

CAPÍTULO PRIMERO

DISCUSIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICA SOBRE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS³²

I. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Estudios recientes sobre la representación política en las democracias contemporáneas se han preguntado si es posible discutir la relación tanto entre la ciudadanía como entre las y los actores políticos y las políticas públicas a partir de una concepción de la democracia colaborativa en vez de la democracia competitiva.³³ La postura teórica de la democracia colaborativa expuesta por Tiffany D. Barnes³⁴ discute con los teóricos de la democracia mayoritaria, según la cual las elecciones competitivas constituyen la base de las democracias contemporáneas,³⁵ sobre reglas electora-

³² Fragmentos de este capítulo aparecen en Vázquez, Lorena, “Feminist agendas and substantive equality: from the politics of presence to legislative political transformation”, en *Political Representation and gender equality in Mexico*, Vidal-Correa, Fernanda (ed.) (Suiza, Palgrave-MacMillan, 2022), pp. 133-151. Y en Vázquez, Lorena, “Índice de representación sustantiva de las mujeres: una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos”, en Palma, E., y Rangel, B. (coords.), *Democracia paritaria: campañas y agendas pendientes*, México, INE-Siglo XXI Editores.

³³ Tobar *et al.*, *Feminist agendas and democracy in Latin America*, Duke University Press, 2009; Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, *cit.*

³⁴ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, *cit.*

³⁵ Schumpeter Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1942.

les³⁶ y organización legislativa,³⁷ la cual se ha basado mayoritariamente en definiciones procedimentales de la democracia,³⁸ y han concebido al poder como atributo de la mayoría que se mantiene por medio de la exclusión y la competencia.³⁹ Esta discusión es relevante para el estudio de la representación política, porque el análisis empírico de qué hacen las/los legisladores en el ejercicio del cargo puede variar si el enfoque se pone exclusivamente en la competencia entre individuos para mantener el poder, o si se analizan los incentivos que tienen para colaborar para promover políticas públicas comunes.

1. *La representación como agencia: democracia y competencia electoral*

En la democracia representativa (o mayoritaria) “el ejercicio del poder es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo”.⁴⁰ La representación es democrática si los procedimientos, las instituciones o el conjunto de reglas permiten la elección libre de quienes gobiernan. Así, la democracia procedimental es aquella que transforma la opinión o voluntad de la ciudadanía en votos que traducen esa opinión en decisiones de políticas públicas, integración de órganos de representación popular y elección de las personas que estarán a cargo del gobierno. Esto implica, por una parte, que se respeta la sobrevivencia de

³⁶ Cox, Gary W., “Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions”, *American Journal of Political Science*, 31 (1): 82-108, 1997; Duverger, Maurice, *Political Parties*, Nueva York, Wiley, 1954.

³⁷ Marshall, Monty G. y Ted Robert Gurr, *Policy IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions*, 1800, 2013.

³⁸ Schumpeter Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia...*, cit.

³⁹ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012.

⁴⁰ Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, en Carbonell, Miguel (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

las minorías, así como su derecho a disentir, expresarse y manifestarse públicamente para, eventualmente, formar una mayoría distinta a través de la alternancia partidista. Por otra parte, implica que toda mayoría puede dejar de serlo cuando no satisface las expectativas o intereses de la ciudadanía.⁴¹ Desde esta perspectiva, la coordinación o cooperación entre actores es importante para ganar poder.

Las investigaciones sobre coordinación electoral generalmente privilegian la idea de competencia⁴² y parten del supuesto de que los políticos cooperan sólo de manera estratégica para lograr sus objetivos electorales, para ser más efectivos para competir,⁴³ o para asegurar los recursos dentro de las legislaturas.⁴⁴ Esta corriente sostiene que las iniciativas de los legisladores están motivadas por el interés de ganar o mantener el voto del electorado a partir de la transferencia de bienes privados, o promoviendo beneficios públicos para grupos específicos de electores o diseñando políticas para grupos de especial interés o votantes específicos,⁴⁵ o entregando beneficios a su electorado de acuerdo con sus calendarios electorales.⁴⁶ Estos planteamientos parten del supuesto de que la competencia guía a las y los legisladores en la ade-

⁴¹ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 2012.

⁴² Downs, Antony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957; Laver, Michael y Shepsle, Kennet A., *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*, 1996, Nueva York, Cambridge University Press; Riker, William, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

⁴³ Cox, Gary W., “Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions...”, *cit.*

⁴⁴ Cox, Gary W. y McCubbins, Matthew D., *Legislative Leviathan: Party Government in the House*, Berkeley, University of California Press, 1993.

⁴⁵ Carey, Hohn y Sober Shugart, Matthew, “Incentives to Cultivate a Personal Vote: Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, vol. 14, núm. 4, 1995, pp. 417-439.

