

Instituciones y desigualdades de género: evaluación comparada de los planes de igualdad en los parlamentos autonómicos españoles

García Mugica, Joana.

Departamento de ciencia política y de la administración (EHU),

email: joana.garcia@ehu.eus

Palabras clave: Parlamentos, Planes de igualdad, Institucionalización feminista, Representación política, Planes de igualdad

1) Introducción: presentación y objetivos

En las últimas décadas, la igualdad de género se ha consolidado como un eje central en el análisis de la calidad democrática, impulsando tanto la investigación académica como las reformas institucionales. La representación política ha experimentado transformaciones significativas, con un aumento de la presencia de mujeres en los parlamentos de muchas democracias. Sin embargo, diversas autoras han advertido sobre el riesgo de equiparar avances descriptivos con cambios institucionales profundos (Celis et al., 2008; Krook & Mackay, 2011). Es decir, la mera presencia de mujeres en las instituciones no garantiza que estas respondan de manera adecuada a las demandas de igualdad de género. Los órganos legislativos siguen funcionando, en muchos casos, bajo normas y estructuras que limitan la participación efectiva de las mujeres (Lovenduski, 2005).

España ofrece un caso especialmente interesante para evaluar estas dinámicas de cambio. En las últimas dos décadas, el país ha experimentado avances en la representación formal de las mujeres tanto a nivel nacional como regional. Las reformas legislativas y las leyes de paridad han contribuido a una distribución relativamente equilibrada en los 17 parlamentos autonómicos. No obstante, cabe preguntarse: ¿hasta qué punto estas instituciones están realmente comprometidas con la igualdad de género, no sólo en términos cuantitativos, sino también en su cultura organizacional, sus políticas y su diseño institucional?

2) Planteamiento teórico-metodológico

El objetivo principal de este estudio es analizar cuantitativa y cualitativamente la integración de la igualdad de género en los parlamentos autonómicos españoles, mediante la elaboración de un índice combinando una visión cuantitativa que abarque el conjunto de las comunidades autónomas. Este objetivo permitirá no solo describir el estado actual de la igualdad de género en las instituciones parlamentarias, sino también identificar factores explicativos y generar propuestas de mejora fundamentadas.

Se construirá el índice del Compromiso de los Parlamentos con la Igualdad de Género (I-CPI) como herramienta comparativa que evalúe el compromiso de los

parlamentos con la igualdad a través de cuatro dimensiones: **presencia, agenda, actores clave y planificación de la igualdad (I-CPI)**.

3) Resultados: principales aportaciones, resultados y conclusiones

El análisis toma como punto de partida uno de los elementos incluidos en el Índice de Parlamentos Sensibles al Género (GSP-I), originalmente aplicado para evaluar el Parlamento Vasco (Elizondo y Silvestre, 2023) y el Congreso de España (Elizondo y Silvestre, 2025). El índice desarrollado en esos estudios operacionaliza cuatro dimensiones clave interrelacionadas de la sensibilidad de género parlamentaria, cada una evaluada en una escala ordinal de tres niveles (bajo, medio, alto):

- Representación Descriptiva (Presencia): El equilibrio numérico entre mujeres y hombres en los escaños legislativos y en los puestos de liderazgo.
- Agenda de Igualdad (Acción Sustantiva): El grado en que las iniciativas legislativas relacionadas con el género están presentes y son prioritarias.
- Actores Críticos (Mecanismos Institucionales): La existencia y el estatus de comisiones u órganos explícitamente dedicados a cuestiones de género, igualdad o feminismo.
- Planificación de la Igualdad (Compromiso Institucional): La presencia y el alcance de planes formales de igualdad dirigidos tanto a cargos electos como al personal.

El objetivo principal de este estudio es analizar cuantitativa y cualitativamente la integración de la igualdad de género en los parlamentos autonómicos españoles. Para ello, se elaborará un índice (basado en el Índice de Parlamentos Sensibles al Género (GSP-I) desarrollado por Elizondo y Silvestre (2023)), combinando una visión cuantitativa de las comunidades autónomas con un análisis cualitativo más profundo, centrado sobre todo en Euskadi, pero no solo. Este objetivo permitirá, además de describir la situación actual de igualdad de género en las instituciones parlamentarias, identificar factores explicativos y generar propuestas fundadas de mejora.

En este estudio realizamos un análisis institucional comparado de los 17 parlamentos autonómicos españoles sumando todas las iniciativas propuestas tanto en esta legislatura como en la anterior.

