

# **Girando el enfoque de la representación sustantiva: la agenda legislativa y el campo organizacional en derechos humanos de mujeres en América Latina**

Avance de investigación en curso

Grupo de trabajo Número 11 - “Género, desigualdad y ciudadanía”.

Ana Laura Rodríguez Gustá y Nancy Madera<sup>1</sup>

## **RESUMEN**

Con la llegada de un mayor número de mujeres al Poder Legislativo, varios estudios han indagado en qué legislan y cómo legislan las mujeres. Este artículo es un avance de una investigación en curso sobre las dinámicas institucionales de la representación sustantiva de derechos humanos de mujeres en la región. En esta ponencia, nuestro objetivo es revisar las investigaciones sobre la representación sustantiva en el Poder Legislativo, prestando atención a las estrategias analíticas y a los principales hallazgos empíricos. Con base a una crítica informada de esta literatura, adherimos a un marco interpretativo más propiamente sociológico – recuperando los conceptos de campo institucional de género y prácticas políticas -- de la representación sustantiva de derechos humanos de mujeres.

### **1. Introducción**

En la región, las mujeres actualmente gozan del derecho a elegir sus gobernantes y a ser electas para órganos representativos del Estado. En el Poder Legislativo tienen una presencia creciente (representación descriptiva), un fenómeno acompañado por la adopción de cuotas electorales por sexo en varios países y más recientemente por los criterios de paridad en Ecuador, Bolivia y Costa Rica (Archenti, 2011). Con la llegada de un mayor número de mujeres al Poder Legislativo, varios estudios han indagado en qué legislan y cómo legislan las mujeres.

En tal dirección, se ha investigado la representación sustantiva de mujeres, es decir, si las legisladoras presentan proyectos que favorezcan los derechos de las mujeres, si estos proyectos resultan aprobados y cómo trabajan en las comisiones que integran. Actualmente existe un abundante *corpus* de estas investigaciones en los países de la región que, más allá de algunas excepciones (Htun y Power, 2006), han mostrado que las mujeres han introducido una agenda en materia de igualdad de género en el Poder Legislativo nacional.

A pesar de los avances, algunas investigadoras en género y política proponen un nuevo abordaje para entender mejor de qué se trata, efectivamente, el proceso de representación sustantiva de mujeres. Para Mackay (2008), es preciso arribar a concepciones ‘densas’ (*‘thick’ conceptions*) respecto de quiénes dicen representar a las mujeres, dónde tiene lugar dicha representación, por qué ocurre y cómo se produce. Celis *et al.* (2008) y Celis (2012), entre otras, conciben la representación sustantiva de mujeres como un proceso político de negociaciones y conflictos, donde pueden observarse prácticas de responsabilización (*responsiveness*) por parte de las legisladoras y de construcción de canales con las organizaciones de mujeres y feministas. Estas consideraciones traen importantes consecuencias sobre la conceptualización de la agenda de género y la forma de aproximarnos al proceso legislativo que supone la deliberación y la interpretación de necesidades y su traducción en derechos.

---

<sup>1</sup> Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Esta investigación cuenta con el apoyo del Consejo de Investigaciones Científico Técnica (CONICET) de Argentina.

Este artículo es un avance de una investigación en curso sobre las dinámicas institucionales de la representación sustantiva de derechos humanos de mujeres en la región. La investigación supone una revisión crítica de la literatura existente y la sistematización empírica de un conjunto de indicadores que dan carne a un marco teórico propiamente sociológico para dar cuenta del fenómeno. En esta ponencia, nuestro objetivo es revisar las investigaciones sobre la representación sustantiva de los intereses y derechos de mujeres en América Latina, prestando atención a los abordajes y estrategias analíticas de los diversos trabajos para resumir los principales hallazgos empíricos. Con base a una crítica informada de esta literatura, es que propondremos un marco interpretativo más propiamente sociológico – recuperando los conceptos de campo institucional de género y prácticas políticas -- de la representación sustantiva de derechos humanos de mujeres.

## **2. Panorama de los trabajos empíricos: estrategias conceptuales y metodológicas y hallazgos empíricos principales**

Este apartado examina un conjunto de investigaciones según los siguientes criterios: 1) preguntas de investigación, 2) unidades de análisis y 3) definiciones adoptadas de representación sustantiva. Posteriormente presentamos los hallazgos empíricos organizados en tres categorías: a) estudio de opiniones, b) estudio de iniciativas y c) estudio de leyes aprobadas (“resultados de política”).

