

---

REVISTA URUGUAYA DE  
**Ciencia Política**

VOLUMEN 23, Nº 2, 2014

NÚMERO TEMÁTICO  
**REPRESENTACIÓN DE LAS MUJERES EN LOS CUERPOS  
LEGISLATIVOS DE AMÉRICA LATINA**

NIKI JOHNSON Y MICHELLE M. TAYLOR-ROBINSON  
(COORDINADORAS)



**Instituto de Ciencia Política**



**Facultad de Ciencias Sociales**  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

---

REVISTA URUGUAYA DE  
**Ciencia Política**

DIRECTOR  
Nicolás Bentancur

EDITORES  
Daniel Buquet, María Ester Mancebo, Federico Traversa

ASISTENTE DE EDICIÓN  
Paulo Ravecca

COMITÉ EDITORIAL  
Daniel Chasquetti, Javier Gallardo, Adolfo Garcé, María Ester Mancebo,  
Carmen Midaglia y Juan Andrés Moraes.  
(Todos pertenecientes al Instituto de Ciencia Política de la Facultad de  
Ciencias Sociales de la Universidad de la República)

CONSEJO CONSULTIVO  
David Altman (Pontificia Universidad Católica de Chile), Manuel Alcántara  
(Universidad de Salamanca), Javier Bonilla (Universidad ORT-Uruguay),  
Hugo Borsani (Universidad Estadual del Norte Fluminense), Oscar Bottinelli  
(Universidad de la República), Gerardo Caetano (Universidad de la  
República), Marcelo Cavarozzi (Universidad de San Martín), Miguel  
De Luca (Universidad de Buenos Aires), Argelina Figueiredo (Insitituto  
Universitario de Pesquisas, Río de Janeiro), Fernando Filgueira (Universidad  
de la República), Luis Eduardo González (Universidad Católica de Uruguay  
y Universidad de la República), Mark P. Jones (Race University), Jorge  
Landinelli (Universidad de la República), Jorge Lanzaro, Andrés Malamud  
(Universidad de Lisboa), José Ramón Montero (Universidad Complutense,  
Madrid), Scott Morgenstern (University of Pittsburgh), Leonardo Morlino  
(Universidad de Florencia), Constanza Moreira (Universidad de la  
República), Francisco Panizza (London School of Economics), Romeo  
Pérez (Instituto CLAEH y Universidad de la República), Antonio Pérez  
García (Universidad de la República), José Pedro Rilla (Universidad de la  
República), Fabiano Santos (Insitituto Universitario de Pesquisas, Río de  
Janeiro), Germán Rama (CEPAL), Helgio Trindade (Universidad Federal de  
Río Grande do Sul), Carlos Zubillaga (Universidad de la República).

Publicación del Instituto de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República

La publicación de este número monográfico fue realizada con el apoyo de la Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República, Uruguay.

Los artículos firmados son responsabilidad de sus autores y no comparten necesariamente la opinión de la revista. Se permite la reproducción parcial o total de los artículos aquí publicados a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar una copia a la redacción de la RUCP.

La Revista Uruguaya de Ciencia Política es publicada anualmente en dos números, uno misceláneo y otro temático, y sus contenidos son incluidos sistemáticamente y en forma indexada en las siguientes bases bibliográficas:

ProQuest  
SCIELO. Social Science English Edition.  
SCIELO. Uruguay.  
LATINDEX (Catálogo). Sistema Regional de Información en Línea.  
EBSCO / Fuente Académica.  
DIALNET. Fundación Dialnet. Universidad de La Rioja.  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.

Toda correspondencia referida a RUCP deberá ser dirigida a:

Editores de la RUCP  
Instituto de Ciencia Política  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República  
Constituyente 1502 piso 6  
CP. 11200, Montevideo – Uruguay

Teléfono: (598) 2410-6411  
Fax: (598) 2410-6412  
E-mail: [revistacp@cienciassociales.edu.uy](mailto:revistacp@cienciassociales.edu.uy)  
Web de la RUCP: <http://www.fcs.edu.uy/pagina.php?PagId=1361&CatId=97&SubCatId=153>  
Scielo English Edition: [http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=0797-9789&script=sci\\_serial](http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?pid=0797-9789&script=sci_serial)  
Scielo Uruguay: [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=1688-499X&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_serial&pid=1688-499X&lng=es&nrm=iso)

© INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA  
ISSN 0797 9789  
ISSN 1688-499X (en línea)

Queda hecho el depósito que ordena la ley  
Impreso en Uruguay - 2014

## SUMARIO

**7**

Presentación  
NIKI JOHNSON

**15**

Women's representation in Latin American legislatures: current challenges and new directions  
LESLIE SCHWINDT-BAYER

**37**

Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina  
ANA LAURA RODRÍGUEZ GUSTÁ y NANCY MADERA

**65**

Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina  
MARIANA CAMINOTTI

**87**

Beyond hearth and home: female legislators, feminist policy change, and substantive representation in Mexico  
JENNIFER M. PISCOPO

**111**

Gender balance in committees and how it impacts participation: evidence from Costa Rica's legislative assembly  
KENDALL FUNK y MICHELLE M. TAYLOR-ROBINSON

**135**

Women's representation and legislative committee appointments: the case of the Argentine provinces  
TIFFANY BARNES

**165**

Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina  
VERÓNICA PÉREZ

## 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 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 re-creación 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.

## WOMEN’S REPRESENTATION IN LATIN AMERICAN LEGISLATURES: CURRENT CHALLENGES AND NEW DIRECTIONS

*La representación de las mujeres en las legislaturas de América Latina: Desafíos actuales y nuevas direcciones*

Leslie Schwindt-Bayer\*

**Abstract:** The growing number of women elected to national legislatures in Latin America has led to significant scholarly attention on the consequences of women’s presence in office. In this essay, I offer a brief overview of the literature on women’s substantive representation around the world and evaluate research on Latin America, specifically, in the context of six current debates. I suggest several ways that scholars of women’s representation in Latin America can address the challenges provided by these debates and move the field in new directions. This will contribute to the growing literature on women’s substantive representation, keeps Latin America at the forefront of it, and helps scholars, activists, and politicians better understand how Latin American legislatures are representing women and women’s interests.

**Keywords:** Latin America, substantive representation, women

**Resumen:** El número creciente de mujeres electas a legislaturas nacionales en América Latina ha concitado la atención académica sobre las consecuencias de la presencia de mujeres en cargos políticos. En este artículo ofrezco un breve panorama de la literatura sobre la representación sustantiva de las mujeres en el mundo y evaluo en particular las investigaciones realizadas sobre América Latina, en el contexto de seis debates actuales. Sugiero varias maneras en que los y las estudiosas de la representación femenina en América Latina pueden enfrentar los desafíos que surgen de estos debates y avanzar en este campo abriendo nuevas líneas de investigación. Esto representará un aporte a la creciente literatura sobre la representación sustantiva, manteniendo a América Latina en un lugar destacado en esa producción, y ayuda a académicos, activistas y políticos/as conocer mejor cómo las legislaturas latinoamericanas están representando a las mujeres y sus intereses.

**Palabras clave:** América Latina, representación sustantiva, mujeres

### 1. Introduction

In the past thirty years, the number of women elected to Latin American legislatures has risen dramatically. In 1995, only 12% of Latin American legislatures were female (IPU 1995). Today, the Americas average is nearly 25% (IPU 2013). Five Latin American countries are among the top 20 worldwide—Cuba, Nicaragua, Costa Rica, Argentina, and Mexico— and all five have more than 35% of their congresses being female (IPU 2013). Thirteen countries have adopted national gender quota laws re-

\* Associate Professor, Department of Political Science, Rice University, schwindt@rice.edu.



quiring women's presence on party ballots to be in excess of a certain percentage and this has contributed to the growing number of women elected to Latin American legislatures. Of course, not all countries have experienced such uniform progress. In some countries, such as Colombia, Uruguay, Panama, and Brazil, women have made very few gains and their representation remains lower than the 1995 regional average of 12% (IPU 2013).

The influx of women into many Latin American legislatures has raised a number of important questions: Why has the number of women in office risen so dramatically? In the countries that have not had such change, why has it remained so low? Why does it matter whether women are present in politics? What do women do in office and how/why does that differ from male politicians? Does the presence of women in politics lead to greater government attention to "women's issues?" At their core, these questions are about the causes and consequences of women's representation. With the increasing number of women elected to national legislatures, these research questions have moved front and center in the study of Latin American politics.

An impressive literature has emerged in the past twenty years explaining the number of women elected to Latin American legislatures (i.e., "descriptive representation" of women). Less research, however, has explored the consequences of women's presence in government (for this paper, this refers specifically to "substantive representation" of women). This is not to say that no research has considered these questions. To the contrary, quite a few groundbreaking studies have emerged in recent years lending important insights into precisely this topic. A core body of research on women's substantive representation in Latin America has indeed taken hold. Yet, many questions related to women's substantive representation in Latin America need more attention.

In this essay, I aim to provide some theoretical insights into what we know about women's substantive representation in Latin America, what the current challenges facing scholars of women's representation are, and how the literature in this area can move in new directions. I offer an overview of existing research on women's substantive representation worldwide to tie research on women's substantive representation in Latin America to the broader, non-region specific, literature on women's representation. I then use some of the ideas, discussions, and debates that have emerged in this literature generally to suggest ways in which the literature on women's substantive representation in Latin America can move in new directions.

## 2. A brief overview of the literature on women's substantive representation

The concept of "substantive representation" emerged from Hanna Pitkin's (1967) seminal book on the concept of representation. In that book, Pitkin explored the multifaceted nature of the concept of representation, identifying four interrelated dimensions – formal representation, which refers to the institutional rules and procedures through which representatives are chosen; descriptive representation, which refers to the compositional similarity between representatives and the represented;

substantive representation, which focuses on the ways in which representatives "act for" the represented; and symbolic representation, which considers the ways in which elected bodies are symbols that generate emotional responses from the represented.

Research on women in political office has appropriated Pitkin's conceptualization of representation and built a comprehensive literature on women's representation that explores all four forms of representation as well as the linkages between the different dimensions (see, for example, Childs 2008; Schwindt-Bayer 2010; Schwindt-Bayer and Mishler 2005). The most explored dimensions have been women's descriptive representation, women's substantive representation, and the way in which increasing women's descriptive representation could increase women's substantive representation. Although empirical evidence has often been mixed (Wängnerud 2009), scholarship has long theorized that electing more women to political office will lead to greater political attention to women's equality and women's interests in representative democracies (Lovenduski 2005; Mansbridge 1999; Phillips 1995; Williams 1998; Young 1990).

It was the possible linkages between descriptive and substantive representation that laid the groundwork for early research on women's substantive representation. With comparatively large numbers of women in office in several Scandinavian and Western European countries during the 1970's, scholars began asking questions about what difference women's presence in office makes for politics (Norris 1996; Skard and Haavio-Mannila 1985; Wängnerud 2000a, 2000b). These questions also emerged in the United States during the 1970's and 1980's, alongside the second wave of feminism, as scholars wanted to understand the consequences of the dearth of women in office and perhaps provide empirical leverage for feminist demands for more equal participation between men and women (Diamond 1977; Dodson and Carroll 1991; Leader 1977; Sapiro 1983). Scholarship in the United States reached a high point in 1992 in what became known as the "Year of the Woman," when women fared better than they had ever done in congressional elections (Carroll 2001; Duerst-Lahti and Kelly 1995; Thomas 1994). Scholarship on substantive representation of women in Latin America got a slower start, but this was largely a result of the fact that most Latin American countries did not transition to democracy until the 1980's (see, however, Chaney 1979; Jaquette 1976; Saldias 1982). Early research on women in politics in Latin America focused much more heavily on the women's movements working under authoritarian regimes or in conditions of civil war (Baldez 2002, 2003; Bayard de Volo 2001; Jaquette 1994). Research on women in elected office really took hold in the late 1990's and 2000's after a group of Latin American countries adopted gender quotas and significantly increased the number of women in office.

At its core, worldwide research on the consequences of women's presence in politics has focused on the different ways in which elected representatives "act for" women.<sup>1</sup> In other words, studies have considered various parts of the policymaking

<sup>1</sup> Women's substantive representation has a variety of conceptualizations in the literature on democratic and representation theory. Representatives can represent women in their electoral districts but a dyadic understanding of representation is not required and may not be the most appropriate way to consider women's representation. Women's substantive representation may be better construed as women representing women collectively (Hurley 1982) or as surrogates (Mansbridge 2003).

process to see what difference having women in office makes on policy. They have most often done this by looking for gender differences in legislator behavior and inferring from this that women make a difference. For example, studies have found that female representatives sponsor bills on compassion issues more often than male representatives, sponsor bills on economics and business issues less often than men, and are more likely to cosponsor bills rather than individually sponsor legislation (Jones 1997; Schwindt-Bayer 2006; Swers 1998; Thomas 1991, 1994; Wangnerud 2000b). Women are more likely to sit on committees such as Education, Health, and Welfare, while men are present across the board (Diamond 1977; Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2005; Johnson and Carroll 1978; Norton 1995; Skard and Haavio-Mannila 1985; Thomas and Welch 1991; Towns 2003). Women have been found to do more constituency service than their male counterparts and have different home styles (Diamond 1977; Norris 1996; Thomas 1992), and female legislators are often less vocal on committees and in hearings where male colleagues dominate (Catalano 2008; Kathlene 1994; Taylor-Robinson and Heath 2003). Lastly, women have been much less likely to hold positions of leadership in legislative chambers and on committees (Rosenthal 2005; Saint-Germain and Metoyer 2008; Skard and Haavio-Mannila 1985). From these findings, scholars have concluded that women make a difference in politics but continue to be undervalued and lack real political power.

### 3. Current challenges and new directions

Research on women's representation has supplied us with a wealth of information on what women do in office, and more specifically, how they act for women. Yet, this research is not without its criticisms. Scholars have raised a number of concerns about the ways in which we study women's representation and have offered a number of suggestions for improvements. What are the challenges that women's substantive representation research faces? How do these concerns pertain to research on Latin America? What are the paths forward for women's representation scholarship in Latin America? In this section, I review six major challenges to existing research on women's representation, situate research on Latin America into these debates, and offer suggestions for how research on women's substantive representation in Latin America can expand in new directions and remain at the forefront of scholarship in this area.

#### 3.1 *Moving from critical mass to critical actors*

One of the key discussions in recent research on women's substantive representation has been what to do with the common and quite intuitive argument that having more women in office leads to greater substantive representation of women. As **noted** previously, the link between descriptive and substantive representation has long been a major part of research on and advocacy for women's representation. Although not necessarily disputing that the two are related, recent research has taken issue

with the rather simplistic operationalization of descriptive representation as having a "critical mass" of women in office (Beckwith and Cowell-Meyers 2007; Childs and Krook 2006). Studying the effects of women as a "critical mass" on women's substantive representation has become quite commonplace in research on women and politics (see, for example, Bratton 2005; Dahlerup 1988; Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2005; Thomas 1991; Thomas 1994; Wangnerud 2000b), but it has proved to be both theoretically and empirically vexing.

Critical mass arguments emerged out of sociological research on the effects of new groups in organizational structures (Kanter 1977) and began to be applied to women's representation research when Drude Dahlerup (1988) brought the idea to women in legislatures (Childs and Krook 2008). At their core, critical mass theories suggest that as the number of women present in legislatures increases, women can form alliances, differentiate themselves from one another, change the male-dominated culture, and in general, effect the legislative process (Childs and Krook 2006; Dahlerup 1988; Kanter 1977). This has been interpreted by gender scholars to imply a myriad of outcomes (Childs and Krook 2006). Some scholars argue that women in legislatures will be unable to promote women's issues in the legislative arena by sponsoring bills in these areas, creating women's issue committees, or getting women's issue bills passed until a critical mass of women exists (Saint-Germain 1989; Thomas 1991, 1994). Other scholars build on Kanter's (1977) assertion that, as an underrepresented group increases its numbers from mere tokens toward parity, divisions between the groups diminish and the dominant culture of the organization merges with the minority culture. They suggest that increasing the number of female legislators will lead to male legislators taking on women's issues because these issues become mainstream and enmeshed with traditional legislative concerns (Bratton 2005; Diamond and Hartsock 1981; Thomas 1991, 1994). Still others suggest that women will be unable to effect legislative change with a critical mass because their presence will be viewed as a threat to male legislators who will marginalize women (Hawkesworth 2003; Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2005). Women also face partisan divides that challenge their ability to work together.

The diverse effects that critical masses of women are expected to have on women's representation contradict each another in ways that make "critical mass theory" a weak theoretical construct that cannot be empirically falsified. Critical mass theory can be supported (or rejected) regardless of what scholars find empirically. Critical mass theory is also hindered by the fact that no one knows just what the critical mass "magic number" is. Kanter (1977) suggested a threshold of 15% women and Dahlerup (1988) evaluated a critical mass of 30%, but Thomas (1991) finds that 31% is not sufficient to bring change to U.S. state legislatures. Towns (2003:23) finds that there is no "magical threshold of 20, 30, or 40% women parliamentarians that will have similar effects in all legislatures around the world." The uncertainty surrounding just what the threshold for a critical mass should be makes empirical analyses of it quite challenging.

The logical contradictions inherent to critical mass arguments about women's representation diminish its theoretical power. Scholars are increasingly recognizing

the limits of this concept and posing a number of ways to move beyond the concept of “critical mass” (Beckwith 2007; Beckwith and Cowell-Meyers 2007; Childs and Krook 2006; Dahlerup 2006; Grey 2006; Tremblay 2006). One of these is to move toward thinking about “critical actors” rather than “critical mass.” Childs and Krook (2008, 2009) return to Kanter (1977) and Dahlerup’s (1988) original arguments about critical mass and point out that Dahlerup in particular was actually making an argument for considering what individuals do to promote women’s issues as a precursor to having a certain threshold of women in office. They argue that scholars need to return to Dahlerup’s idea about “critical acts” when studying women’s representation. Specifically, they suggest greater scholarly attention to “critical actors” – “male or female–, these legislators can be identified as those who initiate policy proposals on their own and often –but not necessarily– embolden others to take steps to promote policies for women, regardless of the number of female representatives in a particular institution” (734). They and several other European scholars promote this idea in a series of follow-up articles and symposiums in *Representation and Parliamentary Affairs* that are accompanied by theoretical and empirical research paying greater attention to critical actors (Celis and Childs 2008; Celis et al. 2008).

Research on women’s representation in Latin America too needs to move beyond thinking about “critical mass” when linking descriptive to substantive representation. One way to do this is to follow Childs and Krook’s ideas about considering “critical acts” and “critical actors.” What would this look like empirically? I argue that it means studying both women and men and moving beyond viewing men merely as a comparison category to considering them as potential principal actors in women’s representation (Krook and Schwindt-Bayer 2013). Thinking about the passage of some major pieces of women’s rights legislation in Latin American countries, both women and men come to mind. Senator Elisa Carrió in Colombia and president Michelle Bachelet in Chile are women who are “critical actors” in pursuing women’s rights policies. However, the adoption of gender quotas in Argentina may not have occurred without the late hour call by then-president Carlos Menem for the PJ delegation in the Chamber of Deputies to vote in favor of the quota bill (Krook 2009). The Law for Real Equality for Women in Costa Rica may not have come to fruition without the efforts of Oscar Arias in his first term as president of Costa Rica in 1986-1990 (Saint-Germain and Morgan 1991). Thus, moving beyond simply the number of women in office to considering who the critical actors may be, male or female, may produce greater progress in linking women’s descriptive representation to women’s substantive representation in Latin America.

Empirically, this can be challenging. On one hand, it suggests more case study and qualitative research to determine the “critical actors” for the passage of certain bills or for promoting women inside the legislature. This could be individual legislators, parties or party factions, or the *bancadas femininas* that have emerged in many legislatures in recent years to bring female legislators together across party lines to focus on women’s issues. On the other hand, it augurs for more detailed data collection in large-scale, quantitative studies. It is insufficient to simply code legislators as male or female. To start to understand “critical actors,” it is necessary

to think about the characteristics besides sex that makes legislators “critical actors” for women’s rights. One characteristic is whether a legislator is feminist or has a gender consciousness (Tremblay and Pelletier 2000; Young 2000). This is hard to quantify in a large dataset but new data collection efforts could and should work toward developing measures of this or beginning to survey legislators and ask them a battery of questions that would allow the researcher to discern the extent to which they have a gender consciousness. The concepts of feminism and gender consciousness typically associate with liberal thinking or leftist parties, but as recent research suggests, conservative women can make claim to be representing women and the extent to which this occurs also needs attention (Celis and Childs 2012; Childs and Webb 2011). Another possible measure could be assessing legislators’ ties to women’s groups or participation in political party activities on behalf of women. Still another might derive from the committee assignments and leadership posts that legislators hold that may put them in a position to better represent women.

### 3.2 *Is it sex, gender, or both?*

Since at least as early as the 1970’s, scholars have noted the differences in the concepts of sex and gender and the importance of one, the other, or both in research on women and politics. Sex, of course, refers to the biological characteristics of men and women, whereas gender refers to the ways in which men’s and women’s characteristics have been socially constructed. In her 1998 *Annual Review of Political Science* article, Joni Lovenduski examined how literature on women in politics to date had used the concepts of sex and gender and argued for empirical scholars of women’s representation to bring more gender analysis to the subject without losing the focus on sex (Lovenduski 1998). In other words, she argued for research that incorporates both sex and gender. Other scholars have made similar arguments over the past fifteen years continuing to highlight the need for women’s representation research to not just focus on women but to consider women *and men* in a relational way (Duerst-Lahti and Kelly 1995; Krook and Schwindt-Bayer 2013; Tamerius 1995).

Much empirical research still favors the concept of sex over the concept of gender. Early research on women and politics in Latin America sought to bring attention to women’s representation by studying just women (Chaney 1979; Rivera-Cira 1993). More recent research has also tended to study women in the omission of men (Marx, Borner, and Caminotti 2007; Saint-Germain and Metoyer 2008). Other research has explicitly compared women to men in an effort to better understand women’s representation but even these studies still focus more on sex than on gender (Jones 1997; Schwindt-Bayer 2006; Taylor-Robinson and Heath 2003). Future research on women’s representation in Latin America needs to continue with analyzes based on sex but move further with gender analyzes as well.

A gendered analysis would situate women’s representation in the context of the gendered institutions in which male and female legislators operate and consider the ways in which these institutions have adopted and reinforce masculine privilege (see section 2.6 below), how sex differences are shaped by and further contribute to **mas-**



culine dominance, and how gender shapes the very issues and questions that scholars are analyzing (Beckwith 2005; Chappell 2006; Duerst-Lahti and Kelly 1995; Lovenduski 1998, 2005). Empirical research needs to pay attention to the ways in which male political actors perceive of women and women's interests and how and why they, as gatekeepers, may hinder women's access to positions of political power in the legislature.<sup>2</sup> Recent work using experimental methodologies could lend significant insight to how male politicians' view and behave toward their female colleagues, why their actions might vary across institutional contexts, and ultimately, how this affects women's political representation. These considerations are particularly important in the context of Latin America where cultural stereotypes continue to portray a *machista* society.

### 3.3 The importance of intersectionality

Early research on women's representation frequently fell victim to the criticism that women are not a homogenous group with a common set of political interests. This argument was particularly strong among those studying women in politics in the developing world where native scholars felt that western feminists were imposing inappropriate visions of women and feminism. One response to these criticisms was to stress the fact that women are a heterogeneous group and to encourage scholars to consider the ways in which women's varied identities and their corresponding unequal social structures intersect. Arguments about "intersectionality" have become critical to the study of women's representation (Weldon 2006). Using a lens of intersectionality means that all research on women's representation needs to at least consider, if not analyze outright, the diversity of women and the effect that women's distinct identities and the structural inequalities associated with them have on women's substantive representation.

Research on intersectionality in women's representation began with key theoretical insights about the diverse identities of women and how they factor into research (Hancock 2007; Hawkesworth 2003; Mansbridge 1999; Weldon 2006). Today, nearly all studies at least mention the importance of women's intersecting identities even if every one of them does not explicitly analyze it. The topic was critical to the recent set of review essays on participation and representation in *The Oxford Handbook on Gender and Politics* (Part V) not to mention getting its own chapter in the "Concepts and Methods" section (Collins and Chepp 2013; Waylen et al. 2013). Empirical scholarship also has begun to find ways to take intersectionality into account. This has been particularly important in gender quota research that has begun to look beyond quotas for women to quotas for underrepresented ethnic minorities (Htun 2004; Krook and O'Brien 2010). Melanie Hughes (2011), for example, drew upon theories of intersectionality to analyze the interaction between gender and minority quotas to determine their differential effects on the election of majority and minority women to legislatures.

<sup>2</sup> Gatekeeping roles include serving as party or chamber leaders inside the legislature, controlling the legislative agenda, and serving in committee leadership.

Research on intersectionality is critical to the study of women's representation in Latin America. Part of the reason for this comes precisely from the concerns of feminists in the region that women in Latin America are different from women in the west. We cannot assume that women throughout the world are the same or have the same set of interests or will do women's representation in the same way. Paying attention to the ways in which women's identities intersect means considering at a bare minimum the regional differences among women. But, more than this, research on intersectionality brings to light that the racial, ethnic, social, and class cleavages among women within Latin America, particularly between the wealthier women of Iberian descent and those of Afro and indigenous descent who are more often much poorer, play a critical role in our understanding of women's representation in the region. Yet, intersectionality has not been at the top of the agenda for scholars of women and politics in the region (see, however, Htun and Ossa 2013; Rousseau 2011).

We need more research that considers the ways in which Afro, indigenous, lower, middle, and upper class women and their interests are being represented. This could come in the form of qualitative case studies that work to identify the cleavage structures at work in Latin America, how they are formed, and theorize about their consequences for women's representation. At the same time, large-n quantitative research needs to conceptualize ways to measure the nuanced nature of intersectionality. This again means not just collecting data on who is female and who is male but collecting data on what the ethnic, racial, class, and even age identities of legislators are. It means explicitly considering the ways in which these identities interact with one another to produce various outcomes related to women's representation. Hughes' (2011) article is an excellent example of just this.

### 3.4 Conceptualizing women's interests

Another debate that has long characterized research on women's representation and has been very important in the context of Latin America is about common conceptualizations of "women's interests." Do women have a unique set of interests that are waiting to be represented? What are the problems with thinking of women's interests in this way? What are the solutions to the challenges presented by the concept of "women's interests?"

Scholars have long-debated the notion of "women's interests" or "women's issues." Some scholars have a normative concern that classifying women as a group with identifiable interests that are waiting to be represented is essentialist and elitist (Mansbridge 1999, 2005; Weldon 2002; Young 2000). Assuming that women have a common interest means that "members of certain groups have an essential identity that all members of that group share and of which no others can partake" (Mansbridge 1999:637). This is problematic because it reinforces the idea that women are inherently different from men, that women are a homogeneous group who can be classified together as an interest group, and that their issues are less important than men's. Critics point out that women's differences from men are not innate but social-

ly constructed, that women's issues are as important as men's, and that, as mentioned previously, women have an array of identities, such as those emerging from race, ethnicity, class, religion, or ideology, that may intersect with their gender identity (Weldon 2006). These critics worry that creating a dichotomy of "women's issues" and "men's issues" reinforces subordination of women and women's issues (Peterson and Runyan 1999). To avoid falling into the trap of essentialism, some scholars have suggested defining women's interests as issues that emerge from women's longstanding status as subordinate to men and the problems that this subordination has produced rather than as emerging from sex differences between women and men (Mansbridge 2005). "Women's interests," then, involve concerns that derive from the long history of gender inequality in society.

Another concern with the notion of "women's issues" is more empirical. Some scholars argue that it is inappropriate to classify issues as "women's issues" or "men's issues" *a priori*. Instead, it is better to let interview subjects define women's issues or for the researcher to determine them inductively from the political context under study (Celis et al. 2008; Mackay 2008; Zetterberg 2008). These scholars emphasize that women's issues in one country, at one point in time, and as defined by one woman may not be the same as in another country, at another point in time, or as defined by another woman.

The longstanding debate over women's interests/issues has still not been solved, despite some exciting new research on this (Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson 2014). Research on women's substantive representation in Latin America needs to think carefully about how it constructs its classifications of "women's interests" and "women's issues" and be clear about how it handles the myriad criticisms that plague the concepts. I suggest here that scholars of women's representation in Latin America can take some specific steps to address concerns about the concept of "women's interests" and move research on substantive representation forward. First, scholars of women's representation must be very clear in each and every piece of writing just how we are defining the concept of "women's interests." We need to acknowledge the drawbacks of talking about "women's interests" as a homogenous whole and take responsibility for the limits of our research in the context of such a general concept.

Second, we would be well suited to spend time determining just what "women's interests" are in the context that we are studying. We need to recognize that women's interests vary across space and time and expend due effort determining what women's interests are in every space and time we are analyzing. This might mean looking at the kinds of issues that women's groups and movements in a particular country are emphasizing, examining public opinion on a broad set of issues we might consider to be women's interests to determine what women in society are really prioritizing, or looking at international organizations operating in the country and the kinds of issues on their gender agenda. Ideally, we could find issues that are generalizable across space and time and be able to draw broad generalizations in some cases. But we cannot assume the generalizability of women's interests, and where we find they are not consistent, we need to study them separately and analyze the distinct findings we may uncover (Escobar-Lemmon, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2014).

Third, and building from this last point, research in Latin America would benefit from disaggregating the umbrella concept of "women's interests" (Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson 2014; Htun and Weldon 2010). It would be useful to study the specific issues that might be part of this. Recent work by Htun and Weldon (2012), for example, breaks ground in this way by identifying domestic violence legislation as a key women's issue and studying the factors that have facilitated the passage of legislation in this very specific area. Mala Htun's (2003) book on abortion, divorce, and family law in Latin America took a similar approach, and recent work on maternity and paternity leave policy worldwide by Miki Kittilson (2008) serves as a nice example. One benefit for research on Latin America of focusing on specific women's issues rather than the more amorphous and oft-criticized idea of "women's interests" is to highlight differences between women's representation on issues of importance to different groups in Latin America –e.g., wealthy women of European descent as compared to poor, indigenous women.

Thus, empirical research on women's representation benefits from defining "women's interests" *a priori* because it provides a frame of reference for determining whether representation of women is taking place. If women's interests are defined as women's rights policies, for example, then research can look for whether those policies are getting passed. Yet, it does not have to try to create one conceptualization of women's interests that transcends all political environments nor should it be ignorant of the challenges facing the concept of "women's interests." Thinking carefully about what women's interests are in the context of Latin America and how we can best study the way those interests are getting represented is critical for moving research on women's substantive representation in the region forward.

### 3.5 *It's not just about policy*

Research on women's substantive representation has often focused on policy –particularly laws that have been passed and the policy priorities of legislators. In Latin America, important attention has been devoted to the women's issue policies that governments have produced (del Campo and Magdaleno 2008; Franceschet 2010a; Friedman 2009; Haas 2010; Rodríguez Gustá and Caminotti 2010; Stevenson 1999). This is not surprising; after all, substantive representation is about "acting in the interests of the represented in a manner responsive to them" (Pitkin 1967:209). Yet, substantive representation is much broader than just "policy responsiveness." Substantive representation takes place across a wide array of activities, even just within the legislative arena. As Pitkin herself points out, "there is still room for a whole range of positions concerning the representative's role and his relationship to his constituents" (Pitkin 1969:20). Scholars of political representation have identified a wide array of ways in which representatives represent their constituents, beyond *policy responsiveness*. Eulau and Karps (1977), for example, identify three other ways in which representatives can respond to constituents: *service responsiveness*, which refers to the provision of particularized benefits to individuals or groups; *allocation responsiveness*, which refers to the generation of pork barrel benefits for the



constituency; and *symbolic responsiveness*, which refers to intangible gestures made in response to constituent concerns. Other scholars focus on “home style,” which refers to how representatives act in their districts rather than in the capitol (Fenno 1978), and the “personal vote,” which focuses on how legislators act to secure constituent support (Cain, Ferejohn, and Fiorina 1987), as forms of substantive representation.<sup>3</sup> Thus, I argue here that scholars need to continue studying legislative policy outcomes but also need to consider women’s representation across various parts of the policymaking process<sup>4</sup>—bill sponsorship, committee membership, legislative debates, voting—as well as outside the legislature arena—in political parties and “in the district.”

Scholars studying women’s representation in Latin America have examined some of these alternative conceptualizations of women’s representation. Studies of bill sponsorship have been popular in research on women’s substantive representation in Latin America. For example, Schwindt-Bayer (2006) compares legislators’ attitudes and bill sponsorship behavior on women’s issues to determine what types of issues women in office are more likely to attend to. Zambrano (1998) studied which legislators sponsored women’s issue bills in Colombia, and Jones (1997) compared gender differences in bill sponsorship patterns in Argentina and the United States. Barnes (2012) examined legislators’ cosponsorship of women’s issue legislation in Argentine subnational elections. Taylor-Robinson and Heath (2003) examine bill sponsorship and speech making in the Honduran legislatures to show that differences between men’s and women’s representation is most distinct on women’s issues.

Other studies have considered another part of the policymaking process where women’s representation takes place—committees. Research on committee memberships in Latin American legislatures finds that women are more frequently members of women’s issue committees and often fail to gain access to more powerful committees, which significantly minimizes their political power as representatives (Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2005; Marx, Borner, and Caminotti 2007; Rivera-Cira 1993; Saint-Germain and Metoyer 2008; Schwindt-Bayer 2010; Zetterberg 2008).

Less research has moved beyond these two key arenas of the policymaking process, considered women’s representation within legislative party factions, or looked at how representation takes place among women’s groups or the electorate, more broadly. Piscopo (2011) explores speech making in Argentina to examine how women frame women’s issues in a political system with quotas. Rodríguez (2003) emphasizes the importance of alliance-building among women in office for furthering a feminist policy agenda, and Marx et al. (2007) highlight the role of Brazil’s *bancada feminina* in overcoming the challenges produced by women’s otherwise small numbers. Key research on women’s representation within legislative political parties includes Marx’s (1992) work on Argentina and Macaulay’s (2006) work on Brazilian and Chilean parties. And, Schwindt-Bayer (2010) examines how and why male and

<sup>3</sup> In some contexts, Honduras for example, this may even take the form of clientelism.

<sup>4</sup> See Franceschet and Piscopo (2008) for an excellent discussion of the distinction between process and outcome in women’s representation.

female legislators represent constituents, particularly women, when working in their districts, focusing on questions such as how frequently representatives travel to their districts, how often they attend public events in their districts, the amount of time they spend on constituency service, and the kinds of casework they do on behalf of their constituents. Research that continues to move in the direction of looking beyond policy responsiveness and considering other ways and places in which substantive representation takes place is critical for future research.

### 3.6 Taking institutional context into account

Research on women’s substantive representation has long considered the ways in which legislators “act for” women inside the larger legislative organization. It has often failed, however, to take into consideration the ways in which the varying institutional contexts in which legislators must “act for” women can actually influence the very process of substantive representation of women. As Celis et al. (2008:105) point out “institutional contexts are not stable configurations, but dynamic systems...[and] these contextual elements do not simply form the backdrop for SRW [substantive representation of women], but also actively shape what kinds of strategies actors may employ in their efforts to promote women.” Recent studies have drawn attention to the fact that women’s representation does not take place in an institutional vacuum but both shapes and is shaped by that context. Institutions themselves are gendered. Specifically, political institutions were created by men, produce masculine environments, and reinforce the dominance of masculine ideas and norms. A growing body of research on the ways in which institutions reinforce women’s marginalized status is emerging (Acker 1992; Beckwith 2005; Chappell 2006, 2010; Duerst-Lahti and Kelly 1995; Hawkesworth 2003, 2005; Krook and Mackay 2011; Mackay, Kenny, and Chappell 2010).

Recent research on Latin America emphasizes this, as well (Franceschet 2011). One set of studies, for example, argues that electoral rules that promote personal vote seeking over party-centered political behavior may strengthen the impact of women (Franceschet and Piscopo 2008; Schwindt-Bayer 2010; Zetterberg 2008). Schwindt-Bayer (2010), for example, argued that more party-centered electoral systems produce greater marginalization of women and thus greater divergence between men and women in their access to committees and leadership, which could hurt their efforts to promote women’s substantive representation. Barnes (2012) argues that electoral systems that promote personal vote seeking provide female candidates with the opportunity to use women’s issues as a way to distinguish themselves from male politicians. She examines subnational congresses in Argentina and finds that increases in women’s numerical representation in office leads women to work together more often under electoral rules that encourage personal vote seeking rather than those that encourage more party-centered behavior.

Other work in Latin America has considered the way in which gender quotas have reshaped the ways in which legislators represent women’s issues (Franceschet and Piscopo 2008; Martínez and Garrido 2013; Zetterberg 2008). Zetterberg (2008), for

example, finds that despite concerns that gender quotas will produce “token” women in office, that has not been the case in Mexico. A particularly creative approach to considering institutional context was taking by Franceschet (2010b) where she framed the rules, norms, and legislative activities common to legislative politics as rituals and explored how the symbolic dimensions of formal rules and informal norms in the legislative arena (e.g., committee memberships, speaking styles, holding late night meetings) can exclude women. Research, such as this, that explicitly considers the mediating role that political institutions play in the process of women’s substantive representation is much needed in Latin America and will help to keep research on women’s representation in Latin America at the forefront of the field.

#### 4. Conclusion

In this essay, I offered a brief overview of the development of the literature on women’s substantive representation around the world and evaluated research on Latin America in the context of six key debates on women’s substantive representation. These debates raise important issues for scholars of women’s substantive representation to contend with. Yet, I also offer some suggestions of ways that researchers studying women’s representation in Latin America can address the challenges raised by the debates and help to move the field in new directions. This not only will help to build a strong body of literature on women’s substantive representation in Latin America and keep Latin America at the forefront of it, but it will help scholars, activists, and politicians build a better understanding of how Latin American legislatures are representing women and women’s interests. The essays included in this symposium already tackle some of the challenges posed here and work to move scholarship on women in Latin America in new directions.

In the past twenty years, scholarship on women’s representation in Latin America has built a solid body of research on how women get elected, and to a lesser extent, what the consequences of women’s election to office are. These are key questions for Latin American politics as the number of women elected to legislatures in many countries has risen dramatically alongside the widespread adoption of gender quotas. Yet, as this essay shows, there is still much work to be done, and there are still numerous dimensions of women’s substantive representation that need to be explored. This symposium of papers takes a step in the right direction for doing just this. Many more steps remain to be taken, however, to help us fully understand the nature of women’s representation in Latin America.

#### Bibliography

- Acker, Joan (1992). “From sex roles to gendered institutions”. *Contemporary Sociology* 21(5): 565-569.
- Baldez, Lisa (2002). *Why Women Protest: Women’s Movements in Chile*. New York: Cambridge University Press.
- Baldez, Lisa (2003). “Women’s movements and democratic transition in Chile, Brazil, East Germany and Poland”. *Comparative Politics* 35(3): 253-272.
- Barnes, Tiffany D (2012). *Gender Quotas and the Representation of Women: Empowerment, Decision-making and Public Policy*, Ph.D. Doctoral Dissertation. Houston: Rice University.
- Bayard de Volo, Lorraine (2001). *Mothers of Heroes and Martyrs: Gender Identity Politics in Nicaragua, 1979-1999*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Beckwith, Karen (2005). “A common language of gender?”. *Politics & Gender* 1(1): 128-137.
- Beckwith, Karen (2007). “Numbers and newness: The descriptive and substantive representation of women”, *Canadian Journal of Political Science* 40(1): 27-49.
- Beckwith, Karen and Kimberly Cowell-Meyers (2007). “Sheer numbers: Critical representation thresholds and women’s political representation”. *Perspectives on Politics* 5(3): 553-565.
- Bratton, Kathleen (2005). “Critical mass theory revisited: The behavior and success of token women in state legislatures”. *Politics & Gender* 1(1): 97-125.
- Cain, Bruce E., John A. Ferejohn and Morris P. Fiorina (1987). *The Personal Vote*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Carroll, Susan J. (ed.) (2001). *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press.
- Catalano, Ana (2008). “Women acting for women? An Analysis of gender and debate participation in the British House of Commons 2005-2007”. *Politics & Gender* 5(1): 45-68.
- Celis, Karen and Sarah Childs (2008). “Introduction: The Descriptive and substantive representation of women: New directions”. *Parliamentary Affairs* 61(3): 419-425.
- Celis, Karen and Sarah Childs (2012). “The Substantive representation of women: What to do with conservative claims?”. *Political Studies* 60(1): 213-225.
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola and Mona Lena Krook (2008). “Rethinking women’s substantive representation”. *Representation* 44(2): 99-110.
- Chaney, Elsa M. (1979). *Supermadre: Women in Politics in Latin America*. Austin: University of Texas Press.
- Chappell, Louise (2006). “Comparing political institutions: Revealing the gendered ‘logic of appropriateness’”. *Politics & Gender* 2(2): 221-263.
- Chappell, Louise (2010). “Comparative gender and institutions: Directions for research”. *Perspectives on Politics* 8(1): 183-189.
- Childs, Sarah (2008). *Women and British Party Politics: Descriptive, Substantive and*

- Symbolic Representation*. London: Routledge.
- Childs, Sarah and Mona Lena Krook (2006). "Should feminists give up on critical mass? A contingent yes". *Politics & Gender* 2(4): 522-530.
- Childs, Sarah and Mona Lena Krook (2008). "Critical mass theory and women's political representation". *Political Studies* 56: 725-736.
- Childs, Sarah and Mona Lena Krook (2009). "Analysing women's substantive representation: From critical mass to critical actors". *Government and Opposition* 44(2): 125-145.
- Childs, Sarah and Paul Webb (2011). *Sex, Gender and the Conservative Party: From Iron Lady to Kitten Heels*. Basingstoke: Palgrave.
- Collins, Patricia Hill and Valerie Chepp (2013). "Intersectionality". In Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and S. Laurel Weldon (eds.) *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 57-87.
- Dahlerup, Drude (1988). "From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics". *Scandinavian Political Studies* 11(4): 275-297.
- Dahlerup, Drude (2006). "The story of the theory of critical mass". *Politics & Gender* 2(4): 511-522.
- del Campo, Esther and Evelyn Magdaleno (2008). "Avances legislativos de acción positiva en Bolivia, Ecuador, y Perú". In Mercedes Prieto (ed.) *Mujeres y Escenarios Ciudadanos*. Quito: FLACSO, Sede Ecuador, pp. 275-297.
- Diamond, Irene (1977). *Sex Roles in the State House*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, Irene and Nancy Hartsock (1981). "Beyond interests in politics: A comment on Virginia Sapiro's 'When are interests interesting? The problem of political representation of women'". *American Political Science Review* 75: 717-721.
- Dodson, Debra and Susan J. Carroll (1991). *Reshaping the Agenda: Women in State Legislatures*. New Brunswick, NJ: Eagleton Institute of Politics.
- Duerst-Lahti, Georgia and Rita Mae Kelly (eds.) (1995). *Gender Power, Leadership and Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Escobar-Lemmon, Maria C., Leslie A. Schwindt-Bayer and Michelle M. Taylor-Robinson (2014). "Representing women: Empirical insights from legislatures and cabinets in Latin America". In Maria C. Escobar-Lemmon and Michelle M. Taylor-Robinson (eds.) *Representation: The Case of Women*, New York: Oxford University Press, pp. 205-226.
- Escobar-Lemmon, Maria C. and Michelle M. Taylor-Robinson (eds.) (2014). *Representation: The Case of Women*. New York: Oxford University Press.
- Eulau, Heinz and Paul D. Karpis (1977). "The puzzle of representation: Specifying components of responsiveness". *Legislative Studies Quarterly* 2(3): 233-254.
- Fenno, Richard F. (1978). *Home Style: House Members in their Districts*. New York: Harper Collins.
- Franceschet, Susan (2010a). "Explaining domestic violence policy outcomes in Chile and Argentina". *Latin American Politics and Society* 52(3): 1-29.

- Franceschet, Susan (2010b). "The gendered dimensions of rituals, rules and norms in the Chilean Congress". *The Journal of Legislative Studies* 16(3): 394-407.
- Franceschet, Susan (2011). "Gendered institutions and women's substantive representation: Female legislators in Argentina and Chile". In Mona Lena Krook and Fiona Mackay (eds.) *Gender, Politics and Institutions. Towards a Feminist Institutionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 58-78.
- Franceschet, Susan and Jennifer M. Piscopo (2008). "Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4(3): 393-425.
- Friedman, Elisabeth Jay (2009). "Re(gion)alizing women's human rights in Latin America". *Politics & Gender* 5(3): 349-375.
- Grey, Sandra (2006). "Numbers and beyond: The relevance of critical mass in gender research". *Politics & Gender* 2(4): 492-502.
- Haas, Liesl (2010). *Feminist Policymaking in Chile*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Hancock, Ange-Marie (2007). "When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm". *Perspectives on Politics* 5(1): 63-79.
- Hawkesworth, Mary (2003). "Congressional enactments of race-gender: Toward a theory of raced-gendered institutions". *American Political Science Review* 97(4): 1214-1229.
- Hawkesworth, Mary (2005). "Engendering political science: An immodest proposal". *Politics & Gender* 1(1): 141-156.
- Heath, Roseanna M., Leslie A. Schwindt-Bayer and 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 (2003). *Sex and the State: Abortion, Divorce and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Htun, Mala (2004). "Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups". *Perspectives on Politics* 2(3): 439-458.
- Htun, Mala and S. Laurel Weldon (2012). "The civic origins of progressive policy change: Combating violence against women in global perspective, 1975-2005". *The American Political Science Review* 106(3): 548-569.
- Htun, Mala and Juan Pablo Ossa (2013). "Political inclusion of marginalized groups: indigenous reservations and gender parity in Bolivia". *Politics, Groups and Identities* 1(1): 4-25.
- Htun, Mala and S. Laurel Weldon (2010). "When do governments promote women's rights? A framework for the comparative analysis of sex equality policy". *Perspectives on Politics* 8(1): 207-216.
- Hughes, Melanie M. (2011). "Intersectionality, quotas and minority women's political representation worldwide". *American Political Science Review* 105(3): 604-620.



- Hurley, Patricia A. (1982). "Collective representation reappraised". *Legislative Studies Quarterly* 7(1): 199-136.
- IPU (1995). *Women in Parliaments, 1945-1995: A World Statistical Survey*. Reports and Documents, No. 23. Geneva: Inter-Parliamentary Union.
- IPU (2013). "Women in National Parliaments, as of April 1, 2013". <http://www.ipu.org> (May 8 2013).
- Jaquette, Jane (1976). "Female political participation in Latin America". In June Nash and Helen Icken Safa (eds.) *Sex and Class in Latin America*, New York: Praeger, pp. 221-244.
- Jaquette, Jane S. (ed.) (1994). *The Women's Movement in Latin America: Participation and Democracy*, 2nd ed. Boulder: Lynne Rienner.
- Johnson, Marilyn and Susan J. Carroll (1978). *Profile of Women Holding Office II*. New Brunswick, NJ: Center for the American Woman in Congress.
- 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.
- Kanter, Rosabeth M. (1977). "Some effects of proportion on group life: Skewed sex ratios and response to token women". *American Journal of Sociology* 82: 965-990.
- Kathlene, Lyn (1994). "Power and influence in state legislative policymaking: The interaction of gender and position in committee hearing debates". *American Political Science Review* 88(3): 560-576.
- Kittilson, Miki Caul (2008). "Representing women: The Adoption of family leave in comparative perspective". *Journal of Politics* 70(2): 323-334.
- Krook, Mona Lena (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. New York: Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena and Fiona Mackay (eds.) (2011). *Gender, Politics and Institutions*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Krook, Mona Lena and Diana Z. O'Brien (2010). "The politics of group representation: Quotas for women and minorities worldwide". *Comparative Politics* 42(3): 253-272.
- Krook, Mona Lena and Leslie Schwindt-Bayer (2013). "Electoral institutions". In Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and S. Laurel Weldon (eds.) *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 554-578.
- Leader, Shelah Gilbert (1977). "The policy impact of elected women officials". In Joseph Cooper and Louis Maisels (eds.) *The Impact of the Electoral Process*, Beverly Hills: Sage, pp. 265-284.
- Lovenduski, Joni (1998). "Gender research in political science". *Annual Review of Political Science* 1(1): 333-356.
- Lovenduski, Joni (2005). *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity.
- Macaulay, Fiona (2006). *Gender Politics in Brazil and Chile: The Role of Parties in National and Local Policymaking*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mackay, Fiona (2008). "'Thick' conceptions of substantive representation: Women, gender and political institutions". *Representation* 44(2): 125-140.