⁴⁶ Shepsle, Kennet *et al.*, “The Senate Electoral Cycle and Bicameral Appropriations Politics”, *American Journal of Political Science*, vol. 53, núm. 2, 2009, pp. 343-359.

cuación de sus posiciones políticas para ganar ventaja sobre sus oponentes.⁴⁷

2. *La representación como colaboración: democracia consensual*

Otra manera de estudiar la representación política consiste en analizar cómo el electorado es representado por las instituciones.⁴⁸ Los estudios sobre la democracia consensual se preguntan si los resultados de las organizaciones como un todo —más allá de la conducta individual de las y los legisladores— corresponde con los intereses de grupo de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, la representación política se lleva a cabo por las instituciones, como el Congreso, no por los individuos, en particular organizaciones colectivamente representandos y, por tanto, se observa a la institución en términos de la ciudadanía.

II. LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES

En los estudios de género y política se ha incrementado el interés por analizar la relación entre la presencia de mujeres en espacios de poder y la aprobación o promoción de políticas de género. Esta discusión se ha dado en términos de la relación entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres.⁴⁹ En el trabajo de Hanna Pitkin, el concepto de representación ha sido para muchas académicas el punto de referencia retórico para el estudio de ese fenómeno.⁵⁰ La representación sustantiva refiere a que las y los re-

⁴⁷ Cox, Gary W. “Centripetal and Centrifugal Incentives in electoral Systems”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 4, 1990, pp. 903-935.

⁴⁸ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, *cit.*

⁴⁹ Lovenduski, Joni, *Feminizing Politics*, Cambridge, Polity Press, 2005; Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*

⁵⁰ En esta investigación se utiliza la versión traducida de 1985 de la obra: Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

presentantes “actúen por” los intereses de las/los representados.⁵¹ Desde la perspectiva clásica de Pitkin, la actividad de representar sustantivamente debe ser definida en términos de qué hace el representante y cómo lo hace, o una combinación de ambas, es decir, qué proyectos propone, qué temas defiende, qué propuestas son aprobadas y cuáles rechazadas. Otras definiciones contemporáneas definen a la representación sustantiva como la promoción de los intereses de las mujeres,⁵² o la atención y promoción de la agenda de las mujeres.⁵³

La representación descriptiva asume cierta correspondencia entre representante y representado en tanto comparten determinadas características o cualidades diferentes a las de otros actores o grupos sociales,⁵⁴ de ahí que ésta enfatiza las características y experiencia del representante y, por tanto, la presencia de grupos históricamente subrepresentados en los espacios de decisión.⁵⁵

En la literatura académica hay diferentes posturas sobre cómo conceptualizar y operacionalizar la representación sustantiva de las mujeres.⁵⁶ Algunas se enfocan en los resultados de

⁵¹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 155.

⁵² Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, p. 394.

⁵³ Celis, Karen *et al.*, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, pp. 99-110.

⁵⁴ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 67.

⁵⁵ Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford Clarendon Press, 1995.

⁵⁶ Sapiro, V., “When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women”, *American Political Science Review*, vol. 75, núm. 3, 1981, pp. 701-716; Mansbridge, J., “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent «Yes»”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 3, 1999, pp. 628-657; Celis, Karen *et al.*, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, *cit.*; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*, pp. 393-425; Zarembek, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la

la representación (cambios políticos),⁵⁷ otras analizan el proceso (acciones de individuos o colectivos)⁵⁸ y otras sugieren modelos integrales de representación.⁵⁹ Quienes asumen que la representación sustantiva de las mujeres es un proceso (acciones) se centran en analizar el comportamiento y las actitudes de las y

óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *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, 2009, pp. 77-120; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en américa latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 37-64; Celis, Karen y Childs, Sarah, “Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions”, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, Issue 3, julio de 2008, pp. 419-425; Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12 núm. 1, 2018, pp. 11-44; García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98; Caminotti, Mariana y Piscopo, Jennifer, “Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. II, núm. 2, 2019, pp. 181-203.

⁵⁷ Zaremborg, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *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, 2009, pp. 77-120; Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, pp. 1-192.

⁵⁸ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: women’s legislative committees and caucuses in Latin America”, en *Congreso Mundial de Ciência Política*, vol. 23, julio de 2014.

⁵⁹ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

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 las problemáticas abordadas en las legislaturas. Estos estudios han encontrado diferencias en el comportamiento legislativo de los hombres respecto de las mujeres.⁶⁰

Quienes entienden la representación sustantiva como un resultado suponen que las mujeres legisladoras actúan para cambiar las dinámicas y los procesos políticos.⁶¹ Estos trabajos 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. Estas investigaciones concluyen que la representación descriptiva no ha empoderado a las mujeres como actores políticos ni ha transformado significativamente la política pública.⁶² El problema con esta perspectiva, así

⁶⁰ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 37-64, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131003> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2022).