### **2.1. La construcción del objeto de estudio**

#### ***Preguntas de investigación empleadas***

En su aplicación a estudios de América Latina y el Caribe, a pesar de la referencia común al el concepto de representación sustantiva, las preguntas de investigación son parecidas pero diferentes. Los interrogantes más corrientes son: ¿la representación sustantiva sucede cuando se presentan proyectos de ley o cuando se sancionan leyes que defienden derecho so intereses de mujeres? ¿Qué temas están presentes predominantemente en las iniciativas destinadas al avance de la mujer y la equidad de género? ¿Cuántos y cuáles de esos temas han sido impulsados por mujeres y cuántos por hombres? ¿Influye la pertenencia e ideología partidaria? ¿Cuál es la producción de las legisladoras? ¿Se concentran en algunas temáticas en particular? ¿Cuál es la efectividad de las legisladoras, es decir, la tasa de aprobación de sus iniciativas vinculadas con género? ¿Cuál es la tasa de aprobación de las iniciativas presentadas por legisladoras?

No han sido objeto de indagación empírica otras preguntas que sí se asumen como manifestación del fenómeno de la representación sustantiva: ¿Es representación sustantiva la movilización de la opinión pública y la generación de espacios específicos de discusión de estas temáticas como foros legislativos? ¿Es representación sustantiva la conformación de grupos legislativos basados en identidades de género?

Algunos estudios conciben la representación sustantiva como un proceso de articulación de intereses y *advocacy* de termas de mujeres, y otros como un resultado concreto y tangible (*outcomes*) en leyes y políticas. Pero no ha habido investigaciones empíricas enmarcadas específicamente en las discusiones de representación sustantiva que interroguen cómo los procesos de articulación entre legisladoras y organizaciones de mujeres producen agendas de género en el Congreso y cómo se espejan, finalmente, esas agendas en políticas públicas. Esto es una sorprendente omisión dada la abundante literatura de la región sobre organizaciones de mujeres y agendas públicas de género (Véase Guzmán, 2001 por un trabajo clásico).

### ***Unidad de análisis***

La mayoría de los estudios relevados están centrados en individuos: importa qué es lo que hacen (y dicen) las legisladoras y se compara su comportamiento, opiniones y actuación con los legisladores a partir de promedios grupales. Los trabajos de representación sustantiva revisados, más allá de que apelen a evidencia cualitativa, comúnmente emplean mediciones de diferencias por sexo.

Sin negar que el nivel individual es fundamental, es necesario también un enfoque que aborde el debate y la agregación de intereses como procesos sociales que trascienden a los individuos o que implica mirarlos en el marco de entramados de relaciones. Aún más, los estudios toman al Poder Legislativo como una unidad autocontenida conformada por partidos políticos con representación mientras que sería conveniente visualizar a esta institución como un nodo dentro de un *campo institucional* que supone, entre otras prácticas políticas, la incidencia de las organizaciones de mujeres y el movimiento feminista.

En menor medida, hay trabajos sobre las acciones colectivas de legisladoras como lo ejemplifican los estudios sobre bancadas femeninas o grupos parlamentarios de mujeres (Araujo y Salem, 2010; Johnson, 2006; Rodríguez Gustá, 2011). Asimismo, en el marco de los análisis los lugares que ocupan las legisladoras en la institución, se toma una unidad de un nivel más agregado (como las comisiones de equidad de género y las unidades técnicas) (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Rodríguez Gustá, 2011; Marx y Borner, 2011). Macaulay (2005 y 2000) ha indagado el surgimiento y funcionamiento de la bancada femenina en el Congreso Federal de Brasil. Johnson (2006) tiene varias investigaciones de la bancada en el Parlamento uruguayo. En suma, en nuestra opinión, estos trabajos permiten preguntarse por *dimensiones colectivas* que son necesarias para examinar las prácticas políticas de conjuntos amplios de actores a fin de avanzar agendas de derechos humanos de mujeres.

### ***Definiciones***

La definición de la representación sustantiva no es unívoca ni, por cierto, sus indicadores empíricos y mediciones específicas. Mientras que algunos trabajos abordan la representación sustantiva como preferencias, actitudes y acciones individuales de las legisladoras, en otros esta representación es la aprobación concreta de medidas de políticas de igualdad de género. Como veremos, se admite que la *traducción* entre presencia de mujeres y agenda de igualdad de género es contingente a otros factores como el entorno político, las características de los partidos y la propia estructura de oportunidades del Poder Legislativo.

