

Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina

Parliamentary performance of the legislative commissions on gender in Latin American legislatures

Khemvirg Puente Martínez* / Sarah Patricia Cerna Villagra**

Resumen

Este trabajo describe y compara el desempeño legislativo de las comisiones especializadas en asuntos de género con otras comisiones en diversas legislaturas de América Latina. La investigación identifica diferencias y similitudes en las actividades de esas comisiones y su influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas en cinco países (Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay) que cuentan con comisiones especializadas sobre este tema. Se sostiene que existe una variación en el desempeño legislativo de las diferentes comisiones en las legislaturas estudiadas y, además, este trabajo explora la influencia de los liderazgos femeninos en el desempeño de dichas comisiones.

Palabras clave: Legislaturas, comisiones legislativas, desempeño legislativo, género, América Latina

Abstract

This paper describes and compares the legislative performance of specialized commissions on gender issues with other commissions in several Latin American legislatures. The research identifies differences and similarities in the activities of these commissions and their influence on the process of public policy development in five countries (Argentina, Colombia, Costa Rica, Mexico and Paraguay) that have specialized commissions on this topic. It is argued that there is a variation in the legislative performance of the different committees in the legislatures studied; in addition, this work explores the influence of the female leaderships in the performance of these commissions.

Key words: Legislatures, legislative commissions, legislative performance, gender, Latin America, public policies.

Recibido: 19 de abril, 2017. *Aceptado:* 31 de mayo, 2017.

* Doctor en Ciencias Sociales por El Colegio de México. Profesor de Tiempo Completo y Coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

** Candidata al grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesora de Tiempo Completo en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México.

Introducción

El estudio de las instituciones legislativas suele centrarse en las decisiones plenarias, pero escasamente se conoce el funcionamiento de sus órganos internos, particularmente de las comisiones, desde una perspectiva de desempeño institucional. Este trabajo se propone describir las características institucionales de las comisiones especializadas en materia de género en las legislaturas de América Latina. Esto permitirá conocer los alcances de dichas comisiones en comparación con otras comisiones igualmente relevantes y que han surgido en distintos momentos de la evolución política de las legislaturas que han transitado a la democracia representativa hacia finales del siglo XX. En este trabajo solamente se analizarán datos relacionados con las comisiones de género y de medio ambiente, de tal forma que su comparación permita identificar el desempeño de las mismas en cinco países de América Latina: Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay, países en los que se han instaurado dichos órganos especializados en sus asambleas nacionales. Si bien el interés central es conocer el papel de las comisiones de género, debemos controlar las observaciones con otra comisión que esté presente en todos los países, y se ha elegido la de medio ambiente.

El trabajo presenta la información a través de tres apartados:

1. Un breve análisis de los sistemas de comisiones en las legislaturas en proceso de institucionalización como consecuencia de su tránsito a la democracia.
2. El contexto de la creación de las comisiones de género en las legislaturas latinoamericanas.
3. El diseño institucional del sistema de comisiones de sus respectivos países y la producción legislativa de dichas comisiones en términos comparativos.

Un supuesto del que se ha partido en el diseño de sistemas que crean comisiones temáticas (ya sean especiales u ordinarias), es el de la especialización de sus miembros y que a través de las mismas se puede tener un impacto en los contenidos de la legislación y, en consecuencia, en la calidad de las leyes. En el caso de las comisiones de género, se asume que su creación contribuirá a que la legislatura adopte legislación con este enfoque, pero –como se mostrará– este efecto no es tan claro y ello se difumina debido a que la actividad legislativa es menor en comparación con la producción total de leyes.

1. El surgimiento de las comisiones legislativas de género

Como parte de un largo proceso de democratización, en América Latina se transformó también el diseño institucional de los gobiernos de la región. En general, se ha documentado cómo los ejecutivos que antes asumían el control pleno de las agendas legislativas y de las carreras políticas de los legisladores, debieron asumir un papel menos central (Alcántara y García Montero, 2011; García Montero, 2009). Las legislaturas, entonces, iniciaron un proceso para asumir responsabilidades más relevantes y poco a poco dejaron de ser *stamp rubbers*, como consecuencia de que en su interior se reflejaba la pluralidad ideológica de la sociedad que representaban. Las comisiones de las legislaturas han sido el espacio deliberativo por excelencia del trabajo parlamentario. En ellas, los legisladores hacen posible la construcción de acuerdos y el intercambio de opiniones respecto a detalles del contenido de los asuntos que serán aprobados o rechazados por los Plenos de los Parlamentos. Las comisiones son espacios con diferencias claras de los Plenos, pues ahí el trabajo es con un mucho mayor nivel de detalle, más técnico y más deliberativo. A diferencia del Pleno, el trabajo en comisiones es menos histriónico, pero al final son subgrupos de la propia legislatura que están encargados de tareas muy puntuales. Como lo afirman Mattson y Strom:

Las comisiones son parte integrante de la forma en que funcionan la mayoría de las organizaciones complejas. Las legislaturas no son la excepción y las comisiones son un punto focal de muchas asambleas representativas. Una comisión legislativa es un subgrupo de legisladores, normalmente encargados de tareas organizacionales específicas. Dentro de sus responsabilidades, por lo regular se encuentran los privilegios de decisión (ya sea como decisores o como puntos de veto). Las comisiones se encuentran tradicionalmente como uno de los grupos de legisladores con mayores privilegios en los parlamentos modernos. Como otras arenas legislativas, están diseñadas para promover la regla de mayoría, pero en ocasiones también sirven para proteger los derechos de las minorías. En este sentido, las comisiones son microcosmos de una asamblea más grande (Mattson y Strom, 1995: 249).