⁶¹ Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales...”, *cit.*

⁶² Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales...”, *cit.*; Zaremborg, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *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, 2009, pp. 77-120; Cerna, Sarah, *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, México, UNAM, 2017, pp. 1-195; García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos

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, ya que debemos considerar que la intención de los legisladores de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional.⁶³

Las aproximaciones de la representación sustantiva de manera integral sugieren una operacionalización basada en cuatro áreas: 1) las preferencias políticas, que refieren a las opiniones y creencias de los legisladores sobre el proceso de representación y su papel en éste; 2) el trabajo legislativo, es decir, el proceso que incluye las iniciativas que legisladoras y legisladores presentan o suscriben, así como su participación para la aprobación de leyes durante las discusiones en el Pleno y en la dictaminación en comisiones; 3) las comisiones y órganos de dirección: refiere a la posición que los legisladores ocupan en las cámaras (órgano de coordinación política, mesa directiva, coordinación de grupos parlamentarios y comisiones ordinarias), y 4) el trabajo en el distrito electoral.⁶⁴

Las diferentes perspectivas de la representación sustantiva coinciden en un elemento: 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. Las diferentes investigaciones sobre la participación de las mujeres en la labor legislativa han optado por observar si el comportamiento de los legisladores tiene sesgo de género a partir de tres enfoques: las iniciativas que presentan y que aprueban, los cargos que ocu-

subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

⁶³ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, *cit.*

⁶⁴ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, *cit.*; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, *cit.*

pan dentro de órganos directivos como La junta de coordinación política y la mesa directiva, y la probabilidad de que colaboren en iniciativas conjuntas.⁶⁵

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 ésta ha sido efectivamente transformada).⁶⁶ Esta distinción sostiene 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. De ahí que la representación sustantiva de las mujeres sea entendida como un proceso donde ellas, al tener una mayor presencia en los congresos, pueden cambiar la agenda legislativa en sus países.⁶⁷ Frente a esta perspectiva, en este capítulo se argumenta que, en escenarios de aplicación de la paridad constitucional, como ocurre en México desde 2014, es factible analizar la representación de las mujeres a partir de los resultados que ha producido su presencia en dichos espacios de poder (decretos publicados).

En legislaturas donde la presencia de mujeres es (casi) paritaria a la de los hombres, el estudio de la representación sustantiva no debería verse limitado a las intenciones o preferencias de las y los legisladores, sino que debe contemplar los resultados legislativos, no sólo individualmente, sino como grupo social con representación dentro de un proceso legislativo de colaboración, más que de competencia o, en otras palabras, dentro de una concepción de la democracia representativa más colaborativa

⁶⁵ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, cit.

⁶⁶ Childs, Sarah, “The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women”, *European Journal of Women’s Studies*, vol. 13, núm. 1, 2006, pp. 7-21.

⁶⁷ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, cit.

que competitiva y partidista.⁶⁸ Así, se argumenta que analizar cómo ha sido la representación de las mujeres en las legislaturas implica examinar los contenidos de la producción legislativa de la agenda de género, para lo cual cobra importancia distinguir cuáles son los intereses de las mujeres y cómo distinguirlos de otros intereses políticos.

La representación de las mujeres puede ser o no feminista.⁶⁹ La representación feminista refiere a las políticas que responden a los intereses progresivos de las mujeres, no de otros grupos de la población, y se identifican como aquellas políticas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven la igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos. La representación no feminista refiere a las políticas conservadoras que restringen las libertades de las mujeres legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos con los hombres.⁷⁰ La distinción entre representación feminista y no feminista es pertinente, porque acota el estudio del comportamiento de las y los legisladores a la promoción de temas de la agenda de género (sin restringirse a la observación de las legisladoras únicamente y dejar de lado el de los legisladores).

⁶⁸ Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12, núm. 1, 2018, p. 38.

⁶⁹ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

⁷⁰ Piscopo, Jennifer M., “Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, 2014, pp. 87-110, disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005&lng=es&tlng=es (fecha de consulta: 16 de febrero de 2022).

TABLA 1

REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES:
EL CONCEPTO

Concepto	Tipos	Características
Representación sustantiva de las mujeres	Representación sustantiva feminista	Políticas que responden a los intereses progresivos de las mujeres. Políticas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos.
	Representación sustantiva no feminista	Políticas que restringen las libertades de las mujeres legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos.

FUENTE: Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women’s Legislative Committees and Caucuses in Latin America”, en *Congreso Mundial de Ciência Política*, vol. 23, julio de 2014.