- Mackay, Fiona, Meryl Kenny and Louise Chappell (2010). "New institutionalism through a gender lens: Towards a feminist institutionalism?". *International Political Science Review* 31(5): 573-588.
- Mansbridge, Jane (1999). "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'yes'". *Journal of Politics* 61(3): 628-657.
- Mansbridge, Jane (2003). "Rethinking representation". *American Political Science Review* 97(4): 515-528.
- Mansbridge, Jane (2005). "Quota problems: combating the dangers of essentialism". *Politics & Gender*. 1(4): 622-638.
- Martínez, María Antonia and Antonio Garrido (2013). "Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 75(3): 407-438.
- Marx, Jutta (1992). *Mujeres y Partidos Políticos*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Marx, Jutta, Jutta Borner and Mariana Caminotti (2007). *Las Legisladoras: Cupos de Género y Política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Norris, Pippa (1996). "Women politicians: Transforming Westminster?". In Joni Lovenduski and Pippa Norris (eds.) *Women in Politics*. New York: Oxford University Press, pp. 91-104.
- Norton, Noelle (1995). "Women, It's not enough to be elected: Committee position makes a difference". In Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly (eds.) *Gender Power, Leadership and Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 115-140.
- Peterson, V. Spike and Anne Sisson Runyan (1999). *Global Gender Issues*. 2nd ed. Boulder: Westview Press.
- Phillips, Anne (1995). *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- Piscopo, Jennifer M (2011). "Rethinking descriptive representation: Rendering women in legislative debates". *Parliamentary Affairs* 64(3): 448-472.
- Pitkin, Hanna (1967). *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.
- Pitkin, Hanna (1969). "The Concept of Representation". In Hanna Pitkin (ed.) *Representation*, New York: Atherton Press, pp. 1-23.
- Rivera-Cira, Tirza (1993). *Las Mujeres en los Parlamentos Latinoamericanos*. Valparaíso, Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa - Universidad Católica de Valparaíso.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura and Mariana Caminotti (2010). "Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile". *Revista SAAP* 4(1): 85-110.
- Rodríguez, Victoria E. (2003). *Women in Contemporary Mexican Politics*. Austin: University of Texas Press.
- Rosenthal, Cindy Simon (2005). "Women leading legislatures: Getting there and getting things done". In Sue Thomas and Clyde Wilcox (eds.) *Women and Elected Office: Past, Present and Future*. New York: Oxford University Press, pp. 197-212.

- Rousseau, Stéphanie (2011). "Indigenous and feminist movements at the Constituent Assembly in Bolivia: Locating the representation of indigenous women". *Latin American Research Review* 46(2): 5-28.
- Saint-Germain, Michelle A. (1989). "Does their difference make a difference? The impact of women on public policy in the Arizona legislature". *Social Science Quarterly* 70: 956-968.
- Saint-Germain, Michelle A. and Cynthia Chavez Metoyer (2008). *Women Legislators in Central America: Politics, Democracy and Policy*. Austin: University of Texas Press.
- Saint-Germain, Michelle A. and Martha I. Morgan (1991). "Equality: Costa Rican women demand the 'real thing'". *Women & Politics* 11(3): 23-77.
- Saldias, Carmenza (1982). *Las Mujeres y el Proceso Político Colombiana*, Bogotá: Universidad de los Andes.
- Sapiro, Virginia (1983). *The Political Integration of Women: Roles, Socialization and Politics*. Urbana: University of Illinois Press.
- 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.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. and William Mishler (2005). "An integrated model of women's representation". *Journal of Politics* 67(2): 407-428.
- Skard, Torild and Elina Haavio-Mannila (1985). "Women in parliament". In Elina Haavio-Mannila (ed.) *Unfinished Democracy: Women in Nordic Politics*. New York: Pergamon Press Inc., pp. 51-80.
- Stevenson, Linda S. (1999). "Gender politics in the Mexican democratization process: Electing women and legislating sex crimes and affirmative action, 1988-97". In Jorge I. Domínguez and Alejandro Poiré (eds.) *Toward Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*. New York: Routledge, pp. 57-87.
- Swers, Michele L. (1998). "Are women more likely to vote for women's issue bills than their male colleagues?". *Legislative Studies Quarterly* 23(3): 435-448.
- Tamerius, Karin L. (1995). "Sex, gender and leadership in the representation of women". In Georgia Duerst-Lahti and Rita Mae Kelly (eds.) *Gender, Power, Leadership and Governance*. Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 93-112.
- Taylor-Robinson, Michelle M. and Roseanna M. Heath (2003). "Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test". *Women & Politics* 24(4): 77-101.
- Thomas, Sue (1991). "The impact of women on state legislative policies". *Journal of Politics* 53(4): 958-976.
- Thomas, Sue (1992). "The effects of race and gender on constituency service". *Western Political Quarterly* 45(1): 169-180.
- Thomas, Sue (1994). *How Women Legislate*. New York: Oxford University Press.

- Thomas, Sue and Susan Welch (1991). "The impact of gender on activities and priorities of state legislators". *Western Political Quarterly* 44(2): 445-456.
- Towns, Ann (2003). "Understanding the effects of larger ratios of women in national legislatures: Proportions and gender differentiation in Sweden and Norway". *Women & Politics* 25(1/2): 1-29.
- Tremblay, Manon (2006). "The substantive representation of women and PR: Some reflections on the role of surrogate representation and critical mass". *Politics & Gender* 2(4): 502-511.
- Tremblay, Manon and 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.
- Wängnerud, Lena (2000a). "Representing women". In Peter Esaiasson and Knut Heidar (eds.) *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*, Columbus: Ohio State University Press, pp. 132-154.
- Wängnerud, Lena (2000b). "Testing the politics of presence: Women's representation in the Swedish Riksdag". *Scandinavian Political Studies* 23(1): 67-91.
- Wängnerud, Lena (2009). "Women in parliaments: Descriptive and substantive representation". *Annual Review of Political Science* 12(1): 51-69.
- Waylen, Georgina, Karen Celis, Johanna Kantola and S. Laurel Weldon (eds.) (2013). *The Oxford Handbook of Gender and Politics*. New York: Oxford University Press.
- Weldon, S. Laurel (2002). *Protest, Policy and the Problem of Violence against Women: A Cross-National Comparison*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weldon, S. Laurel (2006). "The structure of intersectionality: A comparative politics of gender". *Politics & Gender* 2(2): 235-248.
- Williams, Melissa S. (1998). *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, Iris Marion (2000). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Zambrano, Laura (1998). "Participación y representación femenina en el Congreso". In Ana María Bejerano and Andrés Dávila (eds.) *Elecciones y Democracia en Colombia, 1997-1998*, Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 255-284.
- Zetterberg, Pär (2008). "The downside of gender quotas? Institutional constraints on women in Mexican state legislatures". *Parliamentary Affairs* 61(3): 442-460.



## DIMENSIONES COLECTIVAS, RELACIONALES Y SUPRANACIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN DE UNA AGENDA LEGISLATIVA DE DERECHOS HUMANOS DE MUJERES EN AMÉRICA LATINA

*Collective, relational and supranational dimensions in the construction of a legislative agenda on women's human rights in Latin America*

Ana Laura Rodríguez Gustá\* y Nancy Madera\*\*

**Resumen:** El objetivo del artículo es comprender cómo las dimensiones colectivas y relacionales de la institucionalidad legislativa de género nacional influyen en la tendencia regional de enmarcar la legislación relacionada con “asuntos de mujeres” en un lenguaje de derechos humanos. Utilizando el enfoque de “concepción densa” de la representación sustantiva, este artículo examina cómo los actores legislativos interesados en los derechos humanos de mujeres desarrollan y se insertan en entramados nacionales y regionales que involucran a actores sociales, estatales y entidades globales (particularmente las agencias del Sistema de Naciones Unidas) en el intercambio de ideas y articulación de iniciativas de agenda. De todas maneras, la agenda legislativa de género resultó concentrada en ciertos tópicos pero omite otros.

**Palabras clave:** mujeres, representación sustantiva, agenda legislativa de derechos humanos, institucionalidad legislativa de género

**Abstract:** This article seeks to understand how the collective and relational dimensions of gender legislative machinery influence the regional tendency to frame “women’s issues” within the language of human rights. Using the “thick conception” approach towards women’s substantive representation, this article examines how legislative actors interested in women’s human rights develop and get involved in national and regional networks that incorporate social and state actors as well as global entities (such as the United Nations System) in the exchange of ideas and articulation of legislative initiatives. Our findings show that, in terms of content, the legislative gender agenda is centered on certain topics while omitting others.

**Keywords:** Women, substantive representation, human rights legislative agenda, gender legislative machinery

### 1. Introducción

Al incrementarse significativamente la presencia de mujeres en los Poderes Legislativos de América Latina, varios estudios han investigado cómo actúan estas actoras y cuáles son sus áreas temáticas de preferencia, a fin de comprender de qué manera los temas de igualdad de género encuentran un lugar en la agenda legislativa. Este *corpus* de investigaciones analiza el efecto del cupo femenino en las iniciativas vin-

\* Investigadora de la E de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín

\*\* Investigadora de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, y del CONICET.

culadas con la representación sustantiva de los “intereses” de las mujeres (Archenti y Johnson 2006; Htun, Lacalle y Micozzi 2013, Franceschet y Piscopo 2008) y en las actividades de mujeres en las comisiones legislativas (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson 2005; Marx, Borner y Caminotti 2007). Algunos de estos estudios indagan cómo ciertas legisladoras promueven acciones colectivas para presentar proyectos, lo cual permitiría una mayor probabilidad de aprobación (Johnson 2006; Borner *et al.* 2009; Macaulay 2005). Este último abordaje privilegia un análisis de las dinámicas de los agrupamientos de las legisladoras y las alianzas *intra* legislativas, tales como la conformación de grupos parlamentarios de mujeres o bancadas femeninas (González y Sample 2010; Johnson 2006 y 2014; Macaulay 2005 y 2000). Al examinar las articulaciones políticas de las legisladoras en el recinto, estos estudios muestran que la representación sustantiva depende de condiciones institucionales y de coyunturas críticas favorables y que, además, existen conflictos al delimitar qué se entiende por “intereses de mujeres”<sup>1</sup>.

Con todo, las investigaciones que abordan la acción colectiva de las legisladoras y legisladores como un fenómeno significativo en sí mismo, son menos abundantes que las que privilegian la acción individual de los y las representantes y la correlación entre la presencia nominal de mujeres y la representación sustantiva (por esta copiosa literatura véase, entre otros, Htun, Lacalle y Micozzi 2013; Htun y Powell 2006; Jones 1997; Taylor-Robinson y Heath 2003; Zarembeg 2009). Son también escasos los trabajos que reconocen la condición porosa y permeable del Poder Legislativo *vis a vis* la sociedad civil en el proceso de construcción de una agenda de “género”, como organizaciones de mujeres y movimientos feministas (por excepciones véase, por ejemplo, Franceschet 2008; Macaulay 2000). Finalmente, la literatura especializada no ha abordado la influencia en la representación sustantiva por parte de redes regionales e internacionales portadoras de agendas de derechos humanos de mujeres. Algunas de estas redes están en estrecha vinculación con los poderes legislativos de la región y con la institucionalidad de género de los poderes del Estado nacional. Esta omisión es llamativa ya que, desde la sociología feminista, se estima que las redes promovidas por el Sistema de las Naciones Unidas, en particular, han consolidado canales para que los movimientos feministas adquieran mayor capacidad de influencia en las agendas domésticas (Ferree 2006). La diversidad y el alcance de estas redes sugieren la existencia de una estructura de oportunidades política *generizada* que privilegia el acceso a la incidencia política de grupos defensores de derechos humanos de mujeres (Ferree y Muller 2006). Tomando a 18 países de América Latina y el Caribe en conjunto, este artículo examina tres dimensiones de esta estructura política

1 Este artículo parte de la premisa de que las legisladoras no son las únicas que participan de los procesos de representación sustantiva de mujeres ni tampoco lo hace la totalidad de ellas, ni todo el tiempo. Los legisladores también está activos o bien acompañan varias de las iniciativas. Por ello en este texto nos referimos a ciertas o algunas legisladoras para evitar asumir que todas ellas comparten una agenda de género. Asimismo, incorporamos en la redacción legisladoras y legisladores para señalar que los varones son actores relevantes en los procesos de representación sustantiva de mujeres. Ahora bien, la institucionalidad legislativa de género (como comisiones de la mujer y bancadas feministas) está integrada, principal pero no exclusivamente, por legisladoras. La evidencia empírica sugiere que las legisladoras son las principales protagonistas de prácticas locales y regionales relacionadas con la agenda de derechos de mujeres.

de oportunidades *generizada*: la institucionalidad legislativa de género nacional, las prácticas políticas de legisladoras y legisladores para la construcción de una agenda de género y, finalmente, las redes regionales legislativas en la temática de derechos humanos de mujeres.

El objetivo es comprender cómo estas tres dimensiones se relacionan, en primer lugar, con la tendencia creciente en América Latina a enmarcar la legislación relacionada con ‘asuntos de mujeres’ en un lenguaje de derechos humanos y, a la vez, con los temas sustantivos que –por su presencia o ausencia– caracterizan a las agendas legislativas de género en la región.

## 2. Hacia una concepción densa del proceso de representación sustantiva de mujeres

Investigadoras europeas del campo de género y política manifestaron la necesidad de ampliar los enfoques utilizados para entender, con mayor precisión, de qué se trata el proceso de representación sustantiva. Mackay (2008) propone arribar a concepciones “densas” (*“thick” conceptions*) respecto de quiénes dicen representar a las mujeres, dónde tiene lugar dicha representación, por qué ocurre y cómo se produce. Para Celis *et al.* (2008) y Celis (2012), la representación sustantiva de mujeres es un proceso político de negociaciones y conflictos imbuido de prácticas de interpretación y responsabilización (*responsiveness*) por parte de legisladoras y legisladores, dentro pero también fuera del recinto parlamentario. Por su parte, Baldez (2012) señala que parecería asumirse una excesiva comunión de intereses de las mujeres con base en su identidad de género, como si se tratara de una identidad homogénea sin ideología política ni clivajes de raza, clase, preferencia sexual y/o generación. Más que hablar de “intereses de mujeres”, esta autora argumenta que la representación sustantiva debería examinarse en función de la agenda de derechos humanos de mujeres establecida por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), el instrumento internacional considerado la Carta Magna de las mujeres. Recogiendo estos señalamientos, este artículo analiza algunas dimensiones colectivas y relacionales del proceso de construcción de una agenda legislativa que, en América Latina, parecería adoptar un *lenguaje* de derechos humanos de mujeres<sup>2</sup>.

Para Celis *et al.* (2008) es momento de explorar una “agenda de investigación alternativa”. Este enfoque es oportuno para un análisis de la representación sustantiva

2 Distinguiamos lenguaje de derechos humanos de enfoque de derechos humanos. La categoría lenguaje de derechos humanos refiere a que una ley o una política pública aparece fundamentada en instrumentos internacionales o regionales de derechos humanos de mujeres y/o los países la presentan como tal ante las instancias de revisión y seguimiento de derechos humanos de mujeres como el Comité de la CEDAW. Por fundamentación entendemos que la exposición de motivos, los objetivos y la justificación de una iniciativa, política pública, o estructura organizacional apela a los principios de igualdad, no discriminación por razones de sexo y género y al ejercicio de las libertades. La categoría enfoque de derechos humanos implica que además de tomar estos principios en los enunciados y fundamentos de una ley, política pública u organización, existen mecanismos institucionales en marcha para la exigibilidad de derechos por lo que el “contenido” es más exigente. Esto hubiera implicado leer la totalidad del articulado de cada una de las 199 leyes relevadas, lo cual excede nuestro propósito.

en la región al menos por dos razones. En primer lugar, la hipótesis demográfica que establece un vínculo lineal entre la presencia de legisladoras (representación descriptiva) y la representación sustantiva de mujeres no da cuenta de que las representantes impulsan iniciativas de igualdad independientemente de su presencia numérica. Incluso cuando existen escasas legisladoras nacionales (por debajo de un 30%, un valor considerado “masa crítica”), ellas también proponen, activamente, iniciativas en esta materia (Hormazábal 2010; Htun 2002; Johnson 2006). Inversamente, un elevado número de legisladoras no necesariamente aparecería vinculado con una mayor tasa de aprobación de iniciativas de mujeres como ejemplifica el caso argentino (Htun, Lacalle y Micozzi 2013). Además, no todas las legisladoras son portadoras de una agenda de género o no lo son, unánimemente, para la amplia agenda de derechos (Htun y Powell 2006). En consecuencia, algunos estudios admiten la necesidad de estudiar las acciones colectivas de aquellas legisladoras interesadas en apuntalar temas de igualdad de género para comprender mejor los procesos de construcción de agenda y las iniciativas efectivamente aprobadas (Johnson 2014).

En segundo término, las acciones colectivas no deberían reducirse al recinto sino que es necesario examinar de dónde provienen las iniciativas, cómo adquieren legitimidad y cómo se arriba a una agenda legislativa que, en la región, tendería a fundamentarse en los derechos humanos de mujeres. El movimiento feminista ha incidido exitosamente en la agenda legislativa (Álvarez 2009), especialmente en materia de violencia contra las mujeres, no discriminación y acciones afirmativas para la representación política. Asimismo, los instrumentos internacionales de derechos humanos de mujeres impulsados por el Sistema de las Naciones Unidas (como por ejemplo la CEDAW y su Protocolo Facultativo) pueden ser utilizados como referencias en los procesos de construcción de agenda y legislación. Por ello, la concepción densa de la representación sustantiva podría dar cuenta de los entramados de múltiples actores que llevan a que la agenda legislativa de género se fundamente, no sin conflictos, en los derechos humanos de mujeres.

A nuestro juicio, una “concepción densa” invita a examinar las prácticas políticas de articulación de demandas y construcción de derechos en el marco de redes de actores. Con base en algunos trabajos de la sociología política (Armstrong y Bernstein 2008; Desai 2002) y la sociología de movimientos feministas (Ferree y Tripp 2006), este artículo propone que los actores legislativos interesados en los derechos humanos de mujeres desarrollan y se insertan en formas de institucionalidad legislativa nacionales y regionales que funcionan como entramados que involucran a actores sociales, estatales y entidades globales en el intercambio de ideas y articulación de iniciativas de agenda. Dado que esta agenda estaría enmarcada, en forma creciente, en un lenguaje de derechos humanos de mujeres, es probable que se **entablen** vínculos con las agencias del Sistema de las Naciones Unidas en su calidad de actores institucionalmente reconocidos por los Estados como custodios legítimos de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Así las cosas, el Legislativo es un nodo en una malla de relaciones más amplia junto con actores institucionales y sociales, locales y globales y sus estructuras internas de género habilitan interacciones para la elaboración de una agenda de derechos humanos de mujeres.

A continuación, el artículo presenta un análisis de la tendencia regional a enmarcar las leyes más recientes (2007 al 2013) en un lenguaje de derechos humanos de mujeres. Este giro en la agenda aprobada (si bien con algunas notorias lagunas temáticas como se verá) no ocurre en el vacío sino que hay dimensiones colectivas y relacionales que parecerían sostener y alimentar esta producción legislativa. Por ello, seguidamente, se analiza la creciente institucionalidad legislativa de género doméstica, guiada por la normativa de derechos humanos con la que colabora el Sistema de las Naciones Unidas. Además, se describen las prácticas políticas de legisladoras y legisladores con actores sociales y políticos diversos en aras de delimitar nuevos temas. Finalmente, se examinan las redes temáticas legislativas de escala supranacional que han adoptado un lenguaje de derechos humanos de mujeres y en cuya estructuración aparecen, nuevamente, agencias del Sistema.

### 3. Agenda de derechos humanos de mujeres

Es un dilema conceptual y metodológico identificar qué legislación obedece a “intereses de mujeres”. Una forma más objetiva de identificar temas referidos al reconocimiento de los derechos humanos de mujeres es recurrir a la CEDAW como guía sustantiva (Baldez 2012). Sancionada en 1979, la Convención brinda un conjunto de estándares internacionales basados en los principios de igualdad entre mujeres y hombres, de no discriminación y de libertad en el ámbito público y privado y su articulado se renueva con las recomendaciones generales de su Comité de Seguimiento. La CEDAW es un instrumento con una enorme legitimidad mundial al haber sido ratificada por 188 países, incluyendo América Latina, la región que más rápido adhirió. En las delegaciones de los países ante el Comité CEDAW, concurren y participan legisladoras además de las delegaciones oficiales del Poder Ejecutivo y organizaciones sociales con informes alternativos (“sombra”). Legisladoras y legisladores promotores de derechos humanos de mujeres también participan en las sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de las Naciones Unidas que toma como eje a la CEDAW. Además de informar de lo actuado por el país, estas son instancias de presentación y debate de la normativa nacional de no discriminación.

Como herramienta ordenadora, la Convención permite una clasificación nominal de la legislación indicando, según los fundamentos de la ley, si ésta está en sintonía con el lenguaje de derechos humanos de mujeres y, según sus contenidos sustantivos, en qué área temática puede ubicarse<sup>3</sup>. El Comité de la CEDAW ha formulado observaciones conceptuales y temáticas en materia legislativa a los países de la región bajo el supuesto de que la igualdad *de jure* es una premisa indispensable para alcanzar la igualdad *de facto* de las mujeres. Las recomendaciones legislativas para América Latina estuvieron centradas en los siguientes ejes: violencia contra las

<sup>3</sup> Una dificultad en la clasificación temática de las leyes relacionadas con derechos de mujeres es que las mismas no sólo atraviesan la clásica sectorialidad del estado moderno sino que sus objetivos tienden a impactar en más de un área sustantiva. Con fines analíticos, en este trabajo se buscó identificar un área *principal* de impacto (sin con ello sostener que es la única) para poder clasificar las leyes en categorías exclusivas y excluyentes.

mujeres, trata y tráfico de mujeres y niñas, explotación sexual y prostitución, igualdad en las relaciones laborales y autonomía económica, salud de la mujer y derechos sexuales y reproductivos, relaciones de familia y participación política de las mujeres (Zub Centeno y Bareiro 2009). Este primer conjunto de tópicos se utilizó como base para construir categorías que permitieran clasificar las leyes en áreas temáticas. Complementando esta primera categorización con una lectura del articulado de la Convención y de sus recomendaciones generales (ONU 2014), se definieron un total de 11 categorías, agrupadas en cinco grandes áreas temáticas consignadas en la tabla 1, que luego se utilizaron para clasificar 199 leyes sancionadas entre 2007 y 2013 en 18 países.

**Tabla 1. Leyes con lenguaje de derechos humanos sancionadas por temas y categorías en 18 países de la región, 2007/2013**

TEMAS	CATEGORÍAS	Leyes por categoría	Leyes por tema
Violencia contra Mujeres y niñas	Violencia contra mujeres y/o niñas	44	32% (64)
	Trata de personas	20	
Igualdad y no discriminación	Igualdad y no discriminación	17	30% (60)
	Participación y representación en el ámbito político y público	26	
	Igualdad en el matrimonio y las relaciones de familia	17	
Autonomía económica	Conciliación y/o cuidado	17	21% (42)
	Igualdad en las relaciones laborales	11	
Institucionalidad de género	Políticas Sociales	14	12% (24)
	Presupuestos sensibles al Género	15	
Derechos sexuales y derechos reproductivos	Institucionalidad de Género	9	5% (9)
	Derechos Sexuales y/o Reproductivos	9	
Total		199	100% (199)

Fuente: Elaboración propia a partir de múltiples fuentes: Informes de Países frente al MESECVI y al Comité CE-DAW, Informes Regionales y por países de agencias del Sistema de Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana de la Mujer, Páginas web de Observatorios y Agencias de Cooperación, informes de país ante las Conferencias Regionales de la Mujer e información rastreada en los portales legislativos nacionales.

Los temas de la agenda se concentran notoriamente en violencia de género y en igualdad y no discriminación en los ámbitos públicos (participación y representación) y privados (ámbito familiar). Inversamente, el escaso número de leyes referidas a los derechos sexuales y derechos reproductivos muestra que no se ha avanzado en la totalidad del espectro de derechos reconocidos por la normativa internacional. En

este sentido, la agenda de derechos humanos de la región es profusa en algunos temas pero no en otros. Por ende, se observa una agenda trunca y con algunos vacíos relevantes más allá de logros significativos en materia de algunos derechos de las mujeres.

En los 18 países estudiados, prevalece la sanción de legislación orientada a prevenir, sancionar y/o atender a las víctimas de la violencia contra mujeres y niñas, con un aumento de la aprobación de leyes integrales sobre el tema en tanto introducen un abordaje comprehensivo y multidimensional (ONU 2008). Entre el 2007 y el 2013, nueve países sancionaron leyes integrales sobre violencia contra la mujer que interpretan el problema de la violencia como una violación de los derechos humanos de las mujeres (y no como un asunto doméstico o familiar) y se lo asocia a la discriminación y la violencia en todas sus formas y ámbitos. Este lenguaje se refuerza con la tipificación del feminicidio/femicidio y violencia feminicida: en 12 países esta forma extrema de violencia contra las mujeres se visibilizó gracias a leyes integrales o bien mediante modificaciones en artículos de los códigos penales. Respecto de la trata de personas, en especial de mujeres y niñas, con fines de explotación (incluida la explotación sexual comercial y la prostitución), entre 2007/2013, trece países sancionaron legislación sobre el tema, dentro de la cual seis leyes tuvieron características integrales. Solamente en 2012, siete países sancionaron leyes sobre la trata de personas y ampliaron la definición del problema y de las medidas a adoptar para combatirlo (incluyendo, por ejemplo, su prevención y la ampliación de los derechos de sus víctimas).

En número de leyes sancionadas, la segunda área de relevancia consiste en la legislación que establece la plena aplicación del principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres en distintos ámbitos (excluyendo el laboral que es examinado, posteriormente, en autonomía económica). En este grupo se destaca la normativa de igualdad en el ámbito de la participación política ya que es el conjunto de leyes más prevalentes en la región (un total de 26) luego de las leyes de violencia (44). La normativa en participación y representación política incluye las recientes leyes de cuotas electorales por sexo (Uruguay y El Salvador) y la legislación que introduce el criterio de paridad en las instituciones políticas (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá). Las leyes de participación en la vida pública no se restringen a la política electoral sino que buscan regular la representación femenina en múltiples espacios del poder social (en organizaciones de la sociedad civil y sindicatos como en Costa Rica, en el sistema judicial como en Bolivia y Ecuador y en el Ejército como en México).

El área temática de igualdad y no discriminación contiene legislación en otras dos categorías. Una categoría son las leyes de igualdad que buscan prevenir y sancionar la discriminación en ámbitos públicos y privados –denominadas genéricamente “leyes de igualdad de oportunidades” y, en ocasiones, “de oportunidades y derechos”. La incorporación del principio de no discriminación (con mecanismos de prevención y sancionatorios) es un atributo propio de las leyes de igualdad del período 2007/2013, por lo que hay un mayor afinamiento respecto de la normativa internacional según la cual el principio de no discriminación y el de igualdad son inseparables. Un ejemplo de esta nueva generación de leyes de igualdad es la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres de El



Salvador, que instaura ambos principios. Una segunda categoría es la igualdad en el matrimonio y las relaciones de familia. Diez países sancionaron 18 leyes relacionadas con la igualdad y no discriminación en el matrimonio y el ámbito familiar entre 2007/2013. Estas incluyen medidas como el derecho para elegir al cónyuge por libre albedrío, a través de las leyes de matrimonio igualitario (Argentina y Uruguay). la igualdad entre todos los miembros de la familia (Colombia 2009). la igualdad en derechos y responsabilidades en materias relacionadas con sus hijos (Nicaragua 2007). legislación tendiente a registrar y sancionar deudores alimentarios (Colombia, Perú y Uruguay). y otra relacionada con cuestiones de filiación judicial de paternidad extramatrimonial (Perú 2007 y 2011).

La autonomía económica de las mujeres es otra área de actividad con un total de 42 leyes sancionadas y refiere a tres categorías: conciliación y/o cuidado, protección social y políticas sociales, e igualdad en las relaciones laborales y políticas sociales. La mayoría de las leyes de autonomía económica son sobre conciliación y/o cuidado, ascendiendo a 17 leyes aprobadas entre 2007 y 2013. Ocho leyes refieren a la conciliación entre trabajo y vida familiar y doméstica de las mujeres (lactancia, licencias, protección de la trabajadora embarazada y madre). Algunos países han reconocido el derecho del padre a participar en el cuidado y atención de hijos e hijas recién nacidos/as: cinco países sancionaron un total de seis leyes relacionadas con permisos parentales o paternos (Chile, El Salvador, Perú, Uruguay y Venezuela). Otras 14 leyes refieren a protección social y políticas sociales. Esto incluye reformas previsionales para que las mujeres accedan a un ingreso jubilatorio propio (Chile y Uruguay 2008, Bolivia 2010) y algunas políticas de transferencia de ingresos condicionadas<sup>4</sup>. Este grupo comprende, también, normativas que ofrecen apoyo y financiamiento a emprendimientos económicos de mujeres, como el Sistema Banca de Desarrollo en Costa Rica (2008). la ley de Economía Popular y Solidaria de Ecuador (2011)<sup>5</sup>, y la Ley Creadora del Fondo para la Compra de Tierras con Equidad de Género para Mujeres Rurales de Nicaragua (2010). Finalmente, el área de autonomía económica presenta 11 leyes referidas a la igualdad en el mercado laboral. Se destaca la legislación que iguala los derechos de trabajadoras y trabajadores en ámbitos tradicionalmente informales, como el doméstico y el rural. Desde 2007, Argentina (2013). Ecuador (2012) Costa Rica y Chile (2009) sancionaron leyes regulando las condiciones laborales de las trabajadoras (y trabajadores) domésticas, mientras que Brasil lo hizo para el trabajo rural (2008). En menor medida, se observa actividad legislativa en otros aspectos de la desigualdad laboral, como las diferencias de ingreso entre mujeres y varones (Ley Igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres de Chile en 2009 y la Ley de Igualdad Salarial de Colombia en 2011).

El cuarto tema de producción legislativa, institucionalización y transversalización de género, registra 24 leyes que apuntan a modificar la estructura del Estado. Estas leyes incluyen, en primer lugar, la creación y el fortalecimiento de la institucionalidad de género existente (Costa Rica, México, Panamá y Perú). incluyendo legislación **orien-**

<sup>4</sup> Programa Mi Casa Mi vida en Brasil en 2009, Ley sobre Mujer Cabeza de Familia de Colombia en 2011 y el Ingreso Ético Familiar de Chile, 2012.

<sup>5</sup> Prevé medidas de acción afirmativa para mujeres.

tada a la creación de institucionalidad legislativa de género (Argentina y Ecuador). En segundo término, nueve países de la región introdujeron legislación orientada a la formulación de presupuestos sensibles al género (Bolivia, Costa Rica, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay).

La quinta área temática es la de los derechos sexuales y derechos reproductivos, la cual, a pesar de su relevancia, muestra un muy bajo número de leyes sancionadas. En los 18 países relevados, fueron aprobadas, únicamente, nueve leyes sobre derechos sexuales y derechos reproductivos entre 2007 y 2013, correspondientes solamente a seis países (Argentina, Brasil, Chile, Guatemala, Panamá y Uruguay). Tres de estas leyes refieren a mujeres embarazadas (embarazo, parto y puerperio, salud materna y perinatal) y otras tres regulan el derecho a tratamientos de fertilidad (Argentina 2013 y Chile 2010). Panamá sancionó una ley que establece un marco regulatorio para la esterilización femenina (2013). considerando esta decisión un derecho inalienable y personalísimo de las mujeres, pero solamente para mujeres mayores de 23 años con dos o más hijos. Uruguay legisló sobre el derecho de las mujeres a la interrupción del embarazo en 2012 complementando la Ley de Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva de 2008 por la cual el Estado se compromete a garantizar los derechos sexuales de la población. Finalmente, Brasil sancionó normativa para la prevención, detección, tratamiento y seguimiento de cáncer de cuello uterino y mama.

En suma, la producción legislativa de la región avanzó en ciertos derechos de mujeres hoy visibilizados como el derecho a una vida libre de violencia. Pero la agenda de derechos humanos está trunca y la “naturaleza” de los temas es un filtro clave para la sanción de normativa en temas de autonomía física de las mujeres (Weldon y Htun 2010). Keck y Sikkink (1998) identificaron que aquellos problemas que refieren a daños físicos a una población **vulnerable** (violencia contra las mujeres y la trata y explotación sexual) o a cuestiones relacionadas igualdad de oportunidades (leyes de igualdad y no discriminación) tienen más posibilidades de penetrar en las agendas institucionales. La escasa producción legislativa regional en derechos sexuales y derechos reproductivos es una significativa omisión que muestra que los derechos humanos de las mujeres son más fácilmente aceptables en algunas áreas que en otras. Esto pone tensiones respecto de los avances legislativos en el sentido de que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles.

Existiría una tendencia isomórfica entre los países examinados ya que su producción legislativa según área de derecho es análoga (más allá de variaciones y excepciones). Las significativas concentraciones temáticas llevan a **interrogantes** dos interrogantes. Primero, en algunos tópicos existe un importante **avance** normativo justificado en el lenguaje de derechos humanos de mujeres. A efectos de comprender estas tendencias, es necesario capturar algunos procesos colectivos domésticos que permiten circular ideas desde esta perspectiva entre diferentes actores, no sólo legislativos. Segundo, dado un predominio de los países a legislar en áreas análogas (y a compartir omisiones). es útil analizar procesos relacionales que involucran actores locales, pares de otros países y actores supranacionales en el intercambio de ideas. En vistas del significativo papel del Sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, ambos interrogantes consideran su presencia en las transformaciones y vínculos mapeados en las próximas secciones.



#### 4. Institucionalidad legislativa de género

Para entender cómo la representación sustantiva implica la adopción de un lenguaje de derechos humanos de mujeres en la región, un primer paso es dar cuenta de las transformaciones recientes de la institucionalidad legislativa de género. Los espacios de incidencia en materia de igualdad dentro del Poder Legislativo en los últimos cinco años se han incrementado y diversificado (Tabla 2). Esta nueva institucionalidad esgrime un lenguaje de derechos humanos de mujeres en su misión y fundamento.

Varias de las tradicionales “comisiones de la mujer y la familia” han sido suplantadas por comisiones con mandatos explícitamente enmarcados en el lenguaje de derechos humanos de mujeres (y menos centrados en enfoques más *familistas* y *maternalistas*). La nueva camada de comisiones tiene mayor especificidad en derechos de mujeres. Existen en nueve países de la región y, en otros dos (Bolivia y Brasil) hay comités orientados a derechos humanos de mujeres inscriptos en comisiones más amplias. Por su parte, varias comisiones con jurisdicción no exclusiva en género, si bien tomaron un lenguaje de derechos humanos de mujeres, enfrentan la tensión de convivir con enfoques tradicionales asociados con sus otras temáticas. De hecho, solamente una de estas ocho comisiones con jurisdicción no exclusiva fue creada en el último quinquenio (la Comisión de la Mujer y la Familia de Perú, en 2012), siendo las siete restantes anteriores. Por ende, la institucionalidad más nueva de género se distingue por constituirse con un lenguaje de derechos humanos para la totalidad de sus acciones y por su especificidad temática.

**Tabla 2. Rasgos básicos de la institucionalidad legislativa de género**

	Total	Creación entre 2008/2013
Número de comisiones con jurisdicción temática específica en género	13 <sup>1</sup>	5
Subcomisiones o comités con enfoque de derechos de mujeres en comisiones más amplias	3 <sup>2</sup>	2
Comisiones temporales para tópicos específicos de derechos humanos de mujeres	6	4
Bancadas o grupos parlamentarios de mujeres	10	4
Unidades técnicas legislativas para el trabajo en igualdad de género	6	5
Políticas institucionales de género del Poder Legislativo	4	4
Comisiones con jurisdicción no exclusiva (lenguaje de derechos humanos convive con enfoques familistas/maternalistas)	8	1

<sup>1</sup> No fue posible determinar el año de creación de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República de Guatemala.

<sup>2</sup> No fue posible determinar la fecha de creación del Comité de Derechos de Género en la Comisión de Derechos Humanos de Diputados (Bolivia).

Fuente: elaboración propia tomando 18 países de la región.

En la construcción de esta institucionalidad, los vínculos con las agencias especializadas en derechos de mujeres del Sistema de las Naciones Unidas (ONU **Muje-**

res, PNUD, UNFPA y, en menor medida, UNICEF) han sido centrales. Estas agencias ofrecen una batería conceptual respecto de los derechos humanos de mujeres y un andamiaje normativo con herramientas de acción concretas. Además, poseen capacidades institucionales que permiten difundir sus esquemas normativos, al disponer de recursos interpretativos (ideas), recursos materiales concretos (asistencia técnica y financiamiento) y legitimidad política.

Estas agencias facilitaron recursos para la creación de dos comisiones con enfoque de derechos humanos de mujeres (la Comisión Banca de la Mujer en el Senado de Argentina y la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa de El Salvador). Varias agencias del Sistema colaboraron con el fortalecimiento de varias comisiones de género (Tabla 3)<sup>6</sup>.

Este fortalecimiento consistió en capacitación a legisladoras y legisladores y personal técnico asesor, apoyo técnico para la armonización de la legislación nacional con la normativa internacional de derechos humanos de mujeres e incluso apoyo para la gestión regular de estos espacios institucionales.

**Tabla 3. Vínculos entre comisiones temáticamente especializadas en derechos humanos de mujeres y agencias del Sistema de Naciones Unidas**

País	Nombre	Año creación	Vínculos con agencias del Sistema de las Naciones Unidas
<b>Comisiones temáticamente especializadas</b>			
Costa Rica	Comisión de la Mujer	1948	Apoyo para la creación de la UITEG (PNUD)
Honduras	Comisión de la Mujer	1991	Colaboración con normativa contra trata y armonización legislación matrimonio niños y niñas con derechos humanos de mujeres (2010/2013 inclusive) (UNICEF)
	Comisión de Asuntos de Género y Equidad	2010	Fortalecimiento de capacidades/capacitación (PNUD)
Guatemala	Comisión Ordinaria de la Mujer	1994	Apoyo para fortalecimiento en CEDAW y CERD e instalación de Secretaría Técnica Multisectorial (ONU Mujeres, 2008/2012)
México	Comisión de Equidad y Género (Diputados)	1999 (1997) <sup>1</sup>	Colaboración en armonización legislativa con entidades federativas 2008 y recomendaciones CEDAW (UNIFEM)
	Comisión para la Igualdad de Género (Senado)	2013 (1999) <sup>2</sup>	Sin datos
República Dominicana	Comisión de Asuntos de Equidad de Género (Diputados)	1999	Capacitación a integrantes de la Comisión en legislación en sintonía con instrumentos de derechos humanos de mujeres y revisión del marco legal vigente (PNUD)

<sup>6</sup> No casualmente, esta investigación no logró identificar evidencia consistente de vínculos entre las ocho comisiones con jurisdicción no exclusiva de la región y agencias del Sistema de las Naciones Unidas.

Uruguay	Comisión Especial de Género y Equidad (Diputados)	2000	No directamente (apoyo a la bancada)
Paraguay	Comisión de Equidad, Género y Desarrollo (Diputados)	2003	Mesas técnicas multisectoriales para anteproyecto violencia contra mujeres (ONU Mujeres, desde 2009)
Paraguay	Comisión de Equidad Social y Género (Senado)	2000	Apoyo en formulación de Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres (ONU Mujeres)
Colombia	Comisión Legal para la Equidad de la Mujer (Bicameral)	2011	Apoyo en su creación y fortalecimiento institucional inicial (PNUD y ONU Mujeres)
Argentina	Comisión Permanente Banca de la Mujer (Senado)	2011	Apoyo para su creación (UNIFEM, UNFPA)
El Salvador	Comisión de la Mujer y la Igualdad de Género	2012	Apoyo para su creación (PNUD, ONU Mujeres) y colaboración para la creación de la Unidad Técnica de Género
<b>Estructuras especializadas inscritas en comisiones más amplias</b>			
Brasil	Subcomisión Permanente en Defensa de la Mujer (CDHSPDM) – Comisión Permanente de Derechos Humanos y Legislación Participativa (Senado)	2008	Sin datos
Brasil	Subcomisión Permanente Migraciones y Cuestiones Internacionales con Enfoque especial para la Mujer en cuestiones de tráfico sexual y violencia -Comisión de DDHH y Minorías (Diputados)	2009	Sin datos
Bolivia	Comité de Derechos de Género (Comisión de Derechos Humanos de Diputados)	S/datos	Fortalecimiento en actividades de legislación, control, gestión y fiscalización de la Comisión (UNFPA, desde 2010)

Fuente: elaboración propia.

Mediante los vínculos con agencias del SNU, las y los representantes introdujeron verdaderas innovaciones en la estructura legislativa de género. El PNUD facilitó los primeros diagnósticos organizacionales con perspectiva de género en varios legislativos de la región. Esta misma agencia apoyó el diseño y la puesta en marcha de políticas que institucionalizan el enfoque de género en la gestión de las Asambleas Nacionales de Costa Rica, de El Salvador y de Nicaragua, los únicos tres casos de los 18 países analizados que cuentan con estas disposiciones.

La movilización de recursos mediante alianzas con el SNU fue fundamental para dar cuerpo a la totalidad de las unidades técnicas de transversalización de género en el ámbito legislativo. A raíz de propuestas de algunas legisladoras centroamericanas, se colaboró con su creación en las Asambleas Nacionales de Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Nicaragua. Son estructuras formales y permanentes, conformadas por personal técnico, para la incorporación de la perspectiva de igualdad en la agenda y la gestión legislativa. Dos de ellas son recientes (2012) y una quinta está en formación (República Dominicana).

**Tabla 4. Políticas institucionales y unidades técnicas y su relación con entidades supranacionales**

País	Política institucional	Año	Apoyo supranacional	Unidad técnica	Año	Apoyo supranacional
Costa Rica	Política de Igualdad y Equidad de Género	2013	Sí (PNUD)	Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género de la Asamblea Legislativa (UIEG)	2009	Sí (PNUD, ONU Mujeres y antes UNFPA) -- Creación
Ecuador	--			Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea de Ecuador	2009	Sí (SNU) – Creación
El Salvador	Política de Igualdad de Género Protocolo de Atención para Casos de violencia y discriminación en la función legislativa	2012	Sí (PNUD)	Unidad de Género Institucional (UGI)	2012	Sí (PNUD y ONU Mujeres) – Creación
Nicaragua	Política de Género en la Asamblea Nacional y Manual de Actuación Legislativo	2013	Sí (varias agencias)	Unidad Técnica de Género (UTG)	2008	Sí (SNU) – Creación
República Dominicana	Incorporación de un enfoque de género en el Plan Estratégico Institucional 2012/2016 (en curso)	2013	Sí (PNUD)	Unidad técnica de género en formación – Se hizo diagnóstico institucional de género	2012	Sí (SNU) – Creación
México	--			Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG)	2005	Sí (PNUD) – Armonización legislativa en violencia

Fuente: elaboración propia

De las diez bancadas femeninas de la región, al menos siete de ellas tuvieron algún apoyo de agencias del Sistema, colaborando con la difusión de sus logros (Tabla

5). En Uruguay el SNU (ONU Mujeres y PNUD) apoyó la construcción del portal Parlamento de la Bancada Bilateral Femenina que da a conocer a la ciudadanía quiénes son y qué hacen las legisladoras nacionales. En El Salvador, agencias del SNU (ONU Mujeres y PNUD) apoyaron el diseño y la implementación de una estrategia comunicacional del Grupo Parlamentario de Mujeres. En la República Dominicana, el PNUD colaboró con las legisladoras para la conformación de este colectivo.

**Tabla 5. Grupos parlamentarios de mujeres y apoyo supranacional**

País	Bancada femenina/Grupo Parlamentario de Mujeres	Año	Vínculos con SNU
Argentina	Banca de la Mujer (Senado)	2008/2011 <sup>1</sup>	Apoyo hasta su conformación como Comisión (en 2011) (UNFPA)
Brasil	Bancada Femenina	1988	Sin datos
Bolivia	Unión de Mujeres Parlamentarias de Bolivia (UMPABOL)	1998	Elaboración de reglamento interno y estatuto para institucionalizar presencia legislativa (PNUD, 2012) Capacidades para negociar agenda legislativa (GTIG-SNU) Agenda de género (UNFPA, 2010/2012)
Uruguay	Bancada Bicameral Femenina (Bancada Femenina)	2005 (2000)	Fortalecimiento en general, Portal Parlamento, sistematización (ONU Mujeres y PNUD)
El Salvador	Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM)	2005	Reforma del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa para tener presencia formal (ONU Mujeres y PNUD)
Colombia	Comisión Accidental para el Trabajo por la Equidad de Género (Diputados)	2006	Apoyo general (PNUD y ONU Mujeres)
Perú	Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (MMPP)	2006	Sí (UNFPA y PNUD)/Fortalecimiento
Ecuador	Grupo Parlamentario por los Derechos de la Mujeres	2009	Sin datos
Chile	Bancada Transversal de Mujeres (Diputados)	2011	No
República Dominicana	Grupo parlamentario bicameral por la igualdad de género y los derechos de las mujeres	2012	Sí (PNUD)/Creación

<sup>1</sup> La Banca de la Mujer de Argentina desaparece como grupo de legisladoras al convertirse en Comisión en 2011

Fuente: Elaboración propia.

Esta institucionalidad legislativa sirve de plataforma de apoyo para la realización de prácticas políticas que involucran a actores sociales, al Estado y a otros actores políticos para apoyar iniciativas de ley pero también para posicionar problemas de género, difundir ideas, rendir cuentas y fiscalizar. Esta plataforma institucional permite entender que la representación sustantiva de mujeres excede las acciones individuales dentro del perímetro del recinto y, al hacerlo, se abren canales y oportunidades para que actores supranacionales portadores del lenguaje de derechos humanos se hagan presentes.

## 5. Prácticas políticas<sup>7</sup>

Para comprender las dimensiones relacionales que permiten la construcción de una agenda legislativa con lenguaje de derechos humanos (si bien trunca), es necesario recuperar la observación de Celis *et al.* (2008) de que los “intereses de mujeres son mejor definidos a través de procesos colectivos de articulación de interés, más que, simplemente, la perspectiva de un legislador individual” (103). Con esta aproximación, las prácticas de interpretación de necesidades y construcción de marcos de sentido son también prácticas políticas. En los procesos de representación sustantiva, esto se traduce en prácticas políticas que atañen a la *formación* de clivajes (Desai 2002). Los asuntos de género no son temas dados automáticamente sino que se construyen como problemas públicos siempre y cuando existan procesos político-culturales que los estructuren como tales y esto supone vinculación con múltiples actores.

