

¿De la representación descriptiva a la sustantiva? Mujeres y política en América Latina

*From descriptive to substantive representation?
Women and politics in Latin America*

José Carlos Hernández-Gutiérrez

Universidad de Granada, España

jchernandez@ugr.es

<https://orcid.org/0000-0002-2855-1053>

Sol Cárdenas-Arguedas

Universidad Nacional Autónoma de México, México

solcardenas@politicas.unam.mx

<https://orcid.org/0000-0003-3178-8825>

Ana Karen Cortés-Hernández

Universidad Nacional Autónoma de México, México

anakarencortes@politicas.unam.mx

<https://orcid.org/0009-0002-6754-8858>

Recibido: 12/06/2023 **Revisado:** 17/07/2023 **Aprobado:** 28/08/2023 **Publicado:** 01/09/2023

Forma sugerida de citar: Hernández-Gutiérrez, J. C., Cárdenas-Arguedas, S. y Cortés-Hernández, A. K. (2023). ¿De la representación descriptiva a la sustantiva? Mujeres y política en América Latina. *Universitas XXI*, 39, pp. 39-57. <https://doi.org/10.17163/uni.n39.2023.02>

Resumen

Estudiar la representación femenina en las asambleas legislativas es relevante porque el acceso de las mujeres a estos órganos y su participación en la toma de decisiones son fundamentales para hacer efectivo el derecho a participar por igual en la gobernanza democrática. Se ha constatado que una mayor presencia femenina en las asambleas legislativas no siempre conduce al acceso de las mujeres a los órganos de trabajo y decisión más importantes en igualdad con los hombres. Así, el objetivo de este artículo es analizar la participación de las mujeres en las cámaras bajas o únicas de 17 países latinoamericanos desde dos dimensiones de la representación: descriptiva y sustantiva. Se trata de una investigación de carácter cuantitativo. Para estudiar la representación sustantiva se tienen en cuenta las comisiones legislativas. Se constata que un mayor porcentaje de mujeres ocupando un escaño no siempre se traduce en que estas ejerzan en igual proporción las presidencias de las comisiones. También se observa que las mujeres ocupan, sobre todo, presidencias de comisiones de reproducción. Se concluye (1) que el acceso a cargos de representación política no se traduce necesariamente en el ingreso igualitario a puestos de poder dentro de las cámaras legislativas y (2) que las mujeres ocupan en menor proporción las comisiones más importantes, manifestando que las comisiones fuertes y que mayor poder representan siguen siendo para los hombres por la construcción de la política y su ejercicio como androcéntrica.

Palabras clave

Comisiones, descriptiva, gobernanza, Latinoamérica, mujeres, política, representación, sustantiva.

Abstract

Studying women's representation in legislatures is relevant because women's access to these bodies and their participation in decision-making are fundamental to realising the right to equal participation in democratic governance. It has been found that an increased female presence in legislatures does not always lead to women's access to the most important working and decision-making bodies on an equal footing with men. Thus, the aim of this article is to analyse women's participation in the lower or single chambers of 17 Latin American countries from two dimensions of representation: descriptive and substantive. The research is quantitative in nature. In order to study substantive representation, legislative committees are taken into account. It is found that a higher percentage of women occupying a seat does not always translate into women holding an equal proportion of committee chairmanships. It is also observed that women are predominantly the chairpersons of reproductive committees. It is concluded (1) that access to positions of political representation does not necessarily translate into equal access to positions of power within the legislative chambers and (2) that women occupy a smaller proportion of the most important committees, demonstrating that the strong and most powerful committees continue to be held by men due to the construction of politics and its exercise as androcentric.

Keywords

Committees, descriptive, governance, Latin America, women, politics, representation, substantive.

Introducción

Con su énfasis en la rendición de cuentas, la transparencia, la ciudadanía inclusiva y la democracia, las prácticas e ideas de gobernanza entrañan un gran potencial para producir un cambio en lo que atañe a la igualdad de género. Sin embargo, no se está aprovechando ese potencial. La igualdad de género en los espacios donde se adoptan las decisiones es de vital importancia para empoderar a quienes han sido excluidas de las esferas de poder debido a su sexo. Cabe destacar algunos progresos para paliar la desigualdad de género en las instituciones de gobernanza nacionales, como las leyes de cuotas o de paridad. Pero estas medidas no siempre garantizan la igualdad de participación en instituciones (Brody, 2009).