III. LOS INTERESES DE LAS MUJERES

Las investigaciones feministas, politológicas y jurídicas coinciden en que la representación sustantiva de las mujeres refiere a actuar (ejercer la labor legislativa) teniendo en cuenta los intereses de las mujeres representadas.⁷¹ De ahí que la representación sustantiva esté vinculada estrechamente con el concepto de interés. La representación descriptiva aplica para cualquier mujer legisladora que se identifique como mujer (porque la presencia de mujeres en los parlamentos implica que las mujeres están representadas⁷²); sin embargo, la representación sustantiva de las mujeres “requiere acciones conscientes y deliberadas de las y los legisladores para hablar y actuar en favor de las expectativas, necesidades e intereses de las mujeres”.⁷³

⁷¹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 1-289.

⁷² Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

⁷³ Manon Tremblay “Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis”, *Democratization*, vol. 14, núm. 4, 2007, p. 283.

El estudio de la relación entre el incremento de la presencia de mujeres en los espacios de liderazgo dentro de las legislaturas y la producción legislativa de género⁷⁴ implica analizar qué temas legislativos corresponden a la agenda de género. Esta interrogante es teórica y metodológicamente relevante para determinar sobre qué decretos se medirá el éxito de las o los legisladores para hacer avanzar sus propuestas, y, por tanto, para llevar a cabo la representación sustantiva 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 ha producido.⁷⁵ 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.⁷⁶ 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”.⁷⁷ 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.⁷⁸

⁷⁴ Cerna, Sarah, *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, México, UNAM, 2017, pp. 1-195; García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

⁷⁵ Mansbridge, J., “Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism”, *Politics & Gender*, vol. 1, núm. 4, 2005, pp. 622-638; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

⁷⁶ Weldon, S. L., “Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking”, *Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, 2002, pp. 1153-1174; Young, I. M., “Justice and the Politics of Difference”, *La Justicia y la Política de la Diferencia*, trad. de Silvina Álvarez, Madrid, Cátedra, 2000; Mansbridge, J., “Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism”, *cit.*

⁷⁷ Mansbridge, J., “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 3, 1999, p. 637.

⁷⁸ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

Este capítulo 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, el grupo étnico, la religión, la ideología, entre otras, que pueden ser incluso simultáneas con la identidad de género.⁷⁹ Desde esta perspectiva más relativista, en este apartado se argumenta que no es posible establecer un conjunto homogéneo y claramente delimitado de intereses de las mujeres, pero es posible reconstruir un concepto contextual e históricamente localizado.⁸⁰ 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 éstas, los temas que priorizan en su agenda, que promueven y que consiguen el respaldo y apoyo necesario para ser aprobados en el pleno legislativo.

Esta postura supone que los intereses de las mujeres en un lugar determinado, en una legislatura, en un tiempo, tal como es definido por una mujer, podría no ser el mismo en otro sistema político, en otro tiempo, o para otra(s) mujer(es). De esta manera, la literatura politológica ha inferido inductivamente los intereses de las mujeres a partir del contexto político, es decir, a partir de la identificación de los temas que promueven las organizaciones de mujeres y los movimientos sociales o preguntando a mujeres

⁷⁹ Weldon, S. L., “Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking”, *Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, 2002, pp. 1153-1174; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

⁸⁰ Guzmán-Rodríguez, D. y Prieto, S., *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 1-192, 2014, p. 15; Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., *Representation. The Case of Women*, Oxford University Press. Nueva York, 2014, pp. 1-284; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

académicas y legisladoras para conocer su punto de vista sobre cuáles serían los temas de una agenda de género.⁸¹

La agenda legislativa de las mujeres

Hay diversas clasificaciones para sistematizar la agenda de género en los legislativos.⁸² Todas ellas coinciden en que la agenda de género se puede sistematizar en rangos de dos a cinco categorías de temas. Las clasificaciones de dos categorías distinguen entre intereses estratégicos e intereses prácticos de las mujeres.⁸³ Los intereses estratégicos surgen de la creciente toma de conciencia acerca de las estructuras de dominio y privilegio masculino y, por tanto, susceptibles al cambio, como los ingresos, la familia, la maternidad y la paternidad, la violencia de género, el acceso al poder político, entre otros; mientras que los intereses prácticos

⁸¹ Celis, K. *et al.* “Rethinking Women’s Substantive Representation”, *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, pp. 99-110; Zetterberg, P., “Do Gender Quotas Foster Women’s Political Engagement?: Lessons from Latin America”, *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, 2009, pp. 715-730, disponible en: [doi:10.1177/1065912908322411](https://doi.org/10.1177/1065912908322411); Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, p. 14; Cerna, Sarah, *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, México, UNAM, 2017, pp. 1-195; García Hernández, Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019.

