

PRESENTACIÓN

Niki Johnson*

Este número temático de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* busca contribuir a los conocimientos sobre la representación política del género en América Latina, centrandó el foco del análisis en el ámbito legislativo. Las investigaciones recogidas aquí realizan aportes nuevos para la comprensión de las diferencias de género en la actuación legislativa de mujeres y hombres, de las estrategias y prácticas políticas propias de las legisladoras en este ámbito y también de los factores que contribuyan a la construcción de una agenda legislativa de género.

Aunque la subrepresentación de mujeres en cargos políticos fue señalada por los movimientos feministas latinoamericanos como un déficit de las democracias recientemente recuperadas en la región en la década de los 80, este tema se instaló en las agendas política y académica en América Latina en especial a partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de las Naciones Unidas, celebrada en Beijing en 1995. Desde ese momento organismos internacionales como la Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas comenzaron a producir indicadores para dar cuenta y monitorear este fenómeno, y también a partir de entonces se presencia la creciente adopción en el mundo de mecanismos de acción afirmativa que buscan garantizar y acelerar el acceso de las mujeres a los cargos políticos electivos y que en América Latina tomó la forma particular de leyes de cuotas. Asimismo, en los últimos años la nueva agenda de la ciencia política, preocupada por el funcionamiento de las democracias, ha colocado el déficit en la participación política de las mujeres como uno de los problemas que atañe a la calidad democrática de los regímenes (para América Latina, ver Levine y Molina 2007).

Aunque según la teoría liberal de la democracia las características sociodemográficas de los representantes –dimensión *descriptiva* de la representación, según Pitkin (1967)– no son relevantes, pues la representación estaría basada en ideas y acciones –dimensión *sustantiva* en términos pitkinianos–, esta concepción ha recibido críticas desde perspectivas feministas por no tener en cuenta las relaciones de poder que imperan en las sociedades y en los sistemas políticos. Como comentan diversas teóricas feministas (ver Mansbridge 1999, 2001, 2003; Phillips 1995 y 1999; Young 1990), en el

* Profesora Adjunta, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; niki.johnson@cienciassociales.edu.uy.

marco de sociedades atravesadas por relaciones desiguales de poder, se corre el riesgo de que una elite política homogénea, compuesta por el grupo dominante de una sociedad, no represente adecuadamente los intereses y demandas de grupos excluidos y subordinados. Desde este punto de vista, las características de los sujetos no son neutrales, y la representación descriptiva toma valor por estar unida a la representación sustantiva.

Ante las diferencias de género en la composición de los parlamentos, y sustentados en ideas desarrolladas por las teóricas feministas, los estudios empíricos sobre política y género se han propuesto indagar una serie de preguntas de investigación: ¿por qué las mujeres llegan en menor medida que los hombres a cargos políticos electivos? ¿Cuáles son los mecanismos más efectivos para garantizar una representación política más igualitaria de hombres y mujeres? ¿Existen diferencias en la forma de hacer política de unos y otras, y cuáles son las causas de estas diferencias? ¿En su actuación política, las mujeres representan a las mujeres? ¿Cuáles son los intereses de mujeres y cómo podemos medirlos? ¿Cómo los intereses de las mujeres son representados en la agenda política? Estas preguntas se han abordado desde diferentes enfoques y utilizando diversas estrategias de investigación y metodologías.

El conjunto de trabajos más voluminoso y más antiguo en esta área de especialidad, y sobre el que existe mayor desarrollo en América Latina, se ha centrado en los factores –socioeconómicos, culturales y político-institucionales– que influyen sobre la sub-representación de mujeres, tanto a nivel nacional como en estudios comparados. Existe también una amplia producción académica que evalúa la eficacia e impacto de los sistemas de cuotas en la representación política de las mujeres, tanto en la región –donde 12 países han aplicado cuotas– como en otras partes del mundo. Otro conjunto de estudios –que por ahora tiene poco desarrollo sistemático en nuestra región– se dedica a estudiar la construcción de las carreras políticas de hombres y mujeres, y las diferencias de género en la ambición y las trayectorias políticas. Finalmente, una cuarta línea de investigación se centra en analizar y comparar el comportamiento, trabajo y tratamiento de hombres y mujeres una vez que llegan a ocupar cargos de decisión política, por ejemplo, en su actuación parlamentaria, producción legislativa o atención a la gente. Es en esta última línea de investigación que se ubica la presente colección de artículos.

