas, proponiendo y acelerando la tramitación de proyectos de interés de las mujeres brasileñas. En cuanto a su agenda, generalmente las diputadas se articulan alrededor de temas más bien consensuales y que no son polémicos, como los de violencia contra las mujeres, salud reproductiva asociada

La bancada femenina de Brasil tiene como objetivos:

Conquistar y ampliar espacios de participación política de las mujeres en el ámbito legislativo, en el Ejecutivo y en la sociedad.

Desarrollar campañas en defensa de la participación política de la mujer en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y en los demás órganos de dirección de la Cámara.

Luchar por la agilidad en la tramitación y aprobación de propuestas referidas o de interés de las mujeres en las comisiones y en el plenario.

Dar seguimiento al proceso de elaboración presupuestaria y abogar para que las diversas comisiones presenten y aprueben enmiendas relativas a cuestiones de género.

Dar seguimiento al proceso de ejecución presupuestaria para garantizar la liberación de recursos correspondientes a las enmiendas de interés de la Bancada Femenina.

Incentivar la participación política de las mujeres en los ámbitos nacional, estadual y municipal.

Estimular la participación de la sociedad civil organizada en las diversas iniciativas de la Bancada Femenina.

Proponer directrices de acción y promover actividades orientadas a que se garanticen los derechos de la mujer y su plena incorporación en la vida económica, social, cultural y política.

Promover la divulgación de las actividades de la bancada en el ámbito del Congreso y junto a la sociedad.

Articular e integrar las iniciativas y actividades de la bancada con las acciones de las entidades de la sociedad civil relativas a los intereses de las mujeres, a través de eventos, seminarios, debates, audiencias públicas, entre otros.

Servir de puente entre el Parlamento y los movimientos de la sociedad civil en la defensa de la igualdad de género.

con la maternidad, derechos laborales, demandas por mayor presencia femenina en las comisiones y en la propia estructura del Congreso, entre otros. Así pues, aunque no se tratan temas que involucran disputas y oposiciones fuertes (como el aborto u otros), la Bancada Femenina es un instrumento que contribuye a superar las dificultades provenientes de la situación de minoría numérica de las legisladoras y colabora con la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso nacional.

En cuanto a las propuestas recientes de la Bancada se pueden mencionar a título de ejemplo:

- Proyecto de resolución para asegurar la participación proporcional de la Bancada Femenina en los cargos de dirección de las comisiones legislativas.
- Proyecto que altera el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados para crear un asiento efectivo de la Bancada Femenina en el Colegio de Líderes.
- Proyecto para crear seminarios de debate sobre la aplicación de la ley Maria da Penha.

Por su existencia prolongada y por favorecer la articulación suprapartidaria en torno de temas consensuados, la Bancada Femenina goza de reconocimiento en el Congreso. Recientemente, por ejemplo, obtuvo el derecho de participar en las reuniones del Colegio de Líderes a través de su coordinadora, con voz y voto, lo que implica una conquista significativa ya que este es un foro donde se toman las principales decisiones políticas.

Por otra parte, la bancada logró el derecho de hacer uso del tiempo destinado a los liderazgos políticos en las reuniones plenarias de la Cámara de Diputados. Dicho horario, diferente del previsto para los diputados, suele tener más cobertura de los medios de comunicación, aportando visibilidad en los debates.

4.2.2. Innovaciones institucionales: nuevas estructuras de trabajo por la igualdad de género

El Congreso de Brasil no cuenta con unidades técnicas para la transversalización de género; con todo, ha experimentado un proceso de ampliación de las estructuras de actuación de las mujeres, con la creación de nuevos espacios técnicos y políticos de apoyo a la representación sustantiva: la Fiscalía de la Mujer de la Cámara de Diputado (2009) y del Senado (2013), y la Secretaría de la Mujer (2013).

La Fiscalía de la Mujer (Procuradoria da Mulher) se encarga de velar por la defensa de los derechos de las mujeres, apoyar el trabajo de las comisiones en el tratamiento de proyectos, fiscalizar y acompañar programas del Gobierno federal, y hacer de nexo con la sociedad civil mediante la tarea de recibir y canalizar denuncias y demandas¹⁶. En 2013, dentro de la Fiscalía se crearon una Secretaría de la Mujer y una Coordinadora de los Derechos de la Mujer que representa a la Bancada Femenina. Como se mencionó, esta coordinadora de la mujer tiene voz y voto en las reuniones del Colegio de Líderes y puede hacer uso del tiempo para líderes en las sesiones plenarias. Ambas instancias desarrollan actividades de instalación, debate y difusión de temas, con énfasis en la participación política de las mujeres y su acceso a puestos de poder.