⁸² Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women’s Political Representation”, *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007, p. 556. Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 14.

⁸³ Molyneux, M., “Mobilization without Emancipation? Women’s Interests, the State, and Revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2, 1985, pp. 227-254.

refieren a las necesidades de las mujeres en sus roles predeterminados socialmente referidos a la familia y a la comunidad local (como la alimentación, la vivienda, la educación y la atención sanitaria).⁸⁴

Quienes clasifican los temas legislativos en tres categorías distinguen entre temas de igualdad, temas sociales y de temas hombres.⁸⁵ Los asuntos de la *igualdad* están relacionados con causas feministas, como los derechos de las mujeres, la discriminación, el acoso sexual, el acceso de las mujeres a la educación y al mercado laboral formal y la salud reproductiva.⁸⁶ Los temas *sociales* refieren a aquellos 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 la familia, la educación, la salud, el bienestar social y el medio ambiente. La tercera categoría, *de hombres*, 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.⁸⁷

Otras clasificaciones identifican cuatro ejes de políticas de género: *de acción afirmativa* (promueven la inclusión de las mujeres en ámbitos decisorios del Estado), *para las mujeres* (buscan compensar a las mujeres por su eventual doble inserción en el ámbito público y en el privado), *con perspectiva de género* (buscan transformar la tradicional división sexual del trabajo) y *de transversalización de género* (buscan que las políticas de género sean sistémicas, es de-

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers...”, *cit.*, p. 556. Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 14.

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers...”, *cit.*, p. 556; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 14.

cir, que estén presentes en el conjunto de la institucionalidad del Estado).⁸⁸

Otra propuesta de operacionalización del concepto de representación sustantiva de las mujeres sostiene que éste 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), y quienes trabajan esta perspectiva proponen cinco áreas temáticas para categorizar los temas legislativos: violencia, igualdad y no discriminación, autonomía económica, institucionalidad de género y derechos sexuales y reproductivos.⁸⁹

En suma, los diferentes planteamientos y perspectivas para la sistematización y clasificación de la agenda de género muestran que no son cuestiones fijas *a priori*, sino que emergen de procesos políticos dinámicos, por lo que la clasificación de temas busca ser orientativa más que restrictiva, de ahí que estas propuestas analíticas no son excluyentes mutuamente y pueden ser acumulativas.⁹⁰ Esta investigación emplea las diferentes clasificaciones de la agenda de género para identificar qué temas son prioritarios para las mujeres o en cuáles han tenido mayor éxito para lograr la aprobación de decretos. La clasificación que se propone combina y desagrega —separa— algunas categorías de la literatura, como las políticas sectoriales (interseccionales) y el acceso a la justicia (tabla 2). Adicionalmente, si los decretos caen en alguna de estas

⁸⁸ Rodríguez G., Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, núm. 16, 2008, pp. 109-129.

⁸⁹ Baldez, Lisa, “The UN Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): A New way to Measure Women’s Interests”, *Politics and Gender*, vol. 7, núm. 3, 2012, pp. 419-423; Zub Centeno, Marcella y Bareiro, Line, “Recomendaciones Legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos”, documento preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y El Caribe, Madrid, 2009.

⁹⁰ Rodríguez G., Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, núm. 16, 2008, pp. 109-129.

categorías se evalúa su contenido para determinar si son posturas progresistas de los derechos de las mujeres (o no), es decir, si son feministas, o no.⁹¹

TABLA 2
 PROPUESTA PARA LA SISTEMATIZACIÓN
 DE LA AGENDA POR LA IGUALDAD SUSTANTIVA

<i>Categoría</i>	<i>Temas legislativos</i>
Violencias contra las mujeres	Violencia sexual, física, emocional en el ámbito familiar, comunitario, digital, político, trata de personas, prostitución, refugios para víctimas, entre otros.
Igualdad entre mujeres y hombres en el espacio público	Adopción de lenguaje incluyente, representación en el ámbito político (cuotas y paridad), acciones afirmativas, reconocimiento legislativo de la discriminación, igualdad sustantiva, entre otros.
Igualdad entre mujeres y hombres en el espacio privado	Políticas sobre paternidad, maternidad, conciliación y cuidado, guarderías, lactancia, matrimonio, divorcio, entre otros.
Empoderamiento económico	Trabajo no remunerado, trabajadoras/es del hogar, brecha salarial, acciones afirmativas, posesión de la tierra, propiedad, herencias, educación, empleo, reclutamiento laboral, mujeres emprendedoras, entre otros.
Interseccionalidad	Políticas para mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes, madres solteras, mujeres migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, mujeres reclusas, adultas mayores, mujeres con discapacidad, entre otros.
Transversalidad de la perspectiva de género	Presupuestos sensibles al género (etiquetados), unidades de género, entre otros.
Salud	Derechos sexuales y reproductivos, despenalización del aborto, salud integral de las mujeres, entre otros.
Acceso a la justicia	Tipificación de feminicidio, protocolos de atención a víctimas, amnistía, entre otros.