Si bien es importante el aumento del número de mujeres en las asambleas legislativas, es igualmente relevante analizar si esta mayor presencia se traduce en representación sustantiva, es decir, si las mujeres ocupan posiciones de liderazgo en los órganos legislativos. En América Latina, las acciones afirmativas para incrementar la presencia de mujeres en el Poder Legislativo comenzaron a adoptarse en la década de 1990. En 1991, Argentina fue el primer país en implementar una ley de cuotas bajo la denominación Ley Nacional de Cupo 24.012.1991 Modificatoria del artículo 60 del Código Nacional Electoral. Tomando como ejemplo este país, la adopción de esta medida afirmativa ha resultado positiva, pues el porcentaje de mujeres parlamentarias ascendió de 5,84 % en 1991 a 44,75 % en 2023, lo que supone un importante incremento de la representación descriptiva. En este orden de ideas, la literatura sobre representación política femenina ha evolucionado en las últimas décadas. Las primeras investigaciones estuvieron asociadas a las condiciones de acceso al poder legislativo. Una vez alcanzada cierta masa crítica en los congresos nacionales, los análisis se centran en el accionar de las mujeres cuando consiguen sus escaños (Caminotti, 2009; Chasqueti y Pérez, 2012; Heath *et al.*, 2005; Johnson, 2014; Krook y Norris, 2014; Palmieri, 2011; Pérez, 2014; Rodríguez y Madera, 2016; Rodríguez, 2011; Schwindt-Bayer, 2006, 2010; Tremblay y Pelletier, 2000), evidenciando que el acceso de las mujeres a los órganos de trabajo y decisión más importantes en igualdad con los hombres sigue siendo un reto (representación sustantiva) (Aldrey, 2016; García, 2019; Martínez y Garrido, 2010). En otras palabras, una mayor igualdad de género en el acceso a cargos de representación política no se traduce necesariamente en el ingreso igualitario a puestos de poder

dentro de las cámaras legislativas (Pérez, 2014; Freidenberg y Gilas, 2020), como pueden ser las presidencias de las comisiones legislativas.

El estudio de la representación femenina en las asambleas legislativas es relevante porque el acceso de las mujeres a estos órganos y su participación efectiva en la toma de decisiones son fundamentales para la realización de su derecho a la igualdad de participación en la gobernanza democrática (ONU Mujeres, s. f.). De este modo, las preguntas de investigación que impulsan la elaboración de este artículo son las siguientes: ¿Una mayor presencia femenina en las cámaras bajas o únicas conlleva que un mayor número de comisiones esté presidido por mujeres? ¿Hay una división por género en el trabajo de las comisiones? Así, el objetivo de este artículo es analizar la participación de las mujeres en las cámaras bajas o únicas de 17 países latinoamericanos, desde dos dimensiones de la representación: descriptiva y sustantiva. Para mejorar la posición de las mujeres en los Parlamentos, es necesario analizar no solo la cantidad de escaños que ocupan, sino también qué impacto tiene su participación. Mientras que el primer elemento hace alusión a la representación descriptiva, el segundo se refiere a la sustantiva (Pitkin, 1967).¹ Para estudiar este tipo de representación se tienen en cuenta las comisiones legislativas (García, 2019; Gutiérrez, 2021).

Las comisiones pueden definirse como grupos de trabajo, permanentes o temporales, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea legislativa, en los que delega algunas de sus funciones con el objetivo de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la labor legislativa (García-Montero y Sánchez, 2002). Son varios los motivos que justifican el estudio de las comisiones como forma de acercarse a la representación sustantiva. Las comisiones se encargan del análisis de la legislación y ejercen funciones como

1 “En la representación sustantiva, las y los representantes aceptan una responsabilidad en la que deben dejar de actuar por sí mismos y comienzan a actuar por sus representadas y representados; aunque, esta expresión puede entenderse de dos maneras: ‘por un lado, puede significar actuar en vez de; por otro lado, puede significar actuar en beneficio de; o puede querer decir las dos cosas al mismo tiempo’ (Pitkin, 1967, pp. 137-138), pero será el contexto es lo que determinará la diferencia de su ejecución. Para Pitkin (1967), la representación descriptiva y simbólica abordan, como objeto inanimado, al representante y, en términos prácticos de su ejercicio, son omisas en sus funciones, porque lo prioritario es cómo se les considera, su semejanza y características, no lo que hacen o no hacen. Por lo que se pregunta: ¿qué significa realmente en la práctica? El concepto de lo sustantivo se refiere precisamente a ‘la perspectiva articulada de la representación como actividad’ (Pitkin, 1967, pp. 124-125). Las ideas de sustitución, de cuidar de, de actuar en interés de o actuar como subordinado no son suficientes para la idea de representación que ella desarrolla” (Cortés, 2023, pp. 33-34).

las de supervisión al Gobierno y agregación de intereses de los legisladores. Además, influyen en las políticas públicas (Rivera, 2005). En este sentido, podría decirse que son “pequeños congresos” (Krehbiel, 1992). Como es imposible que el pleno del congreso discuta toda la legislación que se presenta (Cox, 2006), salvo excepciones, la legislación se envía a las comisiones para su estudio, pudiendo estos órganos enviarla a los plenarios para su aprobación o desestimarla. En este proceso, los presidentes de comisiones tienen un rol fundamental, ya que deciden los proyectos de ley que se consideran primero y postergan la discusión de otros (Pérez, 2014). En este sentido, los legisladores que las ocupan tienen “poderes especiales de agenda” (Alemán, 2006; Cox, 2006; Cox y McCubbins, 2005).