Ahora bien, cómo se ha operacionalizado el concepto de representación sustantiva es más complicado y aparece relacionado con el debate de si las mujeres son un grupo homogéneo y si es posible hablar de “intereses” de mujeres sin reconocer sus diversidades y diferentes posiciones. Con todo, y dado que no es posible zanjar este debate, sí es posible estudiar empíricamente iniciativas y leyes que atañen a derechos humanos de mujeres, en respuesta a situaciones de desventaja social de las mujeres sin asumir una comunión de intereses.

En tanto *proceso*, la representación sustantiva implica “actuar en nombre” de las mujeres mediante la presentación de iniciativas, incorporar la perspectiva de género en los debates parlamentarios, vincularse con redes de mujeres dentro y fuera del Congreso, etc. (Franceschdet y Piscopo, 2008). Estas acciones no necesariamente se traducen en medidas aprobadas por el Poder Legislativo.

De todas formas, en términos generales, los estudios convergen en mostrar que las mujeres tienen una agenda legislativa diferente a la de los hombres. En este sentido, los hallazgos empíricos de

la región son análogos a los identificados en Estados Unidos y países escandinavos donde fueron realizados los estudios iniciales de representación sustantiva.

## 2.2. Los hallazgos principales

### *Estudio de opiniones*

Schwindt-Bayer (2003), en una encuesta de opinión a legisladores y legisladoras en Argentina, Costa Rica y Colombia, encontró diferencias por sexo en la visión acerca de la igualdad de género. Ambos sexos opinaron que la igualdad de género es una prioridad legislativa importante. En términos de los debates en el recinto, hombres y mujeres participaron a la par, dieron discursos y presentaciones públicas, y fueron a ceremonias y conferencias. En otros trabajos, esta misma autora (2006, 2010) ha identificado que las legisladoras parecen desarrollar su trabajo en nombre de votantes que serían mujeres, participar en reuniones convocadas por grupos de mujeres, introducir en los debates temas vinculados con la igualdad de género y elaborar propuestas en esta línea temática, en mayor proporción que los hombres.

Htun y Power (2006) indagan las *percepciones* de legisladores y legisladoras federales de Brasil en la 51 legislatura (1999/2003), recopiladas mediante una encuesta<sup>2</sup>. Mediante un análisis multivariado, donde las variables son posiciones respecto de cuatro temáticas de igualdad de géneros, los autores encuentran que la pertenencia partidaria es más importante que el sexo. La única excepción es la opinión a favor de cuotas por sexo en las ramas ejecutivas y judiciales, un tema en el cual las legisladoras muestran una mayor disposición que sus pares masculinos (neto de ideología partidaria). En particular, las agendas feministas en temas de aborto y derechos de las personas gay encuentran apoyo entre quienes integran partidos de izquierda y centro izquierda lo cual anula diferencias entre hombres y mujeres.

### *Iniciativas legislativas*

Tomando al Congreso de la Nación Argentina, Franceschet y Piscopo (2008), indagaron las iniciativas legislativas entre 1998 y 2007 (además de 54 entrevistas en profundidad a legisladoras entre 2005/2006), encontraron que las legisladoras nacionales efectivamente presentaron una mayor cantidad de iniciativas en materia de igualdad de género que sus colegas masculinos.

Schwindt-Bayer (2003) – en el mencionado estudio de tres países -- identificó que las mujeres eran más proclives que los hombres a introducir propuestas para promover mayor igualdad de género (1,5% de las iniciativas de legisladores tenían que ver con la temática mientras este guarismo ascendía a un 6% entre legisladoras). La autora no identificó diferencias por sexo en otras temáticas sociales como educación, salud, pobreza, vivienda y medio ambiente.

Jones (1997) realizó uno de los primeros estudios de representación sustantiva, al menos en forma cuantitativa y sistemática, en América Latina al tomar la Cámara de Diputados de Argentina (1993/1994). Las iniciativas son un indicador de las prioridades de políticas de diputadas y diputados. Al momento del estudio, la Cámara tenía un 14% de mujeres<sup>3</sup>. Las prioridades en materia de derechos

<sup>2</sup> La encuesta fue administrada por el Centro Feminista de Estudios y Asesoría (CFEMEA), una ONG que realiza *advocacy* en derechos de mujeres en el Congreso, en el año 1999. De los 594 integrantes del Congreso, 281 no contestaron y fueron todos del sexo masculino.