Las comisiones legislativas no solamente sirven como órganos para la revisión de las iniciativas presentadas por los legisladores en el Pleno, sino como foro de expresión para la colocación de ciertos temas en la agenda de las legislaturas. Incluso, algunas comisiones temáticas suelen tener poca actividad legislativa, pero un impacto fuerte en ciertos temas o incluso en el enfoque con que se legisla. Eso suele suceder con comisiones temáticas

de justicia, derechos humanos, género, medio ambiente, niñez y juventud, asuntos indígenas o algunos otros temas donde no suele haber una abultada agenda legislativa, pero sí una intensa actividad política alrededor de esos temas. La función principal de una comisión suele ser el de opinar con fundamento técnico y político sobre los proyectos legislativos, pero no se agota ahí, pues las comisiones suelen ser espacios de supervisión a la actividad del Ejecutivo y de formulación de propuestas de piezas legislativas o de resoluciones políticas para ser ratificadas por el Pleno.

Una legislatura con un alto nivel de institucionalización se identifica, entre otras cosas, por contar con un sistema de comisiones estable, profesional e influyente. Por institucionalización legislativa entendemos el proceso político mediante el cual las legislaturas y sus órganos adquieren “complejidad organizacional, estabilidad, arraigo en la cultura política nacional y juegan un rol importante en el desarrollo nacional y la hechura de políticas públicas” (Patterson, 2002: xi).

Las comisiones legislativas en temas de género son de reciente creación en la región latinoamericana. Se las considera comisiones de *segunda generación* porque tienen antecedentes en los cuerpos legislativos de otras comisiones más amplias que incorporaban los “asuntos de la mujer” (Rodríguez Gustá, 2011: 11). Si bien constan antecedentes importantes como la existencia de una Comisión de la Mujer en la Asamblea de Costa Rica, que fue creada en 1948, su renovación posterior se hizo a partir de que ese país se adhirió a la plataforma de Acción de Beijing en 1999. Esta misma autora sostiene que la Comisión de la Mujer no se ha convertido en una comisión ordinaria sino “especial”; las primeras son responsables de estudiar los proyectos de ley de sus respectivos temas y asumir funciones de control político o incluso sobre temas de constitucionalidad.

La mayoría de las comisiones de género en la región —ya sean éstas especiales u ordinarias— surgieron en la década de los noventa, cuando varios países de América Latina restablecieron sus democracias o transitaron hacia ellas tras las interrupciones autoritarias. La reorganización interna de los sistemas de comisiones de las legislaturas latinoamericanas fue consecuencia de la creciente participación de partidos de oposición de una integración más plural y equilibrada en materia de género y con políticos cada vez más profesionales, así como también debido a la fuerza con la que irrumpió el paradigma de los derechos humanos tras el fin de la Guerra Fría en el mundo. La presencia de mujeres, a su vez, fue el resultado de la adopción de reformas legales para incorporar cuotas de género en varios países, como se muestra en el Cuadro 1.

CUADRO 1
Cuotas de género en América Latina

<i>País</i>	<i>Año de aprobación</i>	<i>Porcentaje de la cuota</i>
Argentina	1991	30 % Cámara de Diputados 30% Cámara de Senadores
Bolivia	1997	30 % Cámara de Diputados 25% Cámara de Senadores
Brasil	1997	30% Cámara de Diputados
Colombia	1999	30% En ambas cámaras
Costa Rica	1996	40% Unicameral
Ecuador	1997	30% Unicameral
Honduras	2000	30% Unicameral
México	1996 2013	30% En ambas cámaras 50% En ambas cámaras
Panamá	1997	30% Unicameral
Paraguay	1996	20% Cámara de Diputados 20% Cámara de Senadores
Perú	1997	30% Unicameral
República Dominicana	1997	25% Ambas cámaras
Uruguay	2009	30% En ambas cámaras

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Bareiro y Torres (2009) y Archenti (2011).

Argentina fue el primer país en la región que aplicó la cuota de género con un porcentaje de 30% para cada cámara legislativa. Posteriormente, lo hicieron Costa Rica, México y Paraguay, en 1996; Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana adoptaron esta medida en 1997. Honduras fue el penúltimo en acoger las cuotas de género en el año 2000, mientras que Uruguay lo hizo recientemente en las elecciones de 2015.

La literatura especializada en temas de género y política señala que sin las cuotas de género es difícil que se mantengan los avances en cuanto a representación descriptiva en la región (Pitkin, 1985; Martínez y Garrido, 2013; Archenti, 2011; Archenti y Tula, 2008; Bareiro y Echaury, 2009; Bareiro y Torres, 2009; Bareiro, 2007). En países como Argentina y México, donde se implementaron las cuotas tempranamente, la participación de las mujeres en los congresos ha aumentado significativamente.

No obstante, con el aumento de la representación descriptiva, los avances en materia política para las mujeres no han sido suficientes. América Latina Genera (ALG), del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), reporta que en 16 países de la región no existen comisiones especializadas en la atención a las agendas de las mujeres o en temáticas de género. Sin embargo, aunque en 17 países existen comisiones que atienden temas de género, lo hacen de manera vinculada a otros temas como juventud, familia, equidad y desarrollo social. De estos 17 países, sólo seis cuentan con comisiones parlamentarias específicas de asuntos de género: Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Uruguay (PNUD, 2011).