Analizar los patrones de distribución de las comisiones en una legislatura permite conocer los procesos de toma de decisiones, los intereses de las élites políticas y las relaciones de poder entre dichas élites (Martin y Mickler, 2018). Según los roles de género tradicionales, las comisiones, siguiendo a Skard y Haavio-Manila (1985), se pueden clasificar en productivas, reproductivas y de preservación del sistema. Las primeras son las relacionadas con economía, fiscalidad, industria, etc. Las reproductivas tratan los temas de política educativa, sanidad, familia, vivienda, etc. Por último, las de preservación del sistema se ocupan de asuntos constitucionales, relaciones exteriores, etc. Tradicionalmente, las comisiones de reproducción y de preservación del sistema son en las que más han participado las mujeres, ya sea en el ámbito latinoamericano (Aldrey, 2016; García, 2019; Heath *et al.*, 2005; Martínez y Garrido, 2010; Schwindt-Bayer, 2006, 2010) o fuera de él (Coffé *et al.*, 2019; Pansardi y Vercesi, 2017). No obstante, otras investigaciones han concluido que la variable explicativa de esta desigualdad no es el sexo, sino los años de experiencia en la asamblea legislativa (O’Brien, 2012; Palmieri, 2011) o la magnitud del distrito por el que la legisladora o el legislador fueron electos (Chasquetti y Pérez, 2012).

Pese a ser un tema bastante estudiado, es importante replicar las investigaciones previas sobre representación política femenina descriptiva y sustantiva para analizar con datos actualizados si el hecho de que haya un mayor porcentaje de mujeres en las cámaras bajas o únicas se traduce en que estas ocupen espacios de poder dichas cámaras. La contribución principal de este estudio es el análisis de un número significativo de países de América Latina, permitiendo no solo conocer la situación en un único caso, sino la comparación y el estado de la cuestión a nivel regional. Para alcanzar el

objetivo anteriormente planteado, el artículo, excluyendo la presente introducción, se estructura en tres apartados. En el siguiente epígrafe se explicitan las fuentes de las cuales se extrajeron los datos necesarios para llevar a cabo la investigación. A continuación se exponen los resultados, aportando datos de representación descriptiva y sustantiva. Por último, se discuten los resultados y se plantean las conclusiones.

Materiales y método

El objetivo de este artículo fue examinar la participación de las mujeres en las cámaras bajas o únicas de 17 países latinoamericanos, desde dos dimensiones de la representación: descriptiva y sustantiva. Se analizaron un total de 17 países de América Latina.² El diseño de la investigación fue no experimental, transversal y descriptivo. Los datos del porcentaje de mujeres en las cámaras bajas o únicas se recuperaron de Inter-Parliamentary Union Database con fecha a enero de 2023. Por otro lado, se estudió la representación sustantiva a través de la participación de las mujeres en las comisiones legislativas porque, como afirma Gutiérrez (2021, p. 50), “las comisiones son órganos de decisión dentro de las legislaturas, por lo que estas permiten tener un proxy de la participación sustantiva de las mujeres”; García (2019), en esta misma línea, también entiende la presidencia femenina de comisiones como un indicador de representación sustantiva. Se analizaron exclusivamente las comisiones permanentes de las cámaras bajas o únicas, de cuyos sitios webs se recabaron los datos. La composición de las comisiones puede ir cambiando a lo largo de la legislatura, por lo que se utilizaron los datos con fecha de 21 de abril de 2023. La base de datos se compone de las siguientes variables respecto a las comisiones: 1) país; 2) nombre de la comisión; 3) sexo de la persona que ocupa la presidencia. En total se analizaron 394 comisiones. Tanto los datos sobre representación de mujeres en las cámaras bajar o únicas como los referentes a comisiones parlamentarias se recopilaron utilizando el programa Microsoft Excel. La clasificación que se recupera para su análisis e interpretación se refleja en la tabla 1.

2 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. No se pudo acceder a todos los datos de Honduras y Haití.

Tabla 1
Clasificación de las Comisiones Parlamentarias

Producción	Reproducción	Preservación del sistema
Política económica	Política social	Reforma política y administrativa
Política fiscal	Familiar	Política exterior y defensa
Laboral	Sanitaria	Apoyo a grupos de interés y minorías
Industrial	Educativa	
Energética	Vivienda	
	Medio ambiente	
	Cultura	

Nota. Aldrey (2016, p. 44).

Resultados

Representación descriptiva

La representación descriptiva en los países de América Latina ha avanzado a partir de una serie de medidas para la integración de las mujeres a la participación y representación política en sus países respectivos. Como se mencionó anteriormente, desde la década de los noventa, en América Latina se adoptaron cuotas de género con el fin de terminar con prácticas patriarcales de exclusión y de dominación de las mujeres en la vida política. “Es decir, se instauraron mecanismos jurídicos que buscaran garantizar e incentivar la inclusión de mujeres candidatas y, por consiguiente, mujeres en cargos de toma de decisiones al interior de los partidos y del Estado” (Cárdenas y Cortes, 2021, p. 25).

