AGENDA DE GÉNERO Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES. APUNTES DE LA DISCUSIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA

Lorena Vázquez Correa

lorena.iij@comunidad.unam.mx

Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM

Eje temático:

Género, Diversidad, Juventudes y Violencias

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019".

Resumen

El objetivo de esta ponencia es hacer una revisión de la discusión teórico-metodológica sobre la relación entre la representación política de las mujeres y la promoción de iniciativas legislativas en materia de género. El texto se estructura en tres partes. En la primera se aborda la literatura sobre qué es la representación sustantiva y cómo medirla, en la segunda se revisan los estudios sobre la agenda de género (los intereses de las mujeres) y, finalmente, se hace un balance sobre las ventajas y desventajas de cada categorización, a fin de proponer una diferente que considere el comportamiento de toda la legislatura (hombres y mujeres) en relación con la legislación aprobada en materia de género.

Palabras clave: Representación sustantiva; agenda de género; igualdad sustantiva; desigualdad estructural, parlamentos con perspectiva de género.

Agenda de género y representación sustantiva de las mujeres. Apuntes de la discusión teórico-metodológica

En las últimas décadas, el número de mujeres electas en los legislativos de América Latina se ha incrementado significativamente. En 1995, el porcentaje promedio de mujeres en las legislaturas o parlamentos nacionales era del 12 por ciento, mientras que en la actualidad asciende a cerca del 28,8 por ciento (CEPAL, 2017; IPU, 2017). Este incremento en la presencia de las mujeres en las instancias de representación legislativa ha motivado una serie de cuestionamientos: qué propuestas legislativas realizan las mujeres una vez que ocupan los cargos de elección popular; su comportamiento político difiere del de los hombres, si es así, en qué difieren; la presencia de las mujeres en las instituciones incrementa la atención del Congreso sobre los temas de género y, de manera más general, cuáles son los efectos de las representación política de las mujeres en las democracias. Todas estas preguntas, refieren, sin embargo, a cómo sucede la representación sustantiva de las mujeres más allá de su sola presencia en dichos espacios de poder (lo que supone la representación descriptiva).

Se entiende por representación sustantiva a la manera en la que los representantes actúan y toman decisiones, la cual tiene la característica de ser un “actuar por otros”, en beneficio del representado o teniendo en cuenta sus intereses. Desde esta perspectiva, la actividad de representar debe ser definida en términos de qué hace el representante y cómo lo hace, qué proyectos propone, qué temas defiende, qué propuestas son aprobadas y cuáles no (Pitkin 1985; Phillips 1995). En cambio, la representación descriptiva es “hacer presente lo que está ausente mediante una semejanza o imagen”, depende de las características y experiencia del representante, de lo que es; “el representante no actúa por otros, sino que los sustituye en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos” (Pitkin 1985). La actividad del representante es proveer información sobre las opiniones de los electores; hacerlos presentes, hacerlos oír; de ahí la importancia de la composición de los cuerpos representativos, ya que la presencia de los representantes hará, a su vez, presente a los representados.

En el marco de estas consideraciones, la presente ponencia tiene como objetivo hacer una revisión de la discusión teórico-metodológica sobre la relación entre la representación política de las mujeres y la aprobación de iniciativas legislativas de la agenda de género. Las preguntas que se intentan responder son de tipo analítico-conceptual: en qué medida un mayor número de mujeres en los legislativos (representación descriptiva) supone la defensa de los intereses y demandas de género (representación sustantiva), qué indicadores permiten operacionalizar los conceptos de “representación sustantiva” y “agenda de género” para medir, desde una perspectiva comparada, el nivel de representación sustantiva en las legislaturas, qué temas incluye una agenda legislativa de género, cuáles son las condiciones que hacen que algunas legislaturas tengan éxito al impulsar agendas de género, y, en general, cuáles son los efectos de la representación política de las mujeres en las democracias modernas.

Se argumenta que la difusión de las cuotas de género y paridad es una instancia de un proceso autorreproductivo amplificador y exhibe una retroalimentación positiva (Falletti y Mahoney, 2016). Desde esta perspectiva, las cuotas de género y la paridad constitucional indujeron una serie de eventos subsecuentes que movieron el proceso de la inclusión de mujeres en espacios de toma de decisión en una dirección particular, de manera que se expandió, aumentó, fortaleció y, en general, mejoró. Es decir, las cuotas y paridad desencadenaron una serie de acciones por parte de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales), organizaciones de la sociedad civil (*Red de Mujeres en Plural* A. C.) y legisladoras de diferentes grupos parlamentarios, quienes continuaron el proceso de inclusión de mujeres en los espacios de toma de decisiones en la misma dirección, logrando legislaturas paritarias y la promoción de iniciativas legislativas relativas a la ampliación e los derechos de las mujeres, como la reforma constitucional de 2019 por la que se modificó la Constitución para adoptar la paridad transversal en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), y organismos autónomos, como mecanismo para garantizar la inclusión de mujeres en espacios de toma de decisión en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Así, el proceso de difusión de la paridad no permaneció estable, sino que creció y se volvió más prominente como resultado de los mecanismos autoamplificadores (Falletti y Mahoney, 2016), los cuales se identifican en la aprobación de lineamientos de paridad horizontal y vertical por parte de las autoridades administrativas, la adopción de la paridad en los ayuntamientos derivado de interpretaciones jurisdiccionales del principio constitucional de paridad, la aprobación de la paridad en la integración final del Poder Legislativo local (en algunas entidades federativas), así como el incremento del número de iniciativas presentadas y aprobadas referentes a la ampliación de derechos de las mujeres.