FUENTE: elaboración propia con base en Baldez, Lisa, “The UN Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): A new way

⁹¹ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

to measure women's interests", *Politics and Gender*, vol. 7, núm. 3, 2012, pp. 419-423; Zub Centeno, Marcella y Bareiro, Line, "Recomendaciones Legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos", documento preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y El Caribe, Madrid, 2009; Rodríguez G., Ana Laura, "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", *Temas y Debates*, núm. 16, 2008; Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., "Sheer numbers: Critical representation thresholds and women's political representation", *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Celis, K. et al., "Rethinking Women's Substantive Representation", *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, disponible en: DOI: 10.1080/00344890802079573; Zetterberg, Pär, "Quotas and women's symbolic representation: Lessons from Mexico", *Ponencia presentada en el Congreso de la American Political Science Association*, Chile, 2009; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014; Cerna, Sarah, *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, México, UNAM, 2017; Cerna et al. (2018); Molyneux, M., "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua", *Feminist Studies, Inc.*, vol. 11, núm. 2, 1985.

IV. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS LEGISLATURAS

Los órganos de decisión interna en las legislaturas tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y en la toma de decisiones. Los órganos fundamentales que organizan los trabajos legislativos son el pleno, la mesa directiva, la junta de coordinación política (Jucopo), las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios. Desde una perspectiva de género, si el pleno de los congresos está integrado (casi) paritariamente entre hombres y mujeres, lo ideal sería que las presidencias y coordinaciones de los órganos internos de las legislaturas también se asignaran paritariamente.⁹²

⁹² García Méndez, E., "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación", *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98; García Montero, Mercedes et al., *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, 2002, p. 30.

En la literatura especializada hay consenso sobre que no todas las comisiones legislativas tienen el mismo poder.⁹³ De ahí la importancia de analizar si las mujeres ocupan estos espacios de poder al interior de las organizaciones legislativas. Asimismo, las comisiones legislativas son distintas nominalmente en cada legislatura, aunque hay importantes coincidencias en los temas y problemas que abordan.⁹⁴ Es decir, aun cuando atiendan temáticas semejantes, sus nombres y las funciones pueden ser diferentes; además, no todas las comisiones tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo, y cada congreso cuenta con un número diferente de comisiones, dependiendo de la autodeterminación del órgano para el desahogo de sus funciones, de ahí que las presidencias de estos órganos suponen un recurso valioso e incentivos para las y los legisladores, pues éstas determinan en gran medida la influencia de las legislaturas en las políticas públicas.⁹⁵

En este contexto, esta investigación clasifica las comisiones legislativas de las legislaturas para lograr agruparlas y, de esa manera, posibilitar el análisis estadístico y comparativo de dicha variable, a fin de identificar si hay algún sesgo de género en la asignación de comisiones, es decir, en cómo se distribuye el poder de la dictaminación de iniciativas.

⁹³ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

⁹⁴ Hernández García, Aidé y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019, p. 45.

⁹⁵ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 79-85; García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica”, trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración, Tenerife, 2001, p. 31; Cerna, S., “La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 98-118.

En la literatura comparada hay diferentes propuestas para clasificar las comisiones legislativas. Un común denominador de estas clasificaciones es que las catalogan dicotómicamente como comisiones estratégicas, relevantes, poderosas, importantes o de hombres y, por otro lado, las comisiones sensibles, no relevantes o de mujeres.⁹⁶ Las comisiones relevantes son las de puntos constitucionales y gobernación, hacienda pública y administración, planeación y desarrollo, desarrollo económico, comunicaciones y obras públicas, fiscalización, asuntos agropecuarios, educación pública y cultura, pesca, turismo, seguridad pública, asuntos obreros de trabajo y previsión social; mientras que las comisiones no relevantes son las de derechos humanos, equidad, género, familia, vivienda, salud, asistencia social, comunidades y asuntos indígenas, juventud y deporte, participación ciudadana, protección civil, ciencia y tecnología, ecología, honor y disciplina parlamentaria, justicia, instructora, protocolo y régimen orgánico interior, biblioteca, cultura parlamentaria y asuntos editoriales.