<sup>3</sup> Este estudio solamente seleccionó aquellas iniciativas orientadas a producir cambios en las políticas públicas y la legislación (*policy bills*), dejando a un lado iniciativas conmemorativas, de valor simbólico o de reconocimiento a un particular (*microlevel bills*).

de mujeres e infancia/familia se diferenciaron notoriamente según se tratara de diputadas o diputados (pero ello no ocurrió para otras áreas temáticas como salud pública, educación, bienestar social y medio ambiente). Las diputadas presentaron más iniciativas en estas dos materias que los diputados, incluso tomando en cuenta la edad, la pertenencia partidaria y su antigüedad como legisladores/as. Más específicamente, a pesar de que en ese momento las diputadas eran un 14% de la Cámara baja, presentaron un 78% de las iniciativas en derechos de mujeres y un 38% del total de iniciativas existentes en infancia/familia.

Tomando al caso de Honduras, un congreso unicameral, Taylor-Robinson y Health (2003) estudian las iniciativas de ley presentadas en dos períodos (1990/93 y 1994/97). Las autoras muestran que a pesar de que las legisladoras son “tokens” (su presencia es menor a un 10% en ambos momentos) estas no se desentenden de los temas de derechos humanos de mujeres. Por el contrario, la mayoría de las iniciativas en derechos humanos de mujeres son presentadas por ellas<sup>4</sup>. Es decir, a pesar de su escasa presencia numérica (9,5% y 7% en ambos períodos respectivamente), las legisladoras están comprometidas con una agenda de igualdad de género y, más aún, también se mostraron activas presentando iniciativas en otras áreas, por lo que no quedaron encapsuladas en esta temática<sup>5</sup>.

### ***El análisis del contenido de las iniciativas***

El estudio de Taylor-Robinson y Health (2003) tiene una virtud adicional que es la de examinar la naturaleza de la iniciativa y determinar si la misma tiene consecuencias en las políticas públicas o son “honorarias” (con valor simbólico) o incluso clientelares. Su estudio cuantitativo muestra que no hay diferencias por sexo y que el bajo número de legisladoras no las hace menos proclive que sus pares masculinos a presentar iniciativas en asuntos concretos de políticas públicas. Como argumentan las autoras, las legisladoras, no obstante su escasa presencia, realizan presentando iniciativas sustantivas y no hay diferencia con los legisladores en este punto.

Zaremborg (2009) ofrece un análisis de 253 iniciativas de género presentadas en el Congreso de México en cuatro legislaturas, desde 1997 a 2008 inclusive<sup>6</sup>. La virtud del trabajo es una mirada más afinada al contenido de las iniciativas por lo que la autora construyó cuatro categorías: a) iniciativas “claramente de género”, b) iniciativas que “incorporan vagamente a las mujeres o al género en su contenido”, c) iniciativas de diversidad de identidades sexuales e d) iniciativas con claro “sesgo” negativo de género (como por ejemplo iniciativas contrarias al aborto o que reproducen un papel tradicional de las mujeres en la familia).

Hay varios hallazgos significativos. En primer término, la enorme mayoría de las iniciativas (un 71% de ellas) correspondía a temas propiamente de igualdad de género y derechos humanos de mujeres y un 4% a una visión tradicional. En principio, cuando se trata de iniciativas de género, la “buena noticia” es que las legisladoras adoptarían un enfoque de derechos y de igualdad entre mujeres y hombres. Con todo, al poner en contexto el número de iniciativas de este orden en el total de las iniciativas presentadas en las legislaturas, estas son únicamente un 2.4% del total de las medidas presentadas para su consideración en el recinto. Correctamente, la autora concluye que esto “da una idea del tamaño del esfuerzo que resta para propiciar un mayor protagonismo en el marco general del

<sup>4</sup> En el período 1990/1993, un 50% de las iniciativas en derechos humanos de mujeres fue presentado por legisladoras y en el período siguiente examinado (1994/1995) fue un 100%.

<sup>5</sup> Un hallazgo análogo lo presenta Johnson (2006) para Uruguay.

<sup>6</sup> La autora extra 253 iniciativas vinculadas con temas de situación de mujeres, género, igualdad, equidad o discriminación de género, diversidad sexual y familia de un universo de 7494 iniciativas correspondiente a cuatro legislaturas: Legislatura LVII (1997/2000), LVIII (2000/2003), LIX (2003/2006) y LX (2006/2009).

trabajo legislativo” (Zaremborg, 2009: 102). En otras palabras, emerge una agenda propiamente de género pero la misma no logra enraizarse en la totalidad de las iniciativas legislativas.