En suma, se argumenta que abordar la representación de las mujeres como un proceso de inclusión en los espacios de poder permitirá comprender cómo es la representación sustantiva de este sector de la población, es decir, qué hacen las mujeres una vez que ocupan dichos espacios y cómo logran que sus iniciativas sean aprobadas. El texto se estructura en tres partes, en la primera se aborda la literatura sobre qué es la representación sustantiva y cómo medirla, en la segunda se abordan los estudios sobre la agenda de género (los intereses de las mujeres) y, finalmente, se lleva a cabo un balance sobre las ventajas y desventajas de cada categorización, a fin de proponer una diferente que considere el comportamiento de toda la legislatura (hombres y mujeres) en relación con legislación aprobada de la agenda de género.

I. Diferentes abordajes sobre la representación sustantiva de las mujeres

En la literatura académica hay diferentes posturas sobre cómo definir y operacionalizar la representación sustantiva de las mujeres (Shapiro 1981, Mansdridge 1999, Celis *et al.,* 2008, Franceschet y Piscopo 2008, Zarenberg 2009, Guzmán y Prieto 2014, Celis 2009, Cerna 2015, Cerna 2017, Barnes 2018, Gustá y Madera 2013, García 2019, Allik 2016). Algunos se enfocan en los resultados de la representación (cambios políticos) (Zarenberg 2009; Guzmán y Prieto 2014,); otros en el proceso (acciones de individuos o colectivos) (Franceschet y Piscopo 2008; Piscopo 2014); y otros sugieren modelos integrales de la representación (Schwindt-Bayer 2010; 2018). Quienes asumen que ésta es un *proceso* (acciones) se centran

en analizar el comportamiento y las actitudes de las y los legisladores en relación con los intereses de las mujeres e investigan si las diferencias de género cambian las actitudes y las actividades de los legisladores hacia los tópicos representados en las cámaras. Estos estudios han encontrado diferencias en el comportamiento legislativo de los hombres respecto de las mujeres (Franceschet y Piscopo 2008; Rodríguez y Madera 2015).

Los teóricos que entienden la representación sustantiva como un *resultado* suponen que las mujeres legisladoras actúan para cambiar las dinámicas y procesos políticos. Se enfocan en observar los cambios en las políticas, por ejemplo, reduciendo la discriminación por sexo en la política, o adoptando legislación favorable a las mujeres (Dahlerup 2006; Franceschet y Piscopo 2008; Rodríguez y Madera 2015). Estas investigaciones concluyen que la representación descriptiva no ha empoderado a las mujeres como actores políticos, ni ha transformado significativamente la política pública (Rodríguez y Madera 2015, Gustá y Madera 2013, García 2019, Cerna 2017, Zarenberg 2009). El problema con esta perspectiva, así como la enfocada en el proceso, consiste en que "las actitudes y creencias de los legisladores no se traducen automáticamente en acciones, y las acciones no se traducen mecánicamente en cambios en la política", pues debemos considerar que la intención de los legisladores de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional (Franceschet y Piscopo 2008; Schwindt-Bayer 2010).

Por otro lado, aproximaciones comprehensivas de la representación sustantiva sugieren una operacionalización basada en cuatro dimensiones del concepto: formal, descriptiva, sustantiva y simbólica, así como las relaciones entre éstas. El modelo se integrada por cuatro áreas (Schwindt-Bayer 2010; 2018):

1) **Preferencias políticas:** refiere a las opiniones y creencias de los legisladores sobre el proceso de representación y su rol en éste. Esto incluye la manera en que el legislador interpreta las prioridades de sus electores, así como las temáticas preferidas para desarrollar su trabajo legislativo.

2) **Trabajo legislativo (policy making process):** es el proceso que incluye las iniciativas que el legislador presenta o suscribe, así como su participación para la aprobación de leyes durante las discusiones en el Pleno y las comisiones.
3) **Comisiones y órganos de dirección:** refiere a la posición que los legisladores ocupan en las Cámaras y comisiones ordinarias.
4) **Trabajo en el distrito electoral (home style):** es el trabajo político que realizan los legisladores con sus electores o representados, por lo que generalmente se lleva a cabo en los distritos de origen, más que en la sede del órgano legislativo. Esto incluye trabajo social, tiempo que el legislador pasa en el distrito, atención a foros de discusión, participación en actividades organizadas por sectores especiales, discursos en público y entrevistas en prensa.

Algunas de las áreas del modelo integral de representación son de percepción y otras de comportamiento político, pues asumen que no sólo es relevante identificar qué hacen los legisladores sino como los perciben los representantes. Las preferencias políticas refieren a la primera, mientras el trabajo legislativo, comisiones y órganos de dirección y trabajo en el distrito electoral pertenecen a la segunda. Las actitudes de los legisladores se pueden traducir en comportamiento y ayudan a determinar qué tipo de iniciativas presenta, qué temas promueve en los debates legislativos, qué comisiones ocupa y con quién interactúa en su distrito. Sin embargo, el comportamiento legislativo no siempre es reflejo de las actitudes del legislador (creencias, conocimiento, valoraciones) debido a las restricciones producidas por el contexto político, tales como el grupo parlamentario, partido político, experiencia legislativa, coyuntura política, presiones de los electores o las reglas formales del proceso legislativo. Por ejemplo, un legislador puede estar convencido de la relevancia política del tema de relaciones exteriores, pero podría no ser parte de la comisión respectiva por no tener el suficiente peso político para presidirla o integrarla.