ALG advierte que todavía es baja la incorporación de la igualdad de género en las iniciativas de ley de los congresos latinoamericanos, ya que sólo 6.1% de las iniciativas presentadas por mujeres o comisiones de género están orientadas a promover la igualdad entre hombres y mujeres y/o atender derechos, demandas y necesidades específicas de las mujeres. La incorporación de la igualdad de género en las iniciativas de los parlamentos latinoamericanos depende en gran medida de los siguientes factores:

1. La existencia de comisiones de género.
2. La existencia de bancadas de mujeres.
3. El porcentaje de mujeres en los parlamentos.
4. La agenda política de las legisladoras.
5. El grado de incorporación de la agenda de género en los partidos políticos.
6. La fuerza política de organizaciones de la sociedad civil que logran incidir en los congresos.
7. La capacidad de conformar alianzas entre las mujeres legisladoras (PNUD, 2011: 2).

De acuerdo con dicho documento, para que se legisle con perspectiva de género es condición necesaria que existan comisiones temáticas y un mínimo de legisladoras en la confección de leyes, por lo que resulta necesario indagar el desempeño de dichas comisiones y su participación, así como el grado de involucramiento de éstas en el proceso legislativo.

Por lo anterior, aquí se compara a las comisiones de género con otras comisiones temáticas similares que surgieron en esa misma época y que impulsan una agenda específica. En el Cuadro 2 se muestran las variables e indicadores para identificar algunos de los factores institucionales que inciden en que una comisión temática –en este caso la de Estudios de Género o Medio Ambiente– tenga una mayor relevancia o centralidad en el proceso legislativo.

CUADRO 2
Variables e indicadores del estudio

<i>Variable dependiente</i>	<i>Variables Independientes</i>	<i>Indicadores</i>
Rendimiento Legislativo de las Comisiones de Género y Medio Ambiente	Composición de la comisión	Cómo se eligen a los miembros. Número de miembros. Porcentaje de mujeres y hombres que componen la comisión.
	Género de la presidencia de la comisión	¿Quién preside la comisión? ¿Un hombre o una mujer?
	Estatus de las comisiones	Tipos de comisiones. Clasificación de la comisión.
	Partido mayoritario en la comisión	¿Qué partido tiene mayoría en la Comisión? ¿Es de gobierno o de oposición?
	Productividad legislativa de la comisión	Número de iniciativas recibidas. Número de dictámenes. Porcentaje de aprobación. Porcentaje de rechazo.

Fuente: Elaboración propia.

En este trabajo se parte del supuesto de que las comisiones legislativas son responsables del procesamiento de las iniciativas para ser presentadas ante los plenos, aunque en algunos lugares este procedimiento no siempre se cumple, porque las reglas internas del procedimiento legislativo supeditan todas las decisiones al voto del pleno y éste es soberano. Es decir, si bien puede existir un dictamen o informe de la comisión para que se vote por el Pleno, éste finalmente tiene la posibilidad de modificar e incluso rechazar el resolutivo de una comisión. A pesar de ello, esta práctica no es común y las comisiones siguen gozando del privilegio de la opinión fundada y motivada previo a la ratificación plenaria.

También es necesario reconocer que las comisiones pueden ejercer otras funciones distintas a la estrictamente legislativa, como el control parlamentario o la supervisión presupuestaria. Por ello, aquí se entiende que las comisiones son grupos de trabajo, temporales o permanentes, que se estructuran a partir de temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de la Asamblea, la cual delega en ellos funciones cuyo fin es promover una mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de las funciones parlamentarias (Alcántara *et al.*, 2005: 257). Desde ese punto de vista, las comisiones son

órganos encargados del análisis, estudio y redacción de documentos que son sometidos a consideración del pleno de la legislatura.

Las comisiones legislativas son parte de la estructura regular del Poder Legislativo; son subunidades donde se tratan a detalle las iniciativas de ley y se desarrollan diversos debates en torno a las distintas temáticas abordadas por ellas (Rodríguez Gustá, 2011: 5-9). Con el fin de conocer el desempeño de estas comisiones temáticas, se buscará reportar, en lo que concierne a las comisiones de género y medio ambiente, los siguientes elementos:

- a) Composición de la comisión: permanencia, procedimiento de selección de sus miembros e integración en general.
- b) Género de la persona que ocupa la presidencia de la comisión: se identifica si es presidida por un varón o una mujer.
- c) Partido mayoritario en la comisión: se identifica si el partido que cuenta con mayoría en la comisión es del mismo partido que el gobierno o es de oposición.
- d) Productividad legislativa: se enlista la información sobre el número de iniciativas recibidas en un período, el número de dictámenes que emite (como un referente de la permanencia y estabilidad del trabajo de las comisiones) y el porcentaje de aprobación de las mismas.