¹⁶ En la Cámara de Diputados, la Fiscalía de la Mujer está integrada por una diputada que oficia de fiscal general y tres adjuntas (también diputadas). En el Senado, el órgano está a cargo de una senadora.



En síntesis, la necesidad de compensar la situación de minoría numérica de las legisladoras brasileñas favoreció la búsqueda de estrategias conjuntas de trabajo por los derechos de las mujeres y la igualdad de género, que se remontan a la Asamblea Constituyente de 1988. Tras aquella experiencia fundacional, la consolidación de la Bancada Femenina en el Congreso incrementó la agencia e incidencia de las legisladoras. La más reciente creación de la Fiscalía de la Mujer puede ser entendida como una traducción de esa estrategia en la estructura orgánica del Congreso.

A su vez, la creación de la Fiscalía de la Mujer supuso una ampliación de los recursos para dar apoyo a las iniciativas de igualdad. Este órgano cuenta con funcionariado y soporte técnico y ha promovido, inclusive, cursos de formación. Un relevamiento sobre sus iniciativas revela una importante acción derivada de su creación: la incorporación del Programa Pro Equidad de Género y Raza como política de la Cámara de Diputados.

Al mismo tiempo, existe cierta sensibilización en cuanto a las temáticas de género en las actividades de las Cámaras. De acuerdo con la página Web de la Bancada Femenina, se realizaron diferentes campañas, tales como:

- Campaña *Ser Mujer*: desarrollada por la Secretaría de Comunicación de la Cámara de Diputados en homenaje a las funcionarias del Poder Legislativo en el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo).
- Anuncios producidos por Radio Cámara que destacan la importancia de la lactancia para la salud de los bebés. A su vez, se informa sobre temas como licencias por maternidad, horas de amamantar, cuidados con la leche, entre otros.
- Campaña de Radio Cámara que aborda diversos temas relacionados con el embarazo.
- Anuncios producidos por Radio Cámara que explican cómo denunciar la violencia cometida contra mujeres.
- Campaña *Mujer, tome partido. ¡Afíliese!*, impulsada

El Programa Pro Equidad de Género y Raza fue creado por la SPM y se buscó adhesiones en instituciones y empresas.

El objetivo es promover la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres por medio de nuevas concepciones en la gestión de personal y en la cultura organizacional. En su cuarta edición, este programa acompaña, avala y reconoce los compromisos que asumen las instituciones y empresas adherentes, mediante el **Sello Pro-Equidad de Género y Raza**.

En la Cámara de Diputados, este programa se incluye en la Política de Recursos Humanos y es coordinado por la Dirección de Recursos Humanos. El Plan de Acción de 2012 definió un conjunto de metas, con el apoyo de diversos órganos (Asesoría de Proyectos y Gestión/Dirección General, Dirección Administrativa, Dirección Legislativa, Secretaría de Comunicación Social y Fiscalía de la Mujer). También se previeron acciones en articulación con el Senado federal y otros organismos.

por la Coordinadora de Derechos de las Mujeres y la Fiscalía de la Mujer en 2011, con el objetivo de incentivar la afiliación partidaria de las mujeres, aumentar el número de mujeres afiliadas y la representación femenina en el Congreso en las elecciones de 2014. La campaña contó con el apoyo de ONU Mujeres y de la Secretaría de Políticas para Mujeres de la Presidencia. En una primera fase, la estrategia se centró en publicidades en radio y televisión de alcance nacional. Agotado el plazo para las afiliaciones partidarias (abril de 2014) se previó continuar con acciones dirigidas hacia las dirigencias partidarias, junto al trabajo sistemático de concienciación de mujeres en los estados y municipios.

- Concurso de cortos documentales sobre la Ley Maria da Penha (2.^a edición) lanzado por la

Fiscalía de la Mujer de la Cámara de Diputados en colaboración con el Banco Mundial en el séptimo aniversario de la sanción de esta norma (7 de agosto de 2006).

4.2.3. Articulaciones interinstitucionales y con la sociedad civil

Como se mencionó, la Bancada Femenina desarrolla una estrecha colaboración con el organismo rector de las políticas de género del Gobierno federal: la Secretaría de Políticas Públicas para Mujeres, lo cual permite aprovechar recursos nacionales para impulsar debates, instancias de sensibilización, seminarios y foros. A título de ejemplo, esta Secretaría y distintas organizaciones de la sociedad civil participan con legisladoras en comisiones tripartitas creadas para revisar la legislación que penaliza el aborto y para la discusión de la legislación electoral referida a las cuotas. Esta última comisión trabajó junto con la Bancada Femenina y un foro de mujeres de partidos políticos en el ámbito de la reforma electoral de 2009 y aseguró algunos avances que fueron incluidos en la ley de cuotas en vigencia (Freire, 2010: 139)¹⁷.