En relación con la representación política de las mujeres, Schwindt-Bayer sostiene que su estudio requiere examinar qué legisladores representan a las mujeres y sus intereses, en comparación con aquellos que representan temas que conciernen a otros grupos del electorado. Para ello, se requiere distinguir cuáles son los temas de las mujeres y qué los distingue de otros tipos de temas políticos.

En suma, las diferentes perspectivas de la representación sustantiva coinciden en un elemento, a saber, que su estudio implica analizar el trabajo legislativo específico que realizan, ya sea durante el proceso de representación, o a partir de los resultados, o en su conjunto. Una manera en la que se ha observado la participación de las mujeres en la labor legislativa es a partir de las iniciativas que presentan y que aprueban, esto es, la promoción de la agenda de género.

II. Los estudios sobre la agenda de género. ¿Qué son los intereses de las mujeres?

Un elemento por considerar es la relación entre el incremento de las mujeres en los órganos legislativos y la introducción de una agenda legislativa de género (IPU, 2011, Cerna 2017, Cerna, *et al.,* 2018, García, 2019). ¿Qué están haciendo los congresos, como instituciones, para alentar y promover la igualdad de género? ¿qué es una agenda legislativa de género? ¿ésta es diferente de la agenda por la igualdad sustantiva? ¿qué gama de temas pertenecen a una agenda legislativa de género? ¿qué factores contribuyen a que las legislaturas aprueben iniciativas en materia de igualdad de género? Estas interrogantes son relevantes teórica y metodológicamente para determinar sobre qué iniciativas se medirá el éxito de las legisladoras para hacer avanzar sus propuestas, y, por tanto, para llevar a cabo la representación sustantiva de los intereses de las mujeres.

Los intereses de las mujeres refieren a los temas que emergen a partir de la histórica discriminación de este sector de la población y los problemas que esto ha producido (Mansbridge 2005; Schwindt-Bayer 2010). Esta perspectiva se opone a una postura llamada “esencialista” que clasifica a las mujeres como un grupo con intereses identificables que están esperando ser representados. Asumir que las mujeres

tienen intereses comunes implica que “los miembros de ciertos grupos tienen una identidad esencial que comparten todos los miembros de ese grupo y de la que otros no pueden ser parte” (Mansbridge 1999: 637; Young 2000; Weldon 2002; Mansbridge 2005). La crítica que se hace al esencialismo es que refuerza la idea de que las mujeres son diferentes a los hombres y que son un grupo homogéneo que puede ser clasificado como un grupo de interés (Schwindt-Bayer 2010). Esta investigación se inserta en los estudios empíricos que asumen que las diferencias entre los hombres y las mujeres no son “naturales”, sino socialmente construidas, y las mujeres tienen un conjunto de identidades como las que emergen de la raza, grupo étnico, religión, ideología, entre otras, que pueden ser incluso simultáneas con la identidad de género (Weldon 2006; Schwindt-Bayer 2010).

Desde esta perspectiva más empírica un asunto a discusión es la definición, sistematización y clasificación de los intereses de las mujeres. Más allá de determinarlos *a priori*, investigaciones anteriores asumen que no es posible establecer un conjunto homogéneo y claramente delimitado de intereses de las mujeres, por lo que reconstruyen un concepto contextual e históricamente localizado. Así, los intereses de las mujeres” son aquellos que representan las mujeres cuando llegan a los espacios de poder, es decir, el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan, los temas que priorizan en su agenda, y a partir de ello, infieren qué intereses representan (Guzmán y Prieto, 2014: 15).

Esta postura relativista supone que los intereses de las mujeres en un país, en un tiempo determinado, tal como es definido por una mujer, podría no ser el mismo en otro país, en otro tiempo, o para otra mujer. De ahí que identifican los intereses de las mujeres inductivamente a partir del contexto político: analizan la opinión pública sobre el tema, documenta qué temas promueven las organizaciones de mujeres y los movimientos sociales o entrevistan a mujeres académicas y legisladoras para conocer su punto de vista sobre cuáles serían los temas de una agenda de género (Celis *et al.,* 2008; Zetterberg 2009, Schwindt-Bayer 2010, Guzmán y Prieto, 2014:14; Cerna, 2017; Cerna *et al.,* 2018).

Otra propuesta de corte comparativista plantea una categorización tripartita de temas políticos: de igualdad para las mujeres, sociales y “de hombres” (Schwindt-Bayer 2010). La primera categoría (*temas para la igualdad*) está relacionada con la desigualdad de género que concierne a causas feministas como los derechos de las mujeres, discriminación, acoso sexual, acceso de las mujeres a la educación y al mercado laboral formal, y salud reproductiva. La gama de temas que entran en esta categoría son: derechos reproductivos, políticas de divorcio; igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los ámbitos de educación, empleo, salario, reclutamiento, propiedad y herencia, matrimonio, movilidad, cuotas de género y paridad, licencia familiar y médica (maternidad, lactancia, entre otras), guarderías, violencia familiar, agresiones sexuales, violencia contra las mujeres, salud reproductiva, entre otras, y tienen en común que buscan mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de las mujeres (Beckwith y Cowell-Meyers 2007: 556; Schwindt-Bayer 2010: 14).