En segundo término, Zaremborg (2009) indaga en qué consisten las iniciativas de derechos humanos de mujeres e identifica que predominan cuestiones vinculadas con igualdad de trato en el mercado de trabajo y otras con la institucionalidad de género mientras que los temas controversiales como salud sexual y reproductiva son numéricamente marginales. Es decir, en la agenda hay una magra presencia de iniciativas que expandan la autonomía física de las mujeres en el plano de la sexualidad.

En tercer lugar, la autora muestra que los partidos ubicados en el espectro de la izquierda tienden a defender de manera más pronunciada las temáticas de género mientras que quienes pertenecen a partidos de derecha prácticamente no presentaron iniciativas con este enfoque (pero sí con sesgo negativo de género, ya que al PAN le corresponde un 70% de las mismas). El PRD (identificado con la izquierda) fue el único que presentó iniciativas en diversidad sexual. En cuarto lugar, la mayoría de las iniciativas son presentadas por legisladoras con la excepción de diversidad sexual donde solamente los legisladores presentaron iniciativas<sup>7</sup>.

En suma, los estudios muestran que una mayor proporción de legisladoras está asociada a la introducción de temáticas vinculadas a los derechos de mujeres tales como la violencia de género, la salud sexual y reproductiva, el acoso sexual y otros temas que atañen derechos sociales y derechos de minorías (Franceschet y Piscopo, 2008). Hay, de alguna forma, una suerte de “reconocimiento de mandato” de impulsar medidas vinculadas con la igualdad de género (Htun y Piscopo, 2010). Una limitante de las investigaciones de representación sustantiva como proceso es que se indagan, primordialmente, al análisis de las *iniciativas de ley* presentadas mientras que el fenómeno supone un conjunto más amplio de comportamientos y actividades individuales y colectivas.

### ***Más allá de las iniciativas: debates***

Una importante excepción es el estudio de Johnson (2006). Con base en estadísticas descriptivas de la actuación parlamentaria en el Uruguay entre 2000 y 2004, la autora emplea cuatro categorías para examinar el comportamiento de legisladoras y legisladores: exposiciones escritas, exposiciones verbales, pedidos de informe y proyectos de ley. Las legisladoras exceden, ampliamente, el número de exposiciones escritas, pedidos de informe y proyectos de ley en comparación con sus pares masculinos, por lo cual es significativa su productividad general. Al cruzar esta información por temática, las legisladoras vuelven a superar a los hombres en la categoría temática “*reproducción*”. Al observar los actos parlamentarios en defensa de sectores discriminados, la mayoría de tales actos son realizados por legisladoras. Por cierto, al concentrarse en actos parlamentarios vinculados con derechos de mujeres, las legisladoras son quienes tienen la mayoría de las actividades.

El mencionado trabajo de Taylor-Robinson y Health (2003) sobre el Congreso de Honduras (1990/93 y 1994/97) también aborda el *debate* de siete iniciativas presentadas (e intensamente discutidas) entre 1996 y 1997. En las tres iniciativas vinculadas con derechos de mujeres e infancia/familia, las legisladoras participaron más frecuentemente que los hombres. Inversamente, la participación fue menor respecto de estos en áreas tradicionalmente masculinas como temas electorales e impositivos<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> El porcentaje de hombres varía según la categoría en cuestión. La categoría considerada “levemente de género” es la que tiene más legisladores (39% fueron presentadas por ellos) frente a un 22% en la categoría “claramente de género” y un 20% en la categoría “sesgada”.

<sup>8</sup> Una excepción es el estudio de Costa Benavides (2003) de las temáticas de legislación de diputadas y senadoras de Bolivia entre 1997 y 2003 muestra que ninguna senadora presentó, para ese período, iniciativas en materia de género y que estas se