Quienes integran la institucionalidad legislativa de género tienden lazos con los organismos nacionales de la mujer del Poder Ejecutivo nacional, lazos verificados en varias oportunidades en los 18 países examinados. Con menor intensidad, se observan prácticas de articulación con operadores del Poder Judicial. Los y las representantes de la institucionalidad legislativa de género mantienen vínculos con ONG feministas especializadas en hacer seguimiento legislativo pero también con actores sociales sumamente diversos que muchas veces no son organizaciones individuales sino agrupaciones de colectivos.

En estas prácticas aparecen agencias del Sistema de las Naciones Unidas, las cuales han apoyado varios procesos de construcción de agenda y de difusión y comunicación de leyes, colaborando con las convocatorias de actores legislativos a espacios de diálogo multisectorial. Para mencionar ejemplos emblemáticos, en Bolivia el SNU colaboró con el espacio “Mujeres en la Historia” (una alianza entre ONG feministas y colectivos de mujeres indígenas) en la introducción de derechos de mujeres durante la Asamblea Constituyente que sancionó la Carta Magna de 2009 (con 26 artículos en la materia). En 2012, el SNU también apoyó los conversatorios que

<sup>7</sup> Las afirmaciones cualitativas de esta sección responden a una base de datos que codificó un total de 95 prácticas entre 2011 y febrero de 2013 a partir de las actividades de las comisiones, las bancadas y grupos parlamentarios de mujeres y de las unidades técnicas siempre que incluyeran legisladoras y legisladores (y no solamente personal técnico). Se trata de actividades oficiales de la institucionalidad legislativa. No incluye encuentros individuales o informales entre legisladoras/es y actores extra parlamentarios porque el foco es observar las prácticas puestas en marcha por parte de la institucionalidad legislativa de género.

permitieron la Ley de Acoso y Violencia Política contra las mujeres. En El Salvador, acompañó la definición de la agenda parlamentaria de género para el período 2009/2012 que involucró a múltiples actores legislativos y extra legislativos.

Al categorizar las prácticas políticas de construcción de agenda según la naturaleza de su actividad, un primer grupo de ellas emerge como interpretativas. Se trata de intercambios y circulación de ideas, comunicación con otros actores y debate de propuestas de leyes que permite traducir necesidades en derechos. Estas prácticas implican desafiar sistemas clasificatorios discriminatorios y edificar otros nuevos. Mujeres y hombres de la política institucional participan en campañas por los derechos de las mujeres, están presentes en foros de debate e instalan discusiones sociales gracias a su llegada a los medios en torno a tópicos como el femicidio, la trata y la violencia contra las mujeres.

Además, despliegan prácticas vinculadas con la “sensibilización” respecto de los derechos de mujeres, usualmente dando a conocer posturas críticas del estado de situación. En ocasiones, se hacen presentes en movilizaciones populares, en particular las vinculadas con repudios a feminicidios. De hecho, en Bolivia, la aprobación de la Ley Integral contra la violencia de 2013 fue precedida por un episodio de feminicidio que convocó a una movilización popular de la que participaron legisladoras con altos cargos de autoridad en la Asamblea Plurinacional. Muchas prácticas son de naturaleza comunicacional y se orientan a la desnaturalización de vulneraciones de derechos por lo que su mayor propósito es transformar las bases de discriminación enraizadas en la cultura. Algunas pueden implicar denuncias (generalmente repudios y juicios públicos condenatorios) y toma de decisión respecto de episodios de emergencia social y género (feminicidio, actos de discriminación contra mujeres, trata y tráfico). A esto se suman prácticas de *responsiveness*, es decir, intercambios e interlocución con actores sociales portadores de intereses heterogéneos. Aquí se identificaron foros y “conversatorios”. Algunas de estas prácticas logran un amplio alcance territorial al ocurrir fuera de las ciudades capitales (donde están situados los legislativos nacionales).

Un segundo grupo de prácticas son de “trabajo en red como tarea central” (*networking as core work*), concepto propuesto por Bordt (1999). Esta noción denota que una tarea primaria para los actores legislativos comprometidos con la igualdad de género es el cultivo de lazos con grupos sociales y del Estado así como la conformación de alianzas con actores externos a la institución. Este trabajo de conexión es condición necesaria para las prácticas de presentación de iniciativas por lo que son esenciales en la construcción de agenda, pero también en la rendición de cuentas y la fiscalización.

Estas prácticas se expresan, por ejemplo, en la conformación de coaliciones de seguimiento en materia de derechos de mujeres. Para dar un ejemplo significativo, en 2012 se firmó la Carta de Entendimiento entre la Comisión de la Mujer de Guatemala y la Alianza Nacional de Asociaciones de Mujeres Indígenas por la cual esta última se compromete a monitorear las acciones del Estado respecto de las mujeres indígenas y enviar sus informes de seguimiento a la Comisión. Asimismo, existen espacios interinstitucionales e intersectoriales que integran legisladoras y legisladores y conforman incipientes sistemas de protección de derechos humanos de mujeres.



En México, por ejemplo, las Comisiones de Equidad del Senado y de Diputados participan del Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres, convocado por el Instituto Nacional de las Mujeres, una plataforma institucional desde la cual ejercen un control más asiduo de varias políticas públicas.

Con las organizaciones sociales, este “trabajo en red como tarea central” se traduce en articulaciones para fortalecer la institucionalidad de género en el propio Poder Legislativo. Estas incluyen, por ejemplo, la capacitación en género a personal político y técnico por parte de organizaciones sociales, asistencia técnica, presentaciones académicas, entre otras. Como ejemplo se puede citar el caso de Bolivia, donde mediante un convenio, la bancada femenina UMPABOL y el colectivo Articulación de Mujeres por la Igualdad (AMUPEI) instalaron una Escuela de Fortalecimiento al ejercicio legislativo de las legisladoras de la Asamblea Nacional, ámbito en el que además se debate la agenda de igualdad de género. En Costa Rica, la Asamblea Legislativa acordó un Comité de Seguimiento de la Agenda Legislativa de las Mujeres que acompaña a la Comisión de la Mujer. Este Comité reúne representantes sindicales (y estatales) con el propósito de gestionar ante la Asamblea aquellas iniciativas consideradas prioritarias.

Finalmente, es relevante observar qué áreas temáticas privilegian los actores mediante estas prácticas, puesto que así logran instalarse prioridades en la agenda legislativa. La mayoría de los temas abordados refieren a violencia contra las mujeres, un tópico que supera el tercio de las prácticas políticas relevadas entre 2011/2013 (tabla 6). Siguen, en orden de frecuencia, los intercambios en torno a la construcción de una agenda legislativa de género. Estas prácticas incluyen cuestiones sustantivas (temas de relevancia para una agenda y orden de prioridades en términos de iniciativas) pero también de procedimientos (cómo se hará el seguimiento y la rendición de cuentas de la agenda). La participación política de las mujeres continúa convocando a las legisladoras y otros actores, ya que motivan el debate sobre la presencia de mujeres en cargos decisorios y la paridad. Las prácticas en torno a los derechos sexuales y reproductivos tienen una presencia menor, lo cual es llamativo porque estos son temas de agenda de las organizaciones sociales.

**Tabla 6. Prácticas políticas por temáticas, 2011/2013**

Área temática	Total
Violencia contra las mujeres	38% (36)
Agenda legislativa de mujeres (temáticas generales y/o varios tópicos)	16% (15)
Participación política de las mujeres	16% (15)
Institucionalidad legislativa de género	9% (9)
Salud de la mujer	6% (6)
Igualdad y no discriminación	6% (6)
Autonomía económica	4% (4)
Derechos sexuales y derechos reproductivos	4% (4)
Total	100% (95)

Fuente: elaboración propia.

En suma, se observa una sintonía temática entre los temas de la producción legislativa efectiva y lo que las prácticas políticas logran posicionar. Sin arribar a conclusiones taxativas, siguen existiendo barreras de entrada para algunas necesidades que no logran instalarse en los vínculos de intercambio de ideas entre legisladores y legisladoras (al menos los convocados por medio de la institucionalidad de género) y los movimientos sociales. Por cierto, desde el ámbito institucional en el cual están las legisladoras, los derechos sexuales y derechos reproductivos son asuntos resistidos por diferentes partidos políticos e incluso por legisladoras. A título ilustrativo, en algunos países, legisladoras que conformaron espacios colectivos institucionales, acordaron, a efectos de avanzar en una agenda “mínima” de derechos de mujeres, dejar por fuera la temática del aborto de sus convocatorias mancomunadas.

## 6. Redes temáticas regionales

Al prestar atención a las prácticas de interacción con un amplio espectro de actores domésticos e internacionales, un relevamiento de la circulación supranacional de legisladoras y legisladores muestra dos hallazgos fundamentales. En primer término, existen vínculos entre representantes de diferentes países en temas de género. En segundo término, el Sistema de Naciones Unidas desempeña un papel fundamental en la estructuración institucional de una red temática en derechos de mujeres involucrando, en este proceso, a los legislativos de la región e incluso a entidades y redes legislativas regionales y continentales, al proveer de ideas, recursos simbólicos y materiales e instancias de encuentro e intercambio entre actores.

La construcción de vínculos supranacionales temáticamente centrados en los derechos humanos de mujeres forma parte del repertorio de acción de legisladoras y legisladores de América Latina. De hecho, estos actores promueven y se insertan en redes temáticas que exceden el ámbito nacional y se cristalizan en encuentros, foros y talleres que convocan y reúnen a representantes de diferentes países. Las redes son formas de organización relacional, caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales, entre actores comprometidos con ciertas temáticas (Keck y Sikkink 1998). Para Wasserman y Faust (1994), estas se componen de un conjunto de “nodos” promotores de lazos que consisten en actividades en las distintas temáticas de interés y posibilitan acciones colectivas a partir de un umbral de voluntad cooperativa.

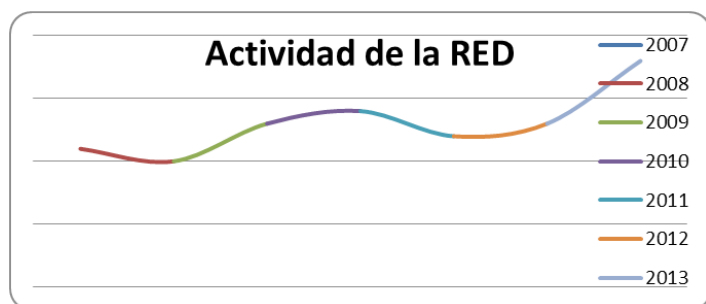
Entre estos nodos, los espacios de género de las redes interparlamentarias continentales y de los parlamentos regionales, creados a instancias de representantes nacionales, son fundamentales. Estos espacios son puntos de apoyo formal e institucionalizado para convocar a actores regionales y supranacionales interesados en adelantar una agenda legislativa de igualdad y no discriminación a las mujeres. Esta investigación identificó estructuras de género en cinco de las seis entidades legislativas supra nacionales: Parlaméricas (Grupo de Mujeres Parlamentarias), el Parlatino (Comisión Permanente de Equidad de Género, Niñez y Juventud), el Parlacen (Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia y Bloque de Mujeres Parlamentarias y el Consejo Parlamentario para la Equidad de Género en Centroamérica y el Caribe), el Parlamento Andino (Bancada de Mujeres del Parlamento Andino) y la Confedera-

ción Parlamentaria de las Américas (Red de Mujeres Parlamentarias de las Américas). Se trata de espacios creados en la última década, lo cual indicaría que la estructura *generizada* multinivel es una construcción reciente. Si bien el Foro de Presidentes de Poderes Legislativos de Centroamérica y el Caribe (FORPEL) no registra un espacio específico de género (ni tampoco es una entidad legislativa en el mismo sentido que los organismos anteriores), su actuación mediante compromisos discursivos y los proyectos de armonización legislativa son significativos para los países miembros.

Estas instancias supranacionales ofrecen oportunidades para que las legisladoras participen de encuentros regionales, conformen estructuras de trabajo conjuntas y mantengan intercambios con pares de otros países. Un rastreo de encuentros, foros y talleres en la región en temas de legislación de género identificó un total de 147 actividades entre 2007 y 2013. Estos encuentros contaron con presencia de legisladoras y legisladores de más de un país de la región. De este universo de actividades, un total de 91 enmarcaron sus debates y/o en sus resultados en el lenguaje de derechos humanos mediante declaraciones, tomas de posición o recomendaciones de acción. Es decir, en la región, un 61% de los intercambios y encuentros en materia de género entre legisladoras y legisladores, en los últimos seis años, esgrimieron un lenguaje de derechos humanos de mujeres. La promoción más concreta de un enfoque de derechos humanos de carácter operativo, mediante la sugerencia de diferentes **instrumentos** específicos, se observa en 41 de estas actividades, es decir, en más de un cuarto del total de intercambios entre **2007/2013**.

Si tomamos estos 91 eventos como un indicador de la construcción de una red temática en derechos humanos de mujeres, es posible un trazado continuado en el tiempo. La frecuencia de los encuentros es relativamente estable en el período examinado con un promedio de trece encuentros por años (y nunca menos de diez). Por tanto, no se trata de eventos episódicos o puntuales sino que existe un flujo de actividades en los últimos años y está en aumento. Además, las actividades presentan alta dispersión regional, habiéndose desarrollado en 15 países de los 18 estudiados. Esto supone que actores legislativos de diferentes países (y no solamente de algunos de ellos) están involucrados con las convocatorias y la realización de las actividades como anfitriones.

**Gráfico 1. Red legislativa en derechos humanos de mujeres: frecuencia de reuniones entre 2007 y 2013**



Fuente: Rodríguez Gustá y Madera (2014).

De las 91 actividades con lenguaje de derechos humanos, 25 de ellas fueron convocadas por grupos parlamentarios regionales de mujeres y otras 10 por comisiones de entidades parlamentarias regionales/continentales especializadas en igualdad género. Es decir, más de un tercio (un 38%) de las actividades regionales en derechos humanos de mujeres son organizados, en forma directa, por legisladoras y legisladores articulados en las redes interparlamentarias regionales y continentales.

En esta red temática legislativa supranacional, el SNU aparece nuevamente como un actor estratégico con peso propio en materia de derechos humanos al menos de dos formas. En primer lugar, las agencias del SNU acompañan y/o promueven espacios de encuentro, reflexión e intercambio entre legisladoras y autoridades legislativas de diversos países. Entre 2007 y 2013, estas agencias estuvieron presentes en 48 de los 91 eventos, es decir, en más de la mitad de los intercambios con lenguaje de derechos humanos. En segundo lugar, el Sistema ha participado en la consolidación de los espacios supranacionales para la igualdad de género que habilitan los intercambios observados, brindando apoyos técnicos e insumos tal como fue identificado en la institucionalidad local. De esta forma, el papel del Sistema en la estructuración de la red temática también es director pero también indirecto.

Estas redes legislativas supranacionales son significativas puesto que ejercen influencia en las agendas locales de género y en la producción legislativa doméstica. No se trata de una red que ejerza presiones coercitivas para los Estados ya que, en general, sus resultados no son vinculantes. No obstante, al enmarcarse en entidades legislativas supranacionales y apoyarse en organismos internacionales, la red ejerce un papel de difusión e intercambio de ideas que induce un isomorfismo normativo y cognitivo. Más precisamente, la influencia se ejerce mediante en la generación y el intercambio de información en la temática, la difusión de lenguajes y marcos de sentido y la comparación legislativa para buscar soluciones.

Aplicando el concepto de compromisos discursivos de Keck y Sikkink (1998) para describir instrumentos de influencia de las redes transnacionales sobre la política doméstica, se destaca la generación de compromisos discursivos entre los actores (en nuestro caso legislativos) que son partícipes de las actividades. Estos compromisos discursivos, expresados como declaraciones y tomas de posición surgen de consensos entre las distintas partes y apelan a compromisos regionales e internacionales de los Estados en materia de derechos humanos. Por ende, legisladoras y legisladores encuentran aquí un punto de apoyo para afianzar su transmisión a los ámbitos locales. El tratamiento de derechos humanos de mujeres en estos espacios otorga valor simbólico y legitima el tema. Estas entidades nutren las discusiones con un vocabulario propio de la normativa internacional de derechos humanos, ya que sus declaraciones y tomas de posición están fundamentadas en la CEDAW, en las conclusiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la ONU, en la Campaña “Únete” del Secretario General de la ONU, entre otros.

Se identificaron 34 documentos oficiales que sirven de indicador de compromiso discursivo entre el 2007 y el 2013, en los cuales se aboga por cambios en las agendas locales que incorporen una perspectiva de derechos humanos de mujeres (Tabla 7).

**Tabla 7. Tópicos de derechos humanos de mujeres según compromisos discursivos e instrumentos de armonización legislativa (2007/2013), en porcentaje**

Tópico	Compromisos discursivos	Instrumentos armonización legislativa
Violencia contra las mujeres (incluye trata y tráfico de personas) <sup>1</sup>	59% (20)	42% (7)
Agenda de derechos humanos de mujeres e igualdad de derechos y oportunidades/Discriminación contra las mujeres	20% (7)	29% (5)
Parlamentos Sensibles al Género	12% (4)	12% (2)
Derechos sexuales y derechos reproductivos de mujeres	6% (2)	0% (0)
Autonomía económica de las mujeres	3% (1)	6% (1)
Total	100% (34)	100% (17)

<sup>1</sup> El tema violencia incluye un compromiso discursivo en materia de trata y tráfico y tres instrumentos de armonización legislativa en este asunto.

Fuente: Elaboración propia.

Estas entidades también han acordado instrumentos de armonización legislativa entre sus países integrantes que apuntan a orientar la actividad legislativa de los Estados parte. En virtud de la aceptación de los Estados de observar y respetar la normativa producida en estas instancias, estos instrumentos tienen una fuerte presión normativa. Los instrumentos de armonización más potentes son las “leyes marco” elaboradas por algunas de las entidades parlamentarias regionales que suponen tratamiento por parte de los legislativos nacionales de los países integrantes.

Tanto los compromisos discursivos como los instrumentos de armonización legislativa de las redes regionales muestran una preferencia temática clara en violencia contra las mujeres (que incluye trata y tráfico de personas) e igualdad y no discriminación (Tabla 7). Esta es, también, el área de mayor concentración de leyes domésticas sancionadas. Respecto de trata y tráfico de personas, dada la naturaleza transnacional del fenómeno, no sorprende que se comiencen a ver instrumentos de armonización legislativa, particularmente a partir de las relatorías de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA y de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas en Derechos Humanos (ACNUDH).

Si bien no es posible arribar a conclusiones claras por el bajo número estadístico de tópicos, los derechos sexuales y derechos reproductivos tienen una magra presencia tomando el conjunto de compromisos e instrumentos emergentes de las redes. A pesar de la relevancia de estos temas en la región (mortalidad materna, embarazo y maternidad en la adolescencia, falta de acceso a métodos de contracepción, entre otros), es llamativa su casi nula problematización en la red supranacional.

Por tanto, en términos generales, incluso en los niveles supranacionales y con la activa presencia de agencias del Sistema de las Naciones Unidas, continúan existiendo áreas de más fácil avance en términos de derechos humanos de mujeres y otras de mayor dificultad e incluso omisión. Por ende, es posible considerar que las redes regio-

nales afianzan tópicos e introducen temas en terrenos donde existe, de antemano, un acuerdo tácito y una menor conflictividad potencial. Las redes son un punto de apoyo esencial, especialmente para negociar con actores más resistentes y conservadores dentro del recinto, pero tampoco son un instrumento de *by-pass* sobre las preferencias temáticas nacionales y las prioridades partidarias. En otras palabras, los recursos simbólicos, normativos y cognitivos puestos a disposición de los actores legislativos locales y la legitimidad política dada por las agencias del SNU y las entidades supranacionales podrían operar en tanto *catalizadores* más que iniciadores, *per se*, de producción legislativa doméstica. Este no es un papel menor, por cierto, y recuerda el peso de los factores institucionales locales para expandir la agenda de igualdad de género incluso bajo redes más amplias de apoyo a estos temas. Pero, por otra parte, en el esfuerzo de avanzar en temáticas comunes, no parecerían perfilarse batallas retóricas más abiertas en algunas áreas de derechos humanos, como los derechos sexuales y derechos reproductivos que reclaman su tratamiento dadas las realidades de la región.

## 7. Conclusiones

Algunas investigaciones sobre representación sustantiva abordaron la estructura de oportunidades para la entrada en agenda y sanción de iniciativas como una manifestación de características endógenas del Poder Legislativo (reglas formales e informales de su funcionamiento) o de rasgos de los partidos políticos (sistemas de selección de candidatos/as e ideología) (Franceschet y Piscopo 2008; Franceschet 2011; Hass 2006). Admitiendo la relevancia de estos factores institucionales, un excesivo énfasis en ellos oscurece la permeabilidad entre el Poder Legislativo y actores externos, muchos de los cuales influyen activamente en la agenda de igualdad de género.

Como contrapunto, esta investigación partió del supuesto de que, en aras de comprender los procesos de representación sustantiva de mujeres, es necesario dar cuenta de una estructura de oportunidades política *generizada* que se estructura a partir de acciones colectivas e interacciones entre actores legislativos con agentes extra parlamentarios, e incluso con las agencias del Sistema de las Naciones Unidas que instituyen el lenguaje de derechos humanos en el ámbito global.

El análisis de las leyes aprobadas en los últimos seis años mostró que hay áreas de derechos reconocidas como legítimas, donde se concentra la normativa de los países. Violencia contra las mujeres (incluyendo trata y tráfico de personas) e igualdad y no discriminación son temas consolidados en las agendas legislativas de los países. Podrá continuarse la tendencia a ampliar y refinar la legislación a fin de ganar mayor sintonía con la normativa internacional de derechos humanos, pero hoy son áreas de legítimo tratamiento. La escasa legislación en derechos sexuales y derechos reproductivos muestra un significativo pendiente y desafío para avanzar en estos aspectos de los derechos de las mujeres. Los filtros a que estos derechos cobren forma de leyes son múltiples y deberá examinarse, en futuras investigaciones, el peso específico de la ideología partidaria y de la influencia de actores conservadores en la agenda legislativa.

Por ende, se verifican importantes avances pero la agenda resultó trunca respecto de algunas áreas fundamentales de los derechos humanos de las mujeres. Para com-

prender mejor los procesos de delimitación de esta agenda de perfil regional (los países tienden a aprobar normativas en áreas similares y coinciden en las omisiones). se examinaron dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales que hacen a la circulación y debate de ideas. A tales efectos, este artículo recurrió a tres conceptos con diferentes niveles de agregación: institucionalidad legislativa de género, prácticas políticas de legisladoras y legisladores integrantes de esta institucionalidad, y redes legislativas regionales de derechos humanos de mujeres. Bajo el abordaje de “concepción densa” respecto de quiénes dicen representar a las mujeres, dónde tiene lugar dicha representación, por qué ocurre y cómo se produce, fueron indagados, empíricamente, los vínculos que actores legislativos mantienen con diversos actores, procurando identificar entramados más amplios que nutren y sostienen las agendas de igualdad de género. Se identificó que, especialmente en el último quinquenio, la institucionalidad legislativa de género doméstica se amplió y reforzó su lenguaje de derechos humanos. Concomitantemente, se perfiló una red legislativa temática regional que tiene continuidad y cuyas actividades se intensifican y afinan con el paso del tiempo.

Este entramado institucional doméstico es dinámico y legisladoras y legisladores han promovido su expansión y diversificación. A su vez, esta institucionalidad expresa el lenguaje de derechos humanos de mujeres, desde la denominación de las comisiones hasta la fundamentación de sus objetivos y misiones. Para comprender esta fundamentación en los derechos, se prestó atención a la porosidad del Poder Legislativo con actores externos, en particular el Sistema de las Naciones Unidas que cumple un papel de difusor de normativa internacional de derechos humanos de mujeres. Esto ha hecho posible acompañar procesos legislativos e institucionales en los ámbitos nacionales, promoviendo la renovación institucional de comisiones y bancadas, proveyendo recursos para la elaboración de leyes, entre otros.

Los actores legislativos insertos en la institucionalidad de género realizan un profuso trabajo interpretativo para delimitar temáticas relevantes sobre las cuales generar normativa o bien generar agenda pública con fines de cambio cultural. Las prácticas de construcción de sentido tienen un lugar central lo cual coloca a legisladoras y legisladores como agentes sociales de transformación de esquemas cognitivos y normativos. Un análisis temático preliminar mostró la relevancia y prevalencia de actividades en violencia contra las mujeres, en sintonía con las demandas de las organizaciones de mujeres y movimientos feministas que han históricamente insistido con esta importante vulneración de derechos.

Con todo, los temas de derechos sexuales y reproductivos parecerían recibir un escaso tratamiento, al menos al tomar en cuenta las prácticas colectivas y más institucionales de los actores legislativos relevadas en esta investigación. Esta escasa presencia se espeja con el bajo número de leyes en la región. Reconocemos que puede existir una sub representación de estas prácticas como fruto de las fuentes de datos del relevamiento. Pero es necesario admitir que, en varios países, las legisladoras expresamente han apartado algunos de estos temas de su agenda (como la despenalización del aborto) para poder sancionar otras prioridades que se proyectan como más factibles y consensuadas entre las diversas posiciones ideológicas. Seguramente, existen encuentros entre actores legislativos y sociales en materia de derechos sexuales y reproductivos pero se trataría de convocatorias que son individuales, o partidarias y

por tanto no son interacciones “oficiales” con perfil propio de la institucionalidad de género legislativa (el foco de nuestra delimitación conceptual). Posiblemente el debate respecto de estos derechos surja en interlocuciones y debates. Podría especularse que la institucionalidad de género del Poder Legislativo no ha logrado consolidar elementos para dar las batallas retóricas necesarias que visualicen estos derechos como parte esencial de los instrumentos internacionales de derechos humanos de mujeres.

En los circuitos regionales de derechos humanos de mujeres, se identificó que el Sistema de las Naciones Unidas colabora con la conformación de una red en la temática de la que participan pero también convocan legisladores/as nacionales. Las agencias del Sistema acompañan y/o promueven espacios de encuentro, reflexión e intercambio entre legisladoras y autoridades legislativas de diferentes países. Estas redes son significativas por su influencia simbólica pero también normativa en los países integrantes. Sin pretender realizar afirmaciones causales frente a procesos altamente recursivos, los recursos puestos a disposición de los actores legislativos locales en estas redes y la legitimidad política dada por las agencias del Sistema de las Naciones Unidas y las entidades supranacionales podrían operar como catalizadores de la producción legislativa doméstica enmarcada en el lenguaje de derechos humanos.

De hecho, como se vio, existen mecanismos concretos de influencia que son compromisos discursivos e instrumentos de armonización legislativa emanados de las entidades legislativas supranacionales. Estos instan a la adopción de normativa en lenguaje de derechos humanos y el tópico principal es violencia contra las mujeres (incluyendo trata y tráfico de mujeres y niñas) e igualdad y no discriminación. Esto espeja la producción legislativa local identificada y refuerza la relevancia de los avances en la región. Como comúnmente se afirma desde el movimiento social de mujeres y feministas, es indiscutible el avance en algunas leyes y normativas que son oportunas porque blindan y legitiman demandas históricas respecto del reconocimiento y goce de derechos humanos de mujeres. Ahora bien, en el ámbito regional encontramos omisiones vinculadas con los derechos sexuales y derechos reproductivos a pesar de las desigualdades estructurales de género en estos asuntos.

En suma, al tomar el abordaje de “concepción densa” para dar cuenta de los procesos de representación sustantiva, las dinámicas de la región muestran que la agenda en derechos de mujeres implica una cornucopia de prácticas políticas que suponen un accionar mancomunado de legisladoras y legisladores con el resto del aparato estatal y la sociedad. Además, existen redes regionales e internacionales donde el Sistema de las Naciones Unidas y los legislativos regionales son fuente de inspiración y legitimidad para avanzar en algunos de los derechos humanos de mujeres.

Ahora bien, es una realidad que las características institucionales y las ideologías partidarias son fundamentales en posicionar ciertos tópicos de derechos humanos (Htun y Powell, 2006; Zarembeg, 2009). Esto está subyacente en los propios avances en los derechos de mujeres de la región, donde los derechos sexuales y reproductivos han tenido un desarrollo notoriamente menor. Una vida libre de violencia es, después de todo, un mínimo común de un Estado democrático de derechos que ningún partido político podría, actualmente, cuestionar. A partir de allí y en relación con los derechos más íntimos de la autonomía física de las mujeres, las aguas probablemente estén divididas.



## Bibliografía

- Álvarez, Sonia (2009). "Beyond NGO-ization? Reflections from Latin America", *Development* 52(2): 175-184.
- Armstrong, Elizabeth A. y Mary Bernstein (2008). "Culture, power, and institutions: A multi-institutional politics approach to social movements", *Sociological Theory* 26(1): 74-99.
- Araujo, M.F. y Tatiana Salem (2010). La Banca de la Mujer, un espacio necesario. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Buenos Aires: Argentina.
- Archenti, Nélica y Niki Johnson (2006). "Engendering the Legislative Agenda with and without the Quota. A comparative study of Argentina and Uruguay", *Sociología, Problemas e Prácticas* 52: 133-153.
- Baldez, Lisa (2012). "The UN Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): A new way to measure women's interests", *Politics and Gender* 7(3): 419-423.
- 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 Argentina*. Buenos Aires, Argentina: PNUD/Prometeo Libros.
- Celis, Karen (2012). "On substantive representation, diversity and responsiveness", *Politics & Gender* 8: 524-529.
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola y Mona Lena Krook (2008). "Rethinking women's substantive representation". *Representation* 44: 99-110.
- Desai, Manali (2002). "The relative autonomy of party practices: A counterfactual analysis of Left party ascendancy in Kerala, India, 1934-1940". *American Journal of Sociology* 108(3): 616-657.
- Di Maggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983). "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review* 48: 147-160.
- Franceschet, Susan (2011). "Gendered institutions and women's substantive representation: Female legislators in Argentina and Chile". En Joni Lovenduski y Mona Lena Krook (eds.) *Gender, politics and institutions. Towards a feminist institutionalism*. Cambridge: Palgrave/Macmillan, pp. 58-78.
- Ferree, Myra Marx y Carol Muller (2006). "Feminism and the women's movement. A global perspective". En Myra Marx Ferree y Aili Mari Tripp (eds.) *Global feminism: Transnational women's activism, organizing, and human rights*. Nueva York: New York University Press.
- Ferree, Myra Marx (2006). "Globalization and feminism. Opportunities and obstacles for activism in the global arena". En Myra Marx Ferree y Aili Mari Tripp (eds.) *Global feminism: Transnational women's activism, organizing, and human rights*. Nueva York: New York University Press.
- Ferree, Myra Marx y Aili Mari Tripp (eds.) (2006). *Global feminism: Transnational women's activism, organizing, and human rights*. Nueva York: New York University Press.
- Franceschet, Susan (2008). "¿Promueven las cuotas de género los intereses de las

- mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres". En Marcela Ríos Tobar (ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile. FLACSO, pp. 61-98.
- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo (2008). "Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4: 393-425.
- Gideon, Jasmine (2012). "Engendering the health agenda? Reflections on the Chilean case, 2000-2010". *Social Politics* 19(3): 333-360.
- González, Keila y Kristen Sample (2010). *Muchos modelos, un objetivo. Experiencias de comisiones y bancadas de género en los Congresos*. Lima: IDÉA/NDI.
- Guzmán, Virginia (2001). *La institucionalidad de género en el estado. Nuevas perspectivas de análisis*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Hass, Liesl (2006). "The rules of the game: Feminist policymaking in Chile". *Revista de Ciencia Política* 46: 199-225.
- 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* 19: 120-136.
- Hormazábal Rojas, Daniela Verónica (2010). *Incumbencia femenina en el Congreso y su efecto en la representación sustantiva de género. Caso Uruguay, Chile y México*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica México.
- Htun, Mala (2002). "Puzzles of women's rights in Brazil". *Social Research* 69(3): 733-751.
- Htun, Mala y Timothy Powell (2006). "Gender, parties, and support for equal rights in the Brazilian Congress". *Latin American Politics and Society* 48: 83-104.
- Htun, Mala, Marina Lacalle y Juan Pablo Micozzi (2013). "Does women's presence change legislative behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007". *Journal of Politics in Latin America* 1: 95-125.
- Johnson, Niki (2006). "Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay". *Política* 46: 173-198.
- Johnson, Niki (2014). "La bancada femenina en Uruguay: un "actor crítico" para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento". *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 66: 145-165.
- Jones, Mark P. (1997). "Legislator gender and legislator policy priorities in Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives". *Policy Studies Journal* 25: 613-629.
- Macaulay, Fiona (2000). "Getting gender on the policy agenda. A study of a Brazilian feminist lobby group". En Elizabeth Dore y Maxine Molyneux (eds.) *Hidden histories of gender and the state in Latin America*. Durham & Duke, EEUU: Duke University Press, pp. 346-367.
- Maucaulay, Fiona J. (2005). *Cross-party alliances around gender agendas: critical mass, critical actors, critical structures, or critical junctures?* New York: United Nations. Department of Economic and Social Affairs/Division for the Advancement of Women.
- Mackay, Fiona (2008). "'Thick' conceptions of substantive representation: Women,

- gender and political institutions". *Representation* 44: 125-139.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI/UNDP/Instituto di Tella.
- Marx, Jutta y Jutta Borner (2011). *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima, Perú: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.
- Molyneux, Maxine (1985). "Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua". *Feminist Studies* 11(2): 227-54.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Nancy Madera (2014). "Estrategias colectivas de legisladoras en la representación sustantiva de derechos humanos de mujeres en América Latina". Trabajo presentado ante el Instituto de Iberoamérica de la Universidad Nacional de Salamanca para su consideración en publicación colectiva.
- Scott, W. Richard (1991). "Unpacking institutional arguments". En Paul J. Di Maggio y Walter W. Powell (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, pp. 164-182.
- Scott, W. Richard (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: California. Sage Publications.
- Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2012). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia.
- Taylor-Robinson, Michelle y Roseanne Heath (2003). "Do women legislators have different policy priorities than their male colleagues? A critical case test. *Women & Politics* 24: 77-101.
- Wooten, Melissa y Andrew J. Hoffman (2008). "Organizational fields. Past, present and future". En Royston Greenwood, Christine Oliver, Roy Suddaby y Kerstin Sahlin (eds.) *Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage Publications, pp. 130-147.
- Zaremborg, Gisela (2009). "¿Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva". En K. Ansolabehere y D. Cerva Cerna (eds.) *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electoral de las mujeres en México*. México, Tribunal Federal electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 77-120.
- Zub Centeno, Marcella y Line Bareiro (2009). "Recomendaciones legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos". Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, 15 y 16 de junio.

1 En 1997 se instala la Comisión Especial de Equidad y Género, que en 1999 se transforma en Comisión Permanente.

2 La Comisión de Equidad y Género del Senado se crea en 1999 y en 2013 cambia su nombre por Comisión para la Igualdad de Género.

## IDEAS, LEGADOS Y ESTRATEGIAS POLÍTICAS EN LA REFORMA DE LAS REGLAS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS: LA LEY DE CUOTAS PIONERA DE ARGENTINA

*Ideas, legacies and political strategies in candidate selection rules reform: The pioneering quota law in Argentina*

Mariana Caminotti\*

**Resumen:** Este trabajo examina la invención de la *ley de cupo femenino* en Argentina (la primera ley de cuotas del mundo), con el propósito de interpretar de qué manera una legislación que instauraba medidas de equidad de género en la nominación de candidatos, pero que desafiaba intereses de actores con poder de veto, consiguió aprobarse y transformarse en parte de las reglas que se tienen por dadas. El argumento principal es que la creación del cupo femenino respondió a una virtuosa combinación de ideas, legados y estrategias políticas impulsadas por mujeres desde los partidos y desde el propio Estado, que lograron apoyos críticos para la reforma de la legislación electoral. Su éxito es comprensible a partir de una *configuración* de condiciones y no de las ideas, las tradiciones y las estrategias consideradas de manera aislada. Analíticamente, se propone una conceptualización de las instituciones que subraya su carácter dual, en tanto *reglas operativas* que moldean el comportamiento político y *acuerdos normativos* imbuidos de ideas que las tornan legítimas.

**Palabras clave:** Argentina, ley de cupo, institutions

**Abstract:** This article examines the invention of the women's quota law in Argentina (the first to be passed in the world), with the aim of interpreting how a piece of legislation that installed gender equity measures in the candidate nomination process, but challenged the interests of actors who had veto power, managed to get through and become part of the rules that are taken for granted. The main argument is that the creation of the women's quota was a response to a virtuous combination of ideas, legacies and political strategies promoted by women in political parties and the State, who managed to muster critical support for this electoral reform. Their success can be understood as the result of a configuration of conditions, rather than considering the ideas, traditions and strategies separately. In analytical terms, I propose a conceptualization of institutions that acknowledges their dual nature, as *operative rules* that shape political behaviour and *normative agreements* imbued with ideas that afford them legitimacy.

**Keywords:** Argentina, quota law, institutions

\* Profesora adjunta, Universidad Nacional de San Martín, investigadora del CONICET; mariana.caminotti@hotmail.com.

## 1. Introducción

En las últimas dos décadas, el uso de cuotas de género en los procesos de selección de candidatos se ha transformado en un fenómeno global (Krook 2014; Franceschet, Krook y Piscopo 2012; Dahlerup 2006). Desde una perspectiva normativa, las cuotas presuponen que la igualdad política formal, plasmada en leyes y constituciones, necesita ser apuntalada con reglas que promuevan la *igualdad sustantiva* en la definición de las candidaturas a los cargos políticos. Las cuotas desafían perspectivas liberales clásicas de la igualdad de oportunidades (Bacchi 2006) al reconocer que las reglas electorales y las prácticas de las organizaciones partidarias favorecen a los hombres por sobre las mujeres como grupo. A la luz del carácter redistributivo de las cuotas de género, su adopción y difusión despierta preguntas desafiantes acerca del comportamiento político y las dinámicas de creación y cambio de las instituciones. Si las candidaturas a los cargos políticos suelen ser bienes escasos y preciados, ¿por qué los hombres, que están sobre-representados en las instituciones que deben aprobar las cuotas, consienten un cambio del estatus quo que amenazaría sus propias posiciones? ¿Son políticos irracionales que actúan en contra de sus intereses individuales? ¿Se trata de políticos mal informados que desconocen las consecuencias electorales de sus decisiones? Este artículo enfrenta estos enigmas a partir del examen de la adopción e institucionalización de las cuotas de género en Argentina, el primer país que estableció un cupo femenino de carácter legal y obligatorio para todos los partidos políticos.

En 1991, en el Congreso argentino se aprobó la ley 24.012 de cupo femenino, que exige la nominación de un *mínimo* de 30% de mujeres en posiciones ventajosas de las listas electorales nacionales, que son cerradas y bloqueadas. El cupo entró en vigencia en 1993 para las candidaturas a diputados y en 2001 para el Senado, provocando un rápido crecimiento del número de legisladoras. Luego de dos décadas, la ley de cupos está institucionalizada y los partidos la cumplen de forma rutinaria (Borner et al. 2009). En las palabras de una diputada, “a nadie se le ocurre derogar la ley de cupo, que era absolutamente necesaria y mejoró institucionalmente a la Argentina”<sup>1</sup>. De esta manera, Argentina es un *caso innovador* y un *modelo exitoso*, dos atributos que la transforman en un caso estratégico de estudio.

Con la guía de un encuadre teórico que conjuga aportes de distintas teorías neo-institucionalistas de manera *selectiva*, el artículo se propone explicar de qué manera una reforma de la legislación electoral que promovía la equidad de género en la nominación de candidatos, pero que desafiaba intereses de actores con poder de vetarla, consiguió aprobarse y mantenerse en el tiempo, pasando a formar parte de las reglas que se dan por sentadas en la vida política. El análisis se basa en un estudio intensivo que utiliza diferentes fuentes de evidencia: expedientes legislativos y debates plenarios del Congreso de la Nación y de la Convención Constituyente de 1994<sup>2</sup>; notas publicadas en la prensa escrita<sup>3</sup>; entrevistas en profundidad a actores

1 Juliana Di Tulio, entrevista personal, Buenos Aires, 2008.

2 Buena parte de dichos debates fue compilada por Gallo y Giacobone (2001).

3 Las notas publicadas en diarios nacionales ofrecen descripciones detalladas de negociaciones y conflictos despertados por la ley de cupo femenino en su fase de implementación temprana.

clave (legisladoras y legisladoras, dirigentes)<sup>4</sup> y estudios preexistentes. La narrativa sigue un enfoque de procesos (Scott 1995) y examina el despliegue de eventos para esclarecer cómo diversos elementos *se unieron* para producir el fenómeno investigado —la sanción e institucionalización del cupo femenino— mediante una estrategia configurativa<sup>5</sup>.

El argumento principal del trabajo es que la creación del cupo femenino **respondió** a una virtuosa *combinación* de ideas, legados y estrategias políticas impulsadas por mujeres de los principales partidos políticos de la Argentina, que moldearon la reforma de la legislación electoral y lograron apoyos críticos para hacerla viable y sostenerla. Su éxito es comprensible, pues, a partir de esta *configuración* de condiciones, y no de las ideas, las tradiciones heredadas y las estrategias de manera aislada. Analíticamente, se propone una conceptualización de las instituciones que enfatiza su carácter dual. Por un lado, las instituciones expresan *reglas operativas* que moldean el comportamiento político; por otro lado, expresan *acuerdos normativos* imbuidos de ideas que las tornan legítimas en un entorno sociopolítico.

El artículo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección conceptualiza el fenómeno de interés (la adopción e institucionalización de las leyes de cuota) como un proceso de reforma de las reglas de selección de candidatos, discute evidencia de la literatura comparada y presenta el esquema teórico. En la tercera sección se analiza el proceso de creación y de institucionalización del cupo femenino en Argentina, diferenciado dos momentos: i) la presentación del proyecto en el Congreso de la Nación y la aprobación de la ley (1989/1991); y ii) la implementación de la ley, que atraviesa una fase de conflicto político y judicial hasta la reforma de la **reglamentación** inicial (1993/2001). Las conclusiones sintetizan los hallazgos y sugieren algunas implicancias más amplias.

## 2. La adopción de las cuotas legales

A pesar de participar en la vida política como activistas y como militantes de partidos, las mujeres están sub-representadas en las instituciones democráticas. Desde la década de 1990, se diseminaron las medidas legales que apuntan a incorporar mujeres en las nóminas de candidatos, fundamentalmente en las categorías legislativas (Krook 2014, 2008). América Latina es la región que presenta mayor concentración de estas medidas, con leyes nacionales de cuota en dieciséis países<sup>6</sup>.

4 Las entrevistas con actores clave, que se realizaron entre 2008 y 2009 en Buenos Aires, brindaron información sobre las posiciones, los desacuerdos y las negociaciones al interior de los partidos que no han tenido expresión pública.

5 En los enfoques de procesos la pregunta relevante es *cómo* ocurre un fenómeno en un contexto determinado, a diferencia de los estudios de varianza que buscan establecer relaciones causales entre variables abstractas (Scott 1995: 64-65). Por lo tanto, la temporalidad, las coyunturas y la secuencia de los acontecimientos pasan a ser fundamentales (Tilly 1995).

6 Los países que tienen cuotas de género legales son Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador, Colombia y Nicaragua. Uruguay cuenta con una legislación que establece cuotas únicamente para las elecciones de 2014.



Desde una perspectiva normativa, las cuotas de género se fundan en una distinción entre la igualdad *formal* y la igualdad *sustantiva* (Bacchi 2006). En un plano operativo, estas medidas procuran atenuar los privilegios masculinos por medio de una “vía rápida” (Dahlerup 2006), imponiendo criterios de equidad en la formación de las candidaturas en lugar de esperar que los cambios sociales produzcan transformaciones de manera gradual. Así pues, las cuotas de género tienen un carácter redistributivo: si los partidos tienen la obligación de incorporar mujeres en las candidaturas, hay hombres que deberán resignar posiciones y no podrán competir. De esta manera, las cuotas legales suponen un tipo de reforma institucional que parecería contrariar los intereses de los actores que tienen en sus manos el poder y la capacidad de resistir el cambio, ya que están numéricamente sobre-representados. A título ilustrativo, cuando se aprobó la ley de cupo femenino de Argentina más de un 90% de los integrantes del Congreso eran hombres (Marx et al. 2007).

Desde este ángulo, la adopción de las cuotas legales es desconcertante ya que “[...] parece violar uno de los supuestos más difundidos acerca del comportamiento legislativo en la ciencia política –que los políticos electos procuran proteger sus posiciones” (Baldez 2003:4). En respuesta a este enigma, un conjunto de estudios de casos nacionales ofrece explicaciones que destacan diferentes mecanismos causales, como el peso de las normas internacionales sobre derechos de las mujeres en las democracias de la ‘tercera ola’ (Araújo y García 2006), la formación de redes y coaliciones multipartidarias lideradas por mujeres con capacidad de presión (Marx et al. 2007; Baldez 1993; Htun 2004) y el apoyo de actores críticos, como los presidentes, a las cuotas de género (Franceschet y Krook 2006).

Este *corpus* de investigaciones permite distinguir dos argumentos más específicos que explicarían el apoyo de los legisladores. Primero, el consentimiento de estos actores se vincula con el deseo de evitar el costo de oponerse públicamente a un reclamo de igualdad y justicia (Baldez 2003; Htun 2004). En segundo lugar, los legisladores votarían a favor de las cuotas por especular que las mismas no serán debidamente implementadas (Franceschet y Krook 2006; Piscopo 2006), o porque incorporan cláusulas que moderan el impacto de la legislación<sup>7</sup>. Sin embargo, en esta literatura los legisladores tienden a ser visualizados como individuos aislados y no como actores ubicados en contextos estratégicos donde tienen lugar varias decisiones *simultáneas e interdependientes*, lo cual puede generar problemas de sub-especificación del fenómeno.

En síntesis, la evidencia comparada sugiere que las reformas institucionales que llevan a la adopción de las cuotas son procesos multicausales atravesados por imperativos normativos y cálculos instrumentales, aunque el *nexo* entre estos componentes no suele adquirir peso específico en las explicaciones. Para el examen de la adopción e institucionalización de la ley de cupo femenino en Argentina, se propone un esquema teórico que integra estos elementos y busca especificar el vínculo causal entre los mismos, otorgando un lugar central a las ideas y a las interacciones discursivas como fuerzas de cambio.

7 Esto ha sido especialmente destacado para países como Brasil y México, donde la legislación de cuotas inicial incorporó mecanismos que minimizaron el impacto de la acción afirmativa, provocando resultados modestos (México) o nulos (Brasil) en términos de la elección de mujeres.

### 2.1. Un marco de referencia analítica

En términos teóricos, la pregunta sobre las condiciones que permiten explicar la adopción de las cuotas de género remite a interrogantes sobre la creación y el mantenimiento institucional. En la política comparada, los enfoques establecidos para abordar estos interrogantes desde el ángulo del nuevo institucionalismo conceptualizan a las instituciones como (i) *contextos estratégicos* que limitan el comportamiento individual; (ii) *esquemas de interpretación* que establecen estándares de legitimidad; o (iii) *relaciones de poder cristalizadas* y legados que se auto-refuerzan<sup>8</sup>. Cada una de estas perspectivas ofrece categorías útiles para abordar *diferentes instancias* del proceso de creación de las cuotas (origen, propuesta, votación legislativa) y, por tanto, su poder explicativo depende del *contexto de análisis*.