La segunda categoría es sobre *temas sociales* y refiere a los temas que tradicionalmente han sido considerados “dominados por las mujeres” (del hogar o la esfera privada) y se derivan de los roles tradicionales de ser mujeres, como cuidadoras y amas de casa. Los elementos que incluyen esta categoría son relativos a la niñez y familia, educación, salud, bienestar social y medio ambiente. Por ejemplo, crear nuevas escuelas, reformas educativas, mejorar servicios de salud, vivienda popular, apoyos a adultos mayores y políticas de protección al medio ambiente. La tercera categoría, *temas de hombres*, se deriva de los roles tradicionales de género de los hombres como proveedores y jefes del hogar, dominantes de la esfera pública, por lo que incluye temas de economía, agricultura, empleo, políticas fiscales y relaciones exteriores.

Esta investigación busca insertarse en los estudios comparativistas de la agenda de género, por lo que se argumenta que la clasificación referida previamente es conveniente por varias razones. Primero, porque supone que no necesariamente todas las mujeres se identifican con la agenda de género ni la promueven, pero en general es más probable que ellas, en comparación con los hombres, reconozcan

la histórica subordinación de las mujeres y los temas que surgen a partir de esto. Segundo, la clasificación toma en cuenta el contexto político sin dejar de ser comparable con investigaciones previas en la materia. Tercero, distingue entre temas de igualdad y temas "feminizados"[1] (sociales). Además, sistematizar los temas de la categoría de temas para la igualdad, para dos legislaturas en cada entidad federativa mexicana (64 legislaturas de 3 años cada una), no desbordaría los alcances de esta investigación si se analizan a la luz de las iniciativas aprobadas, que, en general, no son universo tan grande como el de iniciativas presentadas.

Otras propuestas de operacionalización de la representación sustantiva sostienen que ésta debería examinarse en función de la agenda de derechos humanos de mujeres establecida por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), el instrumento internacional considerado la Carta Magna de las mujeres. Desde esta perspectiva, las recomendaciones legislativas para América Latina estuvieron centradas en los siguientes ejes: violencia contra las mujeres, trata y tráfico de mujeres y niñas, explotación sexual y prostitución, igualdad en las relaciones laborales y autonomía económica, salud de la mujer y derechos sexuales y reproductivos, relaciones de familia y participación política de las mujeres. En suma, proponen once categorías, agrupadas en cinco grandes áreas temáticas (Cuadro 1) (Baldez 2012; Zub Centeno y Bareiro 2009).

Cuadro 1. Leyes con lenguaje de derechos humanos, sancionadas por temas y categorías en 18 países de América Latina (2007-2012)

Tema	Categorías	Leyes por categoría
Violencia contra las mujeres	Violencia contra mujeres y niñas	44
	Trata de personas	20
Igualdad y no discriminación	Igualdad y no discriminación	17
	Participación y representación en el ámbito político y público	26
	Igualdad en el matrimonio y las relaciones de familia	17
Autonomía económica	Conciliación y/o cuidado	17
	Igualdad en las relaciones laborales	11
	Políticas sociales	14

[1] Aquellos temas que tradicionalmente se asocian a las mujeres.

Institucionalidad de género	Presupuestos sensibles al género	15
	Institucionalidad de género	9
Derechos sexuales y reproductivos	Derechos sexuales y reproductivos	9
Total		199

Fuente: Tomado de Baldez 2012.

En la literatura se distingue entre *feminización de la agenda política* (cuando se articulan las perspectivas y temas favorables a las mujeres) y *feminización de la legislación* (cuando la legislación ha sido efectivamente transformada). Esta perspectiva advierte que es posible feminizar la agenda legislativa, aunque el contexto institucional no permita determinar su efectividad, por ello, sostienen que las investigaciones sobre el tema deberían observar no sólo los casos de éxito de algunas propuestas de ley, sino también los factores que propiciaron el fallo de otras. Una apropiada y acotada selección de temas de la agenda a observar permitiría identificar tanto las iniciativas que se presentan (aunque no se dictaminen o no se discutan en el Pleno), como las que logran aprobarse (Childs 2006).

Los estudios empíricos sobre la representación de las mujeres han mostrado que las legisladoras son las principales protagonistas de prácticas locales y regionales relacionadas con la agenda de derechos de mujeres (Zaremberg, 2009, Martínez y Garrido (2013:166). Estos estudios sostienen que, a mayor presencia de mujeres en los órganos legislativos, mayor aprobación de medidas, programas y leyes con orientación de género. Para mostrarlo, elaboran una base de datos sobre las leyes aprobadas que consideran parte de una agenda de género.[2] Los temas a que refieren son los siguientes:

- Violencia familiar y contra las mujeres
- Derechos políticos de las mujeres
- Reformas laborales sobre cupo sindical femenino, despido discriminatorio, incentivos para el empleo femenino y estímulos al empleo estable
- Reforma penal contra delitos sobre la integridad sexual

[2] No diferencian entre “agenda de género” y la “agenda por la igualdad.”