Un sistema de comisiones altamente institucionalizado a través de su diseño, organización y operación, determina la capacidad de los legisladores para influir en las decisiones, pues través de ellas se puede incidir con mayor efectividad. Uno de los elementos clave para la institucionalización es la permanencia a lo largo del tiempo en la membresía de la comisión, ya que la inestabilidad afecta la continuidad de los trabajos y el grado de especialización de los mismos. Un caso notorio de este problema es el Congreso mexicano cuyos miembros estaban legalmente impedidos para la reelección inmediata y ello afecta el desempeño de su sistema de comisiones. Debe señalarse que la permanencia en el sistema de comisiones también puede ser frágil en legislaturas donde hay reelección cuando los miembros no pueden seleccionar por sí mismos la continuidad en las comisiones en donde ya han participado. La estabilidad de las comisiones, entonces, no es sólo por la posibilidad de que un diputado o diputada sea reelecto, sino por la consecuente participación ininterrumpida como parte de una misma comisión en períodos legislativos distintos, así como la duración de la legislatura y el período de membresía en las comisiones.

En el Cuadro 3 se reportan los periodos de duración de cada legislatura y de las comisiones en los países estudiados, con el fin de distinguir aquellos

países donde los periodos son mayores como Paraguay, Argentina, Colombia y Costa Rica, de aquel periodo más corto como se da en el caso de México. Por otro lado, conviene tener en cuenta que los periodos de duración de las comisiones varían de país a país, como ocurre en Paraguay, en donde éstos son de un año hasta los cuatro que se presentan en Costa Rica. Este dato es muy importante debido a que además de las bajas tasas de reelección que suelen presentarse en los países latinoamericanos (México y Costa Rica no tienen reelección inmediata) y en los que sí existe la reelección, la duración de la comisión es menor a la de la propia legislatura, lo que representa un serio obstáculo para la institucionalización de las comisiones temáticas (sea en género, medio ambiente o cualquier otro tema relevante).

CUADRO 3
Periodo de duración de las legislaturas y de las comisiones
en la Cámara de Diputados

<i>País</i>	<i>Duración de la legislatura</i>	<i>Duración de las Comisiones</i>
Argentina	4 años	2 años
Colombia	4 años	2 años
Costa Rica	4 años	4 años
México	3 años	3 años
Paraguay	5 años	1 año

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Alcántara *et al.* (2005).

La forma de integración de las comisiones es el segundo elemento de análisis, ya que en la literatura especializada se señalan cuatro elementos determinantes en la forma de integrar las comisiones al interior de las legislaturas:

1. El tipo de partidos políticos que existen en cada país.
2. El sistema electoral.
3. El grado de institucionalización de las comisiones legislativas.
4. El grado de profesionalización de los legisladores (Alcántara *et al.*, 2005: 269).

A diferencia de algunos sistemas de comisiones altamente institucionalizados en donde el *seniority system* es respetado, en América Latina es más importante el reparto de comisiones por parte de los partidos políticos y la cercanía de los legisladores con sus líderes partidarios. Los partidos políticos

en América Latina son determinantes a la hora de integrar las comisiones, debido a que éstos cuentan con estructuras burocratizadas y centralizadas, lo que impacta de manera significativa en el trabajo legislativo de los asambleístas y en el tipo de intereses que defienden.

Como en toda legislatura, el factor fundamental para su integración es el diseño del sistema electoral. En el caso latinoamericano donde predominan los sistemas electorales con distritos medianos y grandes en su mayoría, se fortalece notoriamente a los partidos políticos. Una situación muy diferente al caso estadounidense, donde los distritos pequeños y la reelección favorecen las candidaturas de los legisladores a nivel individual y en el que cada asambleísta busca satisfacer las demandas de su electorado y de este modo se consolidan candidatos y políticos fuertes (Alcántara *et al.*, 2005).

Los procesos de democratización recientes en América Latina han determinado la baja estabilidad institucional y la escasa regularidad de las comisiones en los países de esta región, en contraposición a los comités estadounidenses que siguen siendo vistos como un modelo de alta institucionalización legislativa.

2. Hallazgos sobre el diseño del sistema de comisiones

2.1. Elección de los miembros y presidencias de comisiones

El mecanismo de integración de las comisiones legislativas varía de un país a otro. La mayoría de las legislaturas definen a los integrantes de sus comisiones mediante la votación del Pleno, aunque a propuesta de los partidos políticos que lo integran. Así sucede en Argentina, Colombia, México y Paraguay. Por su parte, en Costa Rica no es necesario que los miembros de las comisiones sean aprobados por el Pleno, pues basta con la designación por parte del Presidente de la Asamblea (Alcántara *et al.*, 2005: 275). La consecuencia de que la pertenencia a una comisión no es voluntad de los legisladores o que se cuente con un procedimiento estandarizado para otorgar algún privilegio especial para que sea considerada su petición de membresía, concentra poder en los dirigentes de los partidos, quienes a través de la asignación de comisiones garantizan disciplina legislativa. Este mecanismo de otorgamiento de premios y recompensas a la lealtad al partido o a los liderazgos es una práctica que se ha venido institucionalizando en las legislaturas latinoamericanas.

Uno de los elementos fundamentales del proceso de institucionalización de las comisiones es que gocen de autonomía en sus decisiones. Una de

ellas, la decisión más importante, es elegir a su presidente o mesa directiva. La relativa autonomía que gozan algunas comisiones para definir su agenda de trabajo se ve limitada cuando el mecanismo de elección de sus presidentes depende de los actores externos. En los casos analizados, las Comisiones poseen una estructura jerárquica, y por ello cuentan con al menos con una presidencia y secretarías o vocales, además de una partida presupuestal cuyo monto varía de una comisión a otra (Rodríguez Gustá, 2011: 9). Las directivas de las comisiones se eligen de la siguiente manera en los países analizados.