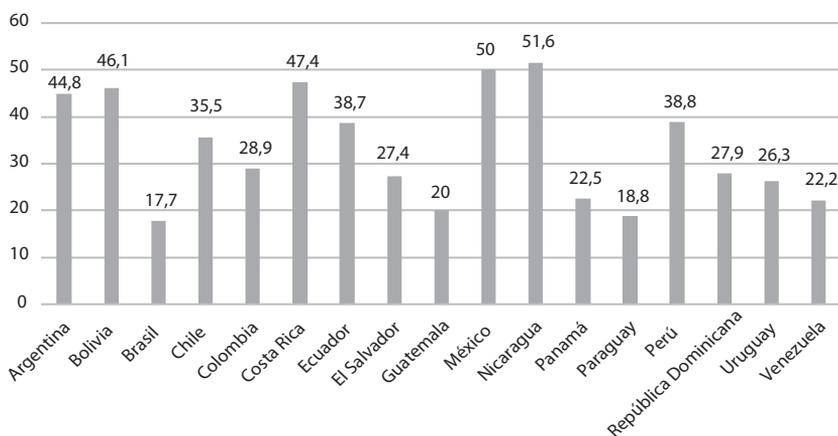
Las cuotas buscan lograr representatividad y proporcionalidad, dicho de otra forma, una distribución cuantitativa y cualitativa acorde con la conformación poblacional, de demandas, necesidades e intereses en un Estado. No obstante, una vez implementadas, se ha detectado que en países de América Latina la brecha de género no se reduce directamente por esta medida, sino por otras variables que intervienen según el contexto, como el sistema electoral del país, el orden de las mujeres en las listas plurinominales y la distri-

bución de las candidaturas en los distritos electorales, e incluso los recursos que el movimiento feminista y sus actoras interponen en tribunales electorales y sobre todo, por la falta de voluntad política de los partidos y actores políticos (Martínez y Garrido, 2013). No se debe perder de vista que las lógicas de ejercicio de poder siguen siendo predominantemente patriarcales (Cárdenas, 29 septiembre de 2022).

Las acciones afirmativas, particularmente las cuotas de género, fueron el inicio del camino para alcanzar la paridad en distintos países. La paridad es una política pública institucionalizada que ya se observa en países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua. Es un hecho que ambos mecanismos jurídicos institucionales son fundamentales para asegurar la presencia y representación de las mujeres en las asambleas legislativas. En el gráfico 1 se puede apreciar el porcentaje de mujeres que ocupan escaños en las cámaras bajas o únicas.

Gráfico 1

Porcentaje de mujeres legisladoras en Cámaras Bajas o Únicas, 2023



Nota. Elaboración propia con datos de IPU Database.

En el gráfico 2 se puede apreciar que, al comparar el porcentaje de mujeres legisladoras presentes en los congresos, se observan variaciones importantes entre sí, que pueden clasificarse en tres grupos:

- Grupo 1. Las mujeres tienen como máximo el 20 % de la representación, los países de este grupo son: Brasil (17,7 %), Guatemala (20 %) y Paraguay (18,8 %) que se relacionan directamente con que en sus legislaciones las cuotas de género no rebasan el 30 % y en su legislación no se establece la obligatoriedad para su cumplimiento.
- Grupo 2. Las mujeres legisladoras presentan una conformación entre el 21 % al 40 % del total de los escaños, en este grupo se aprecian el mayor número de países en América Latina analizados, es decir 10 de 17. Estos son: Chile (35,5 %), Colombia (28,9 %), Ecuador (38,7 %), El Salvador (27,4 %), Honduras (27,3 %), Panamá (22,5 %), Perú (38,8 %), República Dominicana (27,9 %), Uruguay (26,3 %) y Venezuela (22,2 %). En este conjunto de países se observa que dos cuentan con cuotas de género obligatorias mínimas del 30 % (Colombia y El Salvador), mientras que cuatro con el 50 % (Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela). A diferencia del grupo 1, las cuotas (excepto El Salvador, Panamá y Uruguay³) son obligatorias.
- Grupo 3. Las representantes mujeres se encuentran por encima del 40 % de la representación política, cercanas o superando la paridad, destacan cinco países: Argentina (44,8 %), Bolivia (46,1 %), Costa Rica (47,4 %), México (50 %) y Nicaragua (51,6 %). Estos países cuentan con el establecimiento del principio paritario; en el caso de Bolivia, Costa Rica y Nicaragua llevan poco más de diez años con la institucionalización de esta política pública.

Uno de los elementos que llaman la atención es que la mayoría de los países cuentan con cuotas de género o en su caso paridad obligatorias, no obstante, no se mencionan mecanismos para implementar la cuota o la paridad una vez que se hace la repartición de escaños. Asimismo, los resultados del grupo 3 llevan a preguntarnos: ¿por qué si en cinco países el principio paritario se encuentra establecido jurídicamente, únicamente dos países (Nicaragua y México) tienen una conformación paritaria en sus cámaras bajas? Por ejemplo, buscando responder a esta interrogante, a grandes rasgos se puede sugerir que, en el caso mexicano, lo anterior se debe al papel central que han tenido las autoridades federales tanto administrativas (Instituto Nacional Electoral)