- Contra la Discriminación
- Igualdad entre Mujeres y Hombres
- Trata de Personas
- Presupuesto anual destinado a políticas de igualdad

La clasificación anterior permitió concluir que, en México se observaron dos cambios relevantes a partir del incremento de mujeres en los órganos legislativos. El primero fue el crecimiento del presupuesto anual orientado a políticas públicas de género y, el segundo, fue un efecto de difusión en la adopción de iniciativas de mejora de la representación legislativa femenina (cuotas de género) a nivel local (CEAMEG, 2009: 11). Otro estudio que categoriza la agenda de género es el de Zaremberg (2009), donde muestra que la legislación de cuotas constituye un elemento necesario, aunque no suficiente para impulsar una mayor representación sustantiva.

Cuadro 2. Categorización de iniciativas con perspectiva de género

Tipo de iniciativa	Iniciativas que:	Temas
Claramente de género	a) el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos mencionados como igualdad de trato entre hombres y mujeres ante ley, b) una acción afirmativa histórica y claramente planteada también por los movimientos de mujeres y/o feminista y c) una propuesta para incorporar un contenido de género de manera transversal en la corriente principal de políticas.	1) incorporación de la perspectiva de género como eje conductor de los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo en la administración pública federal, 2) impulso de un marco jurídico nacional, acorde con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos para las mujeres y los niños, 3) fomento a la igualdad de oportunidades económicas entre hombres y mujeres a través de la promoción de medidas programáticas de carácter afirmativo desde una perspectiva de género, 4) promover el desarrollo de proceso y políticas públicas sensibles a las condiciones de género en la pobreza, 5) fomento en todos los espacios de la sociedad una educación que promueva el aprecio por la diversidad, la tolerancia y el respeto a las diferencias de género, 6) eliminación de desigualdades que impiden a las mujeres alcanzar una salud integral, 7) prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, 8) garantizar a las mujeres el acceso y la plena participación en las estructuras de poder y toma de decisiones, en igualdad de condiciones que los hombres,

	9) fomentar una imagen de las mujeres equilibrada, respetuosa de las diferencias y sin estereotipos en los ámbitos culturales, deportivos y en los medios de comunicación.
Levemente de género	a) incorporan vagamente a las mujeres o al género en su contenido, b) que lo hacen desde una perspectiva asistencial que no se propone ni el logro de igualdad de trato ni una acción afirmativa ni transversal para solucionar una desigualdad o c) que incorporan un contenido de género ambiguamente junto con un contenido sesgado en ese sentido
Diversidad sexual	Iniciativas que proponen un reconocimiento de derechos y demandas relacionadas con la diversidad de identidades sexuales
Con sesgos de género	Iniciativas con un claro sesgo de género (por ejemplo, iniciativas contrarias al aborto o que reproducían el rol tradicional de las mujeres dentro de la familia).

Fuente: Zaremberg 2009

La categorización de Zaremberg (2009) permitió identificar que las iniciativas que afrontan temas controvertidos (como los de salud sexual y reproductiva) defendidos históricamente por el movimiento feminista, aún representan un porcentaje menor del total de iniciativas presentadas. La preeminencia ha estado puesta en las propuestas para institucionalizar la perspectiva de género en la administración pública, para combatir la violencia contra las mujeres y para evitar discriminación laboral por causas de género. Asimismo, advierte sobre las dificultades para incorporar contenidos de género en discusiones económico-laborales, lo que incluye la ausencia de una visión acabada del problema en torno a las necesidades de conciliación entre el mundo reproductivo y productivo. Por su parte, Cerna (2017) sugiere la siguiente tipología para analizar las iniciativas sensibles al género:

Cuadro 3. Categorización de iniciativas sensibles al género

Tipo de iniciativa	Tema
Propuestas universales	Iniciativas que buscan promover derechos con una perspectiva de género para toda la población o un importante sector de la y/o una transversalización de género en las políticas púbicas
Propuestas sectoriales	Iniciativas que buscan ampliar derechos con una perspectiva de género para segmentos reducidos de la población
Propuestas pro-igualdad	Iniciativas que buscas la igualdad de género en su propuesta de ley
Con sesgo de género	Propuestas legislativas que contienen un sesgo de género en su contenido

Fuente: Cerna 2017.

Desde otra perspectiva, se argumenta que es necesario explorar una “agenda de investigación alternativa” por dos razones. En primer lugar, porque la hipótesis que establece un vínculo lineal entre la presencia de legisladoras (representación descriptiva) y la representación sustantiva de mujeres no da cuenta de que las representantes impulsan iniciativas de igualdad independientemente de su presencia numérica. La evidencia empírica muestra que, incluso cuando hay un reducido número de legisladoras nacionales (por debajo de 30 por ciento), también proponen, activamente, iniciativas en esta materia (Hormazábal 2010; Htun 2002; Johnson 2006). Por el contrario, un elevado número de legisladoras no necesariamente está vinculado con una mayor tasa de aprobación de iniciativas de mujeres (Htun, Lacalle y Micozzi 2013). Además, no todas las legisladoras se identifican con una agenda de género, y si lo hacen, no lo hacen unánimemente para la amplia agenda de derechos (Htun y Powell 2006). En consecuencia, algunos estudios admiten la necesidad de estudiar las acciones colectivas de aquellas legisladoras interesadas en apuntalar temas de igualdad de género, a fin de comprender mejor los procesos de construcción de agenda y las iniciativas efectivamente aprobadas (actores críticos) (Johnson 2014).