El nuevo institucionalismo de elección racional, con su imagen de políticos que buscan maximizar sus preferencias, echa luz sobre el comportamiento en instancias de interacción estratégica y torna inteligibles decisiones que podrían parecer irracionales (como la aprobación de una ley de cuotas en un Congreso demográficamente masculino). Sin embargo, este enfoque no permite explicar cómo se originan las ideas de cuotas y *por qué* cobran impulso en la agenda política. Para comprender por qué y cómo estas reformas ganan adhesiones, la legitimidad es un ingrediente fundamental, destacado por el nuevo institucionalismo sociológico y su énfasis en los componentes normativos de las instituciones. Ahora bien, estas reformas muchas veces acarrear importantes dosis de conflicto entre grupos e intereses en pugna, e incluso entre marcos de interpretación competitivos (Hall y Taylor 2001; Thelen 1999). En este sentido, el nuevo institucionalismo histórico destaca que las instituciones emergen de una constelación de condiciones y conflictos donde los legados y las tradiciones heredadas moldean la forma de afrontar nuevas opciones (Hall y Taylor 2001).

A través del tiempo, las ideas se plasman en políticas y crean patrones de innovación delimitada (*bounded innovation* en términos de Weir 1992). Con todo, para explicar la creación de instituciones que afectan intereses y despiertan conflictos debemos comprender no solamente de *dónde provienen* las ideas “sino también cómo ganan prominencia, importancia y poder” (Lieberman 2002: 700). En este sentido, el nuevo institucionalismo discursivo (Schmidt 2008) postula que el eslabón perdido en estas explicaciones es, precisamente, el discurso<sup>9</sup>. En este enfoque, la noción de discurso comprende tanto un *contenido sustantivo* como un *proceso interactivo de transmisión de ideas*. Por un lado, las *ideas cognitivas* permiten dilucidar “lo que es y

8 Estas conceptualizaciones se derivan de tres enfoques específicos: el nuevo institucionalismo de la elección racional, sociológico e histórico, respectivamente (Hall y Taylor 2001). Por una reciente discusión de estos enfoques puede verse Acuña y Chudnosky (2013).

9 A diferencia de las corrientes que conciben a las instituciones como *dadas*, aquí son entendidas simultáneamente como *estructuras* que limitan la opción de los actores y como “*construcciones subjetivas* ideadas y transformadas por ellos” (Schmidt 2008: 314) Como lo indica Schmidt (2008), las diferencias entre el nuevo institucionalismo discursivo y el sociológico son *de grado*, y tienen que ver con la medida en la cual las ideas son tratadas como estructuras estáticas o dinámicas. Más allá de esa distinción, ambos enfoques tienen una raíz constructivista común.



hay que hacer” (Schmidt 2008: 306), proveyendo recetas, guías y repertorios para la acción política; por otro lado, las *ideas normativas* remiten a los valores últimos o fines de la acción.

El discurso contribuye al éxito o fracaso de una idea mediante la *articulación de un contenido*, la *argumentación* (persuasión) y la *negociación* (acción estratégica), en un contexto de significado. Las maneras de enmarcar un problema y definir ideas y argumentos son piezas centrales de los procesos de reforma institucional y una fuente de poder, tanto como lo es el control de otros recursos. De esta manera, el nuevo institucionalismo discursivo ofrece una perspectiva que permite integrar los componentes estratégicos y normativos en las explicaciones del cambio y la invención institucional.

### 3. La invención del *cupo femenino* y su incorporación en la legislación electoral

En la Argentina de la transición democrática, a pesar de su masivo involucramiento en los partidos y en los movimientos sociales, las mujeres estuvieron prácticamente ausentes de los cargos de representación. Como lo recuerda una dirigente de la Unión Cívica Radical (UCR), el partido triunfante en 1983,

“En casi todos los partidos políticos, el proceso de salida de la dictadura militar tuvo en la participación femenina yo diría que más de un 50%, era increíble la participación. Nosotras mismas éramos más que los hombres en caudal de participación y Alfonsín ganó [las elecciones de 1983] con más del 50% del voto femenino. Pero esto no se tradujo en representación [...] Quizá pasaba que también las mujeres se corrían de los cargos, pero yo no sé si nos preguntaban, simplemente no estábamos en la discusión”<sup>10</sup>.

En este escenario, la primera ley de cuotas del mundo fue el fruto de la acción política de mujeres de los principales partidos (UCR y Partido Justicialista/PJ), coaligadas por su común marginación del poder. Estas mujeres se familiarizaron con nuevas normas internacionales sobre igualdad de género y extrajeron lecciones de diferentes foros (Krook 2005). Las instituciones internacionales, en su doble condición de organizaciones y conjuntos de normas, son canales privilegiados de aprendizaje, e incluso, arenas de “pedagogía organizada” (Dobbin, Simmons y Garrett 2007: 463).

En 1975, la declaración de la Década de la Mujer de las Naciones Unidas y la planificación de Conferencias proveyeron nuevas ideas para la acción política. Por su parte, la CEDAW abogaba por la equidad de género en la vida política y justificaba la adopción de “medidas especiales de carácter temporal para acelerar la *igualdad de facto* entre el hombre y la mujer”. A lo largo de la década de 1980, cuando la Argentina transitaba su proceso de democratización, cobraron impulso distintos canales de intercambio entre dirigentes políticas del país y del exterior (Marx, Borner y Caminotti 2007). La Conferencia de Nairobi y los Congresos de la

10 María Luisa Storani, entrevista personal, Buenos Aires, 2014.


Internacional Socialista fueron importantes instancias de vinculación entre mujeres argentinas y sus pares de partidos de Europa, que contaban con medidas de equidad en sus estatutos internos<sup>11</sup>. Estas normas y modelos inspiraron la demanda de cuotas, al sugerir *qué propósitos debían perseguirse* (ideas normativas) y *cómo alcanzar mejor determinados fines* (ideas cognitivas).

Más que de estas influencias externas, como lo destaca el nuevo institucionalismo histórico, la comprensión de los problemas y las soluciones que se encuentran a menudo descansan en políticas previas. La forma de afrontar una cuestión en el pasado hace que algunas opciones resulten más plausibles, proporcionando analogías para juzgar políticas (Weir 1992). En Argentina, la organización interna que se dio el Peronismo (con sus *ramas* femenina, política y sindical, a las cuales se asignaba un tercio de las candidaturas) anclaba la noción de **‘cupo femenino’** en la cultura política local. Pocos años después del reconocimiento del sufragio femenino, Argentina se encontraba entre los países con mayores porcentajes de legisladoras. En 1955, las mujeres de la *rama femenina* del Peronismo ocupaban un 22% de las bancas de la Cámara de Diputados (Jones 1998).

La emergencia de nuevas ideas internacionales y las experiencias históricas de incorporación de las mujeres en las candidaturas del peronismo son elementos clave del contexto que *favoreció* la demanda de cuotas y la tornó plausible. No obstante, para explicar la reforma de la legislación electoral es preciso observar las estrategias de las mujeres que impulsaron las cuotas y los apoyos críticos logrados, en un proceso dinámico que atravesó diferentes momentos.

#### 3.1. Del origen a la aprobación de la ley

Al término de la Presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989, UCR), frente a la sub-representación femenina en las instituciones democráticas, un grupo de mujeres propuso incorporar cuotas de género en los estatutos internos del partido gobernante. La propuesta se discutió en un congreso de mujeres radicales en 1989 (Allegrone 2002) pero no consiguió el apoyo de la dirigencia masculina. Esta negativa no era sorprendente ya que la UCR, a diferencia del PJ, carecía de una tradición histórica de reconocimiento a las mujeres. Como lo sugiere Allegrone (2002: 19): “[...] en el Partido Justicialista la fuerte presencia de Eva Perón y la devoción que tanto hombres como mujeres muestran por su figura, hacen que el respeto a la **‘compañera’** se perfile en su accionar. Por el contrario, en la UCR la presencia de la mujer es considerada únicamente para colaborar con el hombre, en especial [...] en los momentos de elecciones”.

11 Como lo rememora Lubertino (2005:  [...]) en el inicio de la discusión sobre la necesidad de implementar mecanismos de discriminación positiva [...] influyeron centralmente el viaje de algunas argentinas a la Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (Kenia) de 1985, la difusión de los documentos allí producidos y el texto de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el debate personal con las socialistas españolas en sus viajes a la Argentina en los primeros años de transición [...] y, por último, las resoluciones del XVIII Congreso de la Internacional Socialista de junio de 1989 en Estocolmo”.

La negativa de la dirigencia de la UCR marcó un punto de inflexión en la definición de estrategias políticas. El 6 de noviembre de 1989, bajo el gobierno de un Presidente peronista, Carlos S. Menem (1989-1999, PJ) la senadora nacional Margarita Malharro de Torres (UCR, Mendoza) presentó un proyecto de ley que establecía un cupo mínimo de 30% de mujeres en las candidaturas, obligatorio para todos los partidos. El 19 de noviembre, la diputada nacional Norma Allegrone (UCR) introducía otro proyecto similar en la Cámara baja, con la firma de legisladoras de distintos partidos. Las impulsoras de la cuota acordaron que apoyarían aquel proyecto de ley que lograra un trámite legislativo más veloz (Lubertino 2004). La campaña nacional por las cuotas legales fue, desde su origen, liderada por mujeres y multipartidaria.

Precisamente, la naturaleza multipartidaria de la campaña por las cuotas de género facilitó el respaldo de organizaciones sociales de mujeres. En 1990, las participantes del *Encuentro Nacional de Mujeres* expresaron su aval al cupo femenino y enviaron notas a las autoridades partidarias. Asimismo, se conformó la llamada *Red de Feministas Políticas*, integrada por mujeres de más de quince partidos (Marx, Borner y Caminotti 2007) para abogar por la ley. En las palabras de una protagonista: “La ley de cupo fue el fruto de la acción política de un sector de mujeres dentro de los partidos, con capacidad de movilización en distintas provincias, quienes coordinaron para abogar por su aprobación en el Congreso y lograron concitar el apoyo de organizaciones sociales”<sup>12</sup>.

Las coaliciones multipartidarias han sido una poderosa fuerza a favor de las cuotas en distintos países (Baldez 2003). En Argentina, la exclusión de las mujeres de los ámbitos de decisión facilitó el armado de estas coaliciones, ideadas como un mecanismo de justicia y democratización. Bajo el lema, “*Con pocas mujeres en política, cambian las mujeres. Con muchas mujeres en política, cambia la política*” (cf. Archenti 2000), la propuesta de institución de una cuota legal ganó influencia e ingresó en la agenda pública en virtud de los discursos contruidos por estas dirigentes. La manera de enmarcar la cuestión le imprimió fuerza normativa, ya que en un país democrático donde las mujeres participan en todos los partidos pero tienen dificultades para ser candidatas, había escasos argumentos para rebatir la propuesta de legislación. La escasa participación de las mujeres en cargos, visualizada como una consecuencia de prácticas de discriminación, entraba en tensión con las expectativas de la transición (Marx, Borner y Caminotti 2007). Las expresiones de dos legisladores ejemplifican esta tensión en el debate de las cuotas de género: “[...] En el momento de la reconstrucción de la democracia, cuando todos festejamos ese derecho de expresar nuestra opinión, de elegir a nuestros gobernantes, nos olvidamos de ellas [las mujeres] al confeccionar las listas y tuvieron, como a principios de siglo, que organizarse para conseguir *ese privilegio de ser dirigentes políticas*, no sólo en los barrios sino en los espacios donde se dirige la política con mayúscula, en el Congreso Nacional, en las legislaturas provinciales”<sup>13</sup>. “[...] La presencia de la mujer en los cuerpos legislativos

12 Virginia Franganillo, entrevista personal, Buenos Aires, 2009.

13 Diputado Massei, H. Legislatura Provincial de Neuquén, 7 de marzo de 1996 (cf. Gallo y Giacobone 2001: 362-363, énfasis añadido).

ha ido disminuyendo considerablemente, desde que con Evita lograron entrar a las Legislaturas [...] No se trata —yo creo— que no haya mujeres en los partidos políticos, ni tampoco se trata de que éstas no tengan vocación de participación, sin embargo, a la hora de constituir las listas [de candidatos] los nombres de mujeres se caen y a veces ni siquiera aparecen”<sup>14</sup>.

La tramitación de los proyectos de ley en el Congreso revela la importancia de las coaliciones multipartidarias de mujeres, cuyas integrantes desplegaron un amplio menú de acciones críticas que comprendían desde comunicaciones directas con dirigentes hasta la publicidad del reclamo en los medios y la movilización de militantes. El 20 de septiembre de 1990, en presencia de dirigentes y militantes que colmaban los palcos, el proyecto de ley de cupo femenino que se había ingresado al Senado resultó aprobado por votación unánime en una Cámara casi íntegramente conformada por hombres. Durante la sesión, varios oradores hicieron referencia a los regímenes internacionales de derechos humanos y a las experiencias europeas. La autora del proyecto se preocupó por destacar el papel pionero del partido peronista y convocó a sus pares a dar “el paso adelantado, moderno, “aggiornado”, de incorporar, transitoriamente, un cupo a la mujer para que acceda a los poderes legislativos” y alcanzar “*una democracia definitiva*” (cf. Gallo y Giacobone 2001: 59; énfasis añadido). Paradójicamente, las actitudes más ambivalentes se manifestaron entre los senadores del PJ, cuyo portavoz anunció que sus integrantes votarían “a conciencia” (y no por una posición partidaria) aunque posteriormente no se registraron votos negativos<sup>15</sup>.

Esta votación unánime, ¿significaba un apoyo sustantivo y un compromiso de los legisladores con el avance del proyecto? Según los testimonios de protagonistas directas de las negociaciones, la veloz media sanción lograda en el Senado no reflejaba un acuerdo político amplio en torno de las cuotas de género. En cambio, era una táctica para dar respuesta al reclamo de las mujeres de todos los partidos, especulando con el posterior rechazo en la Cámara de Diputados o la pérdida de estado parlamentario del proyecto (Durrieu 1999; Franganillo entrevista personal, 2008)<sup>16</sup>. Ahora bien, contrariamente a lo esperado, tras la media sanción en el Senado la campaña por las cuotas ganó escala y encontró un punto de apoyo en el Estado; específicamente, en el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer creado en el ámbito de la Presidencia bajo la conducción de Virginia Franganillo, una dirigente feminista del peronismo. Este Consejo —parte los mecanismos conocidos como “institucionalidad de género en el Estado” (Rodríguez Gustá 2008; True y Mintrom 2001)— ofreció

14 Diputado Aballay, H. Cámara de Diputados de La Rioja, 7 de mayo de 1992 (Gallo y Giacobone 2001: 287).

15 Distintos senadores de esa fuerza política plantearon críticas a la propuesta en consideración y recibieron fuertes expresiones de desaprobación de las mujeres que presenciaban la sesión (Gallo y Giacobone 2001).

16 De hecho, la aprobación en una cámara y el rechazo en la otra es parte del repertorio de las prácticas legislativas que se utilizan para frenar el avance de legislación en Argentina. Cuando hay presiones públicas en favor de proyectos que despiertan conflictos, para quienes integran la Cámara de origen puede ser menos costoso aprobarlos que votar en contra, sobre todo si se especula con la dificultad de lograr las mayorías necesarias en la cámara revisora. Pasado cierto tiempo, los proyectos pierden estado parlamentario y deben volver a presentarse.

una plataforma eficaz para las mujeres movilizadas por las cuotas de género. Entre otras acciones, se creó una comisión asesora con mujeres de todos los partidos para dialogar con legisladores y con autoridades del Congreso. Asimismo se impulsaron comisiones multipartidarias de mujeres en distintas provincias (Caminotti 2009).

El *lobby* de estas dirigentes y la adhesión de la militancia femenina al reclamo de cuotas motivaron el respaldo de un actor clave del sistema político argentino, el Presidente. Con su apoyo a las cuotas, Carlos Menem podría ganar reputación externa y mostrarse receptivo a los reclamos de sectores importantes de mujeres de su propio partido, capitalizando la simpatía del electorado femenino. Con todo, el Presidente inicialmente se expresaría a favor de las cuotas y no específicamente del proyecto en discusión, cuya autoría correspondía a una senadora de la oposición. En este marco, las dirigentes peronistas bregaron para que el oficialismo apoyara el proyecto en tramitación en lugar de proponer presentar uno propio, conscientes de que esta segunda alternativa implicaba un movimiento riesgoso<sup>17</sup>.

Con el propósito de capitalizar el apoyo a las cuotas, el oficialismo convocó a una sesión especial en la Cámara de Diputados para tratar el proyecto de ley<sup>18</sup>. La ley 24.012 de cupo femenino resultó aprobada el 6 de septiembre de 1991 por amplia mayoría. Las galerías del recinto estaban colmadas por mujeres y varios centenares esperaban en las calles de los alrededores del Congreso, advirtiendo que no abandonarían el lugar hasta lograr la ley (Chama 2001). Los esfuerzos realizados por mujeres políticas para impulsar la norma fueron destacados por las pocas diputadas que entonces ocupaban bancas. Como lo manifestaba una legisladora peronista: “Las mujeres de todos los partidos políticos hemos discutido esta cuestión [...] hemos intentado garantizar nuestros derechos de participación y no lo hemos logrado. Por eso hoy propiciamos la sanción de esta norma”<sup>19</sup>.

El análisis del debate legislativo en la Cámara baja no muestra posiciones partidarias nítidas. En la medida en que el proyecto planteaba la exigencia de nominar mujeres “en proporciones con posibilidad de resultar electas” (que son bienes escasos), ponía en juego cálculos de actores interesados en la preservación de poder. De hecho, varios legisladores destacaron dificultades que generaría la aplicación del cupo femenino en sus distritos y propusieron cambios que pretendían atenuar la exigencias de la futura ley. Nuevamente, el pulso de la discusión legislativa se vio condicionado por una gran presión de las mujeres ubicadas en las galerías y

17 En palabras de una protagonista: “Menem plantea un discurso a favor, pero no dice *esta ley* [...] Nosotras [las peronistas] colaboramos en que el partido de gobierno apoyara la media sanción del Senado. Lo que se nos objeta son dos cosas. La primera, que el Peronismo iba a poner los votos, el poder y el liderazgo, y que no era una propuesta propia. La segunda, que la propuesta era defectuosa [...] Para el Peronismo, el modo de capitalizarla era pedir una sesión especial, hacer una campaña y hacer una reglamentación, porque efectivamente el proyecto era defectuoso [...] Nosotras garantizamos que fuera *esta ley*, porque éramos conscientes de que no era sencillo arrancar otra media sanción en el Senado” (Entrevista personal, Buenos Aires, 2009).

18 En la Cámara de Diputados de Argentina, las sesiones especiales son sesiones que se realizan por fuera de los días y horas establecidos en el calendario legislativo, por resolución de la Cámara, a petición del Poder Ejecutivo o de un número no inferior a diez diputados.

19 Inés Botella (cf. Gallo y Giacobone 2001: 75, énfasis añadido).

los palcos, que lanzaban constantes expresiones de aprobación y desaprobación. Esta *política de presencia* operó como un mecanismo de presión normativa que imponía costos a quienes objetaban una medida considerada justa o buscaban dilatar la aprobación de la ley<sup>20</sup>. Como lo recordaba una dirigente feminista años más tarde: “Esta norma [la ley de cupo] se originó en un proyecto [...] en torno del cual las mujeres depusimos toda posición partidaria [...] Presionamos en el Senado, donde a pesar de existir un despacho negativo de la comisión respectiva, fue aprobado en el recinto por la presión de las galerías. Luego conseguimos una sesión especial en la Cámara de Diputados [...] Muchos de aquellos diputados votaron a conciencia, pero también muchos otros votaron presionados –y esto hay que decirlo– porque la presencia de las mujeres que pujaban simplemente por el derecho a ser elegidas constituía una verdadera marea humana”<sup>21</sup>.

Las prácticas discursivas de argumentación (persuasión) y de negociación (acción estratégica) de las mujeres movilizadas por las cuotas son fundamentales para explicar el logro de adhesiones y la aquiescencia del propio Presidente. Con todo, una explicación más ajustada de la dinámica de la votación legislativa del proyecto requiere tomar en consideración el contexto estratégico y la existencia de dispositivos institucionales específicos. En el Congreso, los legisladores se agrupan en bloques partidarios que buscan garantizar una acción coordinada de sus integrantes. Durante la sesión que resultó en la aprobación del cupo femenino, el Presidente había transmitido a su bloque la posición favorable del Ejecutivo y, en consecuencia, la votación negativa de los diputados peronistas hubiera tenido un costo político elevado<sup>22</sup>. En este contexto, la intervención del Presidente activó la disciplina partidaria y unificó el voto del bloque oficialista, dejando a los legisladores de la UCR con poco margen para oponerse a un proyecto impulsado por mujeres de su propia bancada (Durrieu 1999: 144).

Tras la promulgación de la ley de cupo femenino, la idea de garantizar la equidad de género por medio de acciones positivas y su vinculación con la democratización de la Argentina quedó instalada en el debate político. La Constitución reformada en 1994 incorporó la idea de “igualdad real de oportunidades” entre varones y mujeres en el acceso a cargos partidarios y electivos, y facultó al congreso a impulsar acciones positivas para garantizarla. Asimismo, la reforma otorgó jerarquía constitucional a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW), junto a otros tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado argentino.

El análisis de los debates en la Convención Constituyente de 1994 (integrada por

20 Por *políticas de presencia* se hace referencia a la práctica de acudir al Congreso para presionar a los legisladores, en lo que dio en llamarse “vigilancia del cupo”. Este empleo del término se diferencia de su significado convencional establecido por Phillips (1995).

21 Cecilia Lipszyc, Convención Nacional Constituyente, 32ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria, 17 de agosto de 1994.

22 Siguiendo a Calvo (2007), el acto de votar de acuerdo con su bloque es “una estrategia que permite a los miembros de un partido mayoritario garantizar la aprobación de una mayor cantidad de legislación en el largo plazo” (209). Al brindar su apoyo a una ley, los actores no piensan en una única medida (en este caso, las cuotas) sino en un ‘portafolio’ amplio de políticas públicas.



un tercio de mujeres) revela que algunos convencionales se oponían al reconocimiento constitucional de las acciones positivas. Sin embargo, estos mismos datos confirman que la campaña por las cuotas había unificado a las mujeres de distintos partidos, las cuotas eran justificadas en términos de ampliación de derechos y perfeccionamiento democrático, y ello incrementaba el costo de manifestar cuestionamientos normativos de fondo. Estos acuerdos normativos favorecieron el avance legal y trasladaron los conflictos más operativos a la fase de implementación de la legislación.

### 3.2. La conflictiva institucionalización del cupo femenino

La ley de cupos, con su exigencia de nominar mujeres en las listas de candidatos nacionales, desafiaba prácticas y métodos de negociación utilizados al interior de los partidos políticos. En Argentina, los legisladores nacionales se eligen en veinticuatro distritos electorales plurinominales que se corresponden con las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>23</sup>. Según esta organización de las elecciones legislativas nacionales por distrito, las listas de candidatos se negocian y elaboran en cada una de las provincias y no en un escenario nacional centralizado. Por lo tanto, los desafíos que despertaba la aplicación del cupo femenino en las listas de candidatos se iban a dirimir en los partidos de nivel de distrito, con un fuerte rol de los gobernadores (cuando se trata del partido de gobierno en la provincia) o de los líderes partidarios locales (Jones et al. 2000)<sup>24</sup>.

En 1993, cuando la ley de cupos debía aplicarse por primera vez en la elección de diputados nacionales, la idea de equidad plasmada en esta acción afirmativa y las reglas operativas empleadas en la negociación de las candidaturas dentro de los partidos entraron en tensión<sup>25</sup>. En este escenario, la UCR y el PJ se preparaban para la realización de elecciones internas y negociaciones en distintas provincias y no estaba claro cómo conjugar la exigencia del cupo con el resultado de esas contiendas partidarias, donde quienes disputaban las candidaturas entre principalmente hombres.

23 Argentina es una República federal con un Congreso Nacional bicameral. Para la elección de senadores nacionales, en todos los distritos se eligen tres representantes mediante un sistema de lista incompleta que otorga dos cargos al partido o coalición con más votos, y un cargo a la segunda fuerza más votada. Los diputados nacionales se eligen mediante un sistema de Representación Proporcional D'Hont con listas cerradas y bloqueadas. En este caso, cada provincia es un distrito electoral de tamaño variable. Ambas Cámaras se renuevan cada dos años de manera parcial.

24 En este marco, los partidos son organizaciones descentralizadas y las carreras políticas tienen un fuerte anclaje provincial (Jones et al. 2000; Lodola 2009).

25 Hasta 2009, cada partido decidía internamente sus métodos de selección de candidatos y armado de las listas electorales. En este sentido, los partidos han utilizado elecciones internas para sus afiliados, congresos partidarios o negociaciones para evitar la competencia interna y definir candidaturas consensuadas entre líderes (gobernadores provinciales, intendentes municipales y/o jefes de partidos). En 2009, la ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, introdujo un sistema de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para la selección de los candidatos a los cargos electivos nacionales. Estas primarias son obligatorias, aún en los casos de aquellos partidos o coaliciones que decidan presentar una única lista. Las listas que se presentan a las PASO deben cumplir las exigencias de la ley de cupo femenino.

A título de ejemplo, una nota publicada en marzo de 1993 en el Diario *Ámbito Financiero* mencionaba las dificultades que enfrentaban los partidos, reproducía declaraciones de mujeres que exigían la observancia del cupo y preanunciaba conflictos: “[...] la inclusión de mujeres para cumplir con ese 30% bajará en más de un caso a dirigentes masculinos dejándolos fuera de carrera. [...] Difícilmente la dirigencia masculina acepte resignar posiciones políticas en favor de *una pollera*”<sup>26</sup>.

En este contexto, el Consejo Nacional de la Mujer abogaba por la reglamentación de la ley de cupo por medio de un decreto (Durrieu1999) que garantizase un tratamiento homogéneo en todos los partidos políticos. En contrapartida, la UCR y algunos dirigentes peronistas proponían que los criterios de aplicación de la norma fuesen fijados por los partidos en sus estatutos internos, lo cual daba más margen de maniobra<sup>27</sup>. El 8 de marzo de 1993, en un acto del Día Internacional de la Mujer, el Presidente Menem firmó el decreto reglamentario 379/93. Tras considerar que la finalidad del cupo femenino era lograr “la integración efectiva de la mujer en la actividad política”, la reglamentación aclaró que el 30% era una *cantidad mínima* y estableció un mandato de posición exigente, según el cual las posiciones de las candidatas en las listas se debían calcular de acuerdo con el número de cargos que cada partido ponía efectivamente en juego en la elección<sup>28</sup>.

Esta reglamentación, que procuraba generar certidumbre, tuvo efectos no deseados y disparó una contienda política y judicial en la cual activistas, autoridades estatales, dirigentes políticos y jueces electorales asumieron interpretaciones en conflicto, desplegaron estrategias y movilizaron recursos institucionales. Los incumplimientos partidarios del cupo femenino alentaron un sinnúmero de solicitudes de impugnación de listas y de presentaciones ante la justicia en distintas instancias, y los tribunales fallaron en diversos sentidos<sup>29</sup>. En este escenario, la existencia de una “maquinaria de género” en el Estado liderada por una dirigente feminista –el Consejo Nacional de la Mujer (CNM)– apuntaló las acciones positivas y conjuró el riesgo de evaporación, ya que elaboró argumentos, movilizó recursos y generó canales de comunicación con mujeres de distintas provincias. En 1993, el CNM elaboró instrucciones para la presentación de acciones judiciales, realizó seminarios y actividades de difusión de la ley. Además, un grupo de dirigentes peronistas cercanas al Presidente armó una red de apoyo y de asesoramiento jurídico a las candidatas que se proponían acudir a la justicia. Varias de estas mujeres se

26 “Nuevo proyecto para el cupo de mujeres”. *Ámbito Financiero*, 1 de marzo de 1993 (énfasis añadido).

27 *Ámbito Financiero*, 23 de febrero de 1993.

28 Por ejemplo, si en un distrito donde correspondiera elegir siete (7) cargos de diputados nacionales eran los diputados del partido i que finalizaban su mandato, entonces este partido debía ubicar a una mujer en el segundo puesto de la lista de candidatos, no en el tercero (como sugiere la cuota de 30%).

29 Las principales cuestiones sobre las cuales discrepaban los fallos eran, primero, las posiciones que debían ocupar las candidatas en las listas y, segundo, quién/es tenían legitimidad para iniciar demandas (Lázaro 2008). En principio, la justicia electoral no consideraba a la ley de cupo femenino de orden público y, por tanto, se negaba a aceptar presentaciones que no fueran efectuadas por un “particular damnificado”. De este modo, las únicas que podían iniciar las demandas eran las propias candidatas o precandidatas, que se veían sometidas a presiones y amenazas en sus propios partidos (Durrieu1999; Marx, Borner y Caminotti 2007).



trasladaron por el país para acudir a sedes judiciales y para reunirse con dirigentes y líderes de los partidos (Caminotti 2009; Durrieu 1999).

En las elecciones de 1995, nuevamente el armado de las listas de candidatos generó controversias –de hecho, se presentaron 49 casos ante la Cámara Nacional Electoral (Lázzaro 2008:61)– pero la reforma constitucional de 1994 imprimió un giro en la jurisprudencia. La justicia electoral pasó a reconocer a los afiliados partidarios como posibles partes en las causas e invistió a la titular del CNM de legitimidad para iniciar demandas. Con esta potestad, el CNM presentó causas judiciales, brindó asistencia técnica para la formulación de denuncias (Marx, Borner y Caminotti 2007) y en 1997, frente a un nuevo proceso electoral, publicó detalladas guías de asesoramiento.

Al asumir la presidencia Fernando De la Rúa (Alianza UCR/Frepaso, 1999/2001), el CNM –ahora bajo la conducción de una dirigente radical con trayectoria feminista– abogó por la reforma de la reglamentación de la ley de cupo femenino<sup>30</sup>. El 28 de diciembre del 2000, en vísperas de la primera elección directa de senadores nacionales<sup>31</sup>, el Presidente De la Rúa dictó una nueva reglamentación (decreto 1246/00) que extendió la aplicación del cupo femenino a las candidaturas al Senado, ajustó el mandato de posición para saldar huecos interpretativos, estableció mecanismos de reemplazo de las candidatas en las listas y facultó a los jueces a actuar de oficio para garantizar el respeto de la cuota de género<sup>32</sup>.

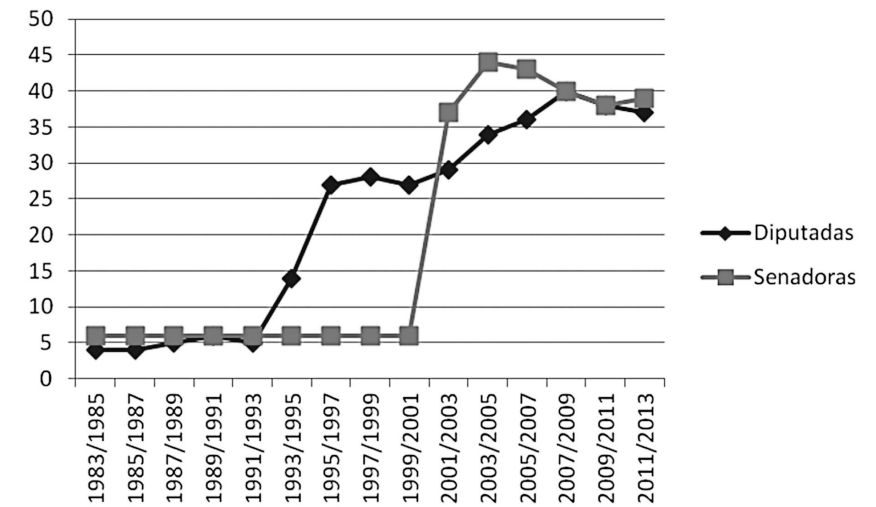
Frente al escenario electoral de 2001 el CNM envió más de seiscientas notas a las autoridades de partidos políticos, recordando las exigencias de la nueva reglamentación de la ley de cupo. En términos generales, las listas de candidatos presentadas se adecuaron a lo establecido y, en algunos casos, los jueces las rectificaron a solicitud del Consejo Nacional de la Mujer o de oficio. Tras una década de lucha política y pleitos judiciales, en las elecciones legislativas de 2001 no hubo grandes conflictos. A título ilustrativo, mientras en 1993 y 1995 se contabilizaron 70 casos presentados ante la Cámara Nacional Electoral, en 2001 sólo se registraron nueve (Lázzaro 2008). La primera aplicación de la ley 24.012 en la elección de senadores nacionales tuvo, como resultado, un ingreso masivo de mujeres a la Cámara alta.

30 En este período el organismo estuvo presidido por Carmen Storani.

31 Hasta el año 2000, los senadores nacionales eran elegidos por las Legislaturas provinciales. La reforma constitucional de 1994 elevó el número de senadores nacionales, redujo su mandato de 8 a 6 años y estableció su elección directa.

32 La fundamentación de este decreto reconocía la necesidad de dar una respuesta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) –que había admitido una petición presentada por una dirigente de la UCR ante esa instancia– y ponía de relieve que era “[...] indispensable el dictado de una norma que garantice efectivamente el cumplimiento de las disposiciones de la Ley N° 24.012, la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen jerarquía constitucional”.

**Grafico 1. Participación de las mujeres en el Congreso de la Nación (1983/2013), en porcentajes**



Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio del Interior de la Nación.

En síntesis, la aplicación de la ley de cupo femenino disparó un proceso de conflicto que involucró a una multiplicidad de actores del sistema político y el Poder Judicial. Esta ley nacional, que ha posicionado a la Argentina como un caso innovador y exitoso, se modeló al calor de esa lucha política. Un grupo de mujeres del PJ y la UCR trabajó desde el Estado para definir el alcance y garantizar el cumplimiento del cupo en todos los partidos políticos. En dos momentos críticos (la primera elección de diputados con ley de cuotas y la primera elección directa de senadores nacionales), los Presidentes Menem (PJ) y de la Rúa (Alianza UCR/FREPASO) utilizaron su poder regulatorio para garantizar el cumplimiento del cupo femenino. La primera reglamentación amplió el conflicto e imprimió una dirección particular al proceso de cambio, al clausurar otras opciones (como la posibilidad de que cada partido adoptara sus propios criterios de aplicación del cupo). La segunda reglamentación, dictada cuando el conflicto había logrado amplia escala, puso término a la lucha judicial e intra-partidaria.

#### 4. Conclusiones

En este trabajo se analizó el proceso de adopción e institucionalización de la primera ley de cuotas del mundo, con la guía de un encuadre teórico que utiliza aportes de distintas perspectivas neo-institucionalistas para explicar el cambio. El enfoque sociológico brindó lentes para considerar las dimensiones normativas

y las preocupaciones por la legitimidad implicadas en la reforma de la legislación electoral. La perspectiva del nuevo institucionalismo histórico permitió identificar otro ingrediente clave para dar viabilidad a la idea de cuotas, como su resonancia con legados y tradiciones enraizadas en la cultura política nacional. Las premisas del nuevo institucionalismo de elección racional fueron útiles para comprender la dinámica de la votación legislativa de la ley de cuotas y el comportamiento de los legisladores. Con todo, el análisis estuvo conducido por el nuevo institucionalismo discursivo, que permitió *vincular* los componentes estratégicos y simbólicos de la reforma.

El principal argumento que se desprende del trabajo es que la invención del cupo femenino en Argentina refleja la exitosa construcción de un discurso multipartidario por parte de mujeres de las principales fuerzas políticas, que eran partícipes activas de la vida partidaria pero se encontraban marginadas en los procesos de definición de las candidaturas. Estas dirigentes construyeron coaliciones, aprovecharon las plataformas institucionales del Estado, se movilizaron y lograron apoyos críticos para impulsar un mecanismo institucional de acción afirmativa políticamente desafiante. En definitiva, la invención de las cuotas legales en la Argentina, su puesta en práctica e institucionalización, respondieron a una virtuosa combinación de ideas, legados y estrategias políticas, plasmadas en un discurso multipartidario que no tendría una plataforma material de apoyo en los partidos pero sí en el Estado. Su historia es comprensible, pues, a la luz de esta *configuración* de condiciones, y no de las ideas, los legados y las estrategias consideradas de manera aislada.

Este resultado tiene implicancias para los estudios sobre la creación, el mantenimiento y/ o la difusión de instituciones que desafían prerrogativas de actores que controlan recursos políticos. Según esta propuesta analítica, la explicación de dichos procesos requiere de una perspectiva que otorgue valor explicativo al carácter multidimensional de las instituciones. Las instituciones tienen “capas”, se encuentran imbuidas de *ideas y fundamentos normativos*, y al mismo tiempo expresan *reglas operativas*. En este sentido, la capacidad de definir ideas y transmitir estándares de comportamiento apropiado es un recurso crítico para lograr apoyos y orientar el proceso en una dirección que no puede ser explicada *solamente* en un lenguaje de intereses materiales y cálculos instrumentales. En definitiva, aquello que los actores políticos juzgan conveniente *conjuga* cálculos instrumentales y consideraciones sobre la legitimidad (March y Olsen 1997) y ambas son facetas interrelacionadas en los procesos de reforma institucional.

Una segunda implicancia del trabajo se relaciona con la manera de conceptualizar a los hombres en los estudios sobre política y género. Ante el carácter redistributivo de las leyes de cuota, la expectativa más convencional es que estas reformas sean impulsadas por mujeres y despierten resistencia entre hombres interesados en la preservación de privilegios políticos. Si bien los resultados empíricos presentados se ajustan bastante a dicha expectativa, el respaldo brindado al cupo femenino por actores clave del sistema político, como lo es un Presidente, sugiere que esa mirada resulta algo simplificadora. Para actores que ocupan posiciones centrales, el apoyo a medidas de equidad puede ser un medio para afirmar su propio liderazgo, sin costos

materiales directos. En Argentina, donde los procesos de selección de candidatos nacionales se dirimen de forma descentralizada en las provincias, el Presidente está aislado de la presión de dirigentes de su partido que pueden perder margen de maniobra en la negociación de espacios en las listas o en la obtención de una candidatura. Estos dirigentes, por su parte, pueden tener buenas razones para no oponerse a la decisión de un Presidente con cuyo gobierno negocian un conjunto amplio de políticas, o de cuya suerte dependen.

De igual manera, el apoyo de los legisladores a las cuotas dista de ser una respuesta irracional. Puesto que las votaciones legislativas no son decisiones discretas que cada actor toma en solitario sino parte de una secuencia de decisiones que involucran a distintos actores en juegos reiterados (Calvo 2007), un legislador puede votar una ley contraria a sus preferencias (como la de cupo femenino) con la expectativa de lograr un bien mayor (la aprobación de otro paquete de medidas beneficiosas para su partido o su distrito). En definitiva, así como la literatura feminista acentúa que las mujeres no son un grupo homogéneo, los hombres tampoco deberían ser considerados (explícita o implícitamente) como tales. En efecto, si se conceptualiza a los hombres como grupo sin considerar su posicionamiento en un escenario estratégico más amplio, se corre el riesgo de perder de vista diferencias significativas entre dichos actores que pueden habilitar diferentes opciones ante las demandas de igualdad de género.

### Bibliografía citada

- Acuña, Carlos y Mariana Chudnosky (2013). “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos Acuña (coord.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI y Fundación OSDE, pp. 19-61.
- Alegrone, Norma (2002). *Ley de cupo femenino. Su aplicación e interpretación en la República Argentina*. Buenos Aires: Fundación para el Desarrollo en Igualdad (FUNDAI) y Friedrich Ebert Stiftung.
- Araújo, Clara y Ana Isabel García (2006). “Latin America: the experience and the impact of quotas in Latin America”. En Drude Dahlerup (ed.) *Women, Quotas and Politics*, London and New York: Routledge, pp. 83-111.
- Archenti, Nélica (2000). “Representación, ley de cuotas y sistemas electorales”. *Postdata, Revista de Reflexión y Análisis Político* 6, Buenos Aires, pp. 171-196.
- Baldez, Lisa (2003). “Elected bodies: The gender quota law for legislative candidates in Mexico”. *Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, August 28-31.
- Bacchi, Carol (2006). “Arguing for and against quotas: theoretical issues”. En Drude Dahlerup (ed.) *Women, Quotas and Politics*. New York and London: Routledge, pp. 32-51.
- Calvo, Ernesto (2007). “Apuntes para entender la actividad legislativa en el Congreso de la Nación”. En Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué (comp.) *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Caminotti, Mariana (2014, en prensa). “No todos los caminos van a Roma. Cuotas de género y federalismo electoral en Argentina”. En Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (coord.) *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caminotti, Mariana (2009). “En el nombre de la democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina”. Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Política y Gobierno.
- Chama, Mónica (2001). *Las mujeres y el poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.
- Dahlerup, Drude (2006). “Introduction”. En Drude Dahlerup (ed.) *Women, Quotas and Politics*. London and New York: Routledge, p. 3-31.
- Dobbin, Frank, Beth Simmons y Geoffrey Garrett (2007). “The global diffusion of public policies: Social construction, coercion, competition, or learning?” *The Annual Review of Sociology* 33: 449-472.
- Durrieu, Marcela (1999). *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos Editora.
- Franceschet, Susan, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (2012). “Conceptualizing the impact of gender quotas”. En Susan Franceschet, Mona Lena Krook y Jennifer Piscopo (eds.) *The impact of gender quotas*. New York: Oxford University Press, pp. 3-24.
- Franceschet, Susan y Jennifer Piscopo (2008). “Gender quotas and women’s substan-

- tive representation. Lessons from Argentina”. *Politics and Gender* 4(3):393-425.
- Franceschet, Susan y Mona Lena Krook (2006). “State feminism and gender quotas in the ‘North’ and the ‘South’: Comparative lessons from Western Europe and Latin America”. *Annual Meeting of the International Studies Association*, San Diego, CA, March 22-25.
- Gallo, Edit Rosalía y Carlos Alberto Giacobone (2001). *Cupo femenino en la política argentina: ley nacional; leyes provinciales; debates parlamentarios; normativa internacional; jurisprudencia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). “Political science and the three new institutionalisms”. *Political Studies* XLIV: 936-957.
- Htun, Mala (2004). “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups”. *Perspectives on Politics* 2(3): 439-458.
- Jones, Mark P., Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi (2002). “Amateur legislators – professional politicians. The consequences of party-centered electoral rules in a federal system”. *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.
- Krook, Mona Lena (2014). “Electoral gender quotas: A conceptual analysis”. *Comparative Political Studies* 47(9): 1268-1293.
- Krook, Mona Lena (2008). “Quota Laws for Women in Politics: Implications for Feminist Practice”. *Social Politics* 15(3): 345-368.
- Krook, Mona Lena (2005). *Politicizing Representation: Campaigns for Candidate Gender Quotas Worldwide*. PhD Dissertation, Columbia University.
- Lázzaro, Alejandra (2008). “El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina”. En Nélica Archenti y María Inés Tula (eds.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta, pp. 55-64.
- Lieberman, Robert C. (2002). “Ideas, institutions, and political order: Explaining political change”. *The American Political Science Review* 96(4): 697-712.
- Lodola, Germán (2009). “La estructura subnacional de las carreras políticas en Argentina y Brasil”. *Desarrollo Económico* 49(194): 247-286.
- Lubertino, María José (2005). “La participación política de las mujeres y la ley de cupo en Argentina”. Seminario Internacional *Reformas Electorales Pendientes: Fortalecimiento del Sistema Electoral*, Santo Domingo, 3 y 4 de marzo.
- Lubertino, María José (2004). “Pioneras en las cuotas: la experiencia argentina y su futuro”. En *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas. Informe de taller*. Stockholm: Internacional IDEA.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Philips, Anne (1995). *The politics of presence. The political representation of gender, ethnicity, and race*. Oxford: Oxford University Press.
- Piscopo, Jennifer (2006). “Engineering quotas in Latin America”. Center for Iberian and Latin American Studies, CILAS. University of California, San Diego.

- Working Papers 23.
- Powell, Walter y Paul Di Maggio (1991). "Introduction". En Walter Powell y Paul Di Maggio (eds.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura (2008). "Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado". *Aportes para el Estado y la Administración Pública* 14(25): 53-70.
- Schmidt, Vivien A. (2008). "Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
- Scott, Richard (1995). *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stokes, Susan C. (1999). "What do policy switchers tell us about democracy?" En Adam Przeworski, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.) *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- Tilly, Charles (1995). "To explain political processes". *The American Journal of Sociology* 100(6): 1594-1610.
- True, Jacqui y Mintrom, Michael (2001). "Transnational networks and policy diffusion: The case of gender mainstreaming". *International Studies Quarterly* 45: 27-57.
- Weir, Margaret (1992). Ideas and the politics of bounded innovation. En Seven Steinmo, Kathleen Thelen y Frank Longstreth (eds.) *Structuring politics. Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

### Otras fuentes consultadas

- Diario *Página 12* (24 septiembre 1994). "1984-1994. Las mujeres en la década democrática. Entre el debe y el haber".
- Diario *Página 12* (21 noviembre 1993). "Leyes con tacos altos".
- Diario *Ámbito Financiero* (23 agosto 1993). "La UCR expulsó una mujer que reclamó por el cupo femenino" (por Jorge Pedro Barceló).
- Diario *Los Andes*, Mendoza (21 agosto 1993). "Continúa la polémica sobre el cupo femenino. Los recursos de amparo".
- Diario *Página 12* (21 agosto 1993). "Mujeres de a caballo por los cupos".
- Diario *Página 12* (20 agosto 1993). "La ofensiva femenina".
- Diario *Clarín* (20 agosto 1993). "Las listas, en suspenso por el cupo femenino".
- Diario *Clarín* (11 agosto 1993). "El cupo obligatorio".
- Diario *Clarín* (7 junio 1993). "El cupo femenino no es solo un mal menor".
- Diario *Ámbito Financiero* (12 mayo 1993). "Lanzan la batalla legal contra el cupo" (por Jorge Pedro Barceló).
- Diario *Ámbito Financiero* (4 mayo 1993). "Las mujeres, un problema político" (por Jorge Pedro Barceló).

- Diario *Ámbito Financiero* (11 marzo 1993). "El discutido decreto".
- Diario *Ámbito Financiero* (11 marzo 1993). "Radicales y justicialistas rechazan decreto por cupos" (por Jorge Pedro Barceló).
- Diario *La Nación* (9 marzo 1993). "Bendito entre mujeres, Menem aprobó el cupo".
- Diario *Clarín* (9 marzo 1993). "Reglamentan el cupo de mujeres para cargos electivos".
- Diario *Página 12* (9 marzo 1993) Menem reglamentó la ley de cupos".
- Diario *Ámbito Financiero* (3 marzo 1993). "Ya hay decreto para el cupo femenino".
- OEA (2001). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 103/01 (Caso 11.307). María Merciadri de Morini, Argentina, 11 de octubre.
- Presidencia de la Nación de Argentina (1993). *Gabinete de Mujeres*. Buenos Aires. República Argentina. Constitución reformada en 1994.
- República Argentina (1994). Convención Nacional Constituyente de 1994. 32ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación). 17 de agosto.
- República Argentina (1994). Convención Nacional Constituyente de 1994. 33ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación). 18 de agosto.
- República Argentina. Decreto 379 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de marzo de 1993.
- República Argentina. Decreto 939 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 11 de mayo de 1993.
- República Argentina. Decreto 1246 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial el 4 de enero de 2001.
- República Argentina. H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones, 6 de noviembre de 1991.