### *Aprobación de leyes o outcomes*

Existen trabajos que examinan el nivel de aprobación de los proyectos presentados (Franceschet y Piscopo, 2008; Htun, Lacalle y Micozzi, 2013), por lo que se centran en los resultados (*outcomes*). La evidencia respecto de si el número de mujeres hace una diferencia en el total de proyectos efectivamente aprobados por el Poder Legislativo en materia de género es más confusa. Los hallazgos son menos optimistas respecto del creciente número de legisladoras al examinar las iniciativas efectivamente aprobadas. En esta dirección, resulta útil la distinción establecida por Sarah Childs (2006) entre “feminización de la agenda política” (en tanto articulación de temas sociales que afectarían a la posición de las mujeres) y “feminización de la legislación” (en tanto resultados normativos sancionados por las autoridades legislativas)<sup>9</sup>. Los entornos institucionales hacen que las legisladoras tengan un éxito relativo menor en transformar los *resultados* de las políticas que en iniciar normativa para cambiarlas. Esta observación hace más complejo el vínculo entre la representación descriptiva y la sustantiva ya que este está mediado por las normas de conducta y las reglas institucionales que atañen a los partidos políticos con representación legislativa.

Franceschet y Piscopo (2008), en el mencionado estudio de Argentina, la presencia de mujeres y su importante actividad legislativa en términos de presentación de iniciativas no se ha traducido en un número significativo de leyes efectivamente aprobadas. Por ello las autoras argumentan que las actividades de las mujeres dependen del “entorno legislativo”. Por su parte, Htun, Lacalle y Mazzoti (2013) sobre Argentina, quienes realizan un análisis cuantitativo a partir de una base de datos de 170.000 iniciativas de ley entre 1983 y 2007. Esto les permite cubrir tres períodos diferenciados en términos de porcentajes de legisladoras: a) un período anterior a la introducción de cuotas en 1991 coincidente con un bajo número de mujeres, b) un período hasta 2001 donde la cuota regía solamente para la elección de diputados y c) un tercer período donde la ley de cuotas se aplicó a ambas Cámaras. Los autores encontraron que el mayor número de mujeres produjo un mayor número de iniciativas de ley vinculadas con derechos de mujeres (incluso con un crecimiento continuo luego de que la proporción de mujeres superó la masa crítica de 30%). Ahora bien, este mismo estudio determinó que la creciente presencia femenina se acompañó de una menor probabilidad de aprobación de iniciativas de derechos de mujeres, es decir, de su pasaje efectivo a ley, una probabilidad que aumenta cuando la propuesta es hecha por legisladoras. Si bien esto es aritméticamente lógico, los autores sugieren que podría deberse a procesos de marginalización de las legisladoras. En suma, este trabajo sugiere que un mayor número de legisladoras tendría un punto de saturación e incluso un retroceso (*hipótesis del backlash*) lo cual se debe, en parte, a que la presencia de mujeres no ha logrado transformar, en el Congreso de Argentina, el poder de los líderes partidarios para fijar la agenda y disciplinar a los bloques partidarios.

Las brechas identificadas entre el número de iniciativas de género presentadas y el total aprobado muestra que una mayor presencia de legisladoras no garantiza, en forma automática, una representación sustantiva al menos en la materialización de las políticas. Esto implica, por ende, que las legisladoras deben transformar el entorno institucional de tal modo de contar con una *estructura de oportunidades políticas* diferente y obtener mayores recursos políticos y simbólicos (Borner *et al.*, 2009).

Respecto de la estructura de oportunidades, las legisladoras no están ubicadas en posiciones estratégicas de los parlamentos, o bien sus temas no están suficientemente jerarquizados en las agendas

---

concentraron en temas vinculados con reforma legislativa y problemáticas regionales. Por su parte, del total de iniciativas de las diputadas, solamente un 11% (8 en 71) se referían a la igualdad de género y la mayoría se centraba en temas regionales.

<sup>9</sup> Citado en Franceschet y Piscopo (2008).

legislativas o porque existen prejuicios y sesgos respecto al valor y utilidad política de sus actividades (Borner *et al.*, 2009; Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Swindt-Bayer, 2010; Marx y Borner, 2011, entre otros). Las legisladoras muestran preferencias por participar en comisiones orientadas a asuntos sociales (más que a temas macroeconómicos, de presupuesto y/o infraestructura) y es llamativo que los mismos estén desjerarquizados en la diferenciación funcional del trabajo (Borner *et al.*, 2009). Esto remite a varios aspectos del Poder Legislativo que refleja relaciones desiguales de poder en su estructura, funcionamiento, construcción y reconocimiento de liderazgos, voz en el recinto, etc.