Esta perspectiva teórica permite apuntalar el número de leyes aprobadas (o reformas) promovidas por una o varias legisladoras como un indicador que puede dar cuenta del trabajo legislativo. En este tenor se construyó el *índice de éxito legislativo*, que mide el porcentaje de iniciativas de ley aprobadas respecto del número total de iniciativas presentadas por las y los senadores (Guzmán y Prieto, 2014: 59). Una virtud del Índice de éxito legislativo es que diferencia entre los “Proyectos de ley respaldado por la senadora”: proyecto de su autoría, y, “Proyecto de ley defendido por la senadora”: iniciativas de autoría de la senadora (Guzmán y Prieto: 74). En esta ponencia se considera que esta distinción es acertada y pertinente porque permite valorar de manera más acertada el trabajo legislativo de

las mujeres, así como las prácticas políticas que les permiten tener mayor éxito legislativo.

III. Consideraciones finales: Balance sobre las ventajas y desventajas de cada categorización

La revisión bibliográfica muestra diferentes discusiones que no se pueden evadir al hablar de la representación sustantiva de las mujeres. Un tema prioritario es cómo operacionalizar el concepto de representación sustantiva de las mujeres. Por ejemplo, Piscopo (2014: 8) propone que sea a partir de las iniciativas presentadas, puesto que éstas reflejan los intereses de los legisladores En cambio, las iniciativas aprobadas te reflejan los intereses de la legislatura, sobre la cual influye las negociaciones políticas y las prioridades de los partidos. Sin embargo, en esta investigación se argumenta que, si bien las iniciativas presentadas son un indicador de los intereses de los legisladores, la medición de la representación sustantiva debe ser sobre las iniciativas aprobadas, pues de esta manera se aprecia que la representación no solo tiene que ver con el número de proyectos que cada legislador presenta individual o en colaboración con otros, sino con su contenido y la posibilidad de generar consensos para su apoyo. Como el cabildeo, negociaciones, etcétera.

Más que un aporte conceptual sobre la representación política, esta investigación aporta metodológica y empíricamente a la sistematización de los intereses que representan las legisladoras una vez que ocupan el cargo, al documentar cuál es el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan y, de esa manera, identificar cuáles son los temas que priorizan en su agenda de trabajo, y, por tanto, qué intereses representan (Guzmán y Prieto, 2014). De ahí que este trabajo se sume a investigaciones que se preguntan cuáles son los intereses que realmente representan las mujeres cuando llegan a las legislaturas.

Otro aspecto por discutir es si únicamente se analiza el comportamiento de las mujeres o también el de los hombres (Guzmán y Prieto, 2014). Al respecto, en esta investigación se argumenta que, al estudiar las iniciativas aprobadas indirectamente

se está analizando el comportamiento de toda la legislatura, hombres y mujeres, y, a partir de ello se busca identificar qué factores institucionales, actitudinales, jurídicos contribuyen para que haya un cambio en la legislación favorable a las mujeres. Además, trabajar con legislación aprobada permitirá profundizar el análisis tanto cuantitativa como cualitativamente. Si bien, se pierde la posibilidad de comparar la agenda legislativa de los hombres con la de las mujeres, se gana profundidad en el análisis sobre cómo es de hecho la representación de las mujeres en las legislaturas locales. Por esta razón, se propone hacer un análisis de legislaturas concluidas: una antes de la adopción de la aplicación de la paridad por primera vez y una después.

Un elemento más del debate sobre la representación política de las mujeres refiere a si las mujeres pueden y deben representar los intereses de las mujeres cuando acceden a los cargos de poder. Frente a esto, hay quienes sostienen que la representación de las mujeres no es posible porque sus intereses son difusos y plurales (algunos de ellos antagónicos), porque no se debe suponer un deber político hacia las mujeres para representar a otras mujeres, como no lo hay hacia los hombres, o porque la inclusión política de sectores históricamente subrepresentados como las mujeres debe ser una categoría separada de la representación política (Guzmán y Prieto, 2014: 20). En contraparte, hay quien sostiene que el sexo del representante puede influir en la manera en la que actúa, de ahí que una mujer puede representar mejor que un hombre los intereses de las mujeres, pues su experiencia vital hace que la representación de los intereses de las mujeres sea más integral (Guzmán y Prieto, 2014: 24).

Investigaciones previas se han preguntado qué temas legislativos deben promover las mujeres (Cerna*, et al.* 2019: 46), si deben legislar temas de género, temas únicamente sobre mujeres, temas que favorezcan a las mujeres (leyes progresistas o feministas), o participar en todos los temas (Cerna*, et al.,* 2019, Celis et al., 2008, Rodríguez y Madera 2013, Piscopo 2014, Cerna, 2015). En esta ponencia se argumenta que una manera de enfrentar el problema es inferir inductivamente cómo es la representación de las mujeres, es decir, qué temas de hecho presentan las

mujeres en las legislaturas, por lo que se considera que una división *a priori* de temas por género no aporta a la discusión más allá de apoyar en la sistematización de la información. En cambio, si la pregunta de investigación fuera cómo influyen las mujeres en la agenda legislativa, cobraría relevancia investigar qué iniciativas presentan y discutir el tema de la construcción y control de agenda en los Congresos (López, 2011).