## BEYOND HEARTH AND HOME: FEMALE LEGISLATORS, FEMINIST POLICY CHANGE, AND SUBSTANTIVE REPRESENTATION IN MEXICO\*

*Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México*

Jennifer M. Piscopo\*\*

**Abstract:** This paper uses the Mexican case to explore outstanding questions in the connection between women's descriptive representation (that is, women's numerical presence in the legislature) and women's substantive representation (that is, women's policy interests). Consistent with previous work in Latin America, I find that electing women indeed diversifies the legislative agenda, and that female legislators—rather than male legislators—author proposals with feminist understandings of women's rights and roles. These trends are robust across Mexico's ideologically-organized political parties, indicating that feminist advocates should care about electing leftists *and* women. That is, rightist women are still more progressive than rightist men. Finally, I make a case for unpacking the relationship between women, hearth, and home, and eliminating the conflation of “women's interests” with children.

**Keywords:** Mexico, women legislators, descriptive representation, substantive representation

**Resumen:** Este artículo utiliza el caso mexicano para explorar temas pendientes en la conexión entre la representación descriptiva de las mujeres (es decir, la presencia numérica de las mujeres en la legislatura) y la representación sustantiva de las mujeres (es decir, las políticas que responden a los intereses de las mujeres). De acuerdo con trabajos previos sobre América Latina, encuentro que la elección de mujeres hace que la agenda legislativa sea más diversa, y también que las legisladoras—más que los legisladores—presenten propuestas que se sustentan en perspectivas feministas sobre los derechos y roles de las mujeres. Estas tendencias se mantienen a través de todos los partidos políticos mexicanos que se organizan ideológicamente, indicando que las activistas feministas deben preocuparse por que se elijan representantes de izquierda y mujeres. Es decir, las mujeres de derecha son aun más progresistas que los hombres de derecha. Para concluir, planteo la necesidad de desentrañar la relación entre las mujeres y el hogar y de eliminar la fusión de “intereses de las mujeres” con la niñez.

**Palabras clave:** México, legisladoras, representación descriptiva, representación sustantiva

### 1. Introduction

The dramatic increase in women's numerical presence in legislatures across Latin America raises the possibility that qualitative improvements in policy and governance will follow. These expectations are grounded in normative discourses that see women—by virtue of their different social positions and roles—as introducing

---

\*\* **PhD in Political Science;** Assistant Professor of Politics, Department of Politics, Occidental College, Los Angeles; piscopo@oxy.edu.

new perspectives to policy debates: the more diverse the legislative body, the more responsive and inclusive the decisions. In the words of Argentine activists who supported the electoral quota law that compelled parties to nominate women, “With few women in politics, women change, but with many women in politics, politics changes” (Marx, Borner, and Caminotti 2007:61).

For scholars of gender and politics, this connection is studied as the link between *women’s descriptive representation* (that is, women’s numbers in legislative office) and *women’s substantive representation* (that is, women’s policy interests). Researchers have explored whether Latin American female legislators are more likely than male legislators to support policies related to women’s interests, conceived as women’s rights policies or social policies such as education and health. Generally, findings have been positive: female legislators *do* change politics by supporting equal rights legislation and social welfare policies (Franceschet and Piscopo 2008; Htun, Lacalle, and Micozzi 2013; Miguel 2012; Schwindt-Bayer 2010). Yet none of these studies have included the Mexican case, despite a highly successful electoral quota law that has raised women’s descriptive representation to over 30 percent. This study offers the first quantitative assessment of the descriptive-substantive connection in the Mexican Congress.

The Mexican case also provides an opportunity to answer some outstanding theoretical and methodological questions. First, how can scholars parse the causal effects of gender identity versus party membership? Scholars have debated whether women’s policy preferences can be attributed to their sex or to their adherence to party platforms (Htun and Powers 2006; Piscopo 2011a). In the case of Mexico, two of the major three parties have staked clear, consistent ideological positions: the *Partido Acción Nacional* (PAN) on the right, advocating economic neoliberalism and social conservatism, and the *Partido Revolucionario Democrático* (PRD) on the left, advocating state-led social welfare regimes that benefit the working class and other marginalized groups. Looking at substantive representation within the Mexican political parties offers an opportunity to explore whether rightist women (female *panistas*) still stake out progressive positions on women’s issues.

Second, and related, how can scholars measure women’s substantive representation without neglecting the diversity of identities and preferences *within* women as a group? Celis and Childs (2012) have asked what scholars of women’s substantive representation should “do” with conservative women. That is, the standard conceptualization and operationalization of women’s interests has examined feminist policy change, ignoring instances wherein female legislators support policies that restrict women’s rights or protect male privilege. Yet under a strict definition of women’s substantive representation—that women’s interests are advocated for in policy debates—there appears no reason to exclude, *ex ante*, conservative visions. After all, as a female *panista* commented in an interview, women who identify as housewives have interests in economic policies that support women’s domestic—as opposed to formal sector—work.<sup>1</sup> This paper thus takes a “values-neutral” approach to substantive representation, comparing female legislators who represent feminist policy change (proposals that would advance women’s rights and roles beyond those associ-

1 Interview with former PAN legislator, December 7, 2009.

ated with hearth and home) to female legislators who represent non-feminist policy change (policies that shape women’s rights and roles in relation to hearth and home).

Third, and finally, can male legislators substantively represent women? The causal factor linking descriptive representation to substantive representation is legislators’ gender identity. Consequently, male legislators are not typically theorized as advocates for women’s interests. Yet this theoretical formulation confronts an empirical reality: male legislators may represent women *less* than female legislators, but they do not neglect women’s interests all of the time (Htun, Lacalle, and Micozzi 2013; Piscopo 2011a; Schwindt-Bayer 2010). When, then, are men considered women’s interests advocates? This paper explores this question by attending more carefully to the frequencies of men’s and women’s advocacy of feminist versus non-feminist policy proposals, as well as proposals related to child wellbeing.

This paper thus uses the Mexican case to address outstanding questions about which legislators undertake substantive representation and which policies count as substantive representation. I ask the following research questions: Does women’s **descriptive** representation enhance women’s substantive representation? Does gender identity (as proxied by sex) or party ideology best explain legislators’ policy preferences on women’s interests? Finally, how much evidence exists for substantive representation that is non-feminist and/or undertaken by men, and what are the theoretical implications of these trends? I focus on substantive representation as process, which Franceschet and Piscopo (2008) conceptualize as alterations to the legislative agenda (as opposed to substantive representation as outcome, which consists of policy change). I operationalize substantive representation as bill introduction, using quantitative data from the Mexican Chamber of Deputies between 1997 and 2012. I supplement the statistical analysis with qualitative data from fifteen field interviews conducted with female legislators from Mexico’s three largest parties in December 2009. At the time, interviewees were current members of the Chamber of Deputies or Senate, or had served at least one term in either chamber between 1997 and 2009.<sup>2</sup>

Consistent with other studies from Latin America, I find that electing women indeed adds women’s interests to the legislative agenda. While right parties are less likely to represent women overall, *female* deputies from the right *and* left are more likely than their male colleagues to represent women’s interests. Moreover, the overwhelming majority of substantive representation is feminist.

Related, my coding scheme for women’s interests shows that researchers must untangle the complicated nexus between women, hearth, and home. When feminist proposals are separated from non-feminist proposals, and non-feminist proposals are divided between women, on the one hand, and children, on the other, significant differences between male legislators’ and female legislators’ bill introduction emerge. Male legislators, particularly those on the left, do propose some feminist bills, but many male legislators abandon an explicit focus on women in favor of an explicit focus on children. This abandonment is most notable among men on the right. These findings suggests that previous studies, which have not divided women’s interests in this way, may have over-estimated the participation of male legislators in feminist

2 All interviews took place in person, in Mexico City.

substantive representation. That is, when a single “women’s interest” measure includes proposals addressing women and children, differences in female legislators’ and male legislators’ approaches to substantive representation are overlooked.

I build this argument as follows. First, I present background data on women’s descriptive representation and legislative politics in Mexico. Second, I analyze overall trends in women’s substantive representation, followed by an examination of the bills’ content –that is, whether substantive representation means the advocacy of feminist proposals, non-feminist proposals, or proposals focused on children. I conclude that female legislators are largely responsible for placing feminist women’s interests on the agenda.

## 2. Quotas, elections, and descriptive representation in Mexico

Mexico has applied a gender quota law in elections to the Chamber of Deputies and the Senate since 2002 (Baldez 2004). A 30 percent quota was adopted as part of the 1996 electoral reform as a suggestion for the political parties. Reforms made this recommendation mandatory in 2002 and raised the quota threshold to 40 percent in 2008. As shown in Table 1, when the 30 percent mandatory quota applied for the first time in 2003, women’s descriptive representation in the Chamber of Deputies climbed from 16.8 percent to 24.9 percent. After the 40 percent quota applied in 2008, this figure rose to 27.6 percent following the 2009 elections and to 38.6 percent following the 2012 elections. The quota has similarly affected Senate elections: though the 2006 elections, in which the 30 percent quota applied, resulted in the election of only 18.5 percent women, the 2012 elections, in which the 40 percent quota applied, resulted in the election of 32.8 percent women (Medina Espino 2010:82-83; CEAMEG 2012).

**Table 1. The descriptive representation of women in the Mexican Congress**

Election Year	Legislative Term	Percent Chamber of Deputies	Percent Senate
1988	LIV, 1988-1991	11.6	15.6
1991	LV, 1991-1994	8.8	3.1
1994	LVI, 1994-1997	14.5	10.2
1997	LVII, 1997-2000	17.4	15.6
2000	LVIII, 2000-2003	16.8	18.0
2003	LIX, 2003-2006	24.9	
2006	LX, 2006-2009	22.6	18.5
2009	LXI, 2009-2012	27.6	
2012	LXII, 2012-2015	38.6	32.8

Note: Following the 1993 electoral reforms, the Mexican senate shifted from a partial renewal every three years to a full renewal every six years. The first full renewal occurred in 2000 (Díaz-Cayeros 2005).

Source: Medina Espino (2010: 82-83; CEAMEG 2012).

The interaction of the quota law with electoral rules and parties’ strategic use of candidate nominations explains why, progress notwithstanding, the quota has always been under-filled. The 500-seat Mexican Chamber of Deputies renews ever three years, and the 128-seat Senate renews every six years, so each Senate sits for two consecutive three-year terms. The Mexican Constitution prohibits immediate reelection to the same post, eliminating incumbents.<sup>3</sup>

In the Chamber of Deputies, 300 legislators are selected via plurality rule in single-member districts (SMDs) and 200 legislators are selected via closed list proportional representation (PR) in five 40-seat districts (*circunscripciones*) that encompass several states. The Senate employs closed-list PR, with 32 members chosen from a nationwide list and 96 members chosen from state-level lists. For the state-level races, parties present lists of two candidates in rank-order: the party receiving the most votes (the “majority party”) elects both candidates, and the second-place party (the “minority party”) elects the top candidate. In this manner, each Mexican state is represented by three senators.

For all races, the 2002 quota law applied to *propietario* (primary) candidates rather than *suplente* (substitute) candidates. The law also included a placement mandate for the PR lists, prohibiting parties from clustering women’s names in the unelectable positions at the bottom. Both factors improve quota compliance, although the placement mandate cannot prevent parties from placing women second on the state-level lists for the Senate races. This strategy partially explains the quotas’ under-fulfillment in the Senate: women are typically ranked second on state-level lists, and thus elected from the majority party, but not the minority party. Further, the 2002 law exempted parties choosing candidates via direct primaries from fulfilling the quota. Baldez (2008) argues that this provision unintentionally encouraged Mexican political parties to implement primaries, allowing Mexican parties to avoid the quota for both chamber and senate races. Finally, while the quota stipulates that 40 percent of all nominees for the lower-house SMDs must be female, researchers have shown that parties will run women in non-competitive districts –that is, districts where they have no expectations of winning (Langston and Aparicio 2011).

Thus, electoral rules and nomination strategies offer Mexican parties opportunities to undercut the quota. The election of women has improved over time due largely to female party members’ ability to pressure the party leadership, as well as extensive monitoring from civil society organizations and the media (Piscopo 2011b). Pivotal for the 2012 elections were rulings by Mexico’s federal electoral court that eliminated the primary exemption and stipulated that *propietario-suplente* pairings must be of the same sex. The latter decision followed the 2009 post-election scandal of the so-called “Juanitas” –sixteen female *propietarios* who resigned their seats in favor of their male *suplentes* (Piscopo 2011b; Hinojosa 2012). A 40 percent quota with fewer loopholes, combined with greater publicity and media pressure, contributed to the Mexican quota law’s greatest numerical success in the 2012 elections.

<sup>3</sup> Constitutional reforms in December 2012 implemented reelection beginning with lawmakers seated in the 2018-2021 congress.

### 3. Women and the Mexican Congress

The legislative behavior of Mexican women elected under quotas has not received as much attention as the adoption and implementation of quotas themselves (Baldez 2008; Bruhn 2003; Piscopo 2011b). The few quantitative studies of women's substantive representation in Latin America have not included Mexico as a case (Francescher and Piscopo 2008; Htun, Lacalle, and Micozzi, 2013; Miguel 2012; Schwindt-Bayer 2006; 2010). This research has, however, sketched a picture of women's substantive representation in the region. Across Latin America, female legislators are more likely than male legislators to support feminist policies that liberalize access to contraception and abortion, protect women from sexual violence, and expand women's political and economic rights. Further, consistent with theoretical expectations that associate women with social justice, female legislators are seen attending to marginalized and disadvantaged populations more than male legislators.

Insights about Mexican female legislators specifically have come from qualitative studies that examine specific gender policy areas. For example, Stevenson (1999) found that female legislators advocated for adopting gender quotas and criminalizing marital rape. Female legislators also crafted the laws creating the bicameral *Comisión de Equidad y Género* in 1998 and the *Instituto Nacional de las Mujeres* (InMujeres) in 2003 (Piscopo 2011a). Further, each congressional term, female legislators have agreed upon gender policy goals, including ending workplace discrimination, combating family violence, improving parental involvement in childcare, and eliminating sexism more broadly (Tarrés 2006). Thus, while case study evidence exists that female legislators undertake substantive representation in a specifically feminist direction, no quantitative studies have examined these overall patterns.

Other quantitative studies of the Mexican Congress have also neglected women's role, focusing more on legislative behavior and party discipline (Casar 2011; Díaz-Rebolledo 2005; González Tule 2007; Kerevel 2009; Langston 2010; Nacif 2003; Nava Polina and Yáñez López 2003). Nonetheless, these studies offer insights for studying women's substantive representation. First, since the onset of divided government in 1997—the year in which the *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) lost its congressional majority for the first time since 1934—the Mexican Congress has experienced a direct increase in individual legislators' bill introduction (Nava Polina and Yáñez López 2003; Kerevel 2009). Competitive electoral democracy in Mexico has allowed bill introduction to become a “fairly open process”: more legislators author proposals, and legislators from different parties frequently author proposals similar in theme but reflective of their party's particular solutions (Nacif 2002:26–35). Consequently, while party ideology remains an important determinant of bill content, female legislators—and their male counterparts—can voice preferences by authoring proposals in specific policy areas.

Second, party leaders control roll-call voting, but not necessarily bill introduction. The constitutional prohibition on immediate reelection makes for highly disciplined political parties: following their congressional terms, Mexican legislators seek high prestige posts in state governments or on parties' steering committees, giv-

ing governors and party bosses significant control over politicians' careers (Weldon 2004; Langston 2010). However, party leaders in congress typically focus on pushing favored proposals through commissions, attaching the appropriate amendments, and ensuring treatment in the plenary (Nacif 2002). Deputies are free to introduce bills; ones that are undesirable or unimportant, from the perspective of the leadership, simply do not advance, and party discipline is assessed primarily through roll call votes (González Tule 2007; Nacif 2002; Weldon 2004).

Further, when it comes to women's interest proposals, female legislators perceive a distinct gender bias not at the bill introduction stage, but at the policy passage stage. For example, a former PRI leader, recalling her work on an anti-sexual harassment bill, remembered how male legislators dismissed the idea: “I said to the men, do not be obnoxious, don't laugh at the women, take them seriously.”<sup>4</sup> Passing *any* bill depends on party leaders' negotiations and priorities, and women's interest bills may face additional, gendered hurdles. Consequently, examining policy passage will not paint an accurate portrait of female legislators' contributions to the Congress. In the Mexican context, bill introduction provides a better measure of individual legislators' policy preferences, especially on women's interests.

What factors, then, shape Mexican legislators' bill introduction strategies? In the lower chamber, for instance, SMD deputies introduce more proposals when compared to PR deputies, and SMD deputies target their constituencies with particularistic benefits (Kevel 2009). Committee assignments can also influence preferences, as Langston and Aparicio (2009) show that female legislators are more frequently assigned to committees addressing the softer, less-prestigious policy areas (such as health and education), rather than the harder, more prestigious policy areas (such as intelligence and defense). Connecting the two trends, Ugues, Medina Vidal, and Bowler (2012) found that SMD deputies are typically assigned to committees dealing with particularistic policies (such as agriculture), when compared to PR deputies, who are typically assigned to committees addressing universalistic policies (such as women or the environment).<sup>5</sup> How these institutional incentives shape women's substantive representation, however, remains unclear. On the one hand, female SMD deputies could support gender reforms in order to reward their constituents: cash transfers to female-household heads, for instance, could be particularistic benefits targeted to women in low-income districts. On the other hand, gender policies are generally softer and universalistic, indicating an active role for female deputies and senators generally and female PR deputies particularly.

Legislators' policy preferences could further depend on membership in the president's party and their relationship with the party leadership (Weldon 2004; Langston 2010). Party leaders may prefer that legislators focus exclusively on supporting or opposing the executive's agenda. Party bosses may also sanction legislators for authoring women's interest bills, especially if these proposals challenge sacred Mexican institutions such as the family and the Church. Yet female legislators—especially

<sup>4</sup> Interview with former *Prista*, December 8, 2009.

<sup>5</sup> The researchers caution that this relationship is weaker than expected given no reelection (Ugues, Medina Vidal, and Bowler 2012).



deputies elected from PR lists—conceive of women as a constituency. Interviewees from all three parties frequently attributed their nomination to prominence attained via service in women’s civil society organizations or the party’s women’s wing.<sup>6</sup> As one female PRD deputy wryly observed, “I am handicapped and I am female, so I check both boxes and respond to both.”<sup>7</sup> Quota laws may heighten this effect by creating mandates for women to represent women (Franceschet and Piscopo 2008). Female legislators may therefore write women’s interest bills to maintain ties with female constituents and women’s organizations. And party leaders, knowing they can block unfavorable initiatives at the policy passage stage, can obtain electoral benefits by “allowing” such legislation to be introduced.

Additionally, two institutional structures support female legislators who wish to advocate for women’s rights. The bicameral *Comisión de Equidad y Género* (CEG) coordinates female deputies and female senators from all parties into a women’s caucus. Even though the CEG constitutes a universalistic policy committee and thus attracts more PR deputies (Ugues, Medina Vidal, and Bowler 2012:106), all female legislators see the CEG as an important avenue for substantive representation. A former PRD deputy noted that, “When I was elected, everyone wanted to occupy seats on the Commission on Gender and Equity, so I had to go elsewhere, but I continued to be an ally. . . . the majority of initiatives that I introduced were discussed in the Commission on Equity and Gender, because they dealt with gender policy.”<sup>8</sup> A current PAN deputy explained, “I chose the Commission on Equity and Gender because I knew there was an agenda pending” and a longtime PRI congresswoman observed, “We all go to the CEG meetings, even if we are not members.”<sup>9</sup> Thus, while technically a softer committee (Langston and Aparicio 2009), the CEG is not entirely marginalized. The body enjoys substantial review powers and holds regular, joint meetings with the prestigious committees of Constitutional Affairs and Human Rights (Piscopo 2011a:265).

Another institutional structure supporting women’s substantive representation is the Chamber’s *Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género* (CEAMEG). This non-partisan research center, created in 2005, has two functions: (1) advising any deputy (not just CEG members) in the design of gender policies and (2) cataloging statistics related to women’s substantive representation in both chambers of the Mexican Congress. Both institutions legitimize bill introduction on women’s interests.

6 Interviews with former PAN deputy, December 7, 2009; PAN senator, December 8, 2009; PRI leader, December 16, 2009. Of the fifteen women interviewed, only three had no connection with women’s organization prior to taking office.

7 Interview with PRD deputy, December 15, 2009.

8 Interview with PRD leader, December 16, 2009.

9 Interviews with PAN legislator, December 7 2009; PRI leader, December 15, 2009.

#### 4. Evidence for the descriptive-substantive connection in Mexico

CEAMEG’s statistical archives present an opportunity to study the overall patterns of women’s substantive representation in Mexico’s Chamber of Deputies. CEAMEG tracks two categories of legislation: equal rights legislation across all policy areas (from employment to healthcare) and legislation that affects children. To be counted, the legislation must specifically mention the rights of women or the wellbeing of children. This approach categorizes substantive representation *not* by the general policy area, but by the specific invocation of women or children in the proposal. General social policy bills (meaning bills that address education or health without specifically identifying women or children as beneficiaries) are set aside.

Women’s rights and child wellbeing are both constitutive of women’s substantive representation. Women clearly have a shared interest in equalizing their legal, political, and social rights vis-à-vis men, and studies of substantive representation in Latin America typically conceptualize women’s interests as aligning with these feminist visions of women’s roles (Franceschet and Piscopo 2008; Htun and Power 2006; Htun, Lacalle, and Micozzi 2013; Schwindt-Bayer 2010). Progressive visions notwithstanding, women also have a traditionally gendered association with hearth and home. Consequently, scholars have also conceptualized women’s interests as including policies related to domestic matters and children (Schwindt-Bayer 2006; 2010). The “children’s legislation” tracked by CEAMEG includes measures that combat pedophilia, restrict child labor, and establish national coordinating offices of children’s rights.

CEAMEG does not track non-feminist legislation, that is, measures circumscribing women’s legal, political, and social freedoms and thus restricting equal rights. Yet under a values-neutral approach to women’s substantive representation, such legislation cannot be excluded. As noted, many conservative politicians *do* claim to speak for women (Celis and Childs 2012), even if their proposed policies—criminalizing abortion, for instance—seem antithetical to feminist understandings of women’s equal rights. Indeed, these claims typically base policies on women’s difference: for example, women’s reproductive freedoms are *not* the same as men’s reproductive freedoms, due to women’s biologically-determined capacity, and thus obligation, to bear children. Such claims may resonate strongly in Latin America, where female politicians have often justified their political participation by appealing to women’s naturally superior mothering roles (Chaney 1973; Craske 1999). Moreover, policies that align women’s interests with traditional gender roles remain an important comparison category: conclusions can be drawn about how much substantive representation occurs generally versus how much substantive representation is feminist specifically.

My dataset on women’s substantive representation in Mexico thus includes three categories of women’s interest bills: (1) bills coded by CEAMEG as consistent with advancing feminist or progressive visions of women’s roles, meaning proposals that equalize women’s standing in family law, promote their educational and workforce opportunities, and expand their reproductive choice; (2) bills coded by CEAMEG as supporting children’s wellbeing; and (3) bills coded by me—from a dataset of all bills introduced in the Mexican Congress—as non-feminist, meaning bills that treat

women in relation to hearth and home.<sup>10</sup> Non-feminist proposals are different from children's proposals: whereas children's proposals focus on youth's lives *beyond* the home, non-feminist proposals emphasize women's roles *inside* the home. Children's bills, for instance, impose child labor restrictions or establish programs for adolescents' volunteerism. Non-feminist bills, by contrast, reify women's traditional roles by limiting access to contraception and abortion and/or by affirming motherhood within the nuclear family as essential for society.<sup>11</sup> I study bill introduction because, as argued above, the features of the Mexican Congress –growing multipartism, institutional and electoral incentives, and party discipline in roll call votes– suggest that legislators express their policy preferences through authoring bills.

The data begin in 1997: in this year, the PRI lost its legislative majority and divided government in Mexico ushered in a new era of electoral competition (Magaloni 2005). Taking all three categories of women's interest bills together, thirty-two women's interest bills were introduced in the LVII term (1997-2000). This number increased to 46 in the LVIII term (2000-2003), to 129 in the LIX term (2003-2006), to 153 in the LX term (2006-2009), and finally to 284 in the LXI term (2009-2012) (CEAMEG 2009; CEAMEG 2012).

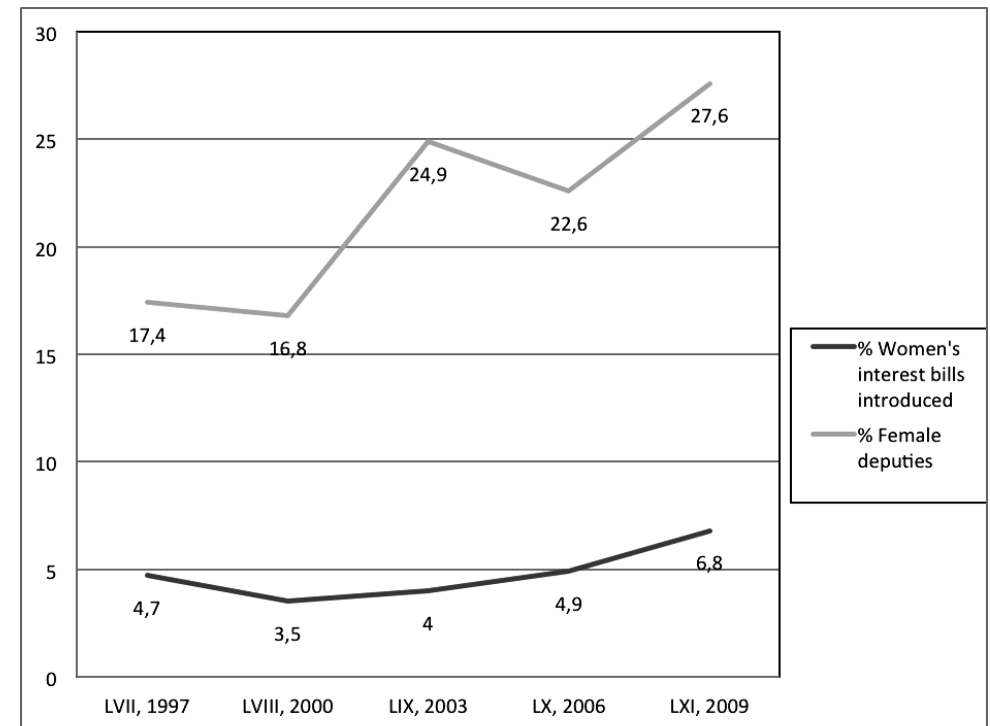
Figure 1 plots the relationship between women's descriptive and substantive representation. For each three-year congressional term, Figure 1 shows the proportion of female legislators seated in the chamber (descriptive representation) and the proportion of women's interest bills introduced by legislators relative to all bills introduced into the chamber (substantive representation).<sup>12</sup> While the absolute number of women's interest bills has increased each congressional session, the relative proportion of these bills has remained rather flat. This occurs because Mexican deputies' overall workload has increased: deputies introduced 685 bills in the LVII term (1997-2000), 1310 bills in the LVIII term (2000-2003), around 3000 bills in the LIX and LX terms (2003-2006 and 2006-2009), and 4198 bills in the LXI term (2009-2012). Thus, women's substantive representation accounted for roughly 3.5 to 5 percent of overall bill introduction between 1997 and 2009, even as women's descriptive representation climbed. However, in the 2009-2012 term, women's descriptive representation reached 27.6 percent and women's substantive representation jumped to 6.8 percent (284 of 4198 bills). The overall correlation between descriptive representation and substantive representation is a strong .688.

10 I checked CEAMEG's counts by performing a keyword search of all bills introduced between 1997 and 2009. I used search terms in Spanish for women, girls, children, female, or feminine.

11 To construct this category, I performed additional keyword searches on all bills introduced in each congressional term. I used the following search terms: abortion, contraception, reproductive rights, family planning, nuclear family, family, motherhood, and maternalism. If the title of the bill was vague, I read the bill. If the bill proposed to restrict reproductive choice or presented a social policy that would protect women's mothering roles or nuclear family units, the bill entered the dataset as a non-feminist bill.

12 This figure includes bills sent by the executive and by the senate, thus capturing the portion of the chamber's total workload constituted by substantive representation. However, bills sent by the executive and the senate account for a small fraction (less than 5 percent) of all bills introduced each term, meaning deputies introduce the vast majority of bills considered.

Figure 1. Descriptive and substantive representation in Mexico's Chamber of Deputies, 1997-2012



Source: For descriptive representation, Medina Espino (2010: 82-83; CEAMEG 2012); for substantive representation, CEAMEG (2009), CEAMEG (2012), and the legislative record

Disaggregating the bill introduction data by sex further demonstrates that female deputies author the vast majority of these women's interest proposals. As Table 2 shows, no matter the congressional term, female deputies are largely responsible for introducing women's interest bills: women's efforts accounted for nearly 90 percent of women's substantive representation in the LVII term, nearly 70 percent in the LVIII and LIX terms, and about 75 percent in the LX term.<sup>13</sup> Examining the 1997-2009 period as a whole reveals that female deputies authored 73.3 percent of the women's interest bills, compared to male deputies, who authored 26.7 percent of the bills. Male deputies introduced less than one third of the women's interest proposals each congressional term and in total.

13 Data from the LXI (2009-2012) congressional term is not disaggregated by sex and is excluded.

**Table 2. The Substantive Representation of Women by Legislator Sex, Mexican Chamber of Deputies, 1997-2009**

Legislature	Years	Female Legislators	Male Legislators	Total
LVII	1997-2000	87.5% (28)	12.5% (4)	100% (32)
LVIII	2000-2003	67.4% (31)	32.6% (15)	100% (46)
LIX	2003-2006	69.0% (89)	31.0% (40)	100% (129)
LX	2006-2009	75.8% (116)	24.2% (37)	100% (153)
Total	1997-2009	73.3% (264)	26.7% (96)	100% (360)

Source: Author's dataset, drawn from CEAMEG (2009) and the legislative record.

Moreover, a greater proportion of *individual* female deputies undertake women's substantive representation when compared to individual male deputies. Table 2 reports data on the 360 women's interest bills across all three categories that were introduced by legislators between 1997 and 2009. These bills are authored by 210 individual legislators, 128 women and 82 men.<sup>14</sup> In other words, 61 percent of legislators undertaking women's substantive representation are women, and 39 percent are men. However, comparing these 128 women and 82 men to the total number of women (408) and men (1592) reveals that the *relative frequency* with which women and men undertake substantive representation is dramatically different.<sup>15</sup> Thirty one percent of female deputies (128 of 408) serving between 1997 and 2009 authored at least one women's interest bill, compared to just 5 percent (82 of 1592) of male deputies serving during the same period. Again, female legislators are more likely to represent women.

This finding also appears within the political parties. Again examining the 1997-2009 period as a whole, deputies from Mexico's three dominant parties—the PRI, the PAN, and the PRD—introduced most of these measures. Of those authored by the formerly hegemonic PRI, 76.5 percent were authored by female *priistas*. Of those authored by the neoliberal, Catholic PAN, 68.1 percent were authored by female *panistas*. Finally, of those authored by the leftist PRD, 76.5 percent were authored by female *prd-istas*. Of the minor parties represented in the Mexican Congress, small leftist parties have the largest sex gap in bill authorship: female leftists introduced 83.9 percent of their parties' women's interest bills.<sup>16</sup> The *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM), a small environmental party, constitutes the exception to this pattern, with female *verdistas* authoring a minority—43.8 percent—of their party's

14 Coauthors are counted as individual authors, so a bill with an author and a coauthor is counted as having two individual authors. Seven percent (25 of 360) of the bills had coauthors.

15 The absence of reelection means that each congressional term seats 500 new deputies. The percentages in Table 1 can be used to calculate the number of women relative to the number of men, yielding a total of 408 women and 1592 men across the four terms.

16 The small left parties are *Alternativa*, *Convergencia*, *Nueva Alianza*, the *Partido del Trabajo* (PT), the *Partido de la Sociedad Nacionalista* (PSN), and the *Partido Alianza Social* (PAS). These parties introduced 31 of the 360 women's interest bills.

women's interest bills. The PVEM, however, is not a classically left party despite its green platform. The PVEM has opportunistically and variously allied itself with the neoliberal PAN and the corporatist PRI, and the party has endorsed rightist policies, such as state violence against drug traffickers and the death penalty (Terra 2012).

Overall, then, the data reveal a positive correlation between women's descriptive representation and women's substantive representation. In Mexico, as elsewhere in Latin America, women's substantive representation—operationalized as bill introduction—is largely carried out by female legislators rather than male legislators. This trend appears for the legislature as a whole and within each political party (except for the PVEM), indicating that gender identity—as proxied by sex—does affect substantive representation.

Female legislators also perceived these patterns, with all fifteen interviewees, who represented the PAN, PRI, and PRD, observing that women in the Mexican Congress shouldered the responsibility of women's substantive representation. While one legislator attributed this greater responsibility to the popularity of gender legislation in the chamber generally, most attributed substantive representation to the demands, expectations, and preferences associated with gender role socialization.<sup>17</sup> Importantly, this latter explanation was shared across party lines. For instance, a PRD legislator commented that women are “responsible for all social themes in the chamber,” including women's rights; a longtime PRI congresswoman reflected that “woman have a more sensitive streak on questions of women, children, the elderly, and anything related to wellbeing.”<sup>18</sup> Similarly, a PAN legislator explained women's social sensibility by referring to their greater familiarity with sacrifice and suffering.<sup>19</sup>

These comments reflect female legislators' understanding of a gendered division of labor in the Mexican Congress. Nonetheless, male legislators do not entirely neglect women's substantive representation, with their share of bill introduction even approaching 30 percent in two congressional terms (Table 2). One explanation may be that female legislators have socialized their male colleagues into representing women, but do not acknowledge men's contributions. All women's interest bills are forwarded to the CEG, which is perceived as an exclusively female domain. Female legislators like to joke about the only male member since its creation: he arrived at the first meeting, fled, and never came back.<sup>20</sup> Another explanation might relate to the proposals' content: perhaps male legislators must advocate specific objectives in order for their female peers to recognize them as substantively representing women. The measure of women's substantive representation used here includes bills with feminist and non-feminist visions of women's roles, as well as bills focused on children. This measure may collapse important variations in female legislators' and male legislators' approach to women's interests.

17 Interview with former PRD legislator, December 8, 2009.

18 Interviews with PRD legislator, December 3, 2009; PRI leader, December 15, 2009.

19 Interview with PAN senator, December 8, 2009.

20 Interview with PRD leader, December 16, 2009.



## 5. The content of women's substantive representation

The dataset's three constituent categories—feminist/progressive roles, non-feminist/traditional roles, and children—provide further insight into how legislators substantively represent women. Disaggregating the measure of women's substantive representation reveals that the vast majority of women's interest bills advance progressive visions of women's roles. This evidence suggests that most legislators adopt feminist perspectives, and that female deputies are more feminist when compared to male deputies. Thus, male legislators substantively represent women, but less frequently from a standpoint associated with expanding their rights and roles.

### 5.1. Sex and party differences

Straightforward cross-tabulations for the 1997-2009 period show the predominance of efforts to promote women's equal rights. Seventy-five percent (270) of all measures (360) fall into this category, which includes the following proposals: reforms to Mexico's civil code to equalize women's standing in marriage, inheritance, divorce and child custody; modifications to labor laws that allow women to succeed in the workforce (i.e., improving pay equity and expanding maternity leave); measures to expand access to contraception and abortion; efforts to combat sexual violence and sex trafficking; expansions of social assistance to impoverished or widowed women; and generalized women's rights measures. Only a small minority of women's interests bills—3.6 percent (13)—aim to reify women's traditional roles by curbing reproductive choice or supporting the nuclear family (i.e., providing subsidies for stay-at-home mothers). About one-fifth—21.4 percent (77)—focus on children's wellbeing; that is, children—not nuclear families or women—are the objects of the legislation. For example, these measures enforce child labor restrictions or punish pedophilia.<sup>21</sup>

Table 3 disaggregates the data by category and by sex. The results are consistent with the overall trend reported in Table 2: female deputies author the vast majority of bills in each of the three women's interest categories, and the sex difference is statistically significant at the 1 percent level.<sup>22</sup> Female deputies introduced 77.4 percent of all bills that envision progressive roles, and they introduced 76.9 percent of the few bills that reinforce traditional gender roles. Notably, female legislators wrote relatively fewer bills on children—58.4 percent—when compared to progressive gender roles and traditional gender roles. Male deputies, by contrast, introduced less than one-quarter of the bills addressing *women* (whether from a feminist or non-feminist perspective), but over two-fifths of the bills addressing *children*.

Interviewee comments underscore these trends. As described above, female legislators explained women's greater responsibility for substantive representation by broadly connecting women's gender identity to social issues. Yet when asked to name specific policies that substantively represent women, no interviewees mentioned

21 Of course, most children experience sexual abuse *within* the home. The key distinction for coding purposes is that **children—not families or women**—are seen as the objects of protection.

22  $\chi^2 = 11.1093$ ,  $Pr = 0.004$

proposals benefiting children. Instead, interviewees, including *panistas*, exclusively referenced feminist proposals: they cited their work on sexual violence, women's political representation, job protection during maternity leave, the creation of the state women's agency (InMujeres), the gender analysis of the federal budget spearheaded by CEAMEG, and the special legislative commission to address the femicides in Ciudad Juarez.

These findings signal an important methodological point about grouping children and women together into one "women's interest" category. If the measure is not disaggregated, differences between female legislators' and male legislators' substantive representation may not be accurately captured. Female legislators focus their attention on women's rights and roles, specifically progressive rights and roles, while male legislators emphasize children's wellbeing over women's rights and roles.

**Table 3. The three categories of women's substantive representation by sex, 1997-2009**

	Female Legislators	Male Legislators	Total
Progressive Roles	77.4% (209)	22.6% (61)	100% (270)
Traditional Roles	76.9% (10)	23.1% (3)	100% (13)
Children	58.4% (45)	41.6% (32)	100% (77)
Total	73.3% (264)	26.7% (96)	100% (360)

Source: Author's dataset, drawn from CEAMEG (2009) and the legislative record.

How this finding may reshape the traditional conceptualization of children as a women's interest is revisited in the conclusion. For now, the difference between women's bills and children's bills also appears when women's substantive representation is disaggregated by party. Feminist proposals constituted the majority of all parties' women's interest bills. However, while progressive initiatives accounted for 80.7 percent and 83.3 percent of *priistas'* and *prd-istas'* substantive representation, respectively, such proposals only accounted for 52.8 percent of *panistas'* efforts. When *panistas* undertake women's substantive representation, they, like male deputies, pay significant attention to children's wellbeing.

This result can be further explored by comparing women's substantive representation in the rightist PAN to the leftist PRD. As noted, the majority of both parties' proposals addressed progressive gender roles. However, as shown in Table 4, this trend is much stronger in the PRD. When undertaking women's substantive representation, women and men in the PRD write proposals on progressive gender roles 79.6 percent and 84.6 percent of the time, respectively, compared to women and men in the PAN, who write proposals on progressive gender roles 57.1 percent and 43.5 percent of the time, respectively. The PAN particularly illustrates how male



deputies' substantive representation of women can be masked by policy preferences that actually center on children. Of those male *panistas* who write women's interest bills, the majority focus on children (52.2 percent). By contrast, the overwhelming majority of male *prd-istas* writing women's interest bills emphasize progressive gender roles (84.6 percent).

**Table 4. The three categories of women's substantive representation by sex and party, 1997-2009**

	PAN		PRD	
	Female Legislators	Male Legislators	Female Legislators	Male Legislators
Progressive Roles	57.1% (28)	43.5% (10)	79.6% (74)	84.6% (22)
Traditional Roles	14.3% (7)	4.3% (1)	2.1% (2)	15.4% (4)
Children	28.6% (14)	52.2% (12)	18.3% (17)	0% (0)
Total	100% (49)	100% (23)	100% (93)	100% (26)

Source: Author's dataset, drawn from CEAMEG (2009) and the legislative record.

These findings suggest that party ideology interacts with sex to shape patterns of women's substantive representation in Mexico. The overall trend among Mexican legislators generally, and among legislators in the PAN, PRI, and PRD specifically, is to equalize women's economic, political, and social status. This trend is stronger for women compared to men, and for leftists compared to non-leftists. Rightist legislators in general, and male rightists in particular, embrace progressive roles less enthusiastically, and child welfare more enthusiastically, when compared to their leftist counterparts.

### 5.2. The predictive power of sex and party

Yet which independent variable—legislators' sex or legislators' party ideology—can better predict their policy preferences on women's rights? A statistical model can isolate these effects. I conducted a probability (probit) regression using the women's interest bill as the unit of analysis, in order to assess the likelihood that a bill addressing progressive gender roles would be introduced when compared to a bill addressing traditional gender roles or children. Since the research question asks whether sex or party predicts the legislator's approach to substantive representation, the data focuses just on the women's interest bills and just on the 210 legislators—128 women and 82 men—who wrote them. The model reveals which deputy characteristics predict a feminist approach to women's substantive representation, not which deputy characteristics predict undertaking substantive representation in the first place.

The model is constructed with the bill as the unit of analysis. Though **co-au-**

thorship is uncommon (only 25 bills had coauthors), I counted proposals with coauthors once for each author. For example, if the proposal was co-authored by a PRI and a PAN deputy, the bill was counted twice: the first observation uses data from the PRI deputy, and the second observation uses data from the PAN deputy. The chief independent variable is the sex of the author, coded as female=1, male=0. Party membership enters as a series of dummy variables for each party (the PAN, PRI, PRD, PVEM or a small left party), where membership=1 and non-membership=0.

Other independent variables capture additional factors influencing Mexican legislators' policy preferences. I control for electoral incentives with a dummy variable that captures whether the legislator was elected from a single member district (0) or a PR district (1). Since legislators' committee membership may shape preferences or reflect legislators' expertise, I control for whether the legislator occupies the commission which received the bill (yes=1; no=0). Finally, I include dummy variables to control for each congressional term and for deputies' electoral districts. The latter control captures whether deputies' SMD or PR district either fell inside (1) or outside (0) a particular *circunscripción*.

Table 5 reports the regression results for two models, in which the first uses the PRI as the reference category for party and the second uses the PAN. The earliest congress in the dataset, LVII (1997-2000) is the reference category for term. The reference category for is the 4<sup>th</sup> *circunscripción*, which contains the global, urban metropolis of Mexico City (deputies elected from this region may be more progressive compared to legislators from elsewhere).<sup>23</sup> The models use robust standard errors clustered on the legislators.

23 I also used an alternate coding that divided Mexico's 32 states into north, center, and south. Neither control for district type was significant.

**Table 5. The probability of introducing a women's interest bills on progressive gender roles, Mexican Chamber of Deputies, 1997-2009**

	Model 1			Model 2		
	$\beta$	SE	Z	$\beta$	SE	Z
Female	0.443*	0.189	2.35	0.443*	0.189	2.35
PR district	0.202	0.198	1.02	0.202	0.198	1.02
Commission	-0.214	0.157	1.37	-0.214	0.157	1.36
PAN	-0.806**	0.218	3.70	-	-	-
PRI	-	-	-	0.806**	0.218	3.70
PRD	-0.216	0.258	0.84	0.586**	0.226	2.61
Small left party	-0.369	0.308	1.20	0.437	0.274	1.59
PVEM	-0.424	0.364	1.17	0.382	0.336	1.14
Legislature LVIII	0.270	0.334	0.81	0.270	0.334	0.81
Legislature LIX	-0.269	0.253	1.06	-0.269	0.253	1.06
Legislature LX	0.030	0.277	0.11	0.030	0.277	0.11
Circunscripción 1	-0.025	0.284	0.09	-0.025	0.284	0.09
Circunscripción 2	-0.371	0.249	1.49	-0.371	0.249	1.49
Circunscripción 3	-0.108	0.240	0.45	-0.108	0.240	0.45
Circunscripción 5	-0.333	0.245	1.36	-0.333	0.245	1.36
Constant	0.872**	0.354	2.46	0.066	0.333	0.20
Observations	388			388		
Wald Chi <sup>2</sup>	41.82			41.82		

\* Statistical significance at the 5 percent level; \*\* statistical significance at the 1 percent level.

The models show that legislators' gender identity, as proxied by sex, matters: being female raises the likelihood that the deputy will introduce a proposal on progressive gender roles relative to traditional gender roles or children. Party membership also matters. Model 1 shows that, relative to the ideologically-heterogeneous PRI, members of the PAN are statistically less likely to introduce bills on progressive gender roles. Conversely, in Model 2, *priistas* and *prd-istas* are statistically more likely to advance progressive gender roles when compared to *panistas*. Generating predicted probabilities from the model offers more perspective: relative to the PAN, members of the PRI and PRD are 22 and 17 percent more likely to focus on progressive gender roles relative to traditional gender roles or children, respectively, whereas members of the PAN are 28 percent *less* likely to do so relative to the PRI and PRD.

Alternative constructions of the dependent variable also underscore the effect of membership in the PAN. When the dependent variable excludes children's bills and compares only progressive women's interest bills (1) to traditional women's interest bills (0), the only statistically significant independent variable is PAN membership.

Being a *panista* reduces the likelihood of authoring a feminist bill. Legislators' sex is not statistically significant, though the sign is positive. When the dependent variable excludes non-feminist bills and compares children's bills (1) to progressive women's interest bills (0), legislators' sex and PAN membership are significant. Being female reduces the likelihood of authoring a children's bill, and being a *panista* raises the likelihood of doing so.

Across all models, institutional incentives, committee assignment, specific congressional terms, and electoral districts did not affect whether Mexican deputies represented women in feminist terms. Further, the influences of sex and party identification are independent. Terms interacting sex and party, when introduced into the models, were not statistically significant. However, the small sample size may affect this result: the party trends presented in Table 4 suggest some key difference between female *panistas* and female *prd-istas*, and between male *panistas* and male *prd-istas*. However, more observations might be needed to capture these interaction effects in multivariate models.

Nonetheless, these findings are consistent with those reported by Htun and Powers (2006) in their study of Brazilian legislators: both party membership and gender identity predict legislators' positive support for women's rights. Whereas Htun and Powers conclude, however, that leftist legislators are more likely to bring about progressive policy change than female legislators, this analysis indicates that progressive policy change requires both women *and* leftists. Female legislators are more likely to author feminist bills relative to non-feminist bills and children's bills. Further, while the models show that PAN legislators are overall less likely to introduce bills that advance women's rights, the cross-tabulations show significant support among female *panistas* for these objectives. As shown in Table 4, individual female *panistas* displayed greater attention to progressive gender roles when compared to individual male *panistas*, and they introduced a larger absolute number of feminist bills than male *prd-istas*. Female *panistas* may not undertake the bulk of feminist substantive representation, but they are certainly allies.