Los estudios más tempranos en esta materia provienen de los países nórdicos (ver Sinkkonen y Haavio-Mannila 1981, Skard, Haavio-Mannila *et al.* 1985), que en los

'70 habían registrado avances importantes en sus tasas de representación femenina parlamentaria. Pero la mayor parte de esta producción que abarca países más allá de los nórdicos aparece luego del 1995 y está dedicado a explorar el vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva en el caso de las mujeres, partiendo de diferentes supuestos y utilizando una gran diversidad de enfoques y métodos.

Algunos estudios discuten la utilidad de determinados conceptos (como “masa crítica”, “actores críticos”, Dahlerup 1993, 2006) para entender ese vínculo (Beckwith 2007; Celis et al. 2008; Childs 2006; Childs y Krook 2008, 2009; Lawless 2004; Mackay 2008). Por otro lado, hay un conjunto grande de estudios empíricos de casos nacionales o subnacionales que buscan caracterizar el comportamiento o las actitudes de las legisladoras en base a datos cuantitativos de registros parlamentarios o de encuestas de elites, o indagan sobre cómo conceptualizan su rol como representantes o sobre sus experiencias vivenciales en el parlamento a través de entrevistas en profundidad (ver por ejemplo, Carroll 2001 y 2002; Celis 2006; Chaney 2006; Childs 2004 y 2008; Childs y Withey 2004; Swers 2002 y 2005; Tremblay 1998; Tremblay y Pelletier 2000; Trimble 1997 y 1998).

También hay un número más reducido de estudios que adoptan un enfoque comparado, para evaluar la actuación legislativa de las mujeres de manera diacrónica en una misma legislatura (por ejemplo, Bratton 2005), o de manera sincrónica en distintos cuerpos legislativos en un mismo período (por ejemplo, Dodson y Carroll 1991). En los estudios más recientes el análisis busca explorar el impacto en las diferencias de género de diversos conjuntos de variables, desde aspectos de la cultura de género de la sociedad, o más específicamente de la cultura política, hasta factores relacionados con el diseño institucional –estructuras, procedimientos y reglas formales y prácticas informales– del sistema de partidos, el sistema electoral o del entorno legislativo.

Los estudios también son heterogéneos en las conclusiones a las cuales llegan. Algunas investigaciones señalan el aporte distintivo que hacen las mujeres en los ámbitos legislativos, mientras que otras concluyen que hay mayores similitudes que diferencias entre hombres y mujeres políticos. Las investigaciones sobre los países escandinavos encontraron que existía una división de actividad parlamentaria basada en el género, en cuanto al tipo y contenido de iniciativas legislativas, y que eran las mujeres legisladoras las que promovían temas de género o de mujeres (Skard y Haavio-Mannila *et al.* 1985). De la misma manera, algunos de los estudios sobre Estados Unidos y Gran Bretaña han mostrado que, comparadas con sus pares hombres, las

mujeres en el Congreso y en los órganos legislativos subnacionales defienden más los derechos de las mujeres y son más proclives a presentar proyectos en áreas relacionadas con el rol tradicional femenino o a adoptar posiciones y comportamientos compatibles con el feminismo (ver Dodson y Carroll 1991; Childs 2004; Swers 2005). En cambio, otros estudios concluyen que “conciencia feminista” o “de género” es una variable más significativa que sexo, y/o que la afiliación partidaria y el entorno institucional también son aspectos que tienen relevancia para las diferencias en actitudes y acciones (por ejemplo, Tremblay 1998; Tremblay y Pelletier 2000; Trimble 1997 y 1998; Celis 2006).

En América Latina, en cambio, estos temas tienen un desarrollo incipiente en la investigación sobre política y género, aunque en los últimos seis años en particular, el postulado teórico sobre el vínculo entre las dimensiones descriptiva y sustantiva de la representación ha servido de punto de partida para diferentes estudios empíricos sobre la participación política de las mujeres en América Latina. Las investigaciones realizadas en la región han tendido a tomar la forma de estudios de caso nacionales, muy heterogéneos en su enfoque y metodología, lo que dificulta la comparación entre países (por ejemplo, De Barbieri 2003; Fernández Poncela 2004; Marx et al. 2007). Asimismo, muchas se centran en la actuación parlamentaria de las mujeres, sin comparar ésta con el perfil legislativo de sus pares varones.