Consideraciones finales

En esta ponencia se mostró que la representación sustantiva hace referencia a tres elementos fundamentales: primero, se trata de resultados, actos concretos, no intenciones, ni actitudes. En el caso concreto de la representación sustantiva de las mujeres, esto quiere decir que los y las legisladores "actúen por los intereses de las mujeres", lo cual se puede llevar a cabo de múltiples maneras: a través del respaldo o promoción de leyes que sean favorables para las mujeres, la introducción de los intereses de estas en los debates legislativos, la inclusión de la perspectiva de género en medidas legislativas que no tengan una relación directa o explícita con los intereses de las mujeres o la ampliación de la agenda legislativa a través del lobby. En segundo lugar, los resultados de las acciones de los representantes deben ser del interés de los representados. En el caso de la representación sustantiva de las mujeres esto implica poner en el centro de las acciones de las y los legisladores los intereses de las mujeres. Por último, los representantes deben ser sensibles frente a los intereses de las representadas (Celis 2009).

Discutir si la presencia de mujeres en el Poder legislativo ha implicado alguna diferencia en la legislación y las políticas públicas en torno a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género, supone comparar las diferencias o semejanzas en el comportamiento de los legisladores hombres y mujeres; excluye la posibilidad de que las legisladoras prioricen temas económicos, de seguridad, relaciones internaciones o de otra índole; no considera que la agenda de éstas puede estar asociada a problemáticas específicas de su electorado, partido u origen territorial; no diferencia entre la promoción de leyes y la aprobación de éstas, y; equipara

injustificadamente la “agenda de género” con la promoción de leyes favorables a las mujeres. Además, en la literatura se encontró que la institucionalización de las bancadas de mujeres puede ser vista como una condición importante para potenciar el trabajo a favor de los intereses de las mujeres (Prieto y Guzmán 2013; Guzmán y Prieto 2014: 44-45, Marx *et al.,* 2007). En suma, el estudio de la representación sustantiva implica necesariamente analizar las leyes aprobadas, a fin de identificar cuál es la agenda legislativa exitosa de las legisladoras, y, por tanto, que intereses representaron exitosamente, más allá si son de género o no, para así estar en posibilidad de responder a las interrogantes sobre cómo es la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas y por qué en algunos congresos hay más representación sustantiva que en otros.

Referencias

ARCHENTI y TULA, 2007, “Cuotas de género y tipo de lista en América Latina”, Opinión Pública 13, No. 1, pp. 185-218.

ARCHENTI, Nélida, 2014, “Women’s Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and New Directions”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2), pp. 15-35.

BARREIRO, Line, LÓPEZ, Oscar, SOTO, Clyde y SOTO, Lilian, 2004, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina,* Serie Mujer y Desarrollo, núm. 54, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina.

BECKWITH, Karen y COWELL-MEYERS, Kimberly, 2007, “Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women’s Political Representation”, *Perspectives on Politics* 5 (3), pp. 553–565.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfranco*,* 2005, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, decimocuarta edición, México.

CAMINOTTI, Mariana, 2016, “Cuotas de género y paridad en América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado” en FREIDENBERG, Flavia y MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde (eds.), Reformas a las Organizaciones de Partido Políticos en América Latina (1978-2015), Lima, PUCP, OEA, SAAP e IIJ-UNAM, pp. 183-203.

CASAS, Ernesto, 2009, “Representación política y participación ciudadana en las democracias”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LI, núm. 205, UNAM.

CEAMEG, 2009, Avances en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados con relación al presupuesto público para la igualdad de género. México: Cámara de Diputados.

CERNA, Sarah Patricia, 2017, *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México, pp. 1-195.

CHILDS, Sarah, 2006, “The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women.” European Journal of Women’s Studies 13 (1): 7–21.

D’ANGELO, Natalia y REYNOSO, Diego, 2006, “La diversidad de las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres” en *Política y gobierno*, Vol. XIII, núm. 2, CIDE, México.

DAHLERUP, Drude y FREIDENVALL, Lenita, 2005, “Quotas as a ‘Fast Track’ to Equal Representation for Women”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7(1), pp. 26-48.

DAHLERUP, Drude, 2006, ‘The Story of the Theory of Critical Mass’, *Politics & Gender*, 2:4, pp. 511–22.

FALLETI, Tulia y MAHONEY, James, 2016, “El método secuencial comparado”, en Revista SAAP. Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, vol. 10, núm. 2, noviembre, 2016, pp. 187-220 Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, Argentina.

FRANCESCHET, Susan y PISCOPO, Jennifer, 2008, “Gender Quotas and Women´s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender* 4 (3): 393-425.

FRANCESCHET, Susan, Mona Lena KROOK y Jennifer PISCOPO, 2012, *The impact of gender quotas,* Nueva York, Oxford University Press.

FRANCESCHET, Susan; PISCOPO, Jennifer, 2008, Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina. Politics & Gender, Cambridge, v. 4, n. 3, p. 393425, set.

FREIDENBERG, Flavia (ed.), 2017, *La representación política de las mujeres en México,* México, IIJ-UNAM, INE.

GARCÍA Guitián, 2001, “Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 111.

GURZA, L., Adrián, 2017, “Más allá de la paradoja en Pitkin. Por una concepción dual de la representación”, *Andamios: Revista de Investigación Social*, vol. 14 (35): pp. 1-35.

GUZMÁN Rodríguez, Diana y PRIETO, 2014, Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010),* Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá.

HEATH, Roseanna Michelle, SHWINDT-BAYER, Leslie A., TAYLOR-ROBINSON, Michelle, 2005, Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science*, Houston, v. 49, n. 2, p. 420-436.