Indeed, interviewees stressed the importance of multi-party coalitions on progressive gender issues. A multiple term PRD congresswoman reported that "the women meet and talk and come together to support legislation with a gender perspective" and her co-partisan concurred that "there is gender solidarity among women, even among women of the PAN and the PRD, on all gender policies."<sup>24</sup> *Panista* women agreed. A former PAN deputy commented that "there are gender issues that are obvious, that cannot be ignored, and many female deputies support them" and a PAN senator emphasized that feminist proposals—such as those related to quotas, sexual violence, and the gender analysis of the federal budget—were signed by women of all the parties.<sup>25</sup> A former PRI deputy discussed how legislators' sex would often trump party allegiances: in the moment of voting on a women's rights proposal, female deputies "would go to their party leaders and ask for permission to go

24 Interviews with PRD legislator, December 15, 2009; former PRD legislator, December 9, 2009.

25 Interviews with former PAN legislator, December 7, 2009; PAN senator, December 8, 2009.

with the women' and not with the party."<sup>26</sup> Another *priista* commented, "We are all united in our gender, and this will transcend all other political divisions."<sup>27</sup> Thus, support for feminist proposals in the Mexican Congress attracts women from all parties, though the degree of enthusiasm may be tempered by party membership.

## 6. Conclusion

The quantitative and qualitative data from the Mexican case provide substantial support for the claim advanced by Argentine activists, "With many women in politics, politics changes" (Marx, Borner, and Caminotti 2007:61). In Mexico, female legislators introduce the vast majority of women's interest bills, supporting the link between women's descriptive representation and women's substantive representation. Further, these women's interest bills overwhelmingly promote feminist, progressive visions of women's rights and roles. These patterns hold across political parties of differing ideologies: even women from the PAN author feminist proposals and support cross-partisan networks dedicated to gender equality. Consequently, while leftist legislators may be the most consistent advocates of women's substantive representation, they can expect to find allies among rightist women.

Yet the analysis presented here focuses on substantive representation as process, that is, agenda setting operationalized as bill introduction. Women in the Mexican Congress—like their counterparts elsewhere in Latin America (Franceschet and Piscopo 2008; Schwindt-Bayer 2010)—occupy seats in male-dominated legislative chambers. Female interviewees reported various forms of sexist treatment that excluded them from key decision-making posts and meetings, a marginalization that could ultimately circumscribe the success of their proposals.<sup>28</sup> Of the 360 women's interest bills analyzed here, 22 ultimately succeeded, all from the two categories of progressive gender roles and children. Specifically, these measures improved Mexico's legal frameworks for gender equality (i.e., by expanding the legislative quota and by creating InMujeres) or enhanced penalties for pedophiles and child pornographers. How and why some women's interest measures succeed relative to others merits additional research.

This analysis also addresses some outstanding theoretical and methodological issues surrounding the operationalization of women's interests. A common approach has measured women's substantive representation by including proposals on children, because women's longstanding connection with hearth and home makes children a women's interest. However, this measurement may be fraught: these proposals focus on children, not women, as objects of legislation. Indeed, when I analyze women's and children's bills separately, I find that many children's bills are actually authored by male legislators. This finding may explain why, when women's substan-

tive representation is constructed as an aggregate measure, male legislators appear relatively active. It may also indicate why female legislators may not identify their male colleagues as women's interest advocates: while my theoretical formulation of substantive representation is value-neutral, female deputies' *practical* understanding may privilege feminist objectives advanced by women legislators.

This outcome opens several directions for future research. One avenue would examine the effect of female legislators on male legislators: do congresswomen socialize or pressure congressmen into undertaking women's substantive representation, and, if so, what vision of women's rights and roles do congressmen adopt? A second avenue would refine existing conceptualizations of "women's interests" and "gender interests." Scholars should explore whether legislators authoring proposals on children see this focus as representing women. For male legislators, representing women may evoke children's wellbeing and *not* women's rights, or protecting children may have no relationship at all to representing women. These possibilities suggest that scholars should also explore how men understand women's interests, asking whether male legislators have interests based on *their* gender identities. Ultimately, scholars should consider excluding "children" from measures of women's interests, and future work should examine not the substantive representation of women, but the gendered dimensions of policy preferences and advocacy.

26 Interview with former PRI legislator, December 2, 2009.

27 Interview with PRI legislator, December 3, 2009.

28 Interviews with former PRI legislator, December 2 2009; PRD legislator, December 3, 2009; PRD and PAN legislators, December 8, 2009; PRI leader on December 15, 2009.



## Bibliography

- Casar, María Amparo (2011). "Representation and decision making in the Mexican Congress", Documento de Trabajo Número 258. Mexico City: CIDE.
- Baldez, Lisa (2008). "Primaries v. quotas: Gender and candidate nominations in Mexico, 2003". *Latin American Politics and Society* 49(3): 69-96.
- Bruhn, Kathleen (2003). "Whores and lesbians: Political activism, party strategies and gender quotas in Mexico". *Electoral Studies*, Volume 22, Number 1, pp 101-119.
- Caroll, Susan J (2001). *The Impact of Women in Public Office*. Indianapolis: Indiana University Press.
- Chaney, Elsa (1973). "Women in Latin American politics: The case of Peru and Chile", in Ann Pescatello (ed.) *Female and Male in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- CEAMEG (2012). "Información Analítica 2012". Mexico City: CEAMEG. ([http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/ias/IAs\\_2011.swf](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/ias/IAs_2011.swf))
- CEAMEG (2009). "Seguimiento de iniciativas en material de equidad de género y derechos humanos de las mujeres" Mexico City: CEAMEG ([http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/ceameg/Seguimiento\\_iniciativas/StartBD.html](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Seguimiento_iniciativas/StartBD.html)).
- Celis, Karen and Sarah Childs (2012). "The substantive representation of women: What to do with conservative claims?" *Political Studies* 60(1): 213-225.
- Craske, Nikki (1999). *Women & Politics in Latin America*. London: Routledge.
- Díaz-Cayeros, Alberto (2005). "Endogenous institutional change in the Mexican Senate". *Comparative Political Studies* 38(10): 1196-1218.
- Díaz-Rebolledo, Jerónimo (2005). "Los determinantes de la indisciplina partidaria". *Política y Gobierno* 12(2): 313-303.
- Franceschet, Susan and Jennifer M. Piscopo (2008). "Quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4(3): 393-425.
- González Tule, Luis Antonio (2007). "Cohesión partidista en la Cámara de Diputados en México". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas* 6(2): 177-198.
- Hinojosa, Magda (2012). *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*. Philadelphia: Temple University Press.
- Htun, Mala, Marina Lacalle and Juan Pablo Micozzi (2013). "Does women's presence change legislative behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007". *Journal of Politics in Latin America* 5(1): 95-125.
- Htun, Mala and S. Laurel Weldon (2010). "When do governments promote women's rights?" *Perspectives on Politics* 8(1): 207-216.
- Htun, Mala and Timothy J. Power (2006). "Gender, parties and support for equal rights in the Brazilian Congress". *Latin American Politics and Society* 48(4): 83-104.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo T. Spiller and Mariano Tommasi (200). "Amateur-legislators—professional politicians: The consequences of party-centered electoral systems". *American Journal of Political Science* 46(3): 656-669.

- Kerevel, Yann (2009). "The legislative consequences of Mexico's mixed-member electoral system, 2000-2009". *Electoral Studies* 29(4): 691-703.
- Langston, Joy (2010). "Governors and 'their' deputies: New legislative principals in Mexico". *Legislative Studies Quarterly* 35(2): 235-258.
- Langston, Joy and Francisco Javier Aparicio (2011). "Gender quotas are not enough: How background experience and campaigning affect electoral outcomes", Documentos de Trabajo Número 234. Mexico City: CIDE.
- Langston, Joy and Javier Aparicio (2009). "Committee leadership selection without seniority: The Mexican case", Documentos de Trabajo Número 217. Mexico City: CIDE.
- Magaloni, Beatriz (2005). "The demise of Mexico's one-party dominant regime". In Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring (eds.) *The Third Wave of Democratization in Latin America*. New York: Cambridge University Press, pp. 121-148.
- Marx, Jutta, Jutta Borner and Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras: Cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Medina Espino, Adriana (2010). *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*. Mexico City: CEAMEG.
- Miguel, Luis Felipe (2012). "Policy priorities and women's double bind in Brazil". In Susan Franceschet, Mona Lena Krook and Jennifer M. Piscopo (eds.) *The Impact of Gender Quotas*, New York: Oxford University Press, pp. 103-118.
- Nacif, Benito (2002). "Para comprender la disciplina de partido en la Cámara de Diputados de México". *Foro Internacional* 40(1): 5-38.
- Nava Polina, María del Carmen and Jorge Yáñez López (2003). "The effects of pluralism on legislative activity: the Mexican Chamber of Deputies, 1917-2000". Paper presented at the International Research Workshop, Saint Louis, Missouri, May 28-June 1.
- Piscopo, Jennifer M (2011a). "Do women represent women? Gender and policy in Argentina and Mexico", Ph.D. Dissertation, University of California, San Diego.
- Piscopo, Jennifer M (2011b). "Gender quotas and equity promotion in Mexico". In Adriana Crocker (ed.) *Diffusion of Gender Quotas in Latin America and Beyond*. New York: Peter Lang, pp. 36-52.
- Schwindt-Bayer (2006). "Still supermadres? gender and policy priorities of Latin American legislators". *American Journal of Political Science* 50(3): 570-585.
- Schwindt-Bayer (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. New York: Oxford University Press.
- Stevenson, Linda S (1999). "Gender politics in the Mexican democratization process. Electing women and legislating sex crimes and affirmative action, 1988-97". In Jorge I. Domínguez and Alejandro Poiré (eds.) *Towards Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*. London: Routledge, pp. 57-87.
- Tarrés, María Luisa (2006). "The political participation of women in contemporary Mexico, 1980-2000". In Laura Randall (ed.) *Changing Structure of Mexico: Political, Social, and Economic Prospects*. New York: M.E. Sharpe, pp. 406-423.



- Terra (2013). "Partido Verde Europea critica al PVEM por ideología política", 17 de Julio. (<http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/partido-verde-europeo-critica-al-pvem-por-ideologia-politica,4ec5335163698310VgnVCM2000009cceb0aRCRD.html>)
- Ugues, Antonio, Jr., Medina Vidal, D. Xavier and Shaun Bowler (2012). "Experience counts: Mixed member elections and Mexico's Chamber of Deputies". *The Journal of Legislative Studies* 18(1): 98-112.
- Weldon, Jeffrey A (2004). "The prohibition on consecutive reelection in the Mexican Congress". *Election Law Journal* 3(5): 574-579.

## GENDER BALANCE IN COMMITTEES AND HOW IT IMPACTS PARTICIPATION: EVIDENCE FROM COSTA RICA'S LEGISLATIVE ASSEMBLY

*Equilibrio de género en las comisiones y cómo impacta sobre la participación: Evidencia de la Asamblea Legislativa de Costa Rica*

**Kendall Funk\* and Michelle M. Taylor-Robinson\*\***

**Abstract:** We examine participation by women and men in legislatures in a critical case. Previous studies found that women often participate less than men in committee hearings and plenary debates. Yet these studies were conducted in cases where women held a fairly small share of seats and generally did not hold leadership positions or have seniority – factors expected to decrease participation. We use data from the Costa Rican Legislative Assembly (2010-2012) to assess whether women still participate less than men when placed in conditions of (near) institutional equality. Costa Rica has a successful 40% gender quota, a woman president, and no immediate reelection to the Assembly so all deputies lack seniority, thus many sex barriers have been broken in Costa Rican politics. In this apparently favorable environment, do women deputies participate equally with men? We answer this question using data from two standing committees, which offer variance on the percentage of women in attendance at each session. Empirical findings suggest that women participate as much as men in committee, even when the number of women on the committee is few. We also find that committee leaders are very active participants, which underscores the importance for women of obtaining committee leadership positions.

**Key Words:** Costa Rica; legislative branch; committee participation; women

**Resumen:** Examinamos la participación de mujeres y hombres en legislaturas en un caso crítico. Estudios anteriores han encontrado que las mujeres muchas veces participan menos que los hombres en las discusiones en comisión y en los debates en el plenario. No obstante, estos estudios se realizaron sobre casos en que las mujeres ocupaban una proporción relativamente pequeña de los escaños y generalmente no ocupaban puestos de decisión ni tenían antigüedad –factores que tienden a reducir la participación. Usamos datos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (2010-2012) para evaluar si las mujeres participan menos que los hombres aun cuando estén en condiciones de (casi) igualdad institucional. Costa Rica tiene una cuota exitosa de un 40%, una mujer presidenta, y no está permitida la reelección inmediata a la Asamblea, así que ningún diputado tiene antigüedad, por lo que muchas barreras de género se han superado en la política costarricense. En este entorno aparentemente favorable, ¿las diputadas participan a la par de los diputados? Respondemos a esta pregunta utilizando datos de dos comisiones permanentes que ofrecen una varianza en el porcentaje de mujeres que asisten a cada sesión. Los hallazgos empíricos sugieren que las mujeres participan tanto como los hombres en las comisiones, aun cuando hay muy pocas mujeres en la comisión. También encontramos que los y las presidentes/as de las comisiones tienen una participación muy activa, lo que subraya la importancia de que las mujeres obtengan puestos de liderazgo en las comisiones.

**Palabras clave:** Costa Rica; poder legislativo; participación en comisiones; mujeres

\* Research Associate, Department of Political Science, Texas A&M University, [kendallfunk@tamu.edu](mailto:kendallfunk@tamu.edu).

\*\* Professor, Department of Political Science, Texas A&M University, [m-taylor11@pols.tamu.edu](mailto:m-taylor11@pols.tamu.edu).

## 1. Introduction

For many years, academics, women's groups, and international organizations have shown interest in studying the effects of increasing the representation of women in government. Much of the literature and the real world effort have focused on legislatures. Legislatures are intended to be representative bodies that reflect the interests of society in the policy-making process. If women are not included in legislatures, the "representativeness" of the legislature is called into question. Recently, some legislatures have adopted policies aimed at increasing the number of female representatives. Yet, is election of a larger number, but still a minority of women enough to provide representation, or do conditions in the legislature need to permit, and possibly even promote, actual participation by these women? Much of the work of legislatures takes place in committees, and women are often still found in small numbers on committees in the economics policy domain and power committees, which may still be a barrier to women participating in many places in the legislature. In addition, women often are under-represented in leadership posts, which may also be a barrier to participation.

This paper contributes to our understanding of the conditions under which women are likely to participate as much as their male colleagues. We examine participation by women and men in standing committees in the Costa Rican Assembly. Committees offer several advantages for studying participation in the legislative process. Different committees have jurisdiction over different policy areas, so we can explore whether and how participation varies with the sex of the legislator across policy topics. Committees are small groups relative to the size of the full chamber, which can facilitate participation by all members, particularly as members have time to build rapport. Committee operation is generally removed from intense public scrutiny, which may facilitate cross-party participation. Thus, party effects that might otherwise be misconstrued as gender effects are diminished and less likely to dampen participation. Committees also provide variation in their gender composition while holding all other aspects of the political system constant, thus offering a true most similar systems design.

Our central research question is whether the sex of the legislator predicts differences in participation in committees. This question grows out of Rosabeth Kanter's (1977) research about how group interaction dynamics are influenced by the sex ratio in the group.<sup>1</sup> Kanter predicted that in "skewed groups," when women are about 15% or less of the group's members, male norms will pertain, and in general the few "token" women present will not want to stand out or draw attention to themselves, though some women may opt to act as representatives for their group. As women become more numerous (what Kanter labeled a "tilted group" with approximately a 65/35 ratio), women will be more willing to take action,<sup>2</sup> but

1 Kanter's study was of corporate settings.

2 The final group type in Kanter's study is "balanced" with a 60/40 to 50/50 ratio. In that situation she predicts that "Majority and minority turn into potential subgroups which may or may not generate actual type-based identifications. Outcomes for individuals in such a balanced peer group, regardless of type,

there may also be backlash by men (Kathlene 1994; Bratton 2005). This project also grows out of findings that women, even once they obtain seats in the legislature, often either do not participate or they are not allowed to participate as much as their male colleagues (see e.g. Piscopo 2011; Walsh 2012).<sup>3</sup> This finding suggests that achieving gender equality is a complex process that merits further research. The literature has yet to uncover whether lack of gender equality is caused by gender dynamics, institutions that disadvantage women, women holding a relatively small percentage of seats in a chamber or committee, and/or women lacking seniority and leadership posts.

## 2. Prior studies of women's participation in legislatures

Studies of participation in plenary session debates sometimes find that women participate less than their male colleagues, while other studies do not find a significant gender difference. Studies looking at terms before the "year of the woman" in the U.S. Congress, or before the spread of gender quotas in many countries, found that women spoke less than the men (see Diamond 1977; Kathlene 1994; Thomas 1994; Taylor-Robinson and Ross 2011). However, studies of more recent legislatures have found participation in plenary session debates to be equal for women and men (see Broughton and Palmieri 1999 on Australia; Murray 2010a on France; Pearson and Dancey 2011 on the U.S.). Research also finds that women participate more in debates about "women's issues" bills even when there are few women elected to a chamber (see Biquelet, et al. 2012; Catalano 2009; Chaney 2006; Childs and Withey 2004; Pearson and Dancey 2012; Piscopo 2011; Swers 2014; Taylor-Robinson and Heath 2003; see Swers 2001 for a review of U.S. literature). This suggests that, all else equal, women may be more inclined to participate in standing committees whose policy domains include women's issues rather than committees whose policy purview is a traditionally masculine policy domain.

Research thus far has been unable to disentangle the possible causes of gender differences in participation. Findings in prior studies about participation by women that appeared to be gendered may have been a function of women being insufficiently numerous in the legislature, lacking in the seniority required for serious participation, lacking in leadership posts that involve much participation, or all of the above. Legislatures, and their standing committees, can be gendered institutions. Most legislatures were established before women had the right to vote or hold office, so presumably the institution's organization, formal rules of operation, and informal norms of behavior were developed to accommodate the

will depend on other structural and personal factors, including formation of subgroups or differentiated roles and abilities" (1977: 966).

3 Recent coverage of the Texas state legislature highlights women's frustration with not being recognized to speak on the floor, and Honduran women deputies voiced similar complaints to one of the authors in interviews. But interview data in Zetterberg's (2008: 453) study of quota women in Mexican state legislature found "committee work as a forum for mutual compromise."

career needs and participation styles of male politicians and party leaders. For example, “If women’s private-sphere backgrounds rendered them more nurturing, accommodating, and gentler than men, would they be able to participate fully in the masculine state legislature?” (Kenney 1996, quoted in Cammisa and Reingold 2004: 187-8). Studies have found male legislators to be rude or patronizing to their female colleagues, especially when women’s presence in legislatures was new (Darcey 1996, cited in Cammisa and Reingold 2004: 189; Walsh 2012) or when increasing numbers of women start to become threatening to men’s political career opportunities (Kathlene 1994).

“The term ‘gendered institution’ means that gender is present in the processes, practices, distribution of power, and images and ideologies in the various sectors of social life” (Acker 1992: 567). The gender and politics literature recognizes the rules of the game of legislative politics as “inherently gendered. Dominant norms and approaches to policy making and leadership are described in masculine terms: hierarchical, authoritative relationships; zero-sum competition and conflict; and interpersonal dynamics involving coercion and manipulation” (Reingold 2008: 132; also see Duerst-Lahti 2002; Beckwith 2005). Cammisa and Reingold (2004: 182) explain that much research on women in U.S. state legislatures has focused on “how well, and to what extent, women legislators are integrated and included in the process and how the influx of women in legislatures can change legislative agendas, processes, and outcomes.” These questions are also relevant to the cross-national study of women in politics.

One observable implication of the theory that legislatures are gendered institutions can be seen through the over-representation of women on committees with a traditionally feminine policy domain and the under-representation of women on “power” committees (see Aparicio and Langston 2009 [Mexico]; Barnes 2014 [Argentina]; Zetterberg 2008 [Mexico]; Heath et al. 2005 [6 Latin American countries]; Murray 2010b [France]; Towns 2003 [Norway and Sweden]; Frisch and Kelly 2003 [US]). Many female legislators may have a genuine policy interest in the topics covered by committees with a stereotypically feminine policy domain (e.g., women’s affairs, education, social welfare) and therefore *asked* to serve on these committees, so their committee assignments may not indicate they are being marginalized (see Zetterberg 2008: 452). Parties may also want their women legislators to serve on committees with feminine policy domains if policy issues within those committees’ domains are important to the party’s platform, as the party may view its female representatives as better spokespeople for the party’s policy on issues such as education or healthcare (see Swers 2002, 2014). However, it is unlikely that politically ambitious women politicians are *uninterested* in posts on “power” committees.<sup>4</sup> Hence the frequent finding that women are under-represented on “power” committees may indicate a gendered nature to the institutions.<sup>5</sup>

4 Interviews with women legislators in Latin American countries find that they do not describe their job as being limited to stereotypically feminine policy areas. The diversity of women legislators’ interests makes them appear very similar to their male colleagues (Furlong and Riggs 1996; Schwindt-Bayer 2006, 2010).

5 In some legislatures women are found to be equitably represented across different types of committees:

### 3. Studying participation

Participation can be measured in various ways, and in different venues, within the legislature. Legislators initiate bills, vote, and speak in plenary session debates, committees, and sub-committees. We study participation in committee hearings in Costa Rica’s Assembly because the fate of many bills is decided within committees: many bills die in committee and special rules are rarely used to call these bills forward to the plenary (Alemán 2006). Committees can also amend bills, and they hold hearings on bills that give the public (at least the sectors of the public that the committee members choose to consult) an opportunity to weigh in on whether a bill should be passed, modified, or killed. In sum, committees are gate-keepers within legislatures (Calvo forthcoming; Taylor-Robinson and Ross 2011) so we think that it is important to observe how female and male legislators avail themselves of the opportunity to participate in committees.

Hall’s (1996) study of participation in committees in the U.S. House of Representatives provides a useful template for studying committee participation. Hall measured formal participation through attendance, voting, participation in markup debate, proposing motions or amendments, and engaging in agenda action. We borrow three of Hall’s forms of formal participation to analyze participation by women and men in Costa Rican standing committees: speech in committee sessions, proposals of motions to amend a bill, and proposals of motions to bring in consultation on a bill.

We expect that when placed in a condition of (near) institutional equality, and all else being equal, there is no difference in the behavior of male and female legislators. However, we expect that equality of the sexes within an institution is influenced by the sex ratio of chamber/committee members, leadership roles, seniority and experience, and party affiliation. Our primary focus, and our main explanatory variable regarding participation in committees is the sex ratio of members on the committee (the composition of the committee during any given session). Drawing on Kanter (1977), participation by women may increase as the percent of women in attendance at a session increases, at least when the increase moves the committee’s sex ratio from “skewed” to “tilted”. We hypothesize that:

*H: As the percentage of women in attendance at a committee session increases, the participation of women in the committee also increases.*



Other aspects of committee composition, including the traits of individual members, may also affect participation for both men and women, so we control for as many of these factors as possible in our analysis. The sex of the committee leader may affect participation, as research has found that the committee leadership styles of men and women differ, for example, in how inclusive they are (see Kathlene 1994;

Friedman’s (1996) study of the U.S. Congress by the 1970s, Dolan and Ford’s (1997) study of U.S. state legislatures, Devlin and Elgie (2008) for Rwanda with its very effective gender quotas and its status as the only national legislature with more than 50% women (Inter-Parliamentary Union <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>).

Rosenthal 1997, 2005). Committee presidents – regardless of their sex – may be especially active because their position allows them to participate when they wish, and they control the pace of debate. Deputies may be more likely to participate if they have experience on the committee (i.e. if they have been assigned to the committee previously).<sup>6</sup> Party may impact participation. Deputies from the governing party may be more likely to participate to help pass their party’s legislative agenda. Alternatively, opposition deputies may be active, while deputies from the governing party may let the executive branch propose and lobby for the government’s agenda.

#### 4. Costa Rican standing committees: A nearly ideal place to study participation

As mentioned above, institutional equality can occur (or not occur) at the level of the chamber as a whole, and at the committee level. The structure of Costa Rica’s Assembly and its election law, along with the history in recent decades of incorporating women make the Costa Rican Legislative Assembly a case where there are many indicators of institutional equality for the chamber as a whole. Costa Rica is Latin America’s oldest and most stable democracy. In 2010 Costa Ricans elected their first woman president, Laura Chinchilla of the National Liberation Party (PLN). A woman was elected as one of the two vice-presidents of the country for the first time in 1986. Women have held diverse posts in the cabinet and for the period studied here women held 5 of 22 full cabinet-rank posts. Women gained the right to vote in 1949 and the first woman was elected to the Assembly in 1953. While women held less than 10% of the Assembly’s 57 seats until 1986 and between 12% and 14% of seats throughout the 1990s, in 1998 Costa Rica adopted a national gender quota of 40% and since its first implementation in the 2002 election women have held at least 35% of the seats.<sup>7</sup> In the 2010 – 2014 term women won 38.6% of seats. While women are not at parity with men, the percentage of women in party caucuses is greater than 40% for the three largest parties (Liberación Nacional [PLN], Acción Ciudadana [PAC], and Movimiento Libertario [PML]).<sup>8</sup> Immediate reelection is prohibited, and in practice few deputies return, which eliminates the challenge for women of male legislators typically having much higher rates of

<sup>6</sup> Deputies may also be more inclined to participate if they have an education or work background that overlaps with the policy purview of the committee. We do not control for education or career background in the models presented here due to multicollinearity with the committee experience variable. Because coding the relatedness of each deputy’s education and career to their committee assignment is more subjective than measuring years of experience on the committee we opt to control for the “background” of the deputy via committee experience.

<sup>7</sup> The quota was not implemented until after the Supreme Elections Tribunal passed rules to sanction non-compliance in 1999. In 2009 a parity law requiring zipper ballots was passed, which were implemented in the 2014 election ([www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org)).

<sup>8</sup> Smaller parties complete the legislature’s membership: Unidad Social Cristiana’s (PUSC) caucus is comprised of 17% women. The Accesibilidad Sin Exclusion (PASE) caucus is 25% women. Three parties won one seat each (Renovación Costarricense, Frente Amplio, and Restauración Nacional), and a man occupies each of these seats.

seniority (Schwindt-Bayer 2005).<sup>9</sup>

Women began to hold prestigious leadership posts in the Assembly in the 1980s when Rosemarie Karpinsky was selected as the Assembly President for 1986. Karpinsky also served as the president of the Economics Issues committee—the Assembly’s most prestigious committee. The Assembly has six permanent standing committees: Economics Issues, Social Issues, Agriculture & Natural Resources, Budget, Government & Administration, and Judicial Issues. Chamber leadership and committee assignments are made yearly for one-year terms. No woman held the Assembly President post during the 2010-14 term; however, women held 3 of the 6 standing committee president posts for each of the first three years of the term (the period we analyze). Table 1 lists the gender makeup of the Assembly Directorate and each of the standing committees for each year in our dataset.

**Table 1: Percent Women and Sex of President for Standing Committees and Chamber Directorate**

Committee	Year	Sex of Committee President	% Women
Economic Issues	2010-2011	Male	22.22
	2011-2012	Female	33.33
	2012-2013	Male	33.33
Social Issues	2010-2011	Female	77.78
	2011-2012	Female	77.78
	2012-2013	Female	66.67
Agriculture & Natural Resources	2010-2011	Female	33.33
	2011-2012	Male	22.22
	2012-2013	Female	44.44
Budget	2010-2011	Male	45.45
	2011-2012	Male	66.67
	2012-2013	Female	45.45
Government & Administration	2010-2011	Female	44.44
	2011-2012	Male	33.33
	2012-2013	Male	22.22
Judicial Issues	2010-2011	Male	11.11
	2011-2012	Female	11.11
	2012-2013	Male	22.22
Chamber Directorate	2010-2011	Male	50.00
	2011-2012	Male	33.33
	2012-2013	Male	33.33

<sup>9</sup> One man in our dataset had served a previous term in the Assembly.



All standing committees have 9 members, except the Budget Committee, which has 11 members, and deputies serve on one standing committee each year. The Assembly President makes committee assignments yearly, though some deputies are reassigned to the same committee. Committee composition varies from meeting to meeting based on attendance. For the two committees we study attendance averaged 83% (range 56-100%). With fluctuations in attendance the percentage of women present at Economics Committee sessions ranges from 13-60% (mean 31%), and at Social Committee sessions from 60-100% (mean 81%). Since 2003, committee seats have been allocated proportional to each party's seat share in the Assembly and committee assignments are made based on proposals by party faction leaders (Arias 2008). Costa Rica differs from many Latin American countries in that the executive does not control the legislature, either by formal constitutional powers (Carey 1997) or informal partisan powers. Particularly since the end of the two-party-dominant party system in the late 1990s, and since the president's party must now form a coalition to win the Assembly's leadership posts and to pass legislation,<sup>10</sup> the Assembly is a truly powerful actor in the country's politics. Many Costa Ricans might even call it obstructionist (Gutierrez Saxe and Straface 2008).

We chose the 2010-2014 term for our analysis for several reasons. These deputies were elected in the third election since implementation of the gender quota, so any change in gender dynamics prompted by the large influx of women has had time to subside. Election of a woman president of the country in 2010 is an indication of acceptance of women playing a lead role in Costa Rican politics, and signals that women are viewed as appropriate and capable managers of all policy domains. Finally, standing committee hearings are available on the Assembly webpage, starting with the 2010 session, giving us fine-grained data about participation.<sup>11</sup>

Due to time intensive data acquisition, our analysis is limited to the Economics Issues and Social Issues committees.<sup>12</sup> These committees provide interesting variance for us to exploit in this study. First the percentage of women on the Social Issues committee is the highest, and consistently highest, of any standing committee and women have long held sway on that committee (Heath et al. 2005). In fact, the Social Issues committee is "skewed" with women as the numerically dominant group (Kanter 1977). In contrast, women are still a minority on the Economics committee, though often in the range that Kanter (1977) labels a "tilted" group. The policy jurisdiction of the Social Issues committee is clearly in a traditionally feminine policy domain,<sup>13</sup> thus it is the committee on which women would be expected to be the most involved for reasons discussed in the literature review. By

10 In the second year analyzed here the PLN fumbled negotiations for majority support for its chamber leadership candidate slate, and a coalition of all other parties in the Assembly won the chamber Directorate election.

11 Data are available at [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr).

12 Our data include committee hearings from May 2010 to December 2012, which covers 2 ½ years of the four-year term. In total, we coded men and women's participation for 375 committee hearings.

13 The Social Issues committee is in charge of issues related to labor, social security, health, social protection and education (Art.66 p.38 *Reglamento de la Asamblea Legislativa*, Acuerdo Legislativa # 399, Nov.29, 1961, modified Feb.27, 2012).

contrast, the Economics committee covers a traditionally masculine policy domain.<sup>14</sup> The Economics committee is also the Assembly's most prestigious committee and is viewed as a "power" committee.

## 5. Data and Methods

**Variables.** We create three variables to measure participation in Assembly standing committees. Our dependent variables are (1) amount of speech, measured by summing each deputy's lines of speech made during a committee session,<sup>15</sup> (2) whether a deputy proposes a motion to amend a bill (including motions to substitute the subcommittee report for the original bill), and (3) whether a deputy proposes a motion for consultation with a group or organization on a bill, which most often consists of bringing in guest speakers to a committee hearing.<sup>16</sup>

Institutional equality at the level of the chamber does not vary during the time period covered in our analysis, so our main explanatory variable is the sex ratio of members on the committee measured by the percentage of committee members in attendance that are women. Given our theory, however, we might expect that women need to be a substantial group on a committee in order to ensure that sex barriers to participation have been overcome. Thus, we specify alternative models that control for whether there is a "tilted" ratio in a committee session—that is at least 40% of deputies in attendance are women.<sup>17</sup> To test our hypothesis, we specify an interaction between the sex ratio of the committee (using both the continuous and dichotomous measures) and the sex of the member in the empirical models. We expect that women on the committee will be empowered as the presence of women increases relative to men. These interactions allow us to test whether the composition of the committee impacts men and women differently.

We include several controls in the models to better measure the committee makeup as discussed above. We control for whether the president of the committee is a woman (coded 1 for female committee presidents), and we interact "woman committee president" with "woman committee member" because the literature indicates that men

14 The jurisdiction of the Economics committee covers economics, commerce, industry, the common market and integration (Art.66, p.38).

15 We did not count procedural speech (e.g., introduction of speakers, announcing the order of business for a session, presentation of committee correspondence, vote outcomes). Excluding procedural speech means that our measure of speech is comparable for deputies who hold leadership posts in the committee and deputies who do not.

16 In some cases a deputy proposed more than 1 amendment motion or more than 1 motion for consultation within a single session. However, we utilize a binary dependent variable where 1 indicates that the deputy initiated one or more motions of a particular type during the committee session and 0 indicates that the deputy initiated no motions of that type during the session because proposing motions is rare.

17 Committees differ in the percentage women assigned to the committee (see Table 1), but committee assignments do not capture the variance in committee composition from session to session. This is particularly interesting for the Economics Committee, where overall membership never exceeds this 40% women threshold, but in some sessions 60% members in attendance were women. See Karpowitz et al. (2012) for experimental findings about how gender composition of a 5-person group affects speaking by women.

and women may respond differently to a female leader. We include controls for each deputy's experience on the committee (range 0–3 for each previous year of service on the committee),<sup>18</sup> whether the deputy is the committee president for that session (committee president or president ad hoc coded 1 for each session), and whether the deputy is a member of the governing party (coded 1 for PLN deputies). Because committee policy jurisdiction may have an effect on participation we include a control for the committees (Social Issues committee coded 1). (see Table 2 for summary statistics).

**Table 2: Variable Description and Summary Statistics**

Variable Description	Min	Max	Mean	Std. Dev.
<b>Woman Committee Member</b> Coded 1 if the deputy is a woman	0	1	0.557	0.497
<b>Woman Committee President</b> Coded 1 if the committee president of the session is a woman	0	1	0.724	0.447
<b>Percent Women</b> The percentage of women committee members in attendance at each session	13	100	56.392	26.519
<b>&gt;40% Women</b> Coded 1 if at least 40% of the deputies in attendance are women	0	1	0.604	0.489
<b>Committee Experience</b> Coded 0 for no prior experience on the committee, 1 for one year of experience, etc.	0	3	0.555	0.727
<b>Committee President</b> Coded 1 if the deputy is the committee president (or ad hoc) for the session	0	1	0.112	0.315
<b>Governing Party</b> Coded 1 for PLN, 0 for all other parties	0	1	0.415	0.493
<b>Social Issues Committee</b> Coded 1 if the deputy is assigned to the Social Issues committee	0	1	0.504	0.5
<b>Amount of Speech</b> The sum of each deputy's lines of speech made during a committee session	0	807	13.634	36.457
<b>Amendment Motions</b> Coded 1 if the deputy initiated one or more amendment motions in a session	0	1	0.031	0.172
<b>Consultation Motions</b> Coded 1 if the deputy initiated one or more consultation motions in a session	0	1	0.051	0.221

18 One deputy had served previously in the Assembly, and he had served on the same committee in the past, so that deputy is coded 3 for committee experience.

**Methods.** Given the structure of our data, we use multi-level models with random intercepts to test our hypotheses. Multi-level models allow us to nest multiple observations taken over time within each individual deputy (time nested in individuals). This modeling strategy explicitly takes into account the hierarchical structure of the data and allows the regression parameters to vary across level-2 units, rather than holding these parameters fixed. Alternative strategies that ignore the multilevel structure of the data, such as clustering the data or using fixed-effects models, could lead to incorrect standard errors and increase Type I errors—that is, variables appear to have a significant effect when they do not (Steenbergen and Jones 2002).

The deputy-committee session is our level-1 unit of analysis, and the deputy is the level-2 unit. Treating each deputy in a committee session as a unique observation would be inappropriate given that a particular deputy's behavior is conditioned on variables relevant to that deputy (e.g. personality, education, occupation, province from which they were elected). A pooled model would assume that each observation is independently identically distributed when we know that it is not. Our level-1 unit of analysis, the committee session, provides variation in the percentage of women in attendance during any given committee hearing, and also variation in the substantive topic discussed during each session.<sup>19</sup> Using the committee session as the level-1 unit of analysis allows us to better capture the variation in individual-level participation and examine how that participation changes under various conditions in committee X on day Y while simultaneously controlling for deputy-level (level-2)  $Participation_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}(\% Female_{ij}) + \beta_{2j}(Female_{ij}) + \beta_{3j}(\% Female * Female_{ij}) + \beta_{4j}(Female President_{ij}) + \beta_{5j}(Female President * Female_{ij}) + \beta_{6j}(Committee Experience_{ij}) + \beta_{7j}(Committee President_{ij}) + \beta_{8j}(Governing Party_{ij}) + \beta_{9j}(Social Committee_{ij}) + \epsilon_{ij}$

**Level-2 equation:**  $\beta_{0j} = \gamma_{00} + \delta_{0j}$

where a session-level observation or a level-1 unit  $i$  ( $i = 1, \dots, 11$ ) is nested within the individual legislator or level-2 unit  $j$  ( $j = 1, \dots, j$ ). Thus, the variables subscripted with  $ij$  are the level-1 predictors of the dependent variable and  $\epsilon_{ij}$  is the level-1 disturbance term. The  $\gamma$ -parameter denotes the fixed level-2 parameter intercept and the  $\delta$ -parameter is the level-2 disturbance term. Substituting the level-2 equation into the level-1 equation creates the fully specified multi-level model. Note that there are two (or more) levels of intercepts, as well as disturbance terms, in multilevel models. Thus, while the level-2 intercept is fixed, the level-1 intercept varies across level-2 units. As the level-2 equation above shows, the level-1 intercept ( $\beta_{0j}$ ) is composed of the fixed level-2 intercept ( $\gamma_{00}$ ) and a random component ( $\delta_{0j}$ ). We do not detail the full model equations for all analyses, as the subsequent analyses follow this general structure.

As explained above, we have three dependent variables. To study speech in committee sessions we use a zero-inflated multi-level negative binomial regression analysis because our dependent variable is a count of the total number of lines of speech made by a deputy

19 Future work should explore whether the topic of the bill under discussion, the sex or party affiliation of the bill sponsor, or number of bill co-sponsors impact participation. We thank Harvey Tucker for these suggestions.

in a given committee session.<sup>20</sup> For analysis of proposals of motions to amend a bill, and proposals of motions to bring in consultation on a bill we use hierarchical logit modeling because our dependent variable is equal to one if the deputy initiated at least one motion in a session and zero if the deputy initiated no motions.

## 6. Empirical Results

### 6.1. Is there gender equality in amount of speech in committee hearings?

A difference of means test shows that on average women speak more than men (16.92 lines of speech per session compared to 9.53,  $p < 0.000$ , two-tailed, for a difference of means  $t$ -test). Additionally, deputies on the Social Issues committee **speak more** than deputies on the Economics committee (16.92 compared to 10.29,  $t$ -test  $p < 0.000$ ), regardless of gender.

We now turn to multi-level regression analysis to test our hypotheses regarding the impact of the ratio of men to women on participation (see Table 3). Model 1 utilizes a continuous measure of the percentage of women present at a given session of the committee. Model 2 utilizes a dichotomous variable indicating whether the committee session was composed of at least 40% women. The continuous measure of the sex ratio does not have a significant impact on speech (model 1). However, model 2 provides support for our hypothesis, with women participating more in committee discussion when more than 40% of the members in attendance are female. We also find that several of our controls are significant. Deputies with more experience on the committee speak more, deputies from the governing party speak less, and women deputies speak less when a woman is president of the committee. In addition, Model 2 suggests that speech increases for male deputies when a woman is president of the committee for that session (i.e. when female committee president = 1 and female = 0). In future studies it will be important to examine the impact a woman president has on committee participation by male committee members, especially in committees with a stereotypically masculine policy domain. However, we are hesitant to draw strong conclusions from this analysis because for the Economics committee for all cases where the variable “female committee president” equals 1 the same woman was president, so we cannot rule out the possibility that this finding is an artifact of committee relations with that particular woman.<sup>21</sup> The Social Issues committee had a male president for less than 1% of the committee sessions in our dataset, so the finding that male deputies speak more when there is a female committee president may or may not have much substantive meaning for deputies in this committee.

<sup>20</sup> Negative binomial is appropriate because moving from 0 or 1 lines of speech to several is a different accomplishment for a deputy than moving from 100 lines of speech to 110 lines of speech, and a negative binomial count model accounts for this over-dispersion (Long and Freese 2006). The model is zero-inflated because 66% of the observations are equal to zero for this variable. Analysis was conducted in R using the glmmADMB package (<http://glmmadmb.r-forge.r-project.org>) for hierarchical negative binomial models and the arm package (<http://CRAN.R-project.org/package=arm>) for hierarchical logit models.

<sup>21</sup> In contrast, three different women held the Social Issues committee president post from 2011-2013, and several women served as the president ad hoc.

**Table 3: Participation in Committee Debates  
(Hierarchical Negative Binomial Results)**

Parameter	Model 1	Model 2
<i>Fixed Effects</i>		
Woman Com. Member	0.088 (0.319)	0.357 (0.226)
Percent Women	0.005 (0.006)	
Percent Women*Woman	0.009 (0.006)	
>40% Women		0.033 (0.138)
>40% Women*Woman		0.511* (0.225)
Woman Committee President	0.146 (0.091)	0.200** (0.066)
Woman Com. Pres.*Woman	-0.771*** (0.202)	-0.840*** (0.198)
Committee Experience	0.098* (0.043)	0.098* (0.044)
Committee President	0.095 (0.114)	0.103 (0.114)
Governing Party	-0.637*** (0.141)	-0.651*** (0.142)
Social Issues Committee	-0.416 (0.241)	-0.189 (0.198)
Session-level Intercept	3.469*** (0.229)	3.589*** (0.151)
<i>Variance Components</i>		
Deputy-level variance ( $\gamma_{00}$ )	0.089	0.091
Neg. binomial dispersion	1.338	1.332
Zero-inflation	0.653	0.653
-2 x Log Likelihood	14951.92	14955.18
AIC	14977.92	14981.2
N sessions	3394	3394
N deputies	27	27

Note: Dependent variable is total lines of speech. Standard error in parentheses. \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

To better depict the impact on speech of having at least 40% women in attendance at a committee session, along with other aspects of deputy background that affect committee composition, we utilize simulations and predicted probabilities (see Table 4). Estimates suggest that the participation of women is impacted greatly by factors such as the committee gender composition, sex of the committee leader, party affiliation, and the deputy's prior experience on the committee. The best-case scenario for women's participation during a committee session is when a man is the committee president, the deputy has 3 years of experience on the committee and is not a member of the governing party, and the committee is composed of at least 40% women. Under these conditions, women deputies are expected to contribute about 109 lines of speech to committee debate. This amount is about six times greater than the average amount of speech for women deputies (only 17 lines), suggesting that women's participation is significantly increased under this contextual setting. The worst-case scenario for women's participation is when a woman is president of the committee, the deputy has no years of experience on the committee and is a member of the governing party, and there are less than 40% women in attendance. Under these conditions, women deputies are expected to speak only 13 lines during the committee session.

**Table 4: Predicted Amount of Speech for Men and Women**

Institutional Setting				Predicted Lines of Speech	
Sex of Committee President	Years of Committee Experience	Member of Governing Party	More than 40% Women	Women	Men
Man	0	Yes	Yes	42.43	17.81
Woman	0	Yes	Yes	22.37	21.75
Man	0	No	Yes	81.38	34.16
Woman	0	No	Yes	42.90	41.72
Man	1	Yes	Yes	46.78	19.63
Woman	1	Yes	Yes	24.66	23.98
Man	1	No	Yes	89.74	37.67
Woman	1	No	Yes	47.30	46.01
Man	2	Yes	Yes	51.59	21.65
Woman	2	Yes	Yes	27.19	26.45
Man	2	No	Yes	98.95	41.53
Woman	2	No	Yes	52.16	50.73
Man	3	Yes	Yes	56.88	23.88
Woman	3	Yes	Yes	29.99	29.17
Man	3	No	Yes	109.12	45.80
Woman	3	No	Yes	57.51	55.94

Man	0	Yes	No	24.64	17.24
Woman	0	Yes	No	12.99	21.06
Man	0	No	No	47.26	33.07
Woman	0	No	No	24.91	40.39
Man	1	Yes	No	27.17	19.01
Woman	1	Yes	No	14.32	23.22
Man	1	No	No	52.11	36.46
Woman	1	No	No	27.47	44.54
Man	2	Yes	No	29.96	20.96
Woman	2	Yes	No	15.79	25.60
Man	2	No	No	57.46	40.21
Woman	2	No	No	30.29	49.11
Man	3	Yes	No	33.03	23.11
Woman	3	Yes	No	17.41	28.23
Man	3	No	No	63.36	44.34
Woman	3	No	No	33.40	54.16

Note: Probabilities generated from estimates presented in Table 3. Committee president variable is held constant at zero.

Participation by men is not as greatly affected by changing conditions. The best-case scenario for men's participation is when a woman is president of the committee, the deputy has at least 3 years of experience on the committee and is not a member of the governing party, and at least 40% of the committee members in attendance are women. Under these conditions, men deputies are expected to contribute about 56 lines of speech to the committee discussion. Under the worst-case scenario—a deputy with no committee experience who is a member of the governing party, with a man committee president and less than 40% women—men are expected to speak about 17 lines. Given that the difference between the worst and best cases for men is 38.70 lines, compared to 96.13 lines for women, the participation of men appears to be less susceptible to changing settings than is the participation of women.

6.2. Is there gender equality in proposal of motions to amend bills?

In addition to speaking in committee hearings, deputies can propose motions to modify bills.<sup>22</sup> This is fairly rare with an average of just slightly over 3% of deputies proposing at least one motion to amend a bill during any given session. Difference of means tests show that on average women initiate at least one motion to amend a bill more frequently than men (mean for women of 0.042, mean for men of 0.017,  $p < 0.000$ ). Deputies on the Social Issues committee propose at least one motion to

22 Where more than one deputy co-sponsored a motion, all deputies whose names were listed as sponsors of the motion received credit for initiating the motion.



amend a bill more frequently than deputies on the Economics committee (mean for Social Issues of 0.046, mean for Economics of 0.015,  $p < 0.000$ ).

Again, the second step in our analysis is multi-level regression to test our hypotheses regarding the impact on participation of the ratio of men to women (see Table 5). These models include the same variables as our analysis of speech, with the addition of a control for the deputy's average amount of speech as a proxy for a deputy's propensity to participate. The logic is that deputies who do not participate through this basic means of participation (speaking during hearings) will be less likely to participate in more complex ways like proposing motions.

**Table 5: Likelihood of Proposing a Motion to Amend a Bill (Hierarchical Logit Results)**

Parameter	Model 1	Model 2
<i>Fixed Effects</i>		
Woman Com. Member	-0.872 (0.889)	-0.360 (0.747)
Percent Women	-0.024 (0.019)	
Percent Women*Woman	0.022 (0.016)	
>40% Women		-0.143 (0.619)
>40% Women*Woman		0.783 (0.847)
Woman Committee President	0.559 (0.567)	0.255 (0.547)
Woman Com. Pres.*Woman	-0.429 (0.956)	-0.176 (0.926)
Committee Experience	0.162 (0.154)	0.144 (0.155)
Committee President	1.079*** (0.304)	1.041*** (0.301)
Governing Party	-0.119 (0.283)	-0.116 (0.281)
Amount of Speech	0.013*** (0.002)	0.013*** (0.002)
Social Issues Committee	1.579* (0.754)	0.872 (0.508)

Session-level Intercept	-4.189*** (0.639)	-4.803*** (0.421)
<i>Variance Components</i>		
Deputy-level variance	0.094	0.091
-2 x Log Likelihood	808.15	809.36
AIC	832.15	833.36
N sessions	3394	3394
N deputies	27	27

Note: Dependent variable equals one if the deputy initiated at least one amendment motion in a session. Standard error in parentheses. \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

In this analysis we do not find the percentage of women in attendance at a session to be significant for predicting participation. However, since the difference of means test indicated that women are more active than men in amending bills, this may mean that institutional equality in the chamber is sufficient to create a setting conducive to participation by women, and that institutional equality within the committee is not required for women to be active participants.