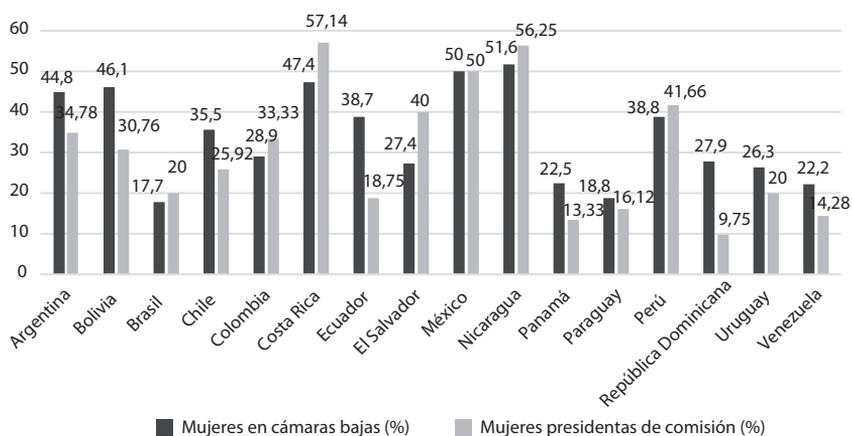
3 El Salvador (cuota de 30 %, no establece obligatoriedad o castigo al incumplimiento), Panamá (garantía de paridad pero no hay sanción, ni explícita obligatoriedad) y Uruguay no tienen cuota ni obligatoriedad explícita.

como jurisdiccionales (Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación) para el establecimiento de Acuerdos, Resoluciones y Sentencias para regular la paridad que van desde la conformación de las candidaturas de los partidos políticos por bloques de competitividad en ambos principios de representación (mayoría relativa y representación proporcional) hasta el reparto de escaños de representación proporcional para compensar la sobrerrepresentación masculina producto muchas veces del principio mayoritario en el sistema electoral mixto mayoritario mexicano. Como se puede apreciar, desarrollar una explicación detallada de cada uno de los países que explique este fenómeno implicaría otra investigación, por lo que queda pendiente para futuras investigaciones.

En el gráfico 2 se puede apreciar el porcentaje de legisladoras en las cámaras bajas o únicas de los 17 países analizados y el porcentaje de mujeres presidentas de comisión. En algunos casos, las reformas que establecen la paridad transversalizan la conformación de las líderes de comisiones (como el caso de México), sin embargo, los resultados señalan que únicamente Nicaragua y México (de los 17 países) tienen 50 % de presidencias de comisiones encabezadas por mujeres.

Gráfico 2

Porcentaje de mujeres legisladoras en Cámaras Bajas o Unicamerales y presidentas de comisión, 2023



Nota. Elaboración propia con datos de IPU Database y de los sitios webs de las cámaras bajas nacionales.

A partir del gráfico anterior, se puede advertir que Argentina tiene 16 de 46 comisiones presididas por mujeres (34,8 %); Bolivia cuatro de 13 (30,8 %); Brasil seis de 30 (20 %); Chile siete de 27 (25,9 %); Colombia cinco de 15 (33,3 %); Costa Rica 12 de 21 (57,1 %); Ecuador tres de 16 (18,8 %); El Salvador ocho de 20 (40 %); Guatemala nueve de 37 (24,3 %); México 25 de 50 (50 %); Nicaragua nueve de 16 (56,3 %); Panamá dos de 15 (13,3 %); Paraguay cinco de 31 (16,1 %); Perú diez de 24 (41,7 %); República Dominicana cuatro de 41 (9,8 %); Uruguay tres de 15 (20 %); Venezuela dos de 14 (14,3 %).

En siete de los 17 países, el porcentaje de mujeres presidentas de comisión es igual o superior al de mujeres parlamentarias, tales son los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Perú. En cambio, en tres de los 17 países el porcentaje de mujeres presidentas de comisión es apenas la mitad (o menos) del de mujeres parlamentarias, estos son Ecuador, Panamá y República Dominicana.

Representación sustantiva

Un análisis de la representación política de las mujeres implica no solamente contabilizarlas numéricamente, sino que implica considerar su ejercicio de poder político, la representación sustantiva, para esto a continuación se analizan el número de mujeres que presiden comisiones y qué tipo de comisiones (reproducción, producción y preservación) suelen presidir.

Tabla 2

Clasificación de comisiones lideradas por mujeres en 17 países, 2023

País	Reproducción (%)	Producción (%)	Preservación (%)	Total de presidentas
Argentina	17,4 %	6,5%	10,9 %	34,8 %
Bolivia	23,1 %	0	7,7 %	30,8 %
Brasil	10 %	6,7 %	3,3 %	20 %
Chile	11,1 %	11,1 %	3,7 %	25,9 %
Colombia	13,3 %	13,3 %	6,7 %	33,3 %
Costa Rica	19 %	23,8 %	14,3 %	57,1 %
Ecuador	6,3 %	6,3 %	6,3 %	18,8 %

País	Reproducción (%)	Producción (%)	Preservación (%)	Total de presidentas
El Salvador	20 %	5 %	15 %	40 %
Guatemala	10,8 %	8,1 %	5,4 %	24,3 %
México	32 %	6 %	12 %	50 %
Nicaragua	25 %	0	31,3 %	56,3 %
Panamá	13,3 %	0	0	13,3 %
Paraguay	3,2 %	3,2 %	9,7 %	16,1 %
Perú	20,8 %	12,5 %	8,3 %	41,7 %
República Dominicana	7,3 %	2,4 %	0	9,8 %
Uruguay	13,3 %	6,7 %	0	20 %
Venezuela	13,3 %	0	0	13,3 %

Nota. Se marcan en negritas los porcentajes más altos por país. Elaboración propia con datos de IPU Database y de los sitios webs de las cámaras bajas nacionales; clasificación de acuerdo con Skard y Haavio-Manila (1985).