HELD, David, 1987, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel.

HELD, David, 1991, *Modelos de democracia*, Madrid, Alianza.

HINOJOSA, Magda, 2012, *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press.

HTUN, Mala y JONES, Mark P., 2002, "Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women´s Leadership in Latin America", en CRAKE, Nikki y MOLINEUX, Maxine (eds.), Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America, Basingstoke, Palgrave McMillian, pp. 32-56.

HTUN, Mala y Powell Timothy, 2006, "Gender, Parties and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress", *Latin America Politics and Society*, 48 (4), 83-104.

HTUN, Mala, 2002, "Mujeres y poder político en Latinoamérica", en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, IDEA Internacional, Suecia.

JOHNSON, Niki, 2014, "La bancada femenina en Uruguay: Un "actor crítico" para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento", *América Latina Hoy*, 66, pp. 145-165.

KANTER, Rosabeth, 1977, "Some Effects of Proportion on Group Life: Skewed Sex Rations and Response to Token Women", *American Journal of Sociology*, 82 (5), pp. 965-990.

KROOK, Mona Lena, 2009, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide.* Oxford: Oxford University Press.

MACAULAY, Fiona, 2005, "Judicialising and (de)Criminalising Domestic Violence in Latin America", *Social Policy and Society*, 5(1), pp. 103-114.

MARTÍNEZ, Antonia; GARRIDO, Antonio, 2010, “De la política de la presencia a la política de la diferencia: Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay).” *Documentos CIDOB*, Barcelona, n. 32.

MARX, Jutta, Borner Jutta y Caminotti Mariana, 2007, *Las legisladoras: Cupos de género y Politica en Argentina y Brasil*, Siglo XXI, Buenos Aires.

MILL, John Stuart, 2001, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza.

MILL, John Stuart, 2001, *Consideraciones sobre el Gobierno Representativo*, Madrid, Alianza.

OSBORN, Tracy L., 2012, *How Women Represent Women. Political Parties, Gender and Representation in the State Legislatures*, Oxford University Press, Nueva York.

PALMA, Esperanza y Abraham CHIMAL, 2012, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México” en Revista Mexicana de Estudios Electorales, Vol. 11 (julio), pp. 53-78. México, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

PEÑA MOLINA, Blanca Olivia, 2014. “Cuota de género y paridad. La protección de los derechos políticos de las mujeres en México”, Ponencia presentada en el Foro Internacional “Mujeres, política y democracia. Rompiendo los techos de cristal en América Latina”, Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 23-28 de marzo.

PHILLIPS, Anne, 1995, *The Politics of Presence,* Oxford, Clarendon Press.

PHILLIPS, Anne, 1996, “La política de la presencia: la reforma de la representación política”, en García S. y Lukes S., Ciudadanía, justicia social, identidad y participación, Siglo XXI, España, pp. 235-256.

PISCOPO, Jennifer M., 2016, “Democracy as gender balance: the shift from quotas to parity in Latin America”, Politics, Groups, and Identities, vol. 4, núm. 2, pp. 214-239.

PISCOPO, Jennifer M., 2017, “Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules”, en Georgina WAYLEN (ed.), Gender and Informal Institutions, Nueva York, Rowman and Littlefield, pp. 137-160.

PITKIN, Hanna, 1985, *El concepto de representación política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 1-289.

RAZAVI Shara, 2008, “Políticas públicas y perspectiva de género: políticas laborales y género, balance en el contexto mundial”, en Zaremberg Gisela (coord.) Políticas sociales y género. Los problemas sociales y metodológicos, México, FLACSO.

RODRÍGUEZ, Luis V., 2013, “La representación substantiva de las mujeres en el Congreso Colombiano de 1998 al 2012: Una visión más allá del número total de legisladoras”, *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, 21, Universidad de los Andes, 21.

RODRÍGUEZ, Luis V., 2013, “La representación substantiva de las mujeres en el Congreso Colombiano de 1998 al 2012: Una visión más allá del número total de legisladoras”, *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, 21, Universidad de los Andes, 21.

SARTORI, Giovanni, 2005, “En defensa de la representación política”, en Miguel Carbonell (comp.), Democracia y representación: un debate contemporáneo, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A., 2010, *Political Power and Women´s Representation in Latin America,* Nueva York, Oxford University Press.

SCHWINDT-BAYER, Leslie A., 2018, *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.

SCHWINDT-BAYER, Leslie y MISHLER, William, 2005, “An Integrated Model of Women’s Representation.” *The Journal of Politics*, 67 (2), pp. 407-428.

TREMBLAY, Manon, y REJEAN Pelletier, 2003, "Feminist women in Canadian politics: A group ideologically divided?" Atlantis 1 (28): 80-90.

YOUNG, Iris, 2000, *Inclusion and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.

ZAREMBERG, Gisela, 2009, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en

Karina Ansolabehere, Daniela Cerva. *Género y Derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 77-120.

ZETTERBERG, Pär, 2007, "Gender Quotas and Political Effectiveness. Women's Experiences in Mexican State Legislatures", *Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops*, Helsinki, mayo 7-12 2007, Uppsala University, Sweden, pp. 1-37.

ZUB CENTENO, Marcella y BAREIRO, Line, 2009, "Recomendaciones Legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos", en Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y El Caribe, Madrid.