Otro ejemplo de estas vinculaciones es el Grupo de Trabajo Interministerial conformado para proponer medidas de combate contra la violencia doméstica, integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y la sociedad civil organizada¹⁸. Asimismo, hay ONG que

17 El objetivo de las comisiones tripartitas es el de promover la participación de todas las partes interesadas en las materias, para proponer cambios en la legislación. Se busca, así, construir consensos antes de los procesos de tramitación formal en el Congreso. Esto dio respuesta a una demanda social destacada en el Segundo Plan Nacional de Políticas para las Mujeres, de promover la participación igualitaria, plural y multirracial de las mujeres en la política. En Brasil hay una fuerte resistencia al aborto, aunque es posible realizarlo en ciertas situaciones previstas en la legislación.

18 En Brasil, hay muchas organizaciones no gubernamentales con perspectiva feminista. Y existen los llamados movimientos sociales de mujeres, algunos orientados hacia las mujeres de los barrios, otros hacia trabajadoras de la agricultura, pero no necesariamente instruidos por el feminismo. Acompañando una tendencia mundial, se han conformado varias redes como la Red de Salud Sexual y Reproductiva y la Red de Combate a la Violencia. En las últimas décadas, los movimientos sindicales pasaron a tener una actuación más organizada en el interior de las llamadas articulaciones feministas. Existe una articulación nacional de mujeres que se conformó desde la preparación de la Conferencia de Beijing y funciona como una suerte de coordinación de todas esas redes: la Articulação de Mulheres Brasileiras. Esta articulación agrega diversos tipos de organizaciones de la sociedad civil y tiene más

hacen seguimiento y realizan acciones de incidencia ante el Congreso. En este sentido, se destaca la sostenida labor del Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA), especializado en acompañar las propuestas legislativas sobre derechos de las mujeres como parte de una estrategia de organizaciones no gubernamentales y de la Articulación de Mujeres Brasileñas¹⁹.

En cuanto a los reclamos y demandas de los movimientos sociales, el movimiento de mujeres en general y el movimiento feminista en particular no han demostrado tener gran capacidad de movilización de masas, pero sí han apelado a articulaciones, acciones y denuncias a través de la conformación de redes. A esto se suma el trabajo de lobby sobre legisladoras y agentes del Gobierno.

Entre las iniciativas impulsadas de manera concertada, se destaca el **Presupuesto Mujer**, creado a iniciativa de la Secretaría de Políticas para Mujeres, el CFEMEA y otras organizaciones.

El mismo sigue una metodología que permite comprobar la ejecución del gasto público en programas y acciones destinadas a las mujeres. En rigor, se trata de un extracto del presupuesto de la Unión que contiene acciones que impactan en la calidad de vida de las mujeres brasileñas.

de quince años de existencia. En cierta forma, es como una federación descentralizada de organizaciones. A su vez, el Fórum de Mulheres dos Partidos Políticos agrupa a representantes partidarias nacionales. Muchas de esas redes, así como el Fórum de Mulheres de Partidos Políticos se vinculan con la SPM.

19 Además del CFEMEA, entre las iniciativas más conocidas que se ocupan de los derechos de las mujeres está el Observatorio Brasil de la Igualdad de Género, una iniciativa de la SPM, en colaboración con otras instituciones públicas, centros académicos, ONG y organismos internacionales. También se deben destacar las ONG Ciudadanía Estudio Pesquisa Informação e Ação, de actuación nacional; la Casa da Mulher Trabalhadora; SOS Corpo-Instituto Feminista para a Democracia, y Thamís-Centro de Assessoria Jurídica às Mulheres.



5. A modo de conclusión



En Brasil, pese a contar con una presidenta electa, las mujeres han ocupado y todavía ocupan menos espacios de poder político que en otros países de América Latina. En la actualidad, Brasil es uno de los países con menores proporciones de legisladoras nacionales (15% de diputadas y 16% de senadoras), tanto en términos regionales como globales. Aunque las elecciones de 2014 vieron crecer el número de senadoras nacionales (cargo para el cual no rigen cuotas), la representación descriptiva de las mujeres continúa siendo reducida en las dos Cámaras legislativas del Congreso. Más aún, los datos de este informe dan cuenta de una escasa presencia femenina en los espacios de liderazgo político internos en el Congreso (mesas directivas, comisiones temáticas).