En Argentina, según el artículo 106 del *Reglamento de la H. Cámara de Diputados*, se establece que se elegirán a pluralidad de votos a un presidente, dos vicepresidentes (1ro. y 2do.) y tres secretarios. Por su parte, en Colombia, en el artículo 40 se señala que el presidente y vicepresidente de las comisiones serán elegidos por mayoría, cada uno de forma separada, sin que ambos pertenezcan al mismo partido o movimiento político. En Costa Rica existe uno de los mecanismos que más abona a la institucionalización en lo concerniente a la elección de sus directivas, ya que de acuerdo con el artículo 68 del *Reglamento de la Asamblea Legislativa* (1994) de ese país, el presidente y secretario de la comisión se eligen mediante votación secreta de los miembros de la misma. En México, el artículo 43 de la *Ley Orgánica del Congreso* (LOCGEUM, 2000) señala que la Junta de Coordinación Política designará quienes ejercerán las directivas de las comisiones, tanto al presidente como a los secretarios, en el momento de proponer la integración de las mismas, la propuesta de la Junta de Coordinación deberá tener en cuenta la representación proporcional de los grupos parlamentarios que conforman el pleno, así como la trayectoria y experiencia legislativa de las personas propuestas (Alcántara *et al.*, 2005: 417). Por su parte, en el caso de Paraguay, en el artículo 168 del *Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados*, se puntualiza que las comisiones eligen por mayoría simple a sus presidentes, vicepresidentes y secretarios.

2.2. Membresía y género

El número de miembros de las comisiones es relevante debido a que un elevado número de miembros se podría considerar un obstáculo para la deliberación y el análisis especializado de los temas de su agenda temática. Eso impide la participación de sus miembros y, en consecuencia, se aleja de la profesionalización y se obstaculiza la eficacia legislativa. Por el otro lado, cuando el número de miembros es muy pequeño, entonces es difícil deliberar

abiertamente, incluir las opiniones de las minorías y contar con suficientes miembros para la división del trabajo interno. En los casos estudiados, las comisiones se diferencian también entre los distintos países estudiados por su tamaño, que en este caso se mide por el número de diputados que las componen. Las comisiones pequeñas se presentan en Costa Rica y Paraguay, países donde las comisiones permanentes ordinarias cuentan con 9 miembros y las especiales con 3, 5, 7 ó 9, como sucede en Costa Rica (RAL, Artículo 67). En el caso de Paraguay, las comisiones permanentes cuentan con al menos 6 miembros (RICD, Artículo 138). Argentina, Colombia y México cuentan con comisiones más grandes donde el número de miembros es variable, como se detalla a continuación. Mientras en Argentina el número de miembros en las comisiones permanentes varía entre un mínimo de 15 y un máximo de 41, en Colombia las comisiones permanentes cuentan con 33 integrantes en la comisión primera, 19 en la comisión segunda, 27 en las comisiones tercera y cuarta, 18 en las comisiones quinta y sexta y 19 en la comisión séptima. En México, las comisiones ordinarias están integradas por hasta 30 miembros (Artículo 30 de LOGGEUM) y en el resto de las comisiones el número de miembros es variable (Alcántara *et al.*, 2005: 408).

Para identificar las diferencias entre las comisiones estudiadas en cada país, en el Cuadro 4 se presentan la composición de cada una de ellas entre 2010 y 2014. En el caso mexicano, colombiano y costarricense, las comisiones de Equidad de Género, Pro Equidad de la Mujer y De la Mujer, respectivamente, están compuestas en su totalidad por mujeres. En lo que corresponde a las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales en México, Agro Mar y Ambiente de Colombia y Ambiente de Costa Rica, están conformadas tanto por hombres como por mujeres, pero no necesariamente todos los legisladores eran especialistas en el tema cuando fueron designados miembros de esas comisiones. En Colombia y Costa Rica, dichas comisiones tienen mayorías significativas de hombres en ellas, lo cual guarda relación con las asimetrías en la composición por género en ambas Cámaras de Diputados, ya que en Colombia para la legislatura estudiada, los hombres alcanzaron a ocupar 87% de los curules y las mujeres sólo 12%, mientras que en Costa Rica los hombres alcanzaron 62% de los escaños y las mujeres sólo el 37%.

En los demás casos, las comisiones de Familia, Mujer y Niñez en Argentina, Equidad Social y Género en Paraguay, están conformadas tanto por hombres como por mujeres, aunque primen en su mayoría las legisladoras que los legisladores en ambos casos. Por su parte, en las Comisiones de Recursos Naturales y Conservación del Medio Ambiente Humano de Argentina y Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente en Paraguay, están compuestas mayoritariamente por legisladores varones.

Respecto a las presidencias de las comisiones, en México, Paraguay, Colombia y Costa Rica, todas las de Género están presididas por mujeres; no así en el caso argentino, donde un diputado preside la Comisión de Familia, Mujer y Niñez. Las Comisiones de Medio Ambiente en México, Recursos Naturales en Argentina y de Agro, Mar y Ambiente de Colombia son presididas por mujeres; por su parte, la de Ecología de Paraguay Medio Ambiente de Costa Rica son presididas por varones, como se detalla en el Cuadro 4.