Cada Parlamento actúa dentro del marco constitucional general español, pero mantiene su autonomía sobre su organización interna, lo que supone un cambio sustancial en los arreglos institucionales y en las prácticas de igualdad de género.

El índice desarrollado en este estudio por Elizondo y Silvestre (2023) (GSP-I) relaciona y operacionaliza cuatro dimensiones de sensibilidad parlamentaria de género, cada una evaluada a escala ordinal de tres niveles (bajo, medio, alto):

- Representación descriptiva (Presencia): Equilibrio numérico de mujeres y hombres en escaños legislativos y puestos de liderazgo.
- Agenda de Género (Acción Sustantiva): Grado de presencia y prioridad de las iniciativas legislativas relacionadas con el género.
- Actores críticos (Mecanismos Institucionales): Existencia y existencia de comisiones u órganos explícitos relacionados con el género, la igualdad o el feminismo.
- Planificación de la igualdad (Compromiso institucional): Presencia y alcance de planes formales de igualdad dirigidos tanto a personas electas como a personal.

Para ello hemos creado una tabla para recoger y agrupar todos los datos:

	REQUISITOS	NIVEL	
1	Presencia paritaria de mujeres y hombres en escaños y órganos de liderazgo (mínimo 40% para cada sexo)	Nivel bajo	Presencia femenina en escaños entre el 40% y el 50%
		Nivel medio	Presencia femenina en asientos superiores al 50%
		Nivel alto	Presidenta mujer y además mujeres más del 50% en escaños o en Junta de Portavoces
2	Identificar la agenda de género, entendida como el número creciente de iniciativas de género tramitadas. Descriptores: Igualdad, Género, Mujer, Machismo, Machista, Violencia	Nivel bajo	Número de iniciativas de género inferiores al X% del total de iniciativas de esta legislatura
		Nivel medio	Iniciativas de género superiores al XX% sobre el total de iniciativas
		Nivel alto	Número de iniciativas de género, más del XX% del total, y con respecto a la legislatura anterior, cada vez mayor
3	Presencia de algún agente crítico que recoja al menos la existencia de una comisión específica en materia de igualdad.	Nivel bajo	Comisión de Igualdad junto con otros temas
		Nivel medio	Existencia de una comisión específica que no haga referencia a "igualdad", "género" o "feminismo", por ejemplo "mujer".
		Nivel alto	Existe una comisión específica que recoge específicamente conceptos como "igualdad", "género" y/o "feminismo". También con temas cercanos como LGTBI
4	Existencia de un plan de igualdad en vigor para su aplicación a representantes y personal de apoyo. El documento debe tener una visión integral de las funciones del Parlamento.	Nivel bajo	Plan de igualdad aplicable exclusivamente al personal del Parlamento (staff)
		Nivel medio	Plan de igualdad aplicable al personal parlamentario y político.
		Nivel alto	Disponer de un plan de igualdad (staff y nivel político) y de una Unidad de Igualdad aplicable a todo el personal del Parlamento

El Índice de Parlamentos Sensibles al Género (I-PSG) es un instrumento metodológico para evaluar la integración de la perspectiva de género en la composición, estructura institucional y producción legislativa de los parlamentos autonómicos. El índice se basa en cuatro condiciones principales que permiten valorar la paridad, la agenda legislativa, los mecanismos institucionales para la igualdad y la existencia de planes estratégicos.