### 3. Una alternativa conceptual

Las prácticas políticas vinculadas con la representación sustantiva de derechos de mujeres no se agotan con la presentación de iniciativas (ni en su aprobación). Incluyen difusión de ideas y la fiscalización así como la rendición de cuentas. La agenda legislativa es, también, la visualización de temas previamente ignorados de la agenda pública. Las legisladoras participan de múltiples campañas a favor de los derechos de las mujeres, están presentes en foros diversos de debate e instalan discusiones sociales gracias a su llegada a los medios en torno a tópicos como el femicidio, los derechos sexuales y reproductivos, las condiciones de trabajo de las mujeres, etc. En otras palabras, los actores legislativos comprometidos con los derechos humanos de mujeres participan de procesos de difusión, comunicación y *lobby*.

Un enfoque más amplio a la representación sustantiva invitaría a examinar las prácticas políticas de articulación y agregación de intereses en el marco de redes de actores, más que dentro de instituciones auto-contenidas. La agenda de género es un proceso de construcción colectiva en cuyo seno las batallas retóricas en torno a los derechos humanos de mujeres tienen un papel central y distintivo en la totalidad de los países. Bajo la influencia de la CEDAW y de la presencia de agencias del Sistema de las Naciones Unidas (ONUMujeres, PNUD y UNFPA), las desigualdades de género se visualizan como el resultado de un insuficiente reconocimiento y ejercicio de derechos de las mujeres. De hecho, las medidas legislativas de los países latinoamericanos están estrechamente asociadas a las observaciones hechas a los Estados parte por el Comité CEDAW. Los poderes legislativos son destinatarios de recomendaciones del Comité CEDAW y en reiteradas ocasiones se los ha instado a tomar las medidas necesarias para la aplicación de las observaciones finales en sus respectivos países. El Comité ha hecho observaciones conceptuales y temáticas en materia legislativa bajo el supuesto de que la igualdad de jure es una premisa indispensable para alcanzar la igualdad de facto de las mujeres. De esta forma, la representación sustantiva es la puesta en marcha de una transformación en el régimen de las ideas en torno a la desigualdad que procura ganar legitimidad.

En consecuencia, la construcción de una agenda recostada en los derechos humanos de mujeres (no exenta de conflictos interpretativos) ocurre gracias al hecho de que los actores legislativos están en un campo organizacional que trasvasa fronteras institucionales e incluso nacionales. Bajo un nuevo enfoque de representación sustantiva, el Poder Legislativo es un nodo en un entramado más amplio gracias a sus comisiones de igualdad, sus unidades técnicas para la transversalización de género, los grupos parlamentarios de mujeres (o bancadas femeninas) y a las profusas redes que las legisladoras mantienen con actores de la sociedad civil, el resto del estado, sus pares regionales y el Sistema de las Naciones Unidas.

Al recuperar los procesos de construcción política como un aspecto medular de la agenda de género legislativa, es analíticamente necesario mirar a los diversos actores presentes en estos procesos. Las agendas públicas de género siempre han estado asociadas con la participación de diversos grupos sociales, por lo que la agenda legislativa no debería ser una excepción a ello. En otras palabras, es



preciso cambiar el nivel de análisis de uno individual a otro colectivo y, además, reconocer que el Poder Legislativo no es una institución cerrada sino un espacio estratégico e históricamente construido con fronteras permeables en lo que respecta a la conformación de una agenda de derechos humanos de mujeres.

En efecto, bajo el nuevo enfoque de representación sustantiva, se invita a indagar acciones colectivas entre actores en diferentes espacios políticos y sociales que ocurren en una red de actores que, en la región incluye, entre otros, actores regionales sumamente significativos para una agenda de derechos humanos de mujeres. De hecho, la construcción de una agenda recostada en los derechos humanos de mujeres (ciertamente, no exenta de conflictos) ocurre gracias al hecho de que las legisladoras están inmersas en un campo organizacional sumamente activo que trasvasa fronteras institucionales y nacionales. Este documento registra, empíricamente, encuentros e intercambios en la región, en los cuales los actores legislativos favorables a la igualdad interactúan con agentes del Sistema de la Naciones Unidas y con grupos defensores de derechos humanos.

#### 4. Conclusión

En la región, es real que en las actividades vinculadas con los derechos de mujeres, las legisladoras nacionales han desempeñado un papel insoslayable. Gracias a sus iniciativas, varios países han criminalizado la violación como delito contra los derechos humanos de las personas, penalizado la violación en el matrimonio, prohibido que el violador se case con su víctima como forma de resarcimiento, introducido la figura del femicidio, etc.