No obstante, más recientemente se advierte una mayor producción que parte de un enfoque comparativo en uno o ambos sentidos. Por ejemplo, Htun y Power (2006) comparan posiciones legislativas de hombres y mujeres en el congreso brasileño, y Johnson (2006) analiza las diferencias de género en el comportamiento legislativo de mujeres y hombres en Uruguay. Archenti y Johnson (2006) comparan la producción legislativa de diputadas argentinas y uruguayas en contextos con y sin cuotas, mientras que Franceschet (2011) analiza desde una perspectiva institucionalista las diferencias en la producción legislativa de mujeres representantes en Argentina y Chile. Por su parte, Jones (1997) compara las diferencias de género en las prioridades legislativas de diputadas y diputados en los congresos de EEUU y Argentina. Finalmente, Schwindt-Bayer (2006) estudia las prioridades legislativas de mujeres y hombres legisladores en Argentina, Costa Rica y Colombia, y Escobar-Lemmon, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2012) comparan como los “intereses de las mujeres” están representados en las iniciativas legislativas de hombres y mujeres legisladores y ministros/as en Colombia y Costa Rica.

Otros estudios en esta área preguntan si el aumento de las mujeres en los parlamentos es condición suficiente para lograr igualdad de oportunidades en las legislaturas. Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005), trabajando a partir de variables institucionalistas, encuentran que las mujeres tienden a ser marginadas en comisiones legislativas consideradas de poca importancia, como las asociadas a temas sociales o temas de género, mientras que los hombres son asignados a comisiones más poderosas (economía o relaciones exteriores). Asimismo, el estudio de Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá (2009) sobre la distribución de cargos de autoridad y las valoraciones de los intereses temáticos de legisladores y legisladoras en el Congreso argentino identifica “la existencia de una estructura de oportunidades políticas generizada y de una agenda temática claramente dividida por sexo, en cuyo marco ciertos temas considerados «de mujeres» no gozarían de la misma jerarquía que otras cuestiones calificadas como «tradicionales»” (133).

En general, y aunque con matices importantes, estos estudios comparten conclusiones generales que observan la existencia de diferencias de género –más o menos marcadas– en la experiencia parlamentaria y la actividad legislativa en estos países de América Latina, diferencias que merecen ser estudiadas más a fondo.

En este número temático de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* todos los artículos enfrentan el desafío de cómo definir los intereses de las mujeres y los temas de género en el contexto de América Latina. Y también de alguna manera consideran, aun cuando no explícitamente, el debate sobre masa crítica o actores críticos y exploran los vínculos entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres. La colección incluye estudios que, partiendo de enfoques teóricos y metodológicos diversos, abarcan tanto casos de legislaturas nacionales (México, Costa Rica, Argentina) como análisis comparados de la experiencia a nivel regional o subnacional.

El primer artículo, de Leslie Schwindt-Bayer, ofrece un panorama de la evolución de la literatura especialista sobre la representación sustantiva de las mujeres a nivel mundial y evalúa el estado de arte de la investigación en esta materia en América Latina, en función de seis debates clave sobre la representación sustantiva, señalando, además, cómo la investigación en la región podría enfrentar los desafíos planteados por esos debates. El artículo de Ana Laura Rodríguez Gustá y Nancy Madera ofrece un análisis comparado cualitativo, que abarca los 18 países de América Latina, de la estructura de oportunidades política generizada que surge de la articulación entre la institucionalidad legislativa de género nacional, las prácticas políticas de legisladoras y

legisladores para la construcción de una agenda de género y las redes regionales legislativas en la temática de derechos humanos de mujeres.

Mariana Caminotti traza cómo en el caso argentino una virtuosa combinación de ideas, legados y estrategias políticas, impulsadas por mujeres desde los partidos y desde el aparato del Estado, lograron los apoyos críticos necesarios para viabilizar la aprobación de la primera ley de cuotas en el mundo. Jennifer Piscopo, por su parte, explora el vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en el caso mexicano, analizando los proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados entre 1997 y 2012 y complementando el análisis estadístico con información recopilada en entrevistas semi-estructuradas con legisladoras mujeres; su estudio llega a la conclusión de que las legisladoras tienden a representar los intereses de las mujeres más que sus pares varones y que sus iniciativas legislativas en esta materia son predominantemente feministas.