Regarding motions to amend bills, we find that different controls are important than what we saw with regard to speech. Prior experience on the committee and party affiliation do not affect the propensity to propose a motion. However, deputies who speak more in the committee are also more active in regard to proposing bill amendments, and the committee president is more likely than other committee members to propose bill amendment motions. Both of these findings indicate that it is important that women be fully incorporated into the legislative body if women are to be able to bring their perspectives to policymaking. Women need to be willing and able to speak, and they need to have as much opportunity as their male colleagues to hold leadership positions in order to engage in substantive representation of women or of other groups.

### 6.3. Is there gender equality in proposal of motions for consultation?

Deputies can also propose motions for consultation on a bill. These motions typically are to bring in guest speakers. Deputies on the Social Issues committee, for example, might propose a motion for consultation with the Ministry of Health, the National Insurance Institute, or education interest groups. Deputies on the Economics committee might propose a consultation from the Ministry of Finance, the Ministry of Foreign Trade, banking groups or other business groups. The opportunity to give a group or executive branch agency the ability to articulate its position on a bill is potentially very important for determining which groups in society get their views heard in the policy-making process (see Taylor-Robinson and Ross 2011). Thus it is potentially important for representation of diverse interests that women, now that

they have made numerically large in-roads into Costa Rican politics, make use of their capability to provide groups with this chance at representation.

Difference of means tests show that on average women initiate at least one consultation motion more frequently than men (mean for women of 0.059, mean for men of 0.042,  $p < 0.05$ ). Deputies on the Social Issues committee propose at least one consultation motion more frequently than deputies on the Economics committee (Social Issues mean of 0.069, Economics committee mean of 0.033,  $p < 0.000$ ).

The dependent variable in our multi-level regression is a dummy variable that equals one if the deputy initiated at least one motion for consultation during a given session (see Table 6). As with the analysis of amendment motions, the ratio of women to men present at a committee hearing does not have a significant impact on the propensity to propose a consultation motion. It is noteworthy, however, that the control for committee president is again statistically significant, highlighting the importance of women holding leadership positions.

**Table 6: Likelihood of Proposing a Motion for Consultation (Hierarchical Logit Results)**

Parameter	Model 1	Model 2
<i>Fixed Effects</i>		
Woman Com. Member	0.319 (0.695)	0.188 (0.534)
Percent Women	-0.017 (0.014)	
Percent Women*Woman	-0.006 (0.013)	
>40% Women		-0.309 (0.474)
>40% Women*Woman		-0.309 (0.646)
Woman Committee President	0.010 (0.400)	-0.080 (0.378)
Woman Com. Pres.*Woman	-0.373 (0.661)	-0.413 (0.638)
Committee Experience	0.150 (0.125)	0.141 (0.127)
Committee President	1.160*** (0.265)	1.139*** (0.268)

Governing Party	0.025 (0.285)	0.037 (0.288)
Amount of Speech	0.003 (0.002)	0.002 (0.002)
Social Issues Committee	2.123*** (0.601)	1.591** (0.489)
Session-level Intercept	-3.403*** (0.499)	-3.822*** (0.339)
<i>Variance Components</i>		
Deputy-level variance	0.253	0.267
-2 x Log Likelihood	1277.35	1279.83
AIC	1301.35	1303.83
N sessions	3394	3394
N deputies	27	27

Note: Dependent variable equals one if the deputy initiated at least one consultation motion in a session. Standard error in parentheses. \* $p < 0.05$ , \*\* $p < 0.01$ , \*\*\* $p < 0.001$

## 7. Conclusions

This paper explores whether women are able to be full and equal participants in legislative committees, not with a focus on substantive representation of women's interests, but participation on *any* topic. The Economics and Social Issues committees provide an interesting test because they anchor stereotypically masculine and feminine policy domains, and women have long dominated the membership and leadership of *Sociales*, but are usually a minority and rarely leaders on *Económicos*.

Difference of means tests show that women on these committees in the Costa Rican legislature are more active than men, so clearly women are participating in their committees. However, "institutional equality" within a committee, which we operationalize as women composing a large percentage of committee members in attendance, does not appear to be the driving force behind women's equal participation. With regard to quantity of participation in committee debates, we find that women do participate more when at least 40% of the deputies present at the session are women. However, near gender balance on the committee does not affect propensity to initiate motions to amend bills or to invite consultations. Other aspects of committee composition, which we viewed as controls while we focused on gender composition, also influence participation. Regarding speech, deputies with experience on the committee and deputies from opposition parties are more active, and women are less active in the presence of a woman committee president. Deputies who hold the committee president post are more active in terms of motions to amend a bill or consultation motions. Because institutional equality

for women in committees does not appear to explain equal participation by women, institutional equality in the chamber overall, possibly paired with a societal change in attitudes about the appropriate role of women in politics, may be what is associated with gender equal participation by legislators in committees, though more studies with data over a longer time frame are obviously needed to directly test this.

The “distribution of power,” a gendered aspects of institutions listed by Acker (1992), has opened up in Costa Rica, with many women present in the legislature, on a more equal playing field with men because all deputies lack seniority, and as many women as men hold committee leadership posts. This research suggests that it matters that women be present in the chamber in large numbers. Our findings also indicate that it is important that women have an equal opportunity to be committee presidents because committee presidents are more likely than other committee members to propose bill amendments and motions for consultation. In addition, the gendered nature of Costa Rica’s legislature may be dampened by committee meetings that occur outside of media and public scrutiny and where “hierarchical, authoritative relationships ... and interpersonal dynamics involving coercion and manipulation” (Reingold 2008: 132) are not the norm. Speech in these committee hearings typically indicates a back-and-forth between equals, normally delivered in respectful tones across the sexes and generally across parties.

In sum, this study indicates that more women – in the chamber and above a threshold that Kanter called a “tilted group” in committees – appears to be associated with women being equal participants in debates. But it is also important that women be leaders when we operationalize committee participation in forms other than speechmaking. Getting women into the legislature is a necessary first step, but having more than a token woman on stereotypically masculine policy domain committees, and having women in leadership posts, can also affect participation.

Speech in committee debates, as well as both types of motion activity, can have an important impact on representation. Future research should explore if committee speeches or motions by women and men differ in content (e.g., different concerns about bills, or whose opinion should be heard by the committee). It appears that women will be more likely to get to engage in substantive representation – of women or of other groups’ interests – if they hold leadership posts, and if women work in a legislative chamber that on many dimensions reflects institutional gender equality.

## Bibliography

- Acker, Joan (1992). “From Sex Roles to Gendered Institutions”. *Contemporary Sociology* 21(5): 565-569.
- Alemán, Eduardo (2006). “Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures”. *Latin American Politics and Society* 48(3): 125-155.
- Aparicio, Javier and Joy Langston (2009). “Committee Leadership Selection without Seniority: The Mexican Case”. Working Paper, CIDE.
- Arias Ramirez, B. (2008). “Estudio Comparativo de Normativa Parlamentaria”. *Estado de la Nación: Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. www.estadonacion.or.cr
- Barnes, Tiffany D. (2014). “Women’s Representation and Legislative Committee Appointments: The Case of the Argentine Provinces”. *The Kellogg Institute for International Studies Working Paper Series*. Working Paper #397, March 2014. <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/397.pdf>
- Beckwith, Karen (2005). “A common language of gender?” *Politics & Gender* 1: 128-137.
- Bicquelet, Aude, Albert Weale and Judith Bara (2012). “In a Different Parliamentary Voice?” *Politics & Gender* 8(1): 83-121.
- Bratton, Kathleen A. (2005). “Critical Mass Theory Revisited: The Behavior and Success of Token Women in State Legislatures”. *Politics & Gender* 1: 97-125.
- Broughton, Sharon and Sonia Palmieri (1999). “Gendered Contributions to Parliamentary Debates: The Case of Euthanasia”. *Australian Journal of Political Science* 34(1): 29-45.
- Calvo, Ernesto. forthcoming. *Legislator Success in Fragmented Congresses: Plurality Cartels, Minority Presidents, and Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cammissa, Anne Marie and Beth Reingold (2004). “Women in State Legislatures and State Legislative Research: Beyond Sameness and Difference”. *State Politics & Policy Quarterly*, 4(2): 181-210.
- Carey, John M. (1997). “Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica”. In Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (eds.) *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press, pp. 199-224.
- Catalano, Ana (2009). “Women Acting for Women? An Analysis of Gender and Debate Participation in the British House of Commons 2005-2007”. *Politics & Gender* 5(1): 79-98.
- 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 and 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.
- Darcey, R. (1996). “Women in the State Legislative Power Structure: Committee

- Chairs". *Social Science Quarterly* 77: 888-898.
- Devlin, Claire and Robert Elgie (2008). "The Effect of Increased Women's Representation in Parliament: The Case of Rwanda". *Parliamentary Affairs* 61(2): 237-254.
- Diamond, Irene (1977). *Sex Roles in the State House*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dolan, Kathleen and Lynne E. Ford (1997). "Change and Continuity among Women State Legislators: Evidence from Three Decades". *Political Research Quarterly* 50(1): 137-151.
- Duerst-Lahti, Georgia (2002). "Knowing Congress as a Gendered Institution". In Cindy Simon Rosenthal (ed.) *Women Transforming Congress* (Vol. 4). University of Oklahoma Press, pp. 20-49.
- Frisch, Scott A. and Sean Q. Kelly (2003). "A Place at the Table: Women's Committee Requests and Women's Committee Assignments in the U.S. House". *Women & Politics* 25(3): 1-26.
- Friedman, Sally (1996). "House Committee Assignments of Women and Minority Newcomers, 1965-1994". *Legislative Studies Quarterly* 21(1): 73-81.
- Furlong, Marlea and Kimberly Riggs (1996). "Women's Participation in National-Level Politics and Government: The Case of Costa Rica." *Women's Studies International Forum* 19(6): 633-643.
- Gutiérrez Saxe, M. and F. Straface (eds.) (2008). *¿Democracia Estable Alcanza? Analisis de la Gobernabilidad en Costa Rica*. Inter-American Development Bank and Estado de la Nación: Publicaciones Especiales Sobre el Desarrollo.
- Hall, Rick L. (1996). *Participation in Congress*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Heath, Roseanna, Leslie Schwindt-Bayer and 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.
- Kanter, Rosabeth M. (1977). "Some Effects of Proportions on Group Life: Skewed Sex Ratios and Responses to Token Women". *American Journal of Sociology* 82(5): 965-991.
- Karpowitz, Christopher F., Tali Mendelberg and Lee Shaker (2012). "Gender Inequality in Deliberative Participation". *American Political Science Review* 103(3): 533-547.
- Kathlene, Lyn (1994). "Power and Influence in State Legislative Policymaking: The Interaction of Gender and Position in Committee Hearing Debates." *American Political Science Review* 88(3): 560-576.
- Kenney, Sally J. (1996). "New Research on Gendered Political Institutions". *Political Research Quarterly* 49: 445-466.
- Long, J. Scott, and Jeremy Freese. 2006. *Regression models for categorical dependent variables using Stata*. College Station, TX: Stata Press.
- Murray, Rainbow (2010a). "Second Among Unequals? A Study of Whether France's 'Quota Women' are Up to the Job". *Politics & Gender* 6(1): 93-118.
- Murray, Rainbow (2010b). "Linear Trajectories or Vicious Circles? The Causes and

- Consequences of Gendered Career Paths in the National Assembly". *Modern and Contemporary France* 18(4): 445-459.
- Pearson, Kathryn and Logan Dancy (2011). "Elevating Women's Voice in Congress: Speech Participation in the House of Representatives". *Political Research Quarterly* 64(4): 910-923.
- Pearson, Kathryn and Logan Dancy (2012). "Speaking for the Underrepresented in the House of Representatives: Voicing Women's Interests in a Partisan Era". *Politics & Gender* 7(4): 493-519.
- Piscopo, Jennifer M. (2011). "Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates". *Parliamentary Affairs* 64(3): 338-372.
- Reingold, Beth (2008). "Women as Officeholders: Linking Descriptive and Substantive Representation." In Christina Wolbrecht, Karen Beckwith and Lisa Baldez (eds.) *Political Women and American Democracy*. New York: Cambridge University Press, pp. 128-147.
- Rosenthal, Cindy Simon (1997). "A View of Their Own: Women's Committee Leadership Styles and State Legislatures". *Policy Studies Journal* 25: 585-600.
- Rosenthal, Cindy Simon (2005). "Women Leading Legislatures: Getting There and Getting Things Done." In Sue Thomas and Clyde Wilcox (eds.) *Women and Elective Office: Past, Present, and Future*, 2<sup>nd</sup> ed. New York: Oxford University Press, pp. 197-212.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2005). "The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office". *Electoral Studies* 24(2): 227-44.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2006). "Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators". *American Journal of Political Science* 50(3): 570-85.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Steenbergen, Marco R. and Bradford S. Jones (2002). "Modeling Multilevel Data Structures". *American Journal of Political Science* 46(1): 218-37.
- Swers, Michele L. (2001). "Research on Women in Legislature: What Have We Learned, Where Are We Going?" *Women & Politics* 23(1-2): 167-85.
- Swers, Michele L. (2002). *The difference women make: The policy impact of women in Congress*. Chicago: University of Chicago Press.
- Swers, Michele L. (2014). "Unpacking Women's Issues: Gender and Policymaking on Health Care, Education, and Women's Health in the U.S. Senate." In Maria C. Escobar-Lemmon and Michelle M. Taylor-Robinson (eds.) *Representation: The Case of Women*. New York: Oxford University Press, pp. 158-182.
- Taylor-Robinson, Michelle M. and Roseanna M. Heath (2003). "Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than Their Male Colleagues: A Critical Case Test". *Women & Politics* 24(4): 77-101.
- Taylor-Robinson, Michelle M. and Ashley Ross (2011). "Can Formal Rules of Order be Used as an Accurate Proxy for Behavior Internal to a Legislature? Evidence from Costa Rica". *Journal of Legislative Studies* 17(4): 479-500.
- Thomas, Sue (1994). *How Women Legislate*. New York: Oxford University Press.



- Towns, Ann (2003). "Understanding the Effects of Larger Ratios of Women in National Legislature: Proportions and Gender Differentiation in Sweden and Norway". *Women & Politics* 25(1/2): 1-29.
- Walsh, Denise (2012). "Party Centralization and Debate Conditions in South Africa." In Susan Franceschet, Mona Lena Krook and Jennifer M. Piscopo (eds.) *The Impact of Quota Laws*. New York: Oxford University Press, pp. 119-135.
- Zetterberg, Pär (2008). "The downside of gender quotas? Institutional constraints on women in Mexican state legislatures". *Parliamentary Affairs* 61(3): 442-460.

## WOMEN'S REPRESENTATION AND LEGISLATIVE COMMITTEE APPOINTMENTS: THE CASE OF THE ARGENTINE PROVINCES\*

*Representación de las mujeres y designaciones a comisiones legislativas: El caso de las provincias argentinas*

Tiffany D. Barnes\*\*

**Abstract.** Over the last two decades a large number of countries worldwide have adopted a gender quota to increase women's political representation in the legislature. While quotas are designed to improve women's representation in legislative positions, it is unclear if electing more women to legislative office is sufficient to accomplish institutional incorporation. Once women are elected to office, are they being incorporated into the legislative body and gaining their own political power, or are they being marginalized? Using an original data set that tracks committee appointments in the twenty-two Argentine legislative chambers over an eighteen-year period (from 1992-2009), I evaluate the extent to which women have access to powerful committee appointments—beyond traditional women's domains committees—and how women's access to committee appointments changes over time. I hypothesize that while women may initially be sidelined, as they gain more experience in the legislature they may overcome institutional barriers and develop institutional knowledge that will better equip them to work within the system to gain access to valuable committee appointments.

**Keywords.** Argentina, provincial legislatures, women, committees

**Resumen.** Durante las últimas dos décadas un gran número de países en todo el mundo ha adoptado cuotas de género para aumentar la representación política de las mujeres en las legislaturas. Mientras que las cuotas son diseñadas para mejorar la representación femenina en puestos legislativos, no está claro si el acceso de más mujeres a cargos electivos es suficiente para lograr su incorporación institucional. Una vez que las mujeres son electas al cargo, ¿se incorporan al cuerpo legislativo y ganan poder político propio, o quedan marginadas? Utilizando un conjunto original de datos que mapea los nombramientos a las comisiones en las 22 legislaturas provinciales argentinas durante un período de 18 años (1992-2009), evalúo el grado en que las mujeres han tenido acceso a las comisiones poderosas—más allá de las comisiones tradicionalmente vistas como dominio de las mujeres— y cómo el acceso de las mujeres a designaciones a las comisiones cambia a lo largo del tiempo. Manejo la hipótesis de que mientras que es posible que las mujeres inicialmente sean marginadas, en la medida que adquieran más experiencia en la legislatura podrían superar las barreras institucionales y desarrollar un conocimiento institucional que las prepara mejor para trabajar dentro del sistema para acceder a nombramientos a comisiones consideradas valiosas.

**Palabras clave.** Argentina, legislaturas provinciales, mujeres, comisiones

\*\* PhD in Political Science; Assistant Professor, University of Kentucky; tiffanydbarnes@uky.edu

## 1. Introduction

In the past three decades, governments around the world have taken measures to increase women's numeric representation in legislative bodies. Of particular interest, over a hundred countries worldwide have adopted some form of gender quota to increase women's access to legislative influence. Quotas are designed to increase women's numeric representation, yet it is unclear if electing more women to legislative office is sufficient to accomplish institutional incorporation. In particular, extant research indicates that women are not attaining influential political appointments such as powerful committee posts at the same rate as their male counterparts (Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2005; Schwindt-Bayer 2010). Once women are elected to office, are they being incorporated into the legislative power structure and achieving influence, or are they being marginalized?

I argue that, as newcomers, women entering into male-dominated legislative arenas may face structural barriers that limit their access to valuable resources, such as powerful committee appointments, within the legislatures. But as women gain more experience in the legislatures, they may overcome these barriers and develop institutional knowledge that will better equip them to work within the system to gain access to these resources. Thus, I hypothesize that increases in numeric representation may initially result in a marginalization of female legislators, but over time women's access to powerful appointments will increase. To evaluate this hypothesis I examine women's appointments to prestigious committee appointments in twenty-two subnational Argentine legislative chambers from 1992 to 2009.

In doing so, my research makes three contributions to the literature on women's legislative appointments. First, it moves beyond previous research that considers women's access to legislative appointments and how they change, based on the composition of the legislature, to develop theoretical expectations for how women's access to valuable legislative appointments change over time, as numeric representation becomes more institutionalized in the legislature. Second, I test my hypotheses using an original subnational data set that allows me to examine legislative committee appointments over a large number of chambers and a long period of time. Finally, I provide strong empirical support for my theoretical expectations, which have important implications for understanding how women's access to legislative committee appointments changes as women learn to navigate the legislative arena.

## 2. Women and legislative committee appointments

Over the last few decades, women have gained access to legislatures across the globe in record proportions (IPU 2012). Still, the question remains: once women are in office, are they fully incorporated into the decision-making process, or are they excluded from important positions of power? Some research addressing this question finds evidence that women are less likely than men to receive powerful committee appointments, but other studies find evidence to suggest that women are not disadvantaged in their committee appointments.

Research that finds evidence of gender differences in committee assignments often shows that women are less likely to receive powerful committee posts ("powerful committees" vary depending on the context but often include economy, finance, or agriculture) and more likely to receive appointments to "social issue" committees or committees with stereotypically feminine issue domains (e.g., culture, education, health care, human rights, and family and youth) (Heath, Schwindt-Bayer and Taylor-Robinson 2005; Kerevel and Atkeson 2013; Schwindt-Bayer 2010; Thomas 1994; Towns 2003). These results lead some scholars to conclude that women are being marginalized in the legislatures and do not have the same opportunities as men to sit on powerful committees (Heath, Schwindt-Bayer and Taylor-Robinson 2005). Nonetheless, studies that look at legislators' preferences in congruence with their committee appointments find that differences in committee assignments often reflect women's preferences or a combination of preferences and discrimination. For example, studies from the United States Congress and Danish local councils find that gender differences in committee assignments are consistent with legislators' preferences and are unlikely to be a product of discrimination (Bækgaard and Kjaer 2012; Thomas 1994). In the case of Latin America, Schwindt-Bayer (2010) determines that women's overrepresentation on social issue committees is consistent with legislators' preferences, yet women's underrepresentation on powerful committees and more stereotypically masculine domain areas is not consistent with legislators' preferences and thus can be attributed to discrimination.

Still, gender differences in committee assignments are not universal. Research from Great Britain, Mexico, Scotland, Sweden, and Wales does not find systematic gender differences in committee assignments (Brown et al. 2002; Kerevel and Atkeson 2013; O'Brien 2012). For example, in the case of select committees in the British House of Commons, O'Brien (2012) finds that women and men have the same likelihood of obtaining select committee appointments.<sup>1</sup> Moreover, she demonstrates that women may actually be *advantaged* in intraparty elections for select committee chair appointments. Similarly in the Mexican Chamber of Deputies, Kerevel and Atkeson (2013) show that women are less likely to be appointed to economic committees but are not less likely to be appointed to other powerful committees or to hold committee chair positions. Also, in the case of Costa Rica, Funk, Morales and Taylor-Robinson (2014) report that women and men hold an equal number of committee chair positions.

Extant research has made significant contributions to our understanding of women's ability to gain access to powerful committee appointments. Several questions remain unexplored, however. In particular, few studies make cross-chamber comparisons, comparisons over a significant duration of time, or direct comparisons from before and after the adoption of gender quotas.<sup>2</sup> These limitations make it difficult to understand how factors such as the adoption of quotas or changes in numeric representation influence women's appointments and how this changes over time. I have designed my research to address directly the influence of these factors.

<sup>1</sup> Select committees are special oversight committees in the UK Parliament (see O'Brien 2012).

<sup>2</sup> But see Heath, Schwindt-Bayer and Taylor-Robinson (2005), Schwindt-Bayer (2010), and Kerevel and Atkeson (2013) for examples of studies that compare appointments from before and after quota adoption.

### 3. Gender quotas, numeric representation, and access to powerful appointments

A large body of research demonstrates that the implementation of quotas is a fast-track method for increasing numeric representation (Jones 2009; Schwindt-Bayer 2009; Thames and Williams 2013). Despite providing women access to the legislative arena, the adoption of gender quotas (Schwindt-Bayer 2010) and increases in numeric representation (Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson 2005) have often resulted in the marginalization of women within the legislative chamber. Indeed, research has articulated a number of reasons why the adoption of gender quotas and sharp increases in numeric representation may result in limited access to valuable legislative appointments among female legislators. Nonetheless, there is also reason to believe that women's access to powerful appointments in the legislature may improve overtime (Beckwith 2007; Grey 2006). Drawing on previous research, I articulate why women may have less influence in the legislature when they are newcomers. Then, I develop an explanation for why women's access to powerful positions may increase over time, as numeric representation becomes institutionalized in the legislative chamber.

I use interviews with female legislators from the Argentine provinces to illustrate the ideas developed in this section. The interviews were conducted during fieldwork in Argentina in June and July 2013. During this time I traveled to Mendoza, Entre Ríos, Salta, and the Federal District. I conducted 27 interviews with female legislators and other elite political observers. The interviews are out of sample interviews because they took place after the period analyzed here. I used snowball sampling to obtain interviews. It is possible, or even likely, that other legislators not interviewed have different perceptions and experiences than those expressed here. Regardless, this is not problematic for my theory or analysis because the interviews are not used to develop theory or to test hypotheses. Instead the interviews are used to exemplify the ideas advanced in this section.

#### 3.1. Women as newcomers: limited access to powerful appointments

For multiple reasons, the implementation of gender quotas combined with sizable increases in numeric representation could result in marginalization of female representatives or backlash from male legislators, both of which may ultimately limit women's influence and access to powerful appointments in office (Franceschet and Piscopo 2008, Schwindt-Bayer 2010). One reason for this concern is that quotas reserve positions for women on the electoral ballot or in the legislative chamber, and as a result male legislators (the traditionally dominant group) may feel threatened by the newcomers, fearing that female legislators will demand and occupy scarce resources. This point is illustrated by a female deputy's observation that men occupy the majority of powerful positions in the Salta Chamber of Deputies. She notes that among men "there may be a fear that they will lose their positions, because for women to gain these positions, men have to lose them."<sup>3</sup> Male legislators may there-

<sup>3</sup> Interview with Front for Victory (Frente para la Victoria, FpV) legislator, Salta, July 10, 2013.

fore respond by bypassing women for powerful political appointments in an effort to preserve power for themselves (Bauer and Britton 2006; Beckwith 2007; Zetterberg 2008). Schwindt-Bayer (2010) finds some support for this phenomenon. In the case of the Argentine National Congress, for example, she finds that women's access to powerful committee appointments declined after the adoption of gender quotas.<sup>4</sup>

In addition to backlash from male legislators, women may face other structural barriers that initially limit their access to valuable political appointments. A second reason women may not receive appointments to powerful committees is that, as newcomers, female legislators may have less experience in these policy or "thematic" areas and therefore may not be chosen for and/or may not choose to pursue appointments on these committees. For example, when describing the first legislative session after the implementation of gender quotas in Entre Ríos, a female deputy observes that female legislators from Entre Ríos are practically absent from the budget committee. From her point of view, however, this is not because men are excluding them from positions of power; rather, she suggests that women do not pursue these positions. She explains, "in general, women in the chamber are not involved in issue areas dealing with numbers. We do not approach these issues, and men do. Maybe it is also because this is the first time we were ever elected. This is the first time we have studied the provincial budget. It is probably one of the toughest themes to study. That is why women are not associated with the numeric themes."<sup>5</sup> If her reasoning is correct, when women are new to the legislative system they may be underrepresented in powerful committees such as the budget committee, but as they develop policy expertise in these thematic areas they may feel more confident about pursuing appointments and serving on powerful committees that require more technical knowledge.

A third, related reason why women may not initially receive valuable appointments is that when gender quotas are first adopted, women, like any group of newcomers (see, for example, Fenno 1997) may lack the practical and political skills (such as familiarity with formal legislative rules and more subtle norms) necessary to successfully navigate the legislative arena, which is essential for obtaining valuable committee appointments (Franceschet and Krook 2008). Gender quotas typically lead to a sudden increase in the number of women in office. It is likely that the majority of these women do not initially have the legislative experience required to accomplish their goals and maneuver within the legislative arena. As a result, they may not be assigned to powerful committee appointments and instead may be relegated to committees focused on traditional women's issues or social issues. In the first session after the adoption of gender quotas in Entre Ríos, a female deputy provided the following account: "There are women who are legislators for the first

<sup>4</sup> These same findings do not hold in the case of Costa Rica (Schwindt-Bayer 2010). If quotas do not result in a sizable increase in women's representation, it is unlikely that they will result in significant backlash. For example, in the case of Mexico, quota adoption only resulted in a 7 percent increase in numeric representation, and Kerevel and Atkeson (2013) find little evidence of marginalization.

<sup>5</sup> Interview with FpV deputy, Entre Ríos, July 16, 2013. Translation here and throughout the paper is the author's.

time. Meanwhile, there are men who have been deputies or senators before. They have been trained. They know what they have to do to achieve their goals... We [women] are still learning, we do not know yet, it is all a practice.”<sup>6</sup> To achieve goals such as obtaining powerful committee appointments, women must first learn how to operate within the rules and norms of legislature.

Fourth, women who do want to serve on more powerful and/or stereotypically masculine committees may be less inclined than men to ask for the committee appointments they want. Females are typically socialized from a young age to be communal, nurturing, and “other-oriented,” focusing not on their own needs but on the needs of others (Eagly 1995, 1987). Males, by contrast, are taught to be assertive, dominant, decisive, ambitious, and “self-oriented” (Eagly 1987; Heilman 1995). While men are taught to negotiate, women are taught “nice girls don’t ask” (Babcock and Laschever 2007, 68). Business and academia are rich with anecdotes of women avoiding negotiation and not asking for what they want (e.g., Babcock and Laschever 2007); and there is no doubt that gender roles also influence women’s ability to obtain desirable positions in the legislature. In the Federal District, a female deputy describes an environment in which men are more willing to speak up and demand the committee appointments they desire and women are more timid and hesitant to make demands.<sup>7</sup> If women are not speaking up and asking for the appointments they want or think they deserve, it is easy for the dominant group to hoard valuable committee appointments while shunting women onto social issues committees.

Taken together, this discussion illustrates a number of reasons why women, as newcomers, may not receive valuable appointments within the legislature. This is important because it suggests that women do not have the same opportunities as men to influence policy decisions that are made in powerful committees. But, as I discuss in the following section, over time female legislators may learn to navigate the legislative process and overcome some structural barriers, thus facilitating access to more powerful appointments.

### 3.2. Increased access to powerful appointments

The adoption of gender quotas and steep increases in numeric representation may trigger the initial marginalization of women in the legislature; nevertheless, there is reason to believe this may change over time (Beckwith 2007; Grey 2006). As numeric representation becomes entrenched in the legislature and women establish their position in the chamber, they may make lasting gains for a number of reasons.

First, by increasing women’s presence in the legislature, over time gender quotas may cause perceptions and stereotypes about women’s role in politics to change. Formal rules, such as gender quotas, are not sufficient to change attitudes towards female politicians, but as Kittilson (2005, 643–44) explains, “formal rules and informal cultural norms mutually reinforce each other. In this way, gender quota policies can act as mechanisms for bringing women immediate gains in parliamen-

<sup>6</sup> Interview with FpV deputy, Entre Ríos, July 16, 2013.

<sup>7</sup> Interview with Federal District deputy from a small third party, July 16, 2013.

tary seats, and can also reshape attitudes, values, and ideas towards women’s roles in politics.” When people see women in politics, their ideas about women’s role in society may begin to change, and they may view women as more capable political leaders. As such, even where the adoption of gender quotas results in immediate male backlash, over time it may result in changes in attitudes towards women’s representation. When reflecting on how the chamber has changed since the adoption of gender quotas in Mendoza, a female deputy explains, “Little by little, we have been winning [men’s respect...]. There are very small and subtle changes [...]. Women have also noticed it in the kind of work they do. Now, they combine gender work with the other more technical profile, such as social, financial, cultural, or legal.”<sup>8</sup> Her comments illustrate that as people’s attitudes towards women’s role in politics change, women have more opportunities to legislate over a broader number of themes. While increasing numeric representation is not sufficient to change everyone’s attitude, increases in numeric representation combined with other changes, some of which I discuss below, may result in more political power among female legislators.

Second, as women gain more experience in the legislature, they will overcome institutional barriers and develop technical and institutional knowledge that will better equip them to work within the legislature to accomplish their goals. Advances in women’s ability to navigate the legislature should not be limited to women with legislative experience. Rather, senior female legislators are likely to mentor newcomers and teach them how work within the system to accomplish their goals. As such, information about overcoming institutional barriers may be transmitted to new cohorts of women. Indeed, extant research on female leadership indicates that women are more likely than men to mentor and support junior colleagues (Eagly, Johannesen-Schmidt, and van Engen 2003). For example, a female senator from Mendoza explains, “I believe that you need to understand the dynamics and get to know the practical rules of a place. When I started, it was the other women who taught me and guided me... I had been a deputy, and not a senator. It is a different dynamic, even though I know the rules, it has a different rhythm, a different way of interacting with the opposition.”<sup>9</sup> Guidance from her female colleagues was important for teaching her the rules of the game, which allowed her to work within the system to accomplish her goals. As numeric representation becomes institutionalized via gender quotas and significant proportions of women serve in the legislature for multiple sessions, women will be better equipped to transfer institutional knowledge from one cohort of female legislators to the next.

Third, as numeric representation becomes institutionalized, women may begin to feel more confident about negotiating for and pursuing the legislative appointments that they want. Women in numerous interviews attest that being a numeric minority makes it more difficult to speak up and ask for what that want, but having other female colleagues can provide encouragement and confidence to overcome these barriers. A Mendoza deputy summarizes it nicely: “I think that the quota law

<sup>8</sup> Interview with Radical Civic Union (Unión Cívica Radical, UCR) deputy, Mendoza, June 26, 2013.

<sup>9</sup> Interview with UCR senator, Mendoza, June 27, 2013.



has permitted women to participate more, to get more support, and to look at the one next to you who feels insecure and make them feel encouraged. We don't feel alone."<sup>10</sup>

As a result of these factors, though women may initially be sidelined, as they gain more experience in the legislature they may overcome institutional barriers and develop institutional knowledge that will better equip them to work within the system to gain access to desirable committee appointments. In other words, although gender quotas accompanied by a sharp increase in numeric representation may initially increase the marginalization of women, with time they will empower women. While it is beyond the scope of this paper to distinguish among the different factors that influence women's committee appointments, all of the factors discussed above suggest that we should observe the same relationship between the duration of time since gender quota adoption and women's committee appointments. Accordingly, I test the following two hypotheses.

*Marginalization Hypothesis:* Conditional on women being newcomers to the legislative chamber, as the percentage of women in the legislative chamber increases, women will be more likely to be appointed to women- and family-oriented issues committees and social issues committees and less likely to be appointed to power and/or economic and trade committees.

*Political Empowerment Hypothesis:* Conditional on women holding a significant proportion of seats in the legislature, as the duration of time increases since the adoption of gender quotas, women will be less likely to be appointed to women- and family-oriented issues committees and social issues committees and more likely to be appointed to power and/or economic and trade committees.

#### 4. The Argentine case

Gender quotas are still a relatively new political institution, so there are limited opportunities to examine a large number of legislatures over a significant duration to assess if and how women's experience in the legislature changes over time after the initial adoption of quotas. To address this challenge, I turn to the Argentina at the subnational level where gender quotas have been in place since the early 1990s. Argentina is a federalist country with twenty-three provinces and an independent Federal District (henceforth referred to as a province). Eight of the provinces have bicameral legislatures while 16 are unicameral, for a total of 32 chambers. Focusing on the Argentine provinces allows me to look across a large number of chambers for a long period of time.

In 1991, the Argentine National Congress adopted the world's first national gender quota law (Jones 1996; Edit and Giacobone 2001; Lubertino 1992). Following this, many of the provincial legislators began adopting quotas of their own (Archenti and Tula 2008; Barnes 2013; Jones 1998; Marx, Borner and Caminotti 2007). Between 1992 and 2000 all but a two provinces (Entre Ríos and Jujuy) in

<sup>10</sup> Interview with UCR deputy, Mendoza, June 26, 2013.

Argentina adopted a quota. (Table 1 lists the legislative chambers and years included in my analysis.) My analysis uses data from twenty-two Argentine provincial chambers. For most chambers, observations range from 1992, the year before gender quota adoption began to diffuse across the Argentine provinces, to 2009. The long temporal domain (up to eighteen years) allows me to examine how time since quota adoption influences women's appointments to legislative committees across a large number of chambers.

I included committee data for each province where I was able to reliably obtain committee appointments for multiple years. Most of the information about committee appointments in the provinces for previous years is not available online or in the nation's capital. For this reason, I traveled to 19 provinces in Argentina to collect data. It was not feasible for me to travel to all provincial legislatures, thus with the exception of two bicameral legislatures (i.e., Entre Ríos and Corrientes) and two provinces in Patagonia (Chubut and Santa Cruz), I did not include any provinces in my sample that do not have at least thirty legislators in the lower chamber.<sup>11</sup> As detailed in Table 1, I was not able to obtain information for each chamber for the entire period under study. The first year of the analysis is 1992 because prior to the 1992 elections, gender quotas were not used in any of the provinces. This enables me to incorporate information into my analysis about women's committee appointments prior to quota adoption and their appointments after quota adoption. Two of the provinces in my sample, Entre Ríos and Jujuy did not adopt gender quotas until after 2009 (the last year in my sample). This wide variety in the adoption of quotas (i.e., some provinces adopted quotas in the early 1990, some adopted quotas much later, and some did not use quotas during my sample) is useful for statically distinguishing between the impact of quota adoptions and women's numeric representation. The long temporal domain is necessary to assess the duration of time necessary for gender quotas to influence women's legislative committee appointments.

In my sample, women rarely occupy a notable proportion of legislative seats prior to the adoption of a gender quota; instead most of the provinces in Argentina had a very small proportion of women in office (lows range from 0 to 10 percent of total representation). Each chamber that adopted a gender quota, however, saw a significant increase in numeric representation over the period of time under analysis (resulting in close to 40 percent of total representation in some cases).

##### 4.1. The committee system in the Argentine provinces

In the Argentine provinces, committee appointments are typically distributed to political parties in proportion to their seat share in the legislature. For the chambers in my sample, with the exceptions of Entre Ríos and Salta, this arrangement is **explicit**

<sup>11</sup> I did not travel to Santa Cruz. I was able to obtain committee appointments for Santa Cruz via email correspondence with the provincial legislature. I included the two additional provinces in Patagonia because small legislatures (those with fewer than 30 members in the lower chamber) are over represented in Patagonia. I did not want to bias my sample by under sampling this region since the other regions are well represented in the sample.

itly stipulated in the chamber rules.<sup>12</sup> In Entre Ríos and Salta, the language is absent from the official rules, but numerous interviews indicate that the chamber norm is to distribute committee appointments proportionally amongst political parties.

**Table 1: Sample selection and descriptive statistics**

District	Years in Sample <sup>1</sup>	Gender Quotas	Year Adopted	Average % Women in Chamber (Range)	# of Standing Committees	# of Seats in Chamber	Average # of Appointments per Member (Range)
Federal District	2002–2009	30%	1996	37 (35–38)	22	60	3.0 (1–8)
Buenos Aires Senators	1992–2009	30%	1995	20 (7–30)	23	46	4.2 (1–10)
Buenos Aires Deputies	1992–2009	30%	1995	22 (7–32)	36	92	3.0 (1–8)
Chaco	1994–2009	30%	1992	29 (13–38)	15	32	3 (1–6)
Chubut	1994–2009	30%	1995	26 (11–33)	8	27	2.0 (1–4)
Córdoba Senators	1992–2001	30%	1994	5 (0–12)	18	67	2.7 (1–17)
Córdoba Deputies	1992–2001	30%	1994	17 (4–26)	16	66	2.8 (1–9)
Córdoba Unicameral	2002–2009	50%	2001	33 (27–34)	16	60	2.1 (1–5)
Corrientes Senators	1992–2009	30%	1992	20 (0 to 38)	11	13	4.2 (1–9)
Corrientes Deputies	1994–2009	30%	1992	25 (4–38)	13	26	2.1 (1–4)
Entre Ríos Deputies	1998–2009	No <sup>2</sup>	–	11 (4–17)	21	28	4.9 (1–13)
Formosa	1996–2009	30%	1995	28 (10–39)	9	30	3.2 (1–7)
Jujuy	1992–2007	No <sup>3</sup>	–	23 (10–27)	11	48	2.7 (1–6)
Mendoza Senators	1998–2008	30%	1992	18 (13–24)	13	38	2.7 (1–6)
Mendoza Deputies	1992–2009	30%	1992	17 (4–24)	13	50	2.6 (1–6)
Misiones	1994–2009	30%	1993	28 (25–30)	12	40	2.3 (1–4)
Río Negro	1996–2009	50%	2002	27 (22–37)	5	46	1.4 (1–5)
Salta Senators	2000–2009	No	–	11 (9–13)	11	23	2.3 (1–6)
Salta Deputies	2000–2007	30%	1994	18 (10–27)	18	60	3.6 (1–8)
Santa Cruz	1992–2009	30%	1992	18 (10–27)	10	28	2.3 (1–6)

<sup>12</sup> Seats are not distributed proportionally in the Córdoba Unicameral Chamber or former Córdoba Lower House. The chamber rules reserve five seats for the majority party, two for the largest minority, and one for the remaining minority parties.

Santa Fe Senators	1992–2009	No	–	4 (0–11)	16	19	4.1 (1–9)
Santa Fe Deputies	2000–2009	33%	1992	30 (28–36)	13	50	2.7 (1–6)
Tucumán	1992–2009	30%	1994	18 (8–27)	22	49	3.0 (1–7)

Notes: The data were collected on a biennial basis. Entre Ríos adopted a gender quota of 25 percent in 2011. Jujuy adopted a gender quota of 30 percent in 2010. Río Negro adopted their first quota law of 30% in 1993. In 2002 the quota was increased to 50%. Chubut did not adopt a quota for the province; decree 137/95 mandates compliance with national gender quota law.

At the beginning of the legislative session, each political party holds a meeting in which members from that party decide who will occupy each committee appointment allocated to the party. In the party meeting, each member has the opportunity to state his or her committee preferences, and then members of the party discuss among themselves and decide who will be appointed to each committee. Even though everyone has the opportunity to state his or her preferences, depending on the political party's norms and other circumstances, the final decision may not always be democratic. Numerous interviews with provincial legislators from all of the chambers in my sample indicate that in some cases appointments are decided by an informal vote among party members but in other cases a few influential members of the party or the party boss himself decide them. Regardless of the party norms, typically the final decisions are subject to the approval of the party boss. With only a few, extremely rare, exceptions party bosses are always men. This committee assignment process creates an environment in which the obstacles discussed above are major challenges that women must overcome to receive powerful committee appointments.

## 5. Committee data from the Argentine provinces

I analyze the probability that women will be appointed to four different (but not mutually exclusive) categories of legislative committees: Women and Family Committees (WFC), Social Issues Committees (SIC), Economic and Trade Committees (ETC), and Power Committees (PC). PCs are defined as the committees that have the most influence and power in the chamber. Interviews with numerous legislators in each of the chambers in my sample revealed that in the case of the Argentine provinces, PCs are typically the budget committee, the general legislation committee, and the constitutional issues committee. The Appendix provides a detailed coding of each committee category.

The unit of analysis is an individual legislator. Following Heath, Schwindt-Bayer, and Taylor-Robinson (2005), for each category each legislator is coded 1 if s/he sits on a committee that is classified as belonging to a given category and 0 otherwise. All legislators in my sample are permitted to sit on multiple committees in a given legislative session. This coding results in four dichotomous dependent variables.

### 5.1. Independent variables

I include both male and female legislators in my analysis, which enables me to compare women's probability of appointment to men's. As such, the first variable of interest in my analysis is the sex of the legislator. The variable labeled *Female* is coded 1 for female legislators and 0 for male legislators. The second variable of interest is *Numeric Representation*. I use the proportion of women in the legislature in a given legislative session to evaluate how the level of women's numeric representation influence the probability that women will receive powerful committee appointments or be sidelined. The third variable of interest, *Quota Years*, measures the number of legislative sessions in which a given chamber has used a gender quota.<sup>13</sup> In my analysis the number of sessions using a gender quota ranges from 0 to 8.<sup>14</sup>

According to my hypotheses, each of the aforementioned relationships should be conditional. The *Marginalization Hypothesis* is conditional on women being newcomers to the legislature (i.e., the time since quota implementation). The *Political Empowerment Hypothesis* is conditional on the proportion of women in the legislature. To address the conditional nature of these hypotheses I include a series of interaction terms. First, I interact *Female* with *Numeric Representation* to account for the expectations that numeric representation should influence women's political appointments differently than men's. Second, I interact *Female* with *Quota Years* to account for the expectation that the number of years since women have occupied a sizable proportion of the chamber's seats should influence women's appointments differently than men's. Then, to account for the conditional nature of my hypotheses, I interact *Numeric Representation* with *Quota Years* as well as *Numeric Representation*, *Quota Years*, and *Female*.

In addition to my independent variables of interest, I control for a number of other factors that may influence committee appointments. First, individuals with more legislative experience may be more likely to be appointed to prestigious committees. To account for this effect, I control for previous legislative experience; *Number of Terms in Office* is coded as a count of the number of terms that each representative has served. It is not the norm for legislators to serve multiple terms in office in the Argentine provinces. The average number of terms served by a legislator in my sample is 1.28. As such, the correlation between *Number of Terms in Office* and *Quota Years* is only .027 for women and .033 for men. The low levels of seniority

<sup>13</sup> If a chamber never adopted a gender quota, it is coded 0 for every observation period. The results in the analysis are robust to the exclusion of legislative chambers that did not adopt a gender quota during my period of analysis (i.e., Entre Ríos deputies, Salta senators, and Santa Fe senators).

<sup>14</sup> In cases where my data begin after quota adoption, the number of years since quota adoption is still coded as a count of the number of years since implementation; as a result, the first observation in the data for some chambers may be greater than one. The one exception to this is the Federal District where gender quotas were adopted in 1991 for municipal elections. The Federal district does not have its own gender quota; rather it implements the national gender quota law (Tula 2008). The same quota rule was applied when the Federal District became independent and held the first election as an autonomous district in 1996. While there were other municipal elections prior to this date, this is technically the first election as an autonomous district and is therefore used as the starting date for quota implementation.

found in the Argentine subnational context are consistent with the overall trends at the national level (Jones et al 2002). Individuals who are appointed to more posts may be more likely to hold prestigious committee appointments. Also, the number of appointments legislators hold will vary within legislative chambers but also across legislative chambers. Table 1 illustrates the variation in the number of appointments per legislator both across chambers and within chambers. On average men hold 2.61 appointments per session and women hold 2.78. This difference is statistically significant at the 99% confidence level using a two-tailed t-test. The variable *Appointments* measures the number of appointments each individual holds. It is worth noting that while it is common for legislators to hold multiple appointments, it is far less common that they hold appointments on multiple PCs. In my sample, almost 63% of legislators do not serve on a PC, 31% of legislators hold one post on a PC, 6% of legislators hold a post on two PCs, and less than 1% hold a post on three or more PCs. Next, women may be less likely to be sidelined in provinces with higher levels of gender equality. I control for gender equality using the Gender-Related Development Index (GDI), which accounts for gender disparities in life expectancy rates, adult literacy rates, and standards of living. Higher GDI indicates lower levels of gender disparity. I include a control that measures the number committee posts each legislator's party holds within each category in a legislative session. This is labeled *Number of Party Positions*. In legislative sessions where there are more positions available in a given category, legislators may be more likely to receive an appointment in that area. Finally, I control for the *Number of Committees* in a given chamber. When legislators are spread across more committees they may be less likely to serve on any specific committee.

## 6. Analysis and results

Given the dichotomous coding of my dependent variable, I use a logistic regression to estimate the likelihood of legislators being appointed to each type of committee. As previously stated, I examine the likelihood of appointment to four committee types, which results in four models, one for each dependent variable. The results are reported in Table 2.

Before discussing the results for my variables of interests, I will first briefly consider the relationship between several of my control variables and the probability of appointment to the four different types of committees. First, the models indicate that increases in the number of terms in office are not related to the probability of appointment to WFCs or ETCs. This may seem surprising that seniority is not related to appointments to ETCs, but a relatively small number of legislators actually serve multiple terms in office. For this reason, one's social networks and previous experience may have more influence over committee appointments than the number of terms they have served in the provincial level legislature. Moreover, in the case of Argentinian, Francheschet and Piscopo (2014) find that women do not typically have access to the same powerful political networks as men. These differences may help to

explain the gender gap in ETC posts. Nonetheless, seniority is positively associated with appointments to PCs more generally and negatively associated with appointments to SICs. This indicates that although seniority is not a factor in determining appointment to the ETCs it is important for appointments to PCs more generally.