El problema con una clasificación dicotómica es que imposibilita los matices respecto de cómo ha sido la inclusión de mujeres en estos espacios de poder, especialmente en temas asociados a una sola categoría. Por ejemplo, con esta clasificación no es posible desagregar información respecto de cuál es la relación entre las comisiones de seguridad pública, hacienda, desarrollo econó-

⁹⁶ García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, “Las comisiones legislativas en América Latina...”, *cit.*, p. 10; Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436; Chasquetti, Daniel y Pérez, Verónica, “¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 383-409, disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003>; Cerna Sarah *et al.*, “Marco teórico metodológico”, en Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019, p. 46; Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, *cit.*, p. 45.

mico, justicia y mujeres. Además, incluir los asuntos de la familia y a la niñez en la misma categoría que los temas de las mujeres constituye un problema porque: 1) la categoría en sí reproduce un orden social de género tradicional, en el que la familia y la niñez son asuntos de las mujeres, sin considerar que, desde una perspectiva feminista, dichos asuntos podrían considerarse temas sociales (no de las mujeres); 2) concentrar los temas de familia y niñez en la misma categoría de los asuntos de mujeres dificultará desagregar unos de otros; es decir, impedirá diferenciar los asuntos de las mujeres de aquellos que corresponden a la familia y a la niñez y, por tanto, la categoría se volvería poco útil para diferenciar si las y los legisladores están más interesados en desarrollar unos u otros.

Otra estrategia metodológica con la que se han analizado las comisiones con perspectiva de género ha sido a través del estudio concentrado únicamente en las comisiones de poder (relevantes), sin considerar las no relevantes.⁹⁷ Estas investigaciones registran la inclusión de mujeres en comisiones de asuntos constitucionales, presupuesto y hacienda y relaciones exteriores, gobernación, justicia y vigilancia, pero tampoco permiten desagregar en qué comisiones relevantes han participado en mayor o menor medida las mujeres, es decir, cómo ha sido la relación de las comisiones de seguridad pública, economía, puntos constitucionales, justicia, fiscalización, desarrollo económico y las legisladoras, por lo que permanece latente la pregunta sobre cómo ha sido la inclusión de mujeres en estos espacios de poder. Por tanto, en esta investigación se propone ampliar el número de categorías en la clasificación de comisiones. El objetivo no se contrapone a la literatura comparada, sino que desagrega cada categoría en varias subcategorías para obtener más información respecto de las comisiones que integran los hombres y las mujeres en las legislaturas.

⁹⁷ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

TABLA 3
 PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE COMISIONES

<i>Clasificación</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Literatura comparada</i>
Relación con otros poderes	Gobernación, puntos constitucionales, postulaciones, reforma del Estado, asuntos políticos.	De poder
Presupuesto y control fiscal	Hacienda, presupuesto, finanzas, vigilancia, auditoría, administración, fiscalización, gasto público.	Relevantes Estratégicas
Desarrollo económico urbano y rural	Planeación y desarrollo, desarrollo económico, transporte, comunicaciones y obras públicas, asuntos agropecuarios, pesca, turismo, trabajo y previsión social, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, energía, notarial, desarrollo social, reforma agraria, artesanías, del café, bosques, inversión, aprovechamiento de bienes públicos, minería.	De hombres
Seguridad pública, derechos humanos	Derechos humanos, seguridad pública, justicia, protección civil, tránsito, anticorrupción, concordia y pacificación, salud.	
Educación, cultura y participación ciudadana	Educación, cultura, ciencia y tecnología, participación ciudadana, transparencia, asuntos electorales, culturas populares, medallas honoríficas, movimientos sociales.	Sensibles De mujeres
Organización del congreso	Instructora, protocolo y régimen orgánico interior, biblioteca, cultura parlamentaria y asuntos editoriales, jurisdiccional, juicio político, honor y disciplina parlamentaria, comunicación, quejas, comunicación, atención ciudadana, peticiones ciudadanas, estudios legislativos.	No relevantes
Asuntos sectoriales	Comunidades y asuntos indígenas, juventud y deporte, adultos mayores, niñez, asistencia social, familia, migrantes, grupos vulnerables, servidores públicos, salubridad y asistencia, reinserción social, servidores públicos, asuntos religiosos.	

<i>Clasificación</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Literatura comparada</i>
Asuntos de las mujeres	Igualdad, género, equidad entre mujeres y hombres.	
Sin comisión	Sin comisión.	Sin comisión

FUENTE: elaboración propia basada en Montero (2002); Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, Houston, vol. 49, núm. 2, 2005; Chasquetti y Pérez (2012); Cerna *et al.* (2019); Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019.