Como se ha evidenciado, las cuotas en Brasil no tienen el impacto positivo que han logrado en otros países de la región. El sistema electoral de lista abierta es una variable decisiva que neutraliza la efectividad de la cuota e impide establecer reglas de posicionamiento que permitan garantizar cierta cantidad aproximada de mujeres electas. Por otra parte, en un escenario electoral donde la competencia entre candidatos individuales es muy marcada, varios estudios han encontrado asociaciones

fuertes entre el tamaño de los distritos (en la elección de diputados/as nacionales) y la cantidad de mujeres electas. Cuanto mayor es el distrito, es decir, cuantas más bancas hay en disputa, más difícil es el acceso de mujeres. Esto contraría una presunción generalizada de la literatura que asocia la elección de mujeres con los sistemas más proporcionales, pero se evidencia en la mayor proporción de mujeres en el Senado, donde el sistema electoral es mayoritario. Otra asociación fuerte en las investigaciones desarrolladas en Brasil se da entre el tamaño del partido y las oportunidades de que las mujeres conduzcan campañas exitosas (Alves, Pinto y Jordão, 2012). Estos aspectos llevan a destacar la importancia que cobran las trayectorias y el capital político de las candidatas y los candidatos en Brasil. En este sentido, por ejemplo, la reelección es un importante factor predictivo de la victoria electoral entre los/las diputados/as (Araújo y Alves, 2007, 2011) O sea, un candidato o candidata que intenta su reelección tiene muchas más oportunidades de ser electo que quien se postula al cargo por primera vez. En este sentido, las posibilidades de las diputadas con más de un mandato se aproximan más a las de los hombres que a las de las demás mujeres.

En cuanto a la inserción de las legisladoras en los espacios internos del Congreso, se observó que tienen una reducida presencia en cargos directivos, y que tienden a concentrar su participación en comisiones asociadas con la reproducción. En contrapartida, la intervención femenina en las comisiones de producción es menor. Esto supone cierta ausencia en áreas estratégicas y, al mismo tiempo, una sobrerrepresentación (en relación con su realidad numérica) en las áreas sociales, usualmente percibidas como menos importantes.

Además de las comisiones, en el Congreso de Brasil hay otros espacios de acción política fundamentales, como el Colegio de Líderes. En este ámbito, las mujeres han logrado algunas victorias, sobre todo con la representación de la coordinadora de la Bancada Femenina en las discusiones de este ámbito. Es importante destacar el papel de las articulaciones menos institucionalizadas (como lo son el Colegio de Líderes para las cuestiones políticas y la Bancada Femenina para las cuestiones de género), ya que incrementan la capacidad de acción legislativa de forma decisiva.

En cuanto a los temas legislados, aquellos vinculados con los derechos de las mujeres se concentran, sobre todo, en tres campos: violencia, salud (con énfasis en la salud materna) y trabajo/empleo. Alrededor de estos temas, se observa una perspectiva signada por el familiarismo y el énfasis en los papeles de género tradicionales. Las preocupaciones por la maternidad, la protección de la niñez o la conciliación entre el trabajo remunerado y la familia son parte del ideario sobre los intereses de las mujeres que pauta los discursos y la acción legislativa.

En un Congreso con escasa presencia de mujeres, ámbitos institucionales como la Bancada Femenina, la Fiscalía de la Mujer y la Secretaría de la Mujer son locus importantes para la actuación organizada de las legisladoras, al propiciar acciones colectivas. La creación de la Fiscalía

proporcionó una mayor infraestructura de apoyo, con la formación de cuerpo técnico, seminarios y estudios sobre legislación, entre otras iniciativas. En otros términos, el esfuerzo por compensar el escaso número de legisladoras permitió la creación de estrategias conjuntas de trabajo por la igualdad de género. La consolidación de la Bancada Femenina como un espacio de articulación política y de presión para la transformación legal puede considerarse una estrategia exitosa, pues favoreció una acción que no hubiese sido posible en otras circunstancias. Por su parte, la creación de la Fiscalía de la Mujer puede ser vista como una traducción de esa estrategia en el campo organizacional interno de la Cámara.

Finalmente, cierta evidencia cualitativa general sugiere que la acción de las legisladoras ha sido importante para impedir legislación que signifique retrocesos en los derechos de las mujeres. En este sentido, cabe enfatizar la necesidad de analizar la representación sustantiva de las mujeres no solo en términos de las iniciativas presentadas y/o aprobadas, sino englobar también las acciones proactivas para impedir el avance de posiciones conservadoras o tradicionales en el rol de género de las mujeres. En este sentido, con la incorporación de indicadores de acción legislativa y de relación entre presencia e ideas (Phillips, 1995) se podrían mapear las propuestas que suponen una restricción o recorte de derechos y las iniciativas orientadas a que se haga frente a las mismas. En otras palabras, un examen detallado que permita conocer cómo se trabaja para impedir retrocesos legales en materia de igualdad de género marca una promisoriosa línea de trabajo para estudios futuros.