Most other control variables behave as anticipated. That is, legislators who hold more committee posts (*Appointments*) are more likely to be appointed to each committee type. In chambers with more committees (*Number of Committees*) the probability of being appointed to any of the four committee types decreases, indicating that legislators are spread thin across a larger number of committees. Finally, legislators who's political party holds more positions (*Number of Party Positions*) on a given committee are more likely to receive an appointment to three of the four committee types, with WFCs as the outlier. The remainder of this section will focus on the main variables of interests.

**Table 2: Probability of appointment**

	Women & Family Committees	Social Issues Committees	Economic & Trade Committees	Power Committees
Female	0.499 (0.635)	0.976** (0.319)	-0.650 (0.368)	-0.184 (0.312)
Number of Terms in Office	-0.144 (0.141)	-0.098* (0.047)	0.076 (0.048)	0.392*** (0.048)
Appointments	0.426*** (0.052)	0.474*** (0.024)	0.478*** (0.024)	0.407*** (0.023)
Women's Numeric Representation	-6.348** (2.047)	-0.227 (0.513)	-0.062 (0.534)	1.799*** (0.505)
Female X Women's Numeric Representation	10.267** (3.502)	0.509 (1.441)	-2.012 (1.687)	-3.472* (1.418)
Quota Years	0.123 (0.113)	0.002 (0.034)	0.019 (0.035)	0.046 (0.033)
Female X Quota Years	0.079 (0.218)	0.181 (0.093)	-0.017 (0.101)	-0.046 (0.088)

Women's Numeric Representation X Quota Years	0.160 (0.531)	-0.020 (0.141)	-0.059 (0.146)	-0.384** (0.138)
Female X Women's Numeric Representation X Quota Years	-1.428 (0.941)	-0.626 (0.348)	0.408 (0.390)	0.497 (0.338)
GDI	-1.500 (4.336)	-0.048 (1.344)	-4.684** (1.486)	0.421 (1.300)
Number of Committees	-0.038** (0.012)	-0.039*** (0.004)	-0.042*** (0.004)	-0.049*** (0.004)
Number of Party Positions	0.003 (0.006)	0.039*** (0.005)	0.085*** (0.008)	0.031*** (0.005)
Constant	-1.073 (3.653)	-1.271 (1.102)	1.845 (1.215)	-1.474 (1.064)
N	2028	6080	6102	6102
Log Likelihood	-642.5808	-3769.127	-3466.49	-3915.7783

Standard errors in parentheses

\* p<.05, \*\* p<.01, \*\*\* p<.001

To facilitate the interpretation of the hypotheses, I use simulated coefficients to calculate sets of predicted probabilities of the average female and male legislator being appointed to each committee type over a large range of numeric representation and the range of quota years (King, Tomz, and Wittenberg 2000). I graph the predicted probabilities surrounded by 95 percent confidence intervals in Figures 1 and 2. The figures allow us to visualize how the probability of appointment to a given committee type changes for male and female legislators for various scenarios. At first glance, it is clear from both Figures 1 and 2 that on average female legislators are more likely than male legislators to be appointed to WFCs and SICs but less likely to be appointed to ETCs or PCs. It is also clear, however, that the probability of appointment to each of these committees changes as both numeric representation and the number of quota years increase.

### 6.1. Evaluating support for the marginalization hypothesis

First, consider support for the *Marginalization Hypothesis*, which posits that when women, as a group, are newcomers to the legislature, increases in numeric representation may result in a higher probability of women being appointed to Women and Family Committee (WFCs) and Social Issues Committees (SICs) and a lower probability of being appointed to Power Committees (PCs) and/or Economic and

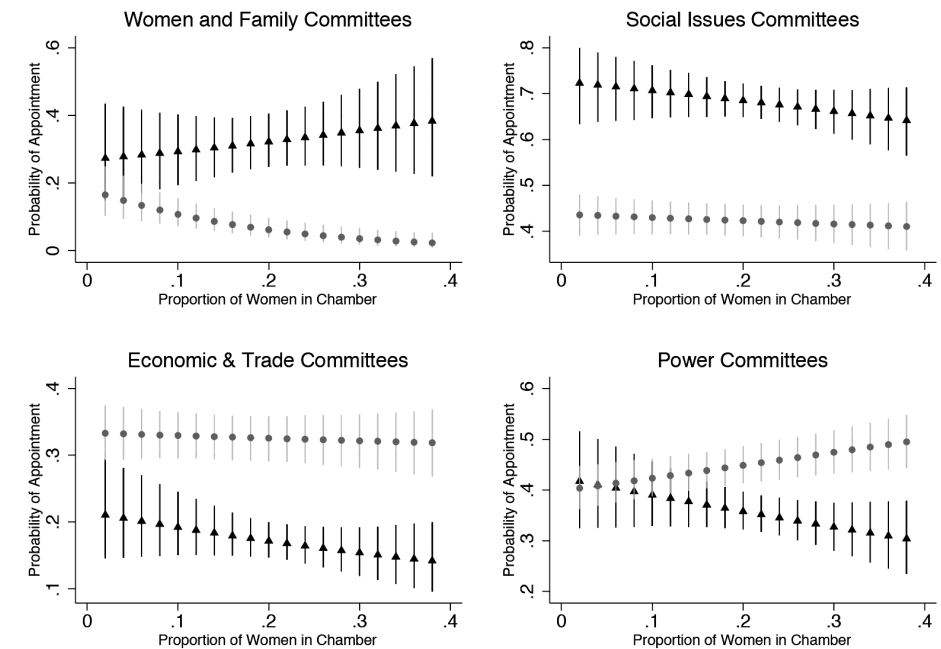


Trade Committees (ETCs). To evaluate support for this hypothesis I calculate sets of predicted probabilities of male and female legislators being appointed to each of the four committee types as the proportion of women in the legislative chamber increases (see Figure 1). Given that the hypothesis is conditional on women being newcomers to the legislative chamber (and that I expect women to gain more access to powerful committee appointments when they are no longer newcomers), I hold the number of quota years at two (an equivalent of two legislative elections with gender quotas in provinces that hold elections every two years and one legislative election in provinces that hold elections once every four years).

Look first at the graph for WFCs on the top left of Figure 1. It is evident from this figure that women are more likely than men to be appointed to WFCs, and this relationship changes as the proportion of women in the legislative chamber increases. When women occupy only a small proportion of the legislative chamber, men and women are almost equally likely to be appointed to WFCs (the predicted probability of women occupying these posts is a bit higher than for men, but there is considerable overlap in the confidence intervals). As the proportion of women in the chamber increases, the difference in the probability of a woman being appointed to these posts as compared to a man increases, with women being more likely to be appointed to WFCs than men. This increase in the gap provides preliminary support for the *Marginalization Hypothesis*.

Similarly to the trend discussed above, women are more likely than men to be appointed to SICs. The graph on the top right of Figure 1 indicates that women, regardless of their numeric representation, are always more likely than men to be appointed to SICs. This relationship does not change for women or men as the proportion of women in the chamber increases.

**Figure 1: Probability of committee appointments as numeric representation increases**



Note: Figure 1 plots the predicted probability of committee appointments for male and female legislators as numeric representation increases. The figures demonstrate that as numeric representation increases female legislators are less likely to receive appointments to Economic and Trade Committees and Power Committees and more likely to receive appointments to Women and Family Committees, providing support for the *Marginalization Hypothesis*.

Contrast this trend with the probability of being appointed to an ETC or to a PC. The bottom panel in Figure 1 plots the predicted probability of being appointed to ETCs on the left and the predicted probability of being appointed to PCs on the right. Men are more likely than women to be appointed to both ETCs and this trend does not change much as the proportion of women in the chamber increases. With respect to PCs, however, when women comprise a very small proportion of the legislative chamber, men and women are equally likely to be appointed to these posts, and a significant gender difference emerges as the proportion of women in the chamber increases. For example, when women comprise only 4 percent of the legislative chamber, men and women both have a .41 probability of being appointed to a PC. As the proportion of women in the legislative chamber increases, gender differences likewise increase. Once women comprise 30 percent of the chamber, their probability of being appointed to a PC drops to .32; but for men, their probability of being appointed to a PC increases to .47. As a result, men have a .15 higher

probability than women of being appointed to a PC. This relationship is the exact opposite of the relationship observed between increases in numeric representation and the probability of being appointed to a WFC.

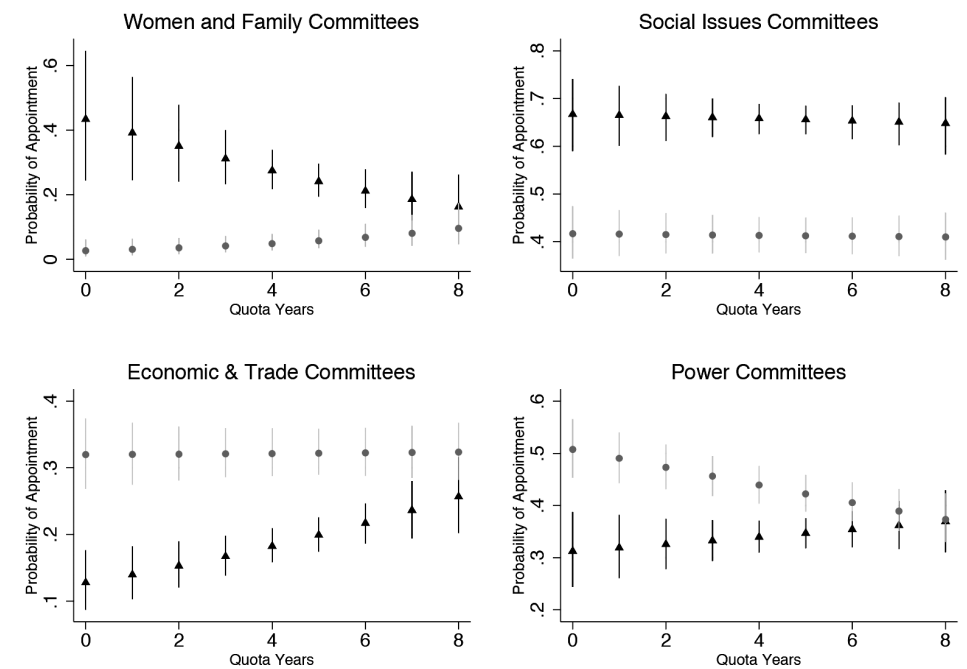
Taken together, the relationships observed in Figure 1 provide support for the *Marginalization Hypothesis*. Figure 1 illustrates that when women are newcomers to the legislature, sharp increases in numeric representation result in a higher probability of women being appointed to WFCs and a lower probability of women being appointed to an ETC or to a PC.

### 6.2. Evaluating support for the political empowerment hypothesis

While increases in numeric representation may initially lead to the marginalization of female legislators, I argue that over time female legislators will gain more experience in the legislature, enabling them to overcome institutional barriers and develop institutional knowledge that will better equip them to work within the system to gain access to desirable committee appointments. More specifically, the *Political Empowerment Hypothesis* posits that conditional on women occupying a sizable proportion of seats in the chamber, as the duration of time increases since the adoption of gender quotas, women will be less likely to be appointed to WFCs and SICs and more likely to be appointed to PCs and/or ETCs. To assess support for this hypothesis, I calculate sets of predicted probabilities of male and female legislators being appointed to the four committee types as the number of years since the implementation of gender quotas increases (see Figure 2). Given that the hypothesis is conditional on women holding a significant portion of the legislative seats in the chamber, I hold the proportion of female legislators at .30 and all other variables at their means.

Look first at the top left corner of Figure 2. Here I present the predicted probabilities of male and female legislators being appointed to WFCs. It is evident from the figure that female legislators are more likely than male legislators to be appointed to this type of committee. After only one session after quota implementation (when the proportion of women in the chamber is held constant at .30), women have approximately a .40 probability of being appointed to a WFC whereas their male counterparts have less than a .03 probability. The figure demonstrates that this trend changes over time: as time passes since the implementation of quotas, the probability of women being appointed to WFCs declines and the probability of men being appointed to these committees increases. Once quotas have been in place for seven sessions (or 14 years), the data predict no difference between the probability of male and female legislators being appointed to WFCs. This trend suggests that, over time, women are less likely to be pigeonholed into traditionally feminine committees.

**Figure 2: Probability of Committee appointments as the number of quota years increases**



Note: Figure 2 plots the predicted probability of committee appointments for male and female legislators as the number of quota years increases. The figures demonstrate that as the number of quota years increases female legislators are more likely to receive appointments to Economic and Trade Committees and Power Committees and less likely to receive appointments to Women and Family Committees, providing support for the *Political Empowerment Hypothesis*.

Turning next to women's appointments to SICs (in the top right corner of Figure 2), we see that women's appointments to these committees are not influenced by the number of quota years. Similar to the results presented in Figure 1, Figure 2 demonstrates that female legislators are more likely than male legislators to be appointed to SICs and that this likelihood does *not* change as the number of quota years increases. In fact, the trajectory of the predicted probabilities is flat for both male and female legislators as the number of quota years increases.

Third, look at the bottom panel of Figure 2 to examine women's appointments to ETCs and PCs. As before, the trends for both of these committees are similar to one another but are in sharp contrast to the trend reported in the top panel of Figure 2. The bottom panel of Figure 2 reveals that, initially, male legislators are far more likely to be appointed to both ETCs and PCs than are their female colleagues. As the number of years since quota adoption increases, this relationship dissipates. With respect to PCs, increases in quota years result in a significant decline in the prob-

ability that male legislators will be appointed to PCs and a significant increase in the probability that female legislators will be so appointed. Strikingly, as the number of quota years increases, the probability of appointment for male and female legislators begins to converge until there is no statistical difference in the probability of male and female legislators being appointed to these PCs. After six legislative sessions (or 12 years) women and men are equally likely to be appointed to PCs. The data predict that the adoption of gender quotas does not result in immediate positive outcomes for women but that, over time, women can achieve access to powerful committee appointments. With respect to ETCs, men's probability of appointment to these committees does not change over time, but women's does. As the number of quota years increase women's likelihood of appointment to an ETC increases. The model predicts that when women hold thirty percent of seats in the chamber they will be just as likely as men to be appointed to an ETC after eight legislative sessions (or 16 years) using gender quotas.

Taken together, the change in predicted probabilities of appointment to WFCs, ETCs, and PCs as the number of quota years increases provides strong support for the *Empowerment Hypothesis* and tells an encouraging story about women's influence in the legislature. Together, these three sets of findings demonstrate that, over time, female legislators gain access to valuable resources such as powerful committee appointments within the legislature. It is also important to point out that these findings cannot be explained by women's seniority in office. Recall that the statistical model controls for the number of terms a legislator has served in office and in my sample legislators serve on average only 1.28 terms. As such the results reported here indicate that the number of quota years has an effect independent of seniority.

## 7. Discussion

This paper offers exciting results, which indicate that while women, as newcomers to a male-dominated legislative arena, may initially be marginalized and passed over for powerful committee appointments, as numeric representation becomes institutionalized in the legislative system women may learn to navigate the legislature and gain access to powerful posts. This result suggests that, while the adoption of gender quotas may result in initial backlash and sidelining of female legislators, with time (albeit a substantial amount of time, that is, six to eight sessions or 12 to 16 years) the implementation of gender quotas can result in the institutional integration of female representatives.

The only set of results that do not provide support for this argument is women's appointments to SICs. Despite increased access to PCs and ETCs, women tend to be overrepresented in SICs, and this does not change significantly as numeric representation increases or as the number of quota years increases. Women's overrepresentation on SICs may be a product of a combination of factors.

First, women's overrepresentation on SICs may be a product of gender bias and stereotypes that view women as being better suited to serve in a traditionally

feminine capacity. As a result of these stereotypes, men may be more likely appoint women to SICs as a way of pigeonholing them. A deputy from the Federal District explains that "just like at work, there are also [stereotypes] when it comes to committee politics. Committees related to services, education, women, health, social advancement, all have women as a majority. Because that is where men think women should be and women too."<sup>15</sup> Comments from a Salta deputy reinforce this perspective: "Here, you do not get the job by ability. Here the personnel and women are designated in a different way. That makes the discrimination easy to see. You don't really see a number of women in relevant positions."<sup>16</sup>

Second, women could be consistently self-selecting into these committees, possibly because they genuinely prefer to serve on SICs (Carroll 2008). In her survey analysis of national legislators in Latin America, Schwindt-Bayer (2010) finds that women are more likely than men to prioritize social issues and as a result prefer to be placed on SICs. Moreover, at the subnational level, it may be the case that these committees are fairly attractive committees to serve on. The Argentina, subnational governments have jurisdiction over a large number of healthcare and education policies (Franceschet 2011). As such, legislators serving on these committees may have more influence over the formation of important social and welfare policies. Nonetheless, it is important to acknowledge many of these policies require government funding, and the social issues committees do not have authority to appropriate funds.

Third, overrepresentation in these areas may be a product of women's background and training prior to entering the legislature. A senator from Mendoza suggests that variations in committee appointments are a product of professional experience and expertise: "We have more female professors who are in the Education Committee, and, for example, in the General Legislation and Institutional Issues the majority are lawyers.... committee appointments have to do more with expertise than with gender."<sup>17</sup>

If women's overrepresentation in SICs is a product of women self-selecting because of their preferences and preparedness to serve on these committees, gender bias in committee appointments is a product of a larger gender bias in society. Stereotypes about men's and women's roles in the public and private sector track women into a subset of careers (social issues and traditional feminine areas) from an early stage. The employment and reinforcement of gender roles in society result in men and women developing different skills, priorities, and/or preferences. To the extent that women's committee appointments are a product of more entrenched patterns in society, we should not expect women's committee appointments to change over time as a product of increases in the number of quota years. This change would require more fundamental changes in society, not only in the legislative arena. A Mendoza deputy articulates this point: "What happens is that stereotypes are established in a way that people see as natural, they don't see it, it's not visible. That is why it is necessary to raise awareness and consciousness, to remove the innocence and make

<sup>15</sup> Interview with Federal District deputy from a small third party, July 16, 2013.

<sup>16</sup> Interview with Acción Cívica y Social legislator, Salta, July 10, 2013.

<sup>17</sup> Interview with FpV senator, Mendoza, June 25, 2013.

sure that it [the way that stereotypes are established] is seen.... We are in a historical moment where we are gaining gender consciousness, but we have to intensify it, talk about it, demonstrate it, and teach it in schools. We have to make children picture both sexes with the same rights –different in sex, but equal in rights. The little boy can wash the dishes, and the little girl can play with cars.”<sup>18</sup>

## 8. Conclusion

While scholars and practitioners have long debated the benefits and pitfalls of gender quotas (Mansbridge 2005; Kittilson 2005; Jones 2005), it is undeniable that the implementation of gender quotas worldwide has been instrumental in providing women access to the legislative arena. Still, many have raised concerns about women’s lack of institutional incorporation and their (in)ability to influence the legislative process once gender quotas enable their election to political office. Multiple studies provide evidence for these concerns, demonstrating that women do not receive the same legislative appointments as their male colleagues and that they are more likely to be excluded as the proportion of women in the chamber increases. Are female legislators destined to remain on the sidelines, or is it possible for them to make lasting gains over time? In this research I argue that, although women’s debut to the legislative arena may be colored by marginalization, with time and persistence women’s role in the legislature is likely to change.

In particular, I suggest that as newcomers, women may face discrimination, lack necessary technical and legislative skills, and avoid asking and negotiating for what they want. For these reasons, the adoption of gender quotas accompanied by sharp increases in numeric representation may result in systematic differences between female and male legislators’ committee appointments. Consistent with this argument, this research demonstrates that when women are newcomers, as numeric representation increases they are less likely to receive valuable committee appointments and are more likely to receive appointments to committees that address stereotypical feminine issues.

Nevertheless, the outlook for women’s access to legislative power may not be completely grim. Rather, this research suggests that, in time, women’s access may improve. Discrimination in the chamber may dissipate, women will develop the technical and legislative skills necessary to adeptly maneuver in the legislative system, and women may become more inclined to ask for the committee appointments they want. Together, these changes will facilitate women’s access to powerful appointments. In particular, this research provides evidence that, over time, women may become much more likely to receive powerful committee appointments on both economic and trade committees and power committees, giving them influence over important policy decisions and preparing them for other important policy appointments in the government.

18 Interview with Mendoza, FpV deputy, Mendoza, June 26, 2013.

The downside is that this research indicates the amount of time necessary for women to approach equal footing with male legislators is not insignificant. The results presented here estimate that it took women between six and eight legislative sessions (12 to 16 years) after the implementation of quotas before they started receiving similar committee appointments to those of their male counterparts. Nonetheless, these findings illustrate the instrumental role of gender quota laws and their ongoing importance in facilitating opportunities for women. When reflecting on the consequences of the quota law, a Federal District deputy argues, “The quota law has been really important. We still need to defend it because some people want to remove it, and that would be taking a step back. The cultural change still is not over; but yes, we have advanced. There is larger women’s representation in places where women were not before.”<sup>19</sup>

Nonetheless, even when women receive similar committee appointments to men, they still have a long way to go to achieve equal representation. Countless **interviews** indicate that women lack equal access to legislative leadership positions and that men continue to be unfairly privileged in this regard. A female deputy from the Federal District articulates this pervasive concern: “There is still a lack of equality. If we are going to elect someone, it has to be because of qualifications. We are still lacking that step. We have to keep working and empowering women for that.”<sup>20</sup> If the results from this research can be generalized to make predictions about women’s ability to obtain leadership positions, they suggest that, with time, women will gain access to the upper echelons of legislative leadership. For now, it is premature to conclude that women’s ability to gain access to powerful committee appointments also translates to their ability to obtain access to leadership posts.

19 Interview with Federal District deputy from a small third party, July 16, 2013.

20 Interview with Federal District deputy from a small third party, July 16, 2013



## Bibliography

- Archenti, Néida and María Inés Tula (2008). "La ley de cuotas en Argentina. Un balance sobre logros y obstáculos". In *Mujeres y Política en América Latina. Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Babcock, Linda and Sarah Laschever (2007). *Women Don't Ask*. New York, NY: Batman Books.
- Bækgaard, Martin and Ulrik Kjaer (2012). "The gendered division of labor in assignments to political committees: Discrimination or self-selection in Danish local politics?" *Politics & Gender* 8(4): 465-482.
- Barnes, Tiffany D. (2013). "Gender and Legislative Preferences: Evidence from the Argentine Provinces". *Politics & Gender* 8(4): 483-507.
- Bauer, Gretchen and Hannah E. Britton (eds.) (2006). *Women in African Parliaments*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Beckwith, Karen (2007). "Numbers and newness: The descriptive and substantive representation of women." *Canadian Journal of Political Science* 40(1): 27-49.
- Brown, Alice, Tahnya Barnett Donaghy, Fiona Mackay and Elizabeth Meehan (2002). "Women and Constitutional Change in Scotland, Wales and Northern Ireland". *Parliamentary Affairs* 55(1): 71-84.
- Carroll, Susan (2008). "Committee assignments: Discrimination or choice?" In Beth Reingold (ed.) *Legislative Women: Getting Elected, Getting Ahead*. Boulder, CO: Lynne Rienner, pp. 135-156.
- Eagly, Alice H. (1987). *Sex Differences in Social Behavior: A Social Role Interpretation*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Eagly, Alice H. (1995). "The science and politics of comparing women and men". *American Psychologist* 50(3): 145-158.
- Eagly, Alice H., Mary C. Johannesen-Schmidt and Marloes L. van Engen (2003). "Transformational, transactional, and laissez-faire leadership styles: A meta-analysis comparing women and men." *Psychological Bulletin* 129(4): 569-591.
- Fenno, Richard (1997). *Learning to Govern*. Washington, DC: Brookings.
- Franceschet, Susan (2011). "Gender policy and state architecture in Latin America". *Politics & Gender* 7(2): 273-279.
- Franceschet, Susan and Mona Lena Krook (2008). "Measuring the impact of quotas on women's substantive representation: Towards a conceptual framework." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston, MA, August 28-31.
- Franceschet, Susan, and Jennifer Piscopo (2008). "Gender quotas and women's substantive representation: Lessons from Argentina". *Politics & Gender* 4(3): 393-425.
- Franceschet, Susan, and Jennifer Piscopo (2014). "Sustaining gendered practices? Power and elite networks in Argentina". *Comparative Political Studies* 47(1): 86-111.
- Funk, Kendell, Laura Morales and Michelle M. Taylor-Robinson (2014). "De-gendering an institution? Findings from Costa Rica's Legislative Assembly". Mid-west Political Science Association, Chicago, IL, April 3-6, 2014.
- Frisch, Scott A., and Sean Q. Kelly (2003). "A place at the table: Women's committee requests and women's committee assignments in the U.S. House". *Women & Politics* 25(3): 1-26.
- Gallo, Edit and Carlos Alberto Giacobone (2001). *Cupo Femenino en la Política Argentina: ley Nacional; Leyes Provinciales; Debates Parlamentarios; Normative Internacional; Jurisprudencia*. Buenos Aires: Eudeba.
- Grey, Sandra (2006). "Numbers and beyond: The relevance of critical mass in gender research." *Politics & Gender* 2: 491-530.
- Heath, Roseanna Michelle, Leslie A. Schwindt-Bayer, and 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.
- Heilman, Madeline E. (1995). "Sex stereotypes and their effects in the workplace: What we know and what we don't know". *Journal of Social Behavior and Personality* 10(6): 3-26.
- IPU (Inter-Parliamentary Union) (2012). *Women in National Parliaments*. Available from: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (September 1, 2013).
- Jones, Mark P. (1996). "Increasing women's representation via gender quotas: The Argentine Ley de Cupos". *Women & Politics* 16(4): 75-98.
- Jones, Mark P. (1998). "Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Lessons from the Argentine provinces". *Comparative Political Studies* 31(1): 3-21.
- Jones, Mark P. (2005). "The desirability of gender quotas: Considering context and design." *Politics & Gender* 1(4): 645-652.
- Jones, Mark P. (2009). "Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard". *Comparative Political Studies* 42(1): 56-81.
- Jones, Mark P., Sebastian Saiegh, Pablo Spiller and Mariano Tommasi (2002). "Amateur legislators—professional politicians: The consequences of party-centered electoral rules in a federal system". *American Journal of Political Science* 46(3): 656-699.
- Kerevel, Yann, and Lonna Rae Atkeson (2013). "Explaining the marginalization of women in legislative institutions". *Journal of Politics* 75(4): 980-992.
- King, Gary, Michael Tomz and Jason Wittenberg (2000). "Making the most of statistical analyses: Improving interpretation and presentation". *American Journal of Political Science* 44(2): 347-361.
- Kittilson, Miki Caul (2005). "In support of gender quotas: Setting new standards, bringing visible gains". *Politics & Gender* 1(4): 638-645.
- Lubertino, M. J. (ed.) (1992). *Cuota mínimo de participación de mujeres: El debate en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.
- Mansbridge, Jane (2005). "Quota problems: Combating the dangers of essentialism." *Gender & Politics* 1(4): 622-638.
- Marx, Jutta, Jutta Borner, and Mariana Caminotti (2007). *Las Legisladoras: Cupos de*

- Género y Política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- O'Brien, Diana Z (2012). "Gender and select committee elections in the British House of Commons". *Politics & Gender* 8(2) 178-204.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2009). "Making quotas work: The effect of gender quota laws on the election of women." *Legislative Studies Quarterly* 34(1): 5-28.
- Schwindt-Bayer, Leslie A. (2010). *Political Power and Women's Representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Thames, Frank C. and Margaret S. Williams (2013). *Contagious Representation: Women's Political Representation in Democracies around the World*. New York, NY: New York University Press.
- Thomas, Sue (1994). *How Women Legislate*. Oxford: Oxford University Press.
- Towns, Ann (2003). "Understanding the effects of larger ratios of women in national legislatures: Proportions and gender differentiation in Sweden and Norway". *Women & Politics* 25(1): 1-29.
- Tula, María Inés (2008). "La ley de cuotas en la Argentina". In Nélica Archenti and María Inés Tula (eds.) *Mujeres y Política en América Latina: Sistemas Electorales y Cuotas de Género*. Buenos Aires: Heliasta, pp. 31-53.
- Zetterberg, Pär (2008). "The down side of gender quotas? Institutional constraints on women in the Mexican State legislatures". *Parliamentary Affairs* 61(3): 442-460.

### Appendix Committee Coding for Dependent Variable

District	Women & Family	Social Issues	Economic and Trade	Power Committees
Federal District	Family, Women, & Minority <sup>1</sup>	Health; Education, Science, & Technology; Social Advancement & Economic Activities; Culture & Communication; <sup>2</sup> Human Rights, Guarantees, & Anti-Discrimination; Equal Opportunities; Mental Health	Treasury & Budget; <sup>3</sup> Economic Development, Mercosur, & Employment Politics	General Legislation & Labor; Treasury & Budget; <sup>4</sup> Constitutional Issues
Buenos Aires Senators	Children & Family Issues <sup>5</sup>	Public Health; Education & Culture; Interior Advancement & Development; Social Legislation; Human Rights & Guarantees; Addiction Prevention	Budget & Taxes; Treasury; Foreign Commerce; Mercosur Politics & Regional Integration	General Legislation I; General Legislation II; Budget & Taxes; Treasury; Constitutional Issues & Agreements
Buenos Aires Deputies	Childhood, Adolescence Family & Women <sup>6</sup>	Public Health; Education & Culture; Cultural Issues; Human Rights & Guarantees; Prevention & Control of Human Rights Abuses; Drug Dependency & Trafficking; Addiction Prevention; Development & Human Rights	Budget & Taxes; Treasury; Foreign Commerce; Mercosur; Regional & Interior Issues	General Legislation I; General Legislation II; Budget & Taxes; Treasury; Constitutional & Justice Issues
Chaco	None	Social Assistance, Public Health, Drug Addiction Prevention, Family & Population Development; Education & Culture; Land, Human & Rural Habitat Regularization & Development; Human Rights; Human Development & Health	Treasury & Budget	General Legislation & Justice; Treasury & Budget; Constitutional Issues
Chubut	None	Social & Health Legislation; Social, Labor, & Human Rights Legislation; Human Development & Environment	Treasury & Public Works	General Legislation, Health, Culture, & Education; Treasury & Public Works; Constitutional & Justice Issues
Córdoba Senators	Family & Minors	Public Health; Education & Culture; Youth Rights, Sports, Recreation, & Politics of Drug Addiction Prevention; Human Rights & Consumer Rights <sup>7</sup>	Budget & Treasury	General Legislation; Budget & Treasury; Constitutional, Institutional, & Municipal
Córdoba Deputies	None	Public Health; Culture, Education, Science, & Technology	Economy	General Legislation; Economy; Constitutional & Municipal Issues, Petitions, & Power

Córdoba Unicameral	Family & Minors	Public Health; Education & Culture; Youth Rights, Sports, Recreation, & Politics of Drug Addiction Prevention; Justice, Agreements & Human Rights	Budget & Treasury	General Legislation; Budget & Treasury; Constitutional, Institutional, & Municipal
Corrientes Senators	None	Education & Culture	Taxes & Budget; Treasury & Public Works	Legislation & Constitutional Issues; Taxes & Budget; Treasury & Public Works
Corrientes Deputies	None	Labor, Public Health, & Social Assistance; Public Education & Culture; Human Rights, Security, Constitutional Guarantees, & User & Consumer Rights	Budget & Taxes; Treasury	Constitutional Issues & General Legislation; Budget & Taxes; Treasury; Constitutional & Legislative Affairs
Entre Ríos Deputies	None	Public Health; Education; Culture; Human Rights; Addictions & Drug Dependency	Treasury, Budget, & Accounts; Commerce, Cooperativism, & Mercosur	Legislation; Treasury, Budget, & Accounts; Constitutional Issues
Formosa	None	Public Health & Drug Addiction Issues; Social Wellbeing, Culture, & Education; Development & Advancement of Tourist Affairs	Economic Issues & Public Works; Regional Issues, Tariff Free Zone, Mercosur, & International Agreements	Legislation & Constitutional Issues; Economic Issues & Public Works
Jujuy	None	Public Health; Culture & Education; Social Issues	Economy; Finance	General Legislation; Economy; Finance; Institutional Issues
Mendoza Senators	None	Health; Culture, Education, Science & Technology; Social Issues & Labor	Economy & Foreign Commerce; Treasury & Budget	Legislative & Constitutional Issues; Economy & Foreign Commerce; Treasury & Budget; Rights & Guarantees
Mendoza Deputies	None <sup>8</sup>	Public Health; Culture & Education; Social & Labor Legislation; Youth	Economy, Commerce, & Consumption; Treasury & Budget	Economy, Commerce, & Consumption; Treasury & Budget; Legislation & Constitutional Issues
Misiones	Gender, Family, and Youth	Social Issues, Public Health, & Education	Budget, Taxes, & Treasury	General Legislation & Justice; Budget, Taxes, & Treasury; Constitutional & Municipal Issues, & Political Justice
Río Negro	None <sup>9</sup>	Culture, Education, & Social Communication; Social Issues	Planning, Economic Issues, & Tourism; Budget & Treasury	Constitutional Issues & General Legislation; Planning, Economic Issues, & Tourism; Budget & Treasury
Salta Senators	None	Public Health, Social Security, & Sports; Human Rights & Indigenous Issues; Drug Addiction, Trafficking, & Consumption	Economy, Public Finance, & Budget; Border & Limits	General Legislation for Labor & Provisional Regime; Economy, Public Finance, & Budget

Salta Deputies	None	Health; Education; Culture & Sports; Human Rights	Bicameral for Investment Accounts; Treasury & Budget; Mercosur & Regional Integration	General Legislation; Bicameral for Investment Accounts; Treasury & Budget
Santa Cruz	None	Social Action, Public Health, & Housing; Education, Culture, Science, & Technology	Budget & Treasury	General Legislation; Budget & Treasury; Constitutional Issues, Justice, Power, Petitions, & Regulations
Santa Fe Senators	None	Public Health & Environment Protection; Education; Culture & Social Communication	Economy, Agriculture, Livestock, Industry, & Commerce; Budget & Treasury; Foreign Commerce	Constitutional Issues & General Legislation; Economy, Agriculture, Livestock, Industry, & Commerce; Budget & Treasury
Santa Fe Deputies	None	Public Health & Social Assistance; Education; Culture & Social Communication; Human Rights & Guarantees	Budget & Treasury	Constitutional Issues & General Legislation; Budget & Treasury
Tucumán	Family, Minors, & Disabled	Public Health; Education & Culture; Social Legislation & Public Health; Family, Minors, & Disabled; Human Rights; Narco-Trafficking & Drug Dependency; Prevention & Assistance for Addictions	Economy & Production; Treasury & Budget	General Legislation; Economy & Production; Treasury & Budget; Constitutional & Institutional Issues

1 Formerly Women, Childhood, Adolescence, & Youth Committee

2 Formerly Culture Committee

3 Formerly Budget, Hacienda, Financial Administration & Tributary Politics Committee

4 Formerly Budget, Hacienda, Financial Administration & Tributary Politics Committee

5 Formerly Childhood, Adolescence, & Family Committee

6 Formerly Childhood, Adolescence, & Family Committee. In 1998 the Women's Issues Committee was created. In 2002 these two committees were consolidated to make the Childhood, Adolescence, Family, & Women Committee.

7 Formerly Justice, Human Rights & Agreements Committee

8 The Mendoza Chamber of Deputies created a special committee focused on gender in 2009. Every female in the Chamber of Deputies was a member of the committee in 2009.

9 In 2000 Río Negro created the Special Committee on the Study of Gender. It is not a standing committee and does not meet on a regular basis.

## ASIGNACIÓN PARTIDARIA Y ESPECIALIZACIÓN: LAS LEGISLADORAS EN EL SISTEMA DE COMISIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA\*

*Party nominations and specialization: Women legislators in the committee system of Argentina's House of Deputies*

Verónica Pérez\*\*

**Resumen:** A partir de datos provenientes de las hojas de vida de los diputados y las diputadas del Congreso argentino para tres legislaturas, este artículo analiza las diferencias de género en la integración de las comisiones permanentes. El trabajo encuentra que la presencia de legisladoras es menos probable en un pequeño conjunto de posiciones poderosas altamentepreciadas por los políticos. El artículo señala que la relativa igualdad de género en el acceso a los cargos de representación política no garantiza acceso igualitario a los cargos de poder dentro de los congresos y especula sobre las consecuencias que ello puede tener en términos de representación sustantiva.

**Palabras clave:** Argentina, Congreso, comisiones, género

**Abstract:** Using data from the biographies of women and men legislators from the Argentine Congress over three legislatures, this article analyzes gender differences in participation in standing committees. The study finds that women are less likely to occupy a small number of powerful positions that are highly coveted by politicians. The article shows that relative gender equality in access to positions of political representation does not guarantee equal access to positions of power within the legislature and reflects on the consequences that this may have in terms of substantive representation.

**Keywords:** Argentina, Congress committees, gender

### 1. Introducción

Argentina es uno de los países del mundo con mayor presencia de mujeres en cargos de representación política. Actualmente las legisladoras representan más del 35% de los miembros del Congreso, tasa que se mantiene relativamente estable desde inicios de los años 2000 y demuestra el éxito de la ingeniería electoral del país –en especial su ley de cuotas– para promover la igualdad de género en el acceso a los máximos cargos de representación política (Marx et al. 2007; Archenti y Tula 2008).

Pese a esto, este artículo muestra que la distribución de las posiciones más poderosas del sistema de comisiones del Congreso está sesgada en perjuicio de las mu-

\* Agradezco los comentarios de Mariana Caminotti y Tyler Macy Finn a una versión anterior de este artículo, así como a dos árbitros anónimos cuyos señalamientos ayudaron a mejorar el texto.

\*\* Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Programa de Doctorado Universidad Torcuato Di Tella.



jeros. En base a datos de tres legislaturas provenientes de las historias de vida de las diputadas y los diputados, este trabajo muestra que es menos probable que las diputadas presidan comisiones, así como que integren las comisiones de mayor importancia estratégica en la producción legislativa. El caso inverso es la comisión semi-especializada en temas de género de la Cámara (la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia de la Cámara de Diputados) donde las legisladoras están ampliamente sobre-representadas. Junto a trabajos anteriores, este artículo sugiere que cuando los partidos tienen mayor interés estratégico en determinadas posiciones del sistema de comisiones, las chances que tienen las mujeres de ocupar estos lugares disminuyen. Asimismo, y dado que las comisiones son espacios de especialización temática y concentración de información experta (Krehbiel 1992), el artículo especula con que el hecho de que la sobre-representación de las legisladoras en una comisión especializada en temas de género pueda originarse no solo en factores de discriminación, sino en la mayor especialización que traen las legisladoras sobre estos temas. Dado esto, cuando existe una comisión legislativa de este tipo habrá super-mayorías de mujeres allí en función de dos razones no excluyentes: en primer lugar, por razones de oferta, es decir, a las legisladoras les interesa integrar estas comisiones como consecuencia de sus conocimientos previos sobre la temática. Pero, en segundo lugar, por razones de demanda, esto es, dado que las legisladoras pueden ser percibidas como los sujetos “más expertos” para integrar una comisión de este tipo, los líderes partidarios que distribuyen los lugares en las comisiones asignaran principalmente a mujeres en estos lugares.

El artículo señala que la relativa igualdad de género en el acceso a cargos de representación política no asegura que las mujeres integren esos cargos en pie de igualdad con los hombres y que esto puede tener consecuencias negativas sobre la capacidad de las legisladoras para influenciar la producción legislativa. Asimismo, se afirma es necesaria más investigación que determine la eficiencia que tienen las comisiones especializadas en temas de género, donde se concentran las legisladoras, para representar sustantivamente a las mujeres.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera: en la segunda sección, se expone el marco conceptual de análisis y los principales antecedentes en el tema; en la tercera sección se describen las características del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados argentina; en la cuarta parte se describe la metodología y los datos utilizados; en la quinta sección se presentan los resultados; finalmente se realizan algunos comentarios finales y se señalan líneas por donde profundizar los hallazgos de este artículo.

## 2. Motivaciones teóricas: explicaciones sobre las diferencias de género en los sistemas de comisiones legislativas

Las comisiones son los verdaderos ámbitos de poder de los congresos. Si bien los plenarios son los encargados de aprobar la legislación, las comisiones son los ámbitos de discusión, negociación y filtro de las iniciativas legislativas por excelencia. Las comisiones tienen la habilidad de “adelantarse” a lo que sucederá en los plenarios: son

“pequeños congresos” (Krehbiel 1992) con especialización temática (o jurisdicción específica) y autoridades propias.

Las comisiones mejoran la acción colectiva de los congresos, pues sería imposible que los plenarios discutieran toda la legislación que se presenta (Cox 2006). Por ello, y salvo excepciones, la legislación es enviada a las comisiones para su estudio, pudiendo éstas desestimar la legislación o enviarla a los plenarios para su eventual aprobación. En este juego, quienes presiden comisiones cumplen un rol central, decidiendo qué proyectos de ley se consideran primero y postergando la discusión de otros; las presidencias otorgan “poderes especiales de agenda” a los legisladores que las ocupan (Cox y McCubbins 1993 y 2005; Cox 2006; Aleman 2006). Por otro lado, aunque en un sistema de comisiones todas (las ordinarias) tengan el mismo estatus legal, en los hechos existen comisiones más poderosas que otras dada la relevancia estratégica de la legislación que tratan; las comisiones del área económica suelen ser un ejemplo en este sentido. Como el número de presidencias de comisiones y la cantidad de lugares en comisiones poderosas es menor al número de legisladores/as de un Congreso, no todos llegarán a ocupar estos lugares. Las posiciones con poderes especiales de agenda son especialmente preciadas. En este sentido, si bien todos los/as legisladores/as tienen el mismo estatus, la organización de los congresos genera “desigualdad” entre sus miembros, pues solo un pequeño grupo alcanzará los puestos que otorga mayor visibilidad y más capacidad para influir sobre la legislación (Cox 2006).

La relevancia política que tienen las comisiones legislativas ha llevado a que una parte de las agendas de investigación en política y género se preocupara por su composición. Cuando las mujeres llegan a los congresos ¿participan en pie de igualdad con los hombres en las divisiones verticales y horizontales que imperan en la organización de los legislativos? La respuesta negativa a esta pregunta conlleva a dos problemas normativos desde el punto de vista de la calidad de la representación y la participación política. En primer lugar, la participación desigual en las principales posiciones de los sistemas de comisiones limitaría el poder de agenda de las legisladoras y su capacidad para representar “sustantivamente” a las mujeres como ha aspirado la teoría feminista (ver por ejemplo Phillips 1995 y Mansbridge 2001). En segundo lugar, ocupar posiciones poco poderosas puede tener consecuencias negativas sobre el liderazgo femenino, pues las mujeres no tendrán la misma visibilidad y capacidad de influencia política, lo que a su vez podría repercutir sobre los desarrollos futuros de las carreras políticas de las mujeres.

Los estudios que han reportado la existencia de sesgos de género en la organización de los congresos son aún escasos y su lectura conjunta muestra evidencia mixta<sup>1</sup>. Por un lado, Heath et al. (2005), en una investigación donde se incluye el caso argentino junto a otros cinco países de América Latina, señalan que las mujeres tienen

<sup>1</sup> Algunos de las razones de esta divergencias en los resultados pueden deberse, por un lado, en la existencia de pocos estudios comparados (algunas excepciones son Heath et al. 2005 y Schwindt-Bayer 2010), como a la diferencia en los universos de análisis, pues mientras algunos trabajos realizan inferencias solo a partir de universos de legisladoras (Heath et al. 2005; Arnold y King 2002) otros se basan en universos de hombres y mujeres lo que permite observar efectos diferenciales de las variables independientes por sexo (Carroll 2008; Schwindt-Bayer 2010; Chasquetti y Pérez 2012; O'Brien 2012; Kerevel y Rae Atkeson 2013).

mayores probabilidades de ocupar comisiones sociales y comisiones que tratan temas de equidad de género o *women's issues*, y en cambio menores probabilidades de integrar comisiones “poderosas” entre las que figuran las comisiones económicas. La principal variable explicativa para Heath et al. (2005) se encuentra en los mecanismos de asignación a las comisiones: cuando estos recaen en los líderes partidarios o presidentes de las cámaras –en general hombres– es más probable que las legisladoras sean “marginadas” a comisiones de escasa importancia o comisiones especializadas en “temas de la mujer”. Asimismo, las autoras señalan que cuando el porcentaje de mujeres en la cámara es mayor, también aumenta la marginación de las legisladoras en comisiones poco poderosas. Esto lleva a las autoras a concluir que el aumento del número de legisladoras representa una amenaza para los hombres que buscan quedarse con las principales posiciones de los congresos.

Esta última afirmación es sin embargo, contradictoria con los hallazgos de Kerevel y Rae Atkeson (2013) quienes no encuentran diferencias de género en la integración de las comisiones de la Cámara de Diputados del Congreso mexicano cuando comparan los escenarios antes y después de la aplicación de ley de cuotas que incrementó la presencia de legisladoras. Para Kerevel y Rae Atkeson (2013) la principal variable explicativa debería buscarse en las ventajas que otorgan las “las reglas del incumbente” (*seniority*), según las cuales los legisladores con más experiencia son llamados a ocupar las posiciones más poderosas. En el corto plazo esta regla perjudica a las mujeres, pues estas suelen estar entre los políticos más novatos. No obstante, a medida que logran reelegirse comienzan a ocupar posiciones poderosas a la par de los hombres como han mostrado investigaciones sobre el Congreso de EEUU (Arnold y King 2002; O'Brien 2012).

Por otra parte, Chasqueti y Pérez (2012) también advierten respecto a que la asignación a comisiones legislativas poderosas está influida por la magnitud del distrito por el que fueron electos los legisladores y las legisladoras: las posiciones más poderosas son ocupadas por legisladores/as electos/as por distritos grandes (también por legisladores del partido de gobierno y por los más antiguos). El mecanismo que está detrás de esta correlación refiere al control de las carreras políticas de los legisladores que pueden ejercer los líderes en el marco de distritos grandes y listas cerradas y bloqueadas. Distritos grandes permiten a los líderes controlar los lugares en las listas de forma más eficiente que en distritos pequeños donde las candidaturas adoptan formas personalizadas. Bajo contextos de este tipo, existen más incentivos para que los líderes designen en las posiciones poderosas a legisladores/as electos por distritos grandes, pues saben que estos tienen más incentivos para comportarse en forma leal a los líderes partidarios, lo que significa seguir la posición mayoritaria del partido y actuar en consecuencia en las comisiones. De no hacerlo, podrían obtener una peor posición en la lista en la elección siguiente. Chasqueti y Pérez (2012) señala que las legisladoras no están subrepresentadas en las comisiones poderosas, sino que en algunas legislaturas están sobrerepresentadas de acuerdo a su peso en las cámaras, lo que posiblemente responde a que la mayoría de las legisladoras son electas por distritos grandes.

El control partidario en la asignación no ha impedido a otros trabajos señalar que eventuales diferencias por sexo en la integración de las comisiones obedecen a

divergencias en los intereses de los hombres y mujeres en política. Si las legisladoras ocupan comisiones sociales en mayor medida que los hombres se debe a que suelen estar más interesadas en estos ámbitos, pues les permite representar mejor los intereses de género y de las mujeres. Sin embargo, en el marco de sistemas de asignación