V. ¿COMPORTAMIENTO DE LAS MUJERES O DE LAS LEGISLATURAS?

Investigaciones previas sobre cómo observar y medir la representación sustantiva de las mujeres en los legislativos han discutido si ésta debe observarse a partir de las iniciativas presentadas o sobre las aprobadas. Quienes defienden la revisión de las iniciativas presentadas argumentan que éstas reflejan los intereses de los legisladores, mientras que las iniciativas aprobadas reflejan los intereses de la legislatura, sobre la cual influyen las negociaciones políticas y las prioridades de los partidos.⁹⁸ Esta investigación se adhiere al cuerpo de literatura que analiza la representación a partir de la legislación aprobada. Se argumenta que si bien las iniciativas presentadas son un indicador de los intereses particulares de las y los legisladores, el análisis de la legislación aprobada aporta al conocimiento de la representación sustantiva, porque de esta manera se aprecia que la representación no sólo tiene que ver con el número de proyectos que cada legislador(a) presenta individualmente o en colaboración con otros, sino con la posibilidad de generar los consensos para su aprobación, como el cabildeo, las negociaciones, el liderazgo, los consensos, etcétera, y, por tanto, de representar efectivamente los intereses de las mujeres.

⁹⁸ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*, p. 8.

Además, en un contexto de paridad en la integración de las legislaturas es pertinente dirigir la atención a la legislación aprobada (resultados), más que a las iniciativas presentadas (intenciones), entre otras razones porque el interés sobre la representación de las mujeres no refiere a cómo influye su presencia en la agenda legislativa (lo que supone la representación descriptiva), para lo cual bastaría con revisar qué iniciativas presentan y discutir el tema de la construcción y control de agenda en los congresos,⁹⁹ sino a cómo es la representación de las mujeres y por qué en algunas legislaturas hay mayor representación sustantiva que en otras, lo que supone analizar qué temas son representados (aprobados).

Así, analizar los decretos aprobados permite abordar el comportamiento legislativo tanto de mujeres como de hombres, lo que supone que la representación de los intereses de las mujeres no debe ser una actividad exclusiva de las legisladoras, sino también de los legisladores, es decir, de la legislatura, más que de un sector de esta. En otras palabras, la responsabilidad de la representación de los intereses de las mujeres se aborda desde el comportamiento de los congresos en su conjunto¹⁰⁰ y no sólo de las mujeres,¹⁰¹ y a partir de ello se busca identificar qué factores institucionales, actitudinales, jurídicos y políticos contribuyen a que haya un cambio en la legislación favorable a las mujeres.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación parte de la perspectiva multidimensional de la representación política de Pitkin,¹⁰² según la cual el concepto tiene

⁹⁹ López Lara, Álvaro, “Comparando el mapa espacial de las legislaturas estatales de México”, *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 13, núm. 21, 2012, pp. 11-56.

¹⁰⁰ Weissberg, R., “Collective vs. Dyadic Representation in Congress”, *American Political Science Review*, vol. 72, núm. 2, 1978, pp. 535-547.

¹⁰¹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 1-289.

¹⁰² *Idem.*

cuatro dimensiones: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. En particular, esta investigación se inserta en los estudios que abordan la representación sustantiva como un resultado en el que las mujeres legisladoras actúan para cambiar las dinámicas y los procesos políticos.¹⁰³ Por ello, y considerando los escenarios de congresos paritarios, se estima necesario analizar la representación sustantiva a partir de la producción legislativa en materia de género (proyectos de ley aprobados).

En este capítulo se argumentó que en legislaturas donde la presencia de mujeres es (casi) paritaria a la de los hombres, el estudio de la representación sustantiva no debería verse limitado a las intenciones o preferencias de las y los legisladores, sino que debe contemplar los resultados legislativos, no sólo individualmente, sino como grupo social con representación dentro de un proceso legislativo de colaboración.¹⁰⁴ Así, la investigación evade el sesgo de género que implicaría estudiar sólo el comportamiento de las mujeres en relación con la agenda de género, como si las legisladoras debieran impulsar una agenda de género por el solo hecho de ser mujeres.

Los intereses de las mujeres (agenda de género) son aquellos que representan las legisladoras cuando llegan a los espacios de poder; es decir, el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan, los temas que priorizan en su agenda, que promueven y que consiguen el respaldo y apoyo necesarios para ser aprobados en

¹⁰³ Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*, pp. 393-425; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 37-64, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131003> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2022).

¹⁰⁴ Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12, núm. 1, 2018, pp. 11-44.

el pleno legislativo. En el mismo tenor, la investigación asumió que la representación de las mujeres puede ser feminista o no feminista.¹⁰⁵ Es decir, de ampliación progresiva de los derechos de las mujeres o de políticas conservadoras que restringen las libertades de las mujeres.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*, pp. 393-425

¹⁰⁶ Piscopo, Jennifer M., “Más allá del hogar. Las legisladoras, el cambio...”, *cit.*, pp. 87-110, disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005&lng=es&tlng=es (fecha de consulta: 16 de febrero de 2022).