Bibliografía

- ALVES, José Eustáquio, PINTO, Celi y JORDÃO, Fátima, org. (2012): *Mulheres nas Eleições de 2010*. Rio de Janeiro: ABCP\SPM.
- ARAÚJO, Clara y ALVES, José. Eustáquio (2011): *Participation of women in the elections of 2002, 2006 and 2010: The quota policy and the brazilian electoral system*. In *Diffusion of gender quotas in Latin America and beyond – Advances and setbacks in the last two decades*. Adriana Piatti Crocker editor. New York: Peter Lang Ed.
- ARAÚJO, Clara y ALVES, José. E.A. (2007): "Impactos de Indicadores sociais e do sistema eleitoral sobre as chances das mulheres nas eleições e suas interações com as cotas", en *Revista Dados*, 50, N.º 3.
- ARAÚJO, Clara (2009): "Gênero e acesso ao poder legislativo no brasil: as cotas entre as instituições e a cultura", *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 2 julho/dezembro.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés, ed. (2014): *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires: EUDEBA.
- ARCHENTI, Nélica y TULA, María Inés, ed. (2008): *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- BORNER, Jutta, CAMINOTTI, Mariana, MARX, Jutta y 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 Libros.
- CORREA, Sonia y ALVES, José E. (2012): "Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo". [Acceso 6 Nov 2012]. Disponible en: http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/outraspub/cairo15/Cairo15_3alvescorrea.pdf
- FRANCESCHET, Susan y PISCOPO, Jennifer (2008): "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", en *Politics & Gender*, 4.
- FIGUEREDO, Juliana Baldoni (2011): "O Colégio de Líderes: surgimento e evolução", en *E-legis, Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, N.º 8, 1º semestre.
- FREIRE, Nilcea (2010): "Mulheres e Poder. Uma relação delicada", en *O Progresso das Mulheres no Brasil, 2003-2010*. Rio de Janeiro, Cepia/ONU Mulheres.
- MARX, Jutta, BORNER, Jutta y CAMINOTTI, Mariana (2007): *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- PHILLIPS, Anne (1995): *The Politics of Presence. The Political Representation of Gender, Ethnicity, and Race*. Oxford: Oxford University Press.
- PIOVESAN, Flávia (2011): "Direitos humanos, civis e políticos: a conquista da cidadania feminina", en *O Progresso das Mulheres no Brasil, 2003-2010*. Pitanguy, J y Linhares Barsted, L, org. Rio de Janeiro: CEPIA/ONU Mulheres.
- PIOVESAN, Flávia (2003): *Temas de direitos humanos*. São Paulo: Max Limonad.
- SCHMIDT, Gregory y ARAÚJO, Clara (2004): "The devil in the details: opens list voting and gender quotas in Brasil and Peru". Trabajo presentado en el XXV Congreso de LASA, Las Vegas, 7 al 9 de octubre.
- PITKIN, Hannah (1985 [1967]): *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2014): *Human Development Report 2014. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*. Nueva York: PNUD.

- PNUD/RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura (2011): *¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.
- RODRÍGUEZ GUSTÁ, Ana Laura y MADERA, Nancy (2013): "Girando el enfoque de la representación sustantiva". Documento de trabajo presentado ante el Seminario Interno de la Escuela de Política y Gobierno/UNSAM. Buenos Aires.
- SKARD, Torild y HAAVIO-MANNILA, Elina (1985): "Women in Parliament", en *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. Elina Haavio-Mannila editor. Oxford: Pergamon Press.
- TABAK, Fanny (1989): *A mulher brasileira no Congresso Nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- RÍOS TOBAR, Marcela, ed. (2008): *Mujeres y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO/Catalonia.

Fuentes consultadas

- Câmara Federal: <http://www.camara.gov.br>
- Organização Internacional do Trabalho: <http://www.oit.org>
- Senado Federal: <http://www.senado.gov.br>
- Anuário Estatístico: http://www2.camara.leg.br/Anuário_Estatístico_legislativo
- Portal oficial da Presidência da República Federativa do Brasil: <http://www.planalto.gov.br>
- SPM (Secretaria de Políticas para as Mulheres): <http://www.sepm.gov.br/>
- Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: <http://www.observatoriodegenero.gov.br>
- CFEMEA: <http://www.cfemea.org>



BRASIL



*Al servicio
de las personas
y las naciones*