CUADRO 4
Composición de las Comisiones en la Cámara de Diputados y presidencia de las mismas por Género

<i>Legislatura</i>	<i>País</i>	<i>Comisión</i>	<i>Pdte.</i>	<i># mujeres</i>	<i># hombres</i>	<i>% mujeres</i>	<i>% hombres</i>
2012-2015	México	Equidad y Género	M	24	0	100	0
2012-2015	México	Medioambiente y Recursos Naturales	M	15	11	58	42
2011-2013	Argentina	Familia, Mujer y Niñez	H	23	8	74	25
2011-2013	Argentina	Recursos Naturales y Conservación del Medioambiente	M	12	19	38	61
2013-2014	Paraguay	Equidad Social y Género	M	7	2	77	22
2013-2014	Paraguay	Ecología, Recursos Naturales y Medioambiente	H	2	10	16	83
2010-2014	Colombia	Pro Equidad de la Mujer	M	19	0	100	0
2010-2014	Colombia	Agricultura, Mar y Medio Ambiente	M	4	15	22	78
2010-2014	Costa Rica	De la Mujer	M	5	0	100	0
2010-2014	Costa Rica	Medio Ambiente	H	1	8	11	89

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Congresos Nacionales de cada país.

2.3. Tipo de comisiones

Rodríguez Gustá (2011) sostiene que existen dos tipos de comisiones legislativas al interior de los congresos latinoamericanos como en casi todo el mundo:

1. Las comisiones permanentes u ordinarias.

2. Las comisiones temporales o especiales que son creadas con el objetivo de dar tratamiento a asuntos específicos que son disueltas al concluir su cometido.

En las comisiones ordinarias, los legisladores discuten propuestas de ley y deciden respecto a su presentación en los Plenos. Para ello, dictaminan y proponen la aprobación o rechazo de las propuestas que les son sometidas a su consideración. Durante sus reuniones, se producen negociaciones de intereses e ideas en torno a los temas y se generan intercambios con actores y organizaciones sociales y políticas, así como con otros poderes públicos. Marx y Borner (2011) consideran que las comisiones no gozan del mismo reconocimiento, pues unas son “de cabecera”, como las de asuntos hacendarios, presupuesto, economía y otras “blandas”. Esta simple diferenciación es similar a la que se conoce como *prestige committees*, que suelen ser aquellos en los cuales un legislador siente que es recompensado y puede utilizar su membresía a favor de su reelección o alcanzar un mejor estatus político (Mayhew, 1974). Es cierto que hay comisiones más importantes que otras, incluso dentro de las que tienen estatus permanente. No es lo mismo una comisión que revisa cuestiones presupuestales o de asuntos constitucionales, que otra que lleva asuntos con menor impacto o alcance nacional, como pesca o agricultura. Un país cuya economía depende predominantemente de la agricultura, es probable que procure mayor poder a esa comisión que a una de asuntos culturales. Así, en cada contexto y en cada diseño del sistema de comisiones, existen diferencias que permiten comprender el tipo de comisión y su relevancia.

Mientras que en México, Argentina y Paraguay, las Comisiones tienen carácter ordinario, permanente o asesor, respectivamente, en los otros casos como Colombia y Costa Rica son de tipo legal o especial. Aquí llama la atención las diferencias entre las comisiones estudiadas en Colombia y Costa Rica, ya que en ambos países las de Pro Equidad de la Mujer y De la Mujer tienen un rango menor que sus pares de Agro, Mar y Ambiente o Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales.

Las comisiones de género no suelen contar con un estatus de “poderosas” en comparación con las relacionadas con presupuesto, hacienda o justicia. Sin embargo, lo que sí han logrado las comisiones de género es estabilidad en varias legislaturas y se ha consolidado como un órgano que tiene jurisdicción exclusiva en los temas de género. Así, la jurisdicción exclusiva en torno a ciertos temas le otorga la fuerza suficiente para controlar la agenda de un tema.

CUADRO 5
Tipos de Comisiones por legislatura nacional

<i>País</i>	<i>Tipo de Comisión</i>	<i>Comisión estudiada</i>
México	Ordinaria	Equidad y Género
México	Ordinaria	Medio Ambiente y RRNN
Argentina	Permanente	Familia, Mujer y Niñez
Argentina	Permanente	RRNN y Conservación del Ambiente
Paraguay	Asesora	Equidad Social y Género
Paraguay	Asesora	Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente
Colombia	Constitucional	Agro, Mar y Ambiente
Colombia	Legal	Pro Equidad de la Mujer
Costa Rica	Permanente Especial	De la Mujer
Costa Rica	Permanente Ordinaria	Asuntos Agropecuarios y Recursos Naturales

Fuente: Elaboración propia con datos de portales de internet de las Cámaras de Diputados.

En materia de asuntos de género, Rodríguez Gustá¹ señala que existen tres tipos de comisiones:

1. Las *específicas* que dan tratamiento a la condición de las mujeres, a sus derechos y a la igualdad de género.
2. Las *dependientes* de comisiones especializadas en tópicos de política social y/o derechos humanos dedicadas a temas de igualdad de género y mujeres.
3. Las comisiones *con responsabilidades* en áreas sociales, de familia y de derechos con jurisdicción en materia de género, pero que no cuentan con subestructuras específicas para la materia ni están especializadas en ello.

¹ Rodríguez Gustá, 2011, p. 9.

CUADRO 6
Clasificación de las Comisiones de Género

<i>Tipo de Comisión</i>	<i>País</i>
Comisión Específica	Colombia Costa Rica México Paraguay
Comisión con jurisdicción no exclusiva en la materia	Argentina

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Rodríguez Gustá (2011).