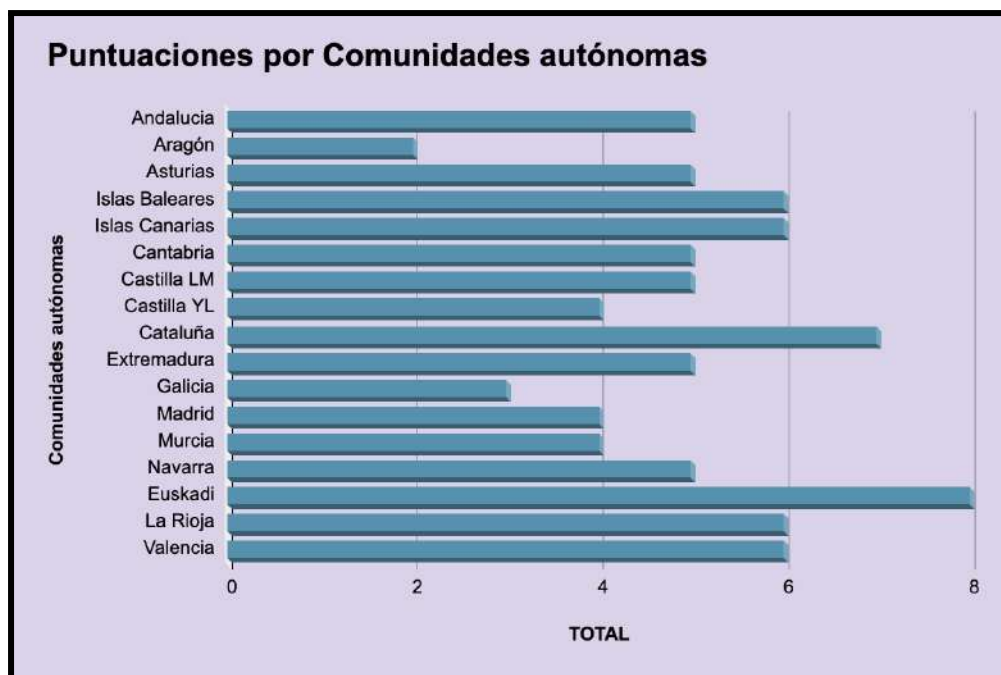
Cada condición tiene tres grados de cumplimiento (bajo, medio y alto) a los que se les otorga 1, 2 o 3 puntos respectivamente. La suma de las puntuaciones de los cuatro requisitos da a cada parlamento un resultado global de al menos 4 puntos (nivel bajo en todos los requisitos) y un máximo de 12 puntos (nivel alto en todos los requisitos).

Por tanto, el requisito 1 hace referencia a la paridad de género y al liderazgo de las mujeres. Este indicador evalúa la presencia femenina en los escaños parlamentarios y en los órganos de dirección de la cámara. Requisito 2 Dentro de la actividad parlamentaria se analiza la proporción de iniciativas relacionadas con la igualdad de género, utilizando como descriptivo palabras clave como igualdad, género, mujer, machismo, machista, violencia. En el requisito 3, esta condición analiza la institucionalización de los órganos parlamentarios que asumen un papel crítico en la incorporación de la perspectiva de género. Finalmente, el requisito 4 se centra en un plan de igualdad aplicable al personal técnico y representantes políticos, con una visión integral de las funciones de la cámara.

El I-CPI establece un sistema de puntuación proporcional al grado de cumplimiento de cada condición: 1 punto (nivel bajo), 2 puntos (nivel medio) y 3 puntos (nivel alto).

La suma de las puntuaciones obtenidas en los cuatro requisitos arroja el valor global del índice para cada parlamento autonómico. En consecuencia, la puntuación máxima alcanzable es de 12 puntos, lo que demuestra que el Parlamento es muy sensible al género, mientras que valores cercanos al mínimo muestran notables carencias en materia de igualdad.

Los datos se recopilaron a través de una combinación de páginas web oficiales de los parlamentos, archivos legislativos e informes institucionales accesibles públicamente. Se contrastó información adicional con artículos académicos y documentos sobre políticas públicas. Una vez realizado el análisis, la tabla queda de la siguiente manera:



En la siguiente tabla se recoge, de momento, la puntuación de todos los datos recogidos, en lugar de la puntuación de la obligación 2. Como se puede observar, las comunidades autónomas que más se acercan a los parlamentos sensibles son Cataluña y

Euskadi con 7 y 8 puntos.

Las puntuaciones desglosadas quedarían de la siguiente manera:

1. Tabla: Suma de las puntuaciones					
PARLAMENTOS	1 Requisito	2.Requisito	3. Requisito	4. Requisito	Total
Andalucía	1		3	1	5
Aragón	1		1	0	2
Asturias	1		1	3	5
Islas Baleares	2		1	3	6
Islas Canarias	1		3	2	6
Cantabria	2		3	0	5
Castilla LM	1		3	1	5
Castilla YL	1		3	0	4
Cataluña	1		3	3	7
Extremadura	3		1	1	5
Galicia	2		1	0	3
Madrid	1		2	1	4
Murcia	1		1	2	4

1. Tabla: Suma de las puntuaciones					
Navarra	0		3	2	5
Euskadi	3		3	2	8
La Rioja	3		3	0	6
Valencia	2		3	1	6

Autora: Elaboración propia

El análisis comparado de los parlamentos autonómicos a partir del Índice de Parlamentos Sensibles al Género (I-CPI) muestra diferencias significativas entre las distintas comunidades. A continuación se presentan los resultados de cada condición, indicando los parlamentos con mejor y peor actividad.