Finalmente tres artículos tratan el tema del acceso de las mujeres a comisiones legislativas, en particular de comisiones definidas como poderosas, para explorar la real capacidad de incidencia en la agenda legislativa que tienen las mujeres una vez que acceden al parlamento. Tiffany Barnes adopta un enfoque comparado en su análisis de la participación de mujeres en las comisiones de las 22 legislaturas provinciales argentinas a lo largo de 18 años, para evaluar cómo su acceso a comisiones poderosas cambia a lo largo del tiempo, y cómo la adopción de cuotas y la acumulación de experiencia legislativa inciden en la consolidación de su inserción institucional. Michelle Taylor-Robinson y Kendall Funk también presentan un estudio cuantitativo de la participación en las comisiones legislativas de la Asamblea Nacional de Costa Rica, que testea si se mantienen los hallazgos de estudios anteriores que concluían que las mujeres participan menos que los hombres en comisiones; en este caso crítico, donde las mujeres constituyen casi 40 por ciento de la legislatura y ocupan cargos de dirección en las comisiones, se encontró que las mujeres participan tanto como los hombres, aun en comisiones con pocas integrantes femeninas. Verónica Pérez, por su parte, analiza la interacción entre factores partidarios, informacionales y de género en la determinación de la composición de las comisiones de la Cámara baja del Congreso argentino, y concluye que, aun cuando las mujeres acceden en números importantes al Congreso, hay determinadas comisiones que siguen siendo dominadas por los hombres.

Este número temático de la *Revista Uruguaya de Ciencia Política* recopila, entonces, una serie de estudios, de aporte significativo para el desarrollo de una

creciente línea de investigación en la ciencia política latinoamericana y latinoamericanista, que centra su atención en interrogantes respecto a la expresión concreto del vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva y la creación o recreación de dinámicas de igualdad y desigualdad de género en los ámbitos legislativos de América Latina.

Bibliografía

- Archenti, Nélica y Niki Johnson (2006). “Engendering the legislative agenda with and without the quota. A comparative study of Argentina and Uruguay”. *Sociologia – Problemas e Práticas* (Portugal), 52 (diciembre), pp. 133-153.
- Beckwith, Karen (2007). “Numbers and newness: The descriptive and substantive representation of women.” *Canadian Journal of Political Science* 40(1): 27-49.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros/PNUD.
- Bratton, Kathleen A. (2005). “Critical mass theory revisited: The behavior and success of token women in state legislatures”. *Politics & Gender* 1(1): 97-125.
- Carroll, Susan J. (2002). “Representing women: Congresswomen’s perceptions of their representational roles.” In Cindy Simon Rosenthal (ed.) *Women transforming Congress*. Norman: University of Oklahoma Press, pp. 50-68.
- Carroll, Susan J. (ed.) (2001). *The impact of women in public office*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- Celis, Karen (2006). “Substantive representation of women: The representation of women’s interests and the impact of descriptive representation in the Belgian Parliament (1900-1979)”. *Journal of Women, Politics and Policy* 28(2): 85-114.
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola, y Mona Lena Krook (2008). “Rethinking women’s substantive representation.” *Representation* 44 (2): 99-110.
- Chaney, Paul (2006). “Critical mass, deliberation and the substantive representation of women: evidence from the UK’s Devolution Programme”. *Political Studies* 54: 691–714.
- Childs, Sarah (2004). *New Labour’s women MPs: Women representing women*. London and New York: Routledge.