2.4. Partido mayoritario y actividad legislativa

Consideramos que un dato adicional relevante para indagar el nivel de institucionalización de las comisiones de género en las legislaturas latinoamericanas –debido al papel central que juegan los partidos políticos en la región–, es conocer si el partido mayoritario en el Pleno también cuenta con el control de la mayoría en las comisiones o si éste se modifica. De la misma forma, resulta importante conocer si el presidente de la comisión es del partido en el gobierno o es de oposición, ya que se asume que si el control de la comisión está en el partido gobernante, entonces la centralidad en sus funciones será a través de la agenda legislativa mayoritaria; mientras que cuando la comisión es controlada por un grupo de oposición, entonces su agenda busca ejercer funciones de control parlamentario, como supervisar el gasto del gobierno en materia de género o medio ambiente o citar a comparecer a funcionarios responsables de la implementación de políticas públicas. En el Cuadro 7 se demuestra que en todas las comisiones, el partido mayoritario es aquel que es Gobierno, salvo la de Medio Ambiente en Argentina, donde la oposición es mayoría, y la de Equidad en Colombia, donde ningún partido tiene mayoría.

CUADRO 7
Partido Mayoritario en cada comisión estudiada

<i>País</i>	<i>Comisión</i>	<i>Partido mayoritario</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Partido de Gobierno</i>	<i>Partido de Oposición</i>
Paraguay	Equidad Social y Género	ANR	56	Sí	
Paraguay	Comisión Medio Ambiente y RRNN	PLRA	42		Sí
Argentina	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Frente para la Victoria	52	Sí	
Argentina	Recursos Naturales y Conservación del Ambiente	Frente para la Victoria	48	Sí	
México	Equidad de Género	PRI	42	Sí	
México	Medio Ambiente y RRNN	PRI	42	Sí	
Colombia	Para la Equidad de la Mujer	Nadie			
Colombia	Agricultura, Mar y Medioambiente	PSUN	32	Sí	
Costa Rica	De la Mujer	PLN	40	Sí	
Costa Rica	Medioambiente	PLN	33	Sí	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los portales de los Poderes Legislativos de cada país.

En esta investigación, la actividad legislativa de las comisiones se refiere al desempeño que tienen de acuerdo a la cantidad de iniciativas presentadas para su estudio, el número de iniciativas aprobadas, el número de rechazadas, el número de pendientes y el porcentaje de aprobadas, rechazadas o pendientes. Cabe señalar que no ha sido posible obtener toda la información sobre la actividad legislativa de las comisiones en virtud de los bajos niveles de accesibilidad y transparencia legislativa en América Latina. Por ello, en el Cuadro 8 se señalan con s/d (sin datos) todos aquellos casos en los que no se obtuvo la información por no encontrarse disponible.

Cuadro 8
Actividad legislativa (Iniciativas presentadas, aprobadas y rechazadas)

Año estudiado	País	Comisión	Iniciativas presentadas	Aprobación	Rechazo	Pendientes	% de Aprobación	% de Rechazo	% Pendiente	Inicio de Estudio
2008-2009	Paraguay	Comisión Equidad Social y Género	45	34	11	0	76	24	0	
2008-2009	Paraguay	Comisión Medio Ambiente y RRNN	14	9	5	0	64	35	0	
2011-2012	Argentina	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	s/d	109	s/d	42				30
2011-2012	Argentina	Recursos Naturales y Conservación del Ambiente	s/d	40	s/d	10				16
2013-2014	México	Equidad de Género	80	35	20	25	44	25	31	
2013-2014	México	Medio Ambiente y RRNN	117	31	37	49	26	32	42	
2012-2013	Colombia	Para la Equidad de la Mujer	s/d	s/d	s/d					
2012-2013	Colombia	Agro, Mar y Ambiente	15	4	7	3	27	47	20	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los Congresos nacionales. Los datos para Costa Rica no están disponibles.

Conclusiones preliminares

Se ha iniciado a partir del supuesto de la necesidad de contar con comisiones especializadas en diversas materias para que las legislaturas afecten los contenidos de la agenda legislativa y, en consecuencia, de la política pública. Hay temas emergentes que no han logrado alcanzar un nivel de consolidación suficiente que le permita tener esa capacidad esperada. Así, no basta con que las legislaturas aprueben la creación de comisiones de temas específicos, sino que resulta necesario que las mismas alcancen altos niveles de especialización y efectividad al interior del Congreso. Por ello, la existencia de comisiones de género (o cualquier otro tema relevante) es condición necesaria para influir en una agenda legislativa temática, pero no es suficiente si las comisiones no se han institucionalizado. A partir de un modelo de observación simple para observar el diseño institucional del sistema de comisiones de las legislaturas latinoamericanas, se puede describir cómo los niveles permanecen muy bajos y, en consecuencia, es reducida su capacidad de influencia en los casos analizados.

La institucionalización legislativa es un lento proceso político mediante el cual las legislaturas van desarrollando capacidades internas que garantizan su independencia, estabilidad e influencia durante los procesos decisorios. En el caso de las de género y medio ambiente en América Latina, ya han iniciado dicho proceso, pero no han logrado consolidarse como agentes transformadores al interior de sus propias legislaturas. Es probable que la escasa institucionalización de las comisiones como las aquí estudiadas, se deba a la temática que no ha sido considerada como crucial en la agenda política. Algunos temas son relativamente jóvenes en la agenda de los partidos e incluso pueden estar ligados a coyunturas críticas o acuerdos y convenciones internacionales. De esta manera, por ejemplo, es común encontrar que la mayor/menor producción de estas comisiones está asociada a sucesos muy específicos que permiten poner a los temas de género o medioambientales momentáneamente en el centro de la agenda.