En el requisito 1, que mide la presencia equilibrada de mujeres en escaños y órganos de liderazgo, la puntuación más alta (3 puntos) es la obtenida por Euskadi, La Rioja y Extremadura, con una presencia mayoritaria de mujeres en la presidencia y parlamentos de mujeres. La menor puntuación ha correspondido a Navarra, que no ha obtenido el mínimo del 40% de representación equilibrada y sólo ha registrado una mujer de siete en la Junta de Portavoces. La mayoría de los parlamentos están en un nivel bajo (1 punto) y los porcentajes de mujeres oscilan entre el 40% y el 50%, el cupo legal.

En cuanto al requisito 3, hablamos de un agente crítico como son las comisiones de igualdad.

En este caso, un amplio grupo parlamentario ha alcanzado el máximo nivel, incluyendo País Vasco, Navarra, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias y La Rioja, todos ellos con comisiones de igualdad expresamente designadas como tales, mientras que Galicia, Asturias, Baleares, Andalucía y Aragón obtienen puntuaciones bajas. Sólo tienen comisiones que abordan la igualdad junto a otras cuestiones, lo que les limita su capacidad de especialización.

Evalúa la existencia de planes de igualdad aplicables al personal y representantes políticos en el requisito 4. Asturias, Baleares, Cataluña y Canarias destacan por tener planes integrales de igualdad junto a unidades de igualdad.

Menor puntuación Aragón, Cantabria, Castilla y León, Galicia y La Rioja no tienen planes en vigor en el momento del análisis.

Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas completas se insertarán al final del texto siguiendo el orden alfabético de los/as autores/as, y salvo en el caso de libros, indicarán las páginas inicial y final. Su estructura debe ser la siguiente:

Libros:

Krook, M. L., & Mackay, F. (Eds.). (2011). *Gender, politics and institutions: Towards a feminist institutionalism*. Palgrave Macmillan.

Lovenduski, J. (2005). *Feminizing politics*. Polity Press.

Palmieri, S. (2011). *Gender-sensitive parliaments: A global review of good practice*. Inter-Parliamentary Union.
<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2011-12/gender-sensitive-parliaments>

Artículo de Revista:

Childs, Sarah y Sonia Palmieri (2020). A primer for parliamentary action: Gender-sensitive responses to COVID-19. UN Women. Commonwealth Parliamentary Association, CPA (2001). Gender-Sensitizing

Elizondo, A., & Silvestre, M. (2023). "Gender-Sensitive Parliaments: An Evidence-Based Case Study of the Basque Parliament." *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 184: 47–64. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.184.47>

Elizondo, Arantxa (2004). "La participación política de las mujeres en Euskadi: datos y reflexiones", *Revista Feminismo/s*, nº 3, pp. 75-88.

Elizondo, Arantxa y Eva Martínez (1997). "Women in politics: are they really concerned about equality? an essay on the Basque political system", *European Journal of Women Studies*, Vol. 4, nº 4, pp. 451-472.

Capítulo de un libro:

Carroll, S. J. (2002). Representing women: Women state legislators as agents of policy-related change. In S. J. Thomas & C. Wilcox (Eds.), *Women and elective office: Past, present, and future* (pp. 161–175). Oxford University Press.

Celis, K., Childs, S., Kantola, J., & Krook, M. L. (2008). Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44(2), 99–110.
<https://doi.org/10.1080/00344890802079573>

Childs, Sarah y Krook, Mona Lena (2009). "Analyzing women's substantive representation: From critical mass to critical actors". *Government and Opposition*, 44 (2), 125-145.

Celis, K., Childs, S., Kantola, J., & Krook, M. L. (2008). Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44(2), 99–110.
<https://doi.org/10.1080/00344890802079573>

Diz Otero, Isabel y Marta Irene Lois González (2012) ¿Han conquistado las mujeres el poder político?: un análisis de su representación política en las instituciones autonómicas. Madrid: Catarata.

Dodson, D. L. (2006). The impact of women in Congress. In S. Thomas & C. Wilcox (Eds.), *Women and elective office: Past, present, and future* (2nd ed., pp. 187–200). Oxford University Press.