De acuerdo con la clasificación de Skard y Haavio-Manila (1985), en la tabla 2 se muestran los resultados de los congresos en los 17 países analizados. En resumen son los siguientes:

- Hay una tendencia mayoritaria donde las mujeres que presiden comisiones, lo hacen en aquellas catalogadas como de “reproducción”, tales son los casos de 11 países como Argentina (17,4 %), Bolivia (23,1 %), Brasil (10 %), El Salvador (20 %), Guatemala (10,8 %), México (32 %), Panamá (13,3 %), Perú (20,8 %), República Dominicana (7,3 %), Uruguay (13,3 %) y Venezuela (13,3 %).
- Chile y Colombia comparten un porcentaje empatado entre las comisiones clasificadas como de “reproducción” y “producción”, Chile con 11,1 % y Colombia con 13,3 %.
- Ecuador es el único país que cuenta con porcentajes iguales en las tres categorías, con 6,3 % cada una.
- Todas las comisiones donde lideran mujeres en Panamá y Venezuela pertenecen a la clasificación de “reproducción”, por lo que no hay

ninguna en las comisiones que se consideran más importantes, como las de producción.

- El único país que concentra el porcentaje más elevado en las comisiones lideradas por mujeres catalogadas como “producción”, es Costa Rica. Este país, además, cuenta con el 57,1 % de presidentas en las comisiones.
- Nicaragua posee el porcentaje más elevado en las comisiones lideradas por mujeres catalogadas como “preservación” con el 31,3 %, aunque no cuenta con ninguna comisión clasificada como “producción”. También es necesario recordar que este Estado tiene al 56,3 % de presidentas en sus comisiones.

Por último, es interesante señalar que estos dos últimos países son los únicos donde las mujeres presiden la mayoría de comisiones y en ambos casos, sus clasificaciones no están mayormente en “reproducción” sino en alguna de las otras categorías.

Conclusiones y discusión

Esta investigación ha tratado de examinar si una mayor presencia femenina en las cámaras bajas o únicas conlleva que un mayor número de comisiones esté presidido por mujeres. También ha explorado si hay una división por género en el trabajo de las comisiones. Así, el objetivo inicialmente planteado fue analizar la participación de las mujeres en las cámaras bajas de 17 países latinoamericanos, desde dos dimensiones de la representación: descriptiva y sustantiva (Pitkin, 1967). En este sentido, los resultados muestran, por un lado, que una mayor representación descriptiva no se traduce necesariamente en un porcentaje más elevado de mujeres ocupando puestos de poder dentro de las asambleas legislativas. Por otro lado, los resultados indican que las mujeres presiden mayormente comisiones de reproducción, siendo este el caso de 11 de los 17 países analizados.

En cuanto a la comparación de la representación descriptiva entre los 17 Estados analizados, cabe comentar una serie de hallazgos. En primer lugar, los países que tienen un máximo del 20 % de mujeres en las cámaras bajas o únicas cuentan con leyes de cuotas que no rebasan el 30 % y no establecen la obligatoriedad para su cumplimiento (Brasil, Guatemala y Paraguay). Este resultado coincide con la literatura previa, que señala que para la efectividad

de las cuotas es necesario que exista una sanción en caso de incumplimiento (Hernández-Gutiérrez, 2022; Slaviero, 2021; Tula, 2015). Por otro lado, en buena parte de los países donde las mujeres integran más del 40 % de los congresos se encuentra establecido el principio de paridad (Argentina, Bolivia, Costa Rica, México y Nicaragua), hallazgo que pone de relieve la importancia de este tipo de medidas para avanzar hacia una mayor representación descriptiva femenina en las asambleas legislativas.

Cuando se compara el porcentaje de mujeres en los escaños con aquellas que presiden comisiones en el congreso, se advierte que solo siete de los 17 países tienen una conformación de mujeres líderes de comisiones igual o superior al de mujeres parlamentarias (Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua y Perú). En cambio, en tres países, Ecuador, Panamá y República Dominicana, el porcentaje de mujeres presidentas de comisión solo alcanza la mitad (o menos) del de mujeres parlamentarias. Este hallazgo sugiere que el acceso a cargos de representación política no se traduce necesariamente en el ingreso igualitario a puestos de poder dentro de las cámaras legislativas, como pueden ser las presidencias de las comisiones (Pérez, 2014; Freidenberg y Gilas, 2020).

Estudiar el ejercicio de poder de las mujeres y en este caso la representación sustantiva de estas, a través del número de mujeres en presidencias de comisiones, arroja que las mujeres continúan presidiendo, en su mayoría, las comisiones de “reproducción”, es decir, aquellas relacionadas con los roles y estereotipos del género femenino, hallazgo que coincide con investigaciones previas (Aldrey, 2016; García, 2019; Heath *et al.*, 2005; Martínez y Garrido, 2010; Schwindt-Bayer, 2006, 2010). Esto demuestra que las mujeres son colocadas en menos proporción en las comisiones más importantes y que más presupuestos reciben, en este caso las de “producción”, manifestando que las comisiones fuertes y que mayor poder representan en los congresos nacionales siguen siendo para los hombres por la construcción de la política y su ejercicio como androcéntrica (Cárdenas y Cortés, 2021).