Las legislaturas en América Latina aquí analizadas cuentan con sistemas de comisiones con bajo nivel de institucionalización, por la escasez de estabilidad en el diseño de las mismas. Las presidencias de comisiones suelen estar definidas por factores externos a la propia comisión y en algunos casos extremos, hasta por agentes externos a la legislatura misma. El número de miembros no parece ser un factor relevante para su bajo nivel de institucionalización, sino la integración misma de la comisión, ya que los legisladores deben integrar más de una comisión y las de género y medio ambiente no suelen estar en las preferencias de los propios legisladores, porque suelen

estar consideradas como de “segundo nivel” no por la relevancia del tema sino por la centralidad que ocupa en la agenda política de los partidos. En su mayoría, las comisiones están controladas por los partidos en el gobierno, y en consecuencia, las comisiones suelen someter su propia agenda a la del Ejecutivo.

El tipo de comisiones como las aquí analizadas suelen ser transitoriamente relevantes; no resultan atractivas y terminan legislando, en muchos casos, asuntos de poco calado que demeritan su importancia. Un indicador que refuerza lo hasta aquí mencionado, es que solo 6.1% de las iniciativas presentadas por las comisiones de género están orientadas a promover la igualdad entre hombres y mujeres y/o la atención de las demandas, derechos y necesidades específicas de las mujeres (ALG, 2011). De cara al futuro, cabe explorar por qué razón en el funcionamiento de los congresos no se incorpora la equidad de género de manera transversal, y específicamente por qué razón a los temas de género/medioambiente no se les presta la importancia que debieran tener en democracias donde se suele reivindicar el importante papel que juegan tanto las mujeres cuanto la preservación del medio ambiente. Algunos organismos internacionales (como la Organización de las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria) se han propuesto impulsar estos dos temas en la agenda de los objetivos para el desarrollo sostenible y han logrado que los congresos nacionales adopten algunas medidas para darle mayor centralidad a estos temas. Sin embargo, el reto es mayúsculo mientras los partidos y sus legisladores no rediseñen sus sistemas de comisiones para dotarles de mayor autonomía de decisión, presupuestal y de mayores capacidades técnicas y políticas.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, Manuel *et al.* (2005), *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- América Latina Genera (2011), *La diversidad en el trabajo legislativo de las mujeres y comisiones legislativas de género, nota número 2*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Archenti, Nélica (2011), “La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región”, Serie *Mujer y Desarrollo*, División Asuntos de Género, Santiago de Chile, CEPAL.
- Archenti, Nélica y María Inés Tula (2007), *Cuotas de género y tipo de lista en América Latina*, disponible en <http://www.scielo.br/pdf/%0D/op/v13n1/v13n1a07.pdf> (Obtenido: 10 de abril, 2008).

- Bareiro, Line y Carmen Echauri (2009), "Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres", *Documento de Trabajo. Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe*, Madrid, PNUD, AECID y UNIFEM.
- Bareiro, Line e Isabel Torres (2009), *Igualdad para una democracia incluyente*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bareiro, Line (2007), "Representación política de las mujeres", *Treatise on Compared Electoral Law in Latin America*, Stockholm, Sweden, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Bareiro, Line, Oscar López, Clyde Soto y Lilian Soto (2004), *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo 54.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Comisiones. Igualdad de Género*. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/integrantes_de_comisionlxii.php?comt=29 [Consulta: 15 de marzo, 2014].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2014), *Comisiones. Medioambiente y Recursos Naturales*. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/integrantes_de_comisionlxii.php?comt=40 [Consulta: 18 de marzo, 2014].
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2010), *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (2014), *Comisiones. Labor*, Disponible en <http://www.hcdn.gob.ar/comisiones/buscador/result.html> [Consulta: 20 de abril, 2014].
- Honorable Cámara de Diputados del Paraguay (2014), *Sistema de Información Legislativa. Tramitación de Proyectos*. Disponible en <http://sil2py.diputados.gov.py/main.pmf> [Consulta: 24 de abril, 2014].
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2000), (LOCGEUM)
- Mattson, Ingvar and Kaare Strom (1995), "Parliamentary Committees", en Herbert Doring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, St Martins.
- Martínez, M.A. y A. Garrido, "Representación de Género y Calidad de la Democracia: la Doble Brecha en América Latina", en *Revista Debates*, vol. 7, núm.1, enero-abril, 2013, pp. 151-173.
- Marx, Jutta y Jutta Borner (2011), *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*, Perú, IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.

- Patterson, Samuel C. (2002), "Foreword", en David M. Olson y W. E. Crowther (eds.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments. Comparative Institutionalization*, Columbus, The Ohio University Press.
- Pitkin, Hanna (1985), *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de 2002, Buenos Aires, Argentina.
- Reglamento de la Asamblea Legislativa, Costa Rica, 1994.
- Reglamento Interno de la Honorable Cámara de Diputados, Paraguay.
- 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*, Políticas que Transforman, Área Práctica de Género, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1994), *Reglamento de la Asamblea Legislativa*, Disponible en www.tsje.go.cr