- Childs, Sarah (2006). "The complicated relationship between sex, gender and the substantive representation of women." *European Journal of Women's Studies* 13(1): 7-21.
- Childs, Sarah (2008). *Women and British party politics: Descriptive, substantive, and symbolic representation*. London: Routledge.
- Childs, Sarah y Julie Withey (2004). "Women representatives acting for women: Sex and the signing of Early Day Motions in the 1997 British parliament". *Political Studies* 52(3): 552-564.
- Childs, Sarah y Mona Lena Krook (2008). "Critical mass theory and women's political representation". *Political Studies* 56: 725-736.
- Childs, Sarah y Mona Lena Krook (2009). "Analysing women's substantive representation: From critical mass to critical actors". *Government and Opposition*, 44(2): 125-145.
- Dahlerup, Drude (1993). "De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la masa crítica en la política escandinava". *Debate Feminista* 4(8): 165-206.
- Drude Dahlerup (2006). "The story of the theory of critical mass". *Politics & Gender* 2(4): 511-22
- De Barbieri, Teresita (2003). *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.
- Dodson, Debra y Susan J. Carroll (1991). *Reshaping the agenda: Women in state legislatures*. New Brunswick: Center for American Women and Politics.
- Escobar-Lemmon, María C., Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson (2012). "Representing women: Empirical insights from legislatures and cabinets in Latin America". Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, 14-16 noviembre.
- Fernández Poncela, Anna M. (2004). "Leyes, elecciones, cámaras y mujeres". *La Ventana* 4(19): 72-130.
- Franceschet, Susan (2011). "Gendered institutions and women's substantive representation: Female legislators in Argentina and Chile". En Mona Lena Krook y Fiona Mackay (eds.), *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 58-78.
- Heath, Roseanna Michelle, Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson (2005). "Women on the sidelines: Women's representation on committees in Latin American legislatures". *American Journal of Political Science* 49(2): 420-436.

- Htun, Mala y Timothy J. Power (2006). "Gender, parties, and support for equal rights in the Brazilian Congress". *Latin American Politics and Society* 48(4): 83-104.
- Johnson, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". *Política* (Universidad de Chile) 46: 173-198.
- Jones, Mark P. (1997). "Legislator gender and legislator policy priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives". *Policy Studies Journal* 25(4): 613-629.
- Lawless, Jennifer L. (2004). "Politics of presence? Congresswomen and symbolic representation". *Political Research Quarterly* 57(1): 81-99.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007). "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada". *América Latina Hoy* 45: 17-46.
- Mackay, Fiona (2008). "'Thick' conceptions of substantive representation: Women, gender, and political institutions". *Representation* 44(2): 125-139.
- Mansbridge, Jane (1999). "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'Yes'". *Journal of Politics* 61(3): 627-657.
- Mansbridge, Jane (2001). "The descriptive political representation of gender: An anti-essentialist argument". En Jytte Klausen y Charles S. Maier (eds.), *Has liberalism failed women? Assuring equal representation in Europe and the United States*. New York: Palgrave.
- Mansbridge, Jane (2003). "Rethinking representation". *American Political Science Review* 97(4): 515-528.
- Marx, Jutta, Jutta Borner, y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Phillips, Anne (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, Anne (1999). *Which equalities matter?* Cambridge: Polity Press.
- Pitkin, Hanna. (1967/1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales: Madrid.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2006). "Still supermadres? Gender and the policy priorities of Latin American legislators". *American Journal of Political Science* 50(3): 570-585.
- Sinkkonen, Sirkka y Elina Haavio-Mannila (1981). "The impact of the women's movement and legislative activity of women MPs on social development". En

- Margherita Rendel (ed.) *Women, Power and Political Systems*. New York: St Martin's Press, pp. 195-215.
- Skard, Torild, Elina Haavio-Mannila, et al. (1985). "Women in parliament". En Elina Haavio-Mannila et al., *Unfinished democracy: Women in Nordic politics*. Oxford: Pergamon Press, pp. 51-80.
- Swers, Michelle (2005). "Connecting descriptive and substantive representation: An analysis of sex differences in cosponsorship activity". *Legislative Studies Quarterly* 30(3): 407-433.
- Swers, Michelle L. (2002). *The difference women make: The policy impact of women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tremblay, Manon (1998). "Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th Parliament". *Canadian Journal of Political Science* 31(3): 435-465.
- Tremblay, Manon y Réjean Pelletier (2000). "More feminists or more women? Descriptive and substantive representation of women in the 1997 Canadian federal elections". *International Political Science Review* 21(4): 381-405.
- Trimble, Linda (1997). "Feminist politics in the Alberta legislature, 1972-1994". En Jane Arscott y Linda Trimble (eds.) *In the presence of women: Representation in Canadian governments*. Toronto: Harcourt Brace & Company, pp. 128-153.
- Trimble, Linda (1998). "Who's represented? Gender and diversity in the Alberta legislature". En Manon Tremblay y Caroline Andrew (eds.), *Women and political representation in Canada*. Ottawa: University of Ottawa Press, pp. 259-289.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.