Bajo el enfoque de la representación sustantiva como *proceso político denso*, la agenda legislativa de género es una construcción colectiva en permanente transformación y no una sumatoria de iniciativas individuales. La agenda legislativa no es un producto endógeno del Poder Legislativo ni de la acción de las legisladoras individualmente consideradas. Surge como parte de la conformación de un campo organizacional sumamente activo respecto de los derechos humanos de mujeres que trasvasa las fronteras institucionales miradas en un sentido estrecho. Visto desde un ángulo de género, el Poder Legislativo es una institución vital y activa inserta en múltiples redes y parte de un campo organizacional más amplio. Indudablemente, el Poder Legislativo es un nodo fundamental gracias a sus comisiones de igualdad, sus unidades técnicas para la transversalización de género, los grupos parlamentarios de mujeres (también denominados bancadas femeninas) y a las profusas redes que las legisladoras mantienen con actores de la sociedad civil, el resto del estado y sus pares regionales. En este sentido, este trabajo se hace eco de Mackay (2008) y su invitación a no dejar a un lado las instituciones legislativas, pero asumiendo que sus normas podrían socavar una plena igualdad de género.

#### BIBLIOGRAFÍA

Araujo, M.F. & Salem, T. (2010). *La Banca de la Mujer, un espacio necesario. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Buenos Aires, Argentina.

Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región. Serie Mujer y Desarrollo, 108.* , Santiago de Chile, Chile: CEPAL.

- Borner, J., Caminotti, M., Marx, J., & Rodríguez Gustá, A.L. (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires, Argentina: PNUD/Prometeo Libros.
- Celis, K. (2012). On Substantive Representation, Diversity and Responsiveness. *Politics & Gender*, 8, 524-529.
- Celis, K., Childs, S. Kantola, J. & Krook, M.L. (2008). Rethinking Women's Substantive Representation. *Representation*, 44, 99-110.
- Costa Benavídes, J. (2003). "Women's Political Participation in Bolivia: Progress and Obstacles". *International IDEA Workshop The Implementation of Quotas. Latin American Experiencias*. Lima, Perú.
- Franceschet, S. & Piscopo, J. (2008). Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina, *Politics & Gender*, 4, 393-425.
- Guzmán, V. (2001). La institucionalidad de género en el estado. Nuevas perspectivas de análisis. *Serie Mujer y Desarrollo*, 32. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Heath, R. M., Schwindt-Bayer, L. & Taylor-Robinson, M. (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science*, 19, 120-136.
- Htun, M. (2002). Puzzles of Women's Rights in Brazil. *Social Research*, 69, 732-751.
- Htun, M. & Piscopo, J. (2010). Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean. *Foro Conflict Prevention and Peace, Social Science Research Council*.
- Htun, M. & Power, T. (2006). Gender, Parties, and Support for Equal Rights in the Brazilian Congress. *Latin American Politics and Society*, 48, 83-104.
- Johnson, N. (2006). Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay. *Política*, 46, 173-198.
- Jones, M. O. (1997). Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives. *Policy Studies Journal*, 25, 613-629.
- Macaulay, F. (2005). Cross-party alliances around gender agendas: critical mass, critical actors, critical structures, or critical junctures?. *Division for the Advancement of Women/United Nations, Expert Group Meeting on Equal Participation of Women and Men in Decision-Making Process*. New York, NY, EE.UU.
- Macaulay, F. (2000). Getting Gender on the Policy Agenda. A Study of a Brazilian Feminist Lobby Group. En Elizabeth Dore y Maxine Molyneux (Eds.). *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America* (pp. 346-367), Durham & Duke, EE.UU: Duke University Press.

Mackay, F. (2008). 'Thick' Conceptions of Substantive Representation: Women, Gender and Political Institutions. *Representation*, 44, 125-139.

Marx, J., Borner, J. & Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI/UNDP/Instituto di Tella.

Marx, J. & Borner, J. (2011). *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima, Perú: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.

Rodríguez Gustá, A.L. (2001). *Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Panamá: PNUD.

Taylor-Robinson, M. & Health, R.M. (2003). Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues? A Critical Case Test. *Women & Politics*, 24, 77-101.

Zaremborg, G. (2009). ¿Cuánto y para qué?: los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva. En K. Ansolabehere y D. Cerva Cerna (Eds.). *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electoral de las mujeres en México* (pp. 77-120). México, Tribunal Federal electoral del Poder Judicial de la Federación.