No obstante, es necesario profundizar en los motivos por los cuales las mujeres no ocupan presidencias de comisión en el mismo porcentaje que se encuentran representadas en los congresos y por qué en su mayoría ocupan la presidencia de un determinado tipo de comisiones, ya que investigaciones previas encontraron que no es el sexo la variable explicativa de estos fenómenos, sino el tamaño del distrito por el que la legisladora o el legislador fueron electos (Chasquetti y Pérez, 2012), el tipo de sistema electoral (Mat-

land y Studlar, 1996; Shugart, 2008) o los años de experiencia en la asamblea legislativa (O'Brien, 2012; Palmieri, 2011). En este último caso, no se niega que es una realidad que las mujeres llevan menos años como legisladoras, a pesar de tener derechos políticos desde el siglo pasado. Sin embargo, delimitar la explicación al hecho de la falta de experiencia implica dejar de observar la predominancia de las prácticas patriarcales que siguen impidiendo el acceso y ejercicio del poder político de las mujeres.

La representación sustantiva es una lógica que nos lleva a analizar la acción de quiénes nos representan y a quiénes representan, es la “introducción de prioridades y de una agenda legislativa específica por parte de aquellos elegidos para los puestos representativos” (Pitkin, 1967, p.152). Es necesario mencionar que la agenda específica de los representantes tendría que estar relacionada con las necesidades e intereses de las personas que los eligieron, por ejemplo, la representación sustantiva para las mujeres supondría una mayor presencia de sus intereses, la defensa de sus derechos y la garantía de su cumplimiento, en la agenda legislativa. Sin embargo, hay discusiones interesantes sobre si las mujeres cuando llegan a los cargos de representación deberían priorizar las demandas de las mujeres o en su caso las demandas feministas. Frente a esto se considera que más allá de las agendas particulares o generales de cada una de estas representantes, lo que implicaría una lógica democrática y de justicia es que estas mujeres, primero tengan ejercicio de poder y segundo que ejerzan el poder con las mismas oportunidades que los hombres, y sobre todo bajo las mismas condiciones y libres de violencia por su condición genérica.

Si la democracia nació incompleta, sin la participación y representación política de la mitad de la población, el diseño y rediseños institucionales, a través del establecimiento de mecanismos jurídicos para compensar lo que desde un inicio fue desigual, es una cuestión de justicia, ni más ni menos. Poco se podrá avanzar si este camino de la formalidad no se acompaña de la erradicación de esas prácticas violentas y patriarcales, sin un cambio en las reglas informales, la cultura política, esas de la práctica política. Es una realidad que las democracias seguirán incompletas, mientras que las mujeres sigan sin ejercer realmente el poder, tomar decisiones para el conjunto de la sociedad.

Para concluir, futuras investigaciones podrían superar algunas de las limitaciones de este artículo y tener en cuenta datos longitudinales para analizar la posición de las mujeres dentro de las asambleas legislativas en cada uno de los países seleccionados. De este modo se podrían observar las variables

que inciden en el desigual reparto de poder entre hombres y mujeres una vez que acceden a los parlamentos. Por último, convendría ampliar este estudio desde un enfoque cualitativo, considerando las agendas temáticas y las estrategias de las mujeres como representantes de las comisiones parlamentarias.

Referencias bibliográficas

- Aldrej Calvo, S. M. (2016). *Ley de Cuotas y distribución de poder en las Comisiones Legislativas de América Latina* [Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://bit.ly/3rWXsJx>
- Alemán, E. (2006). Policy gatekeepers in Latin American legislatures. *Latin American Politics & Society*, 48(3), 125-155. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2006.tb00358.x>
- Brody, A. (2009). *Género y gobernanza. Informe general*. BRIDGE/IDS, Institute of Development Studies. <https://bit.ly/47ef182>
- Caminotti, M. (2009). Género e instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación. *Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, (4), 1-8. <https://bit.ly/45c2xwd>
- Cárdenas Arguedas, S. (29 septiembre de 2022). ¿Por qué necesitamos feminismo? México Social. *La cuestión social en México*. <https://bit.ly/44MUGW1>
- Cárdenas Arguedas, S. y Cortés Hernández, A. K. (2021). Reformas en materia de representación política en México: paridad en todo y violencia política contra las mujeres en razón de género. En S. Cárdenas Arguedas, R. Zavala Hernández y M. Tagle Martínez (coords.), *Perspectiva de género en México: Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021). Una visión multidisciplinaria* (pp. 23-44). Cámara de Diputados. <https://bit.ly/3rJnD6q>
- Chasqueti, D. y Pérez, V. (2012). ¿Mujeres en los márgenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política*, 32(2), 383-409. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003>
- Coffé, H., Bolzendahl, C. y Schnellecke, K. (2019). Parties, issues, and power: women's partisan representation on German parliamentary committees. *European Journal of Politics and Gender*, 2(2), 275-281. <https://bit.ly/478W3Qr>
- Cortés Hernández, A. K. (2023). *La representación política de las mujeres en México: Cámara de Diputados y Diputadas, LXIV Legislatura (2018-2021)* [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]. <https://bit.ly/3DBXj0J>

- Cox, G. (2006). The organization of democratic legislatures. En B. Weingast y D. Wittman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 141-161). Oxford University Press.
- Cox, G. y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the agenda. Responsible party government in the US House of Representatives*. Cambridge University Press.
- Freidenberg, F. y Gilas, K. (2020). ¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 65(240), 327-358. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2020.240.72869>
- García Méndez, E. (2019). Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación. *Estudios Políticos*, (46), 73-98. <https://bit.ly/3DC95bB>
- García-Montero, M. y Sánchez López, F. (2002). *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica* (Documento de trabajo No. 212). Institut de Ciències Polítiques i Socials. <https://bit.ly/3OCZ9Vm>
- Gutiérrez Dávila, G. (2021). *La presencia y participación de las mujeres en las legislaturas locales en México después de la instrumentación de la regla de paridad* [Tesis de Doctorado, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla]. <https://bit.ly/3qfKhD2>
- Heath, R., Shwindt-Bayer, L. y Taylor-Robinson, M. (2005). Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures. *American Journal of Political Science*, 49(2), 420-436. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2005.00132.x>
- Hernández-Gutiérrez, J. C. (2022). Los efectos del sistema electoral sobre las cuotas de género en Brasil y Perú. *Apuntes Electorales*, 21(67), 81-99. <https://doi.org/10.53985/ae.v21i67.840>
- Inter-Parliamentary Union Database (s. f.). Historical data on women in national parliaments. <https://bit.ly/3OBFfe4>
- Johnson, N. (2014). La bancada femenina en Uruguay: un 'actor crítico' para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento. *América Latina Hoy*, 66, 145-165. <https://doi.org/10.14201/alh201466145165>
- Krehbiel, K. (1992). *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press.
- Krook, M. y Norris, P. (2014). Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office. *Political Studies*, 62, 2-20. <https://bit.ly/47f9RsO>
- Martínez, M^a. A. y Garrido, A. (2010). *De la política de la presencia a la política de la diferencia. Representación de las mujeres en cuatro parlamentos*

- nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay) (Documentos CIDOB América Latina No. 32). Fundación CIDOB.
- Martin, S. y Mickler, T. (2018). Committee assignments. Theories, causes and consequences. *Parliamentary Affairs*, 72(1), 77-98. <https://doi.org/10.1093/pa/gsy015>
- Matland, R. E. y Studlar, D. T. (1996). The contagion of women candidates in single-member district and proportional representation electoral Systems: Canada and Norway. *The Journal of Politics*, 58(3). <https://doi.org/10.2307/2960439>
- O'Brien, D. (2012). Gender and select committee elections in the British House of Commons. *Politics & Gender*, 8(2), 178-204. <https://doi.org/10.1017/S1743923X12000153>
- ONU Mujeres (s. f.). *Liderazgo y participación política*. <https://bit.ly/3rJpqsa>
- Palmieri, S. (2011). *Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. <https://bit.ly/3q9vDNG>
- Pansardi, P. y Vercesi, M. (2017). Party gate-keeping and women's appointment to Parliamentary Committees: evidence from the Italian case. *Parliamentary Affairs*, 70(1), 62-83. <https://doi.org/10.1093/pa/gsv066>
- Pérez, V. (2014). Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (23), 165-184. <https://bit.ly/3QiSv84>
- Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.
- Rivera, J. (2005). Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México. *Política y gobierno*, 11(2), 263-313. <https://bit.ly/47e7oPe>
- Rodríguez, A. (2011). ¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos? En A. L. Rodríguez Gustá (ed.), *Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*. Área Práctica de Género del PNUD.
- Rodríguez, A. y Madera, N. (2016). Más allá del recinto legislativo. Estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe. *Sociologías*, 18(42), 356-382. <https://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004222>
- Schwindt-Bayer, L. (2006). Still supermadres? Gender and policy priorities of Latin American legislators. *American Journal of Political Science*, 50(3), 570-585. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00202.x>
- Schwindt-Bayer, L. (2010). *Political power and power representation in Latin America*. Oxford University Press.

- Shugart, M. S. (2005). Comparative electoral systems research: the maturation of a field and new challenges ahead. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.), *The politics of electoral systems* (pp. 25-57). Oxford Univeristy Press.
- Skard, T. y Haavio-Manila, E. (1985). Women in Parliament. En E. Haavio-Manila (ed.), *Unfinished democracy: women in nordic politics*. Pergamon Press.
- Slaviero, V. (2021). Mujeres al mando: Cuotas de género y representación descriptiva de las mujeres en América Latina. *Asparkia: investigació feminista*, (38), 17-39. <https://doi.org/10.6035/Asparkia.2021.38.2>
- Tremblay, M. y Pelletier, R. (2000). More feminists or more women? Descriptive and substantive representation of women in the 1997 Canadian Federal Election. *International Political Science Review*, 21(4), 381-405. <https://bit.ly/3rVA676>
- Tula, M. I. (2015). Mujeres y política. Un panorama sobre la adopción de las cuotas de género y sus efectos en América Latina y Colombia. *Revista Opera*, (16), 9-33. <https://doi.org/10.18601/16578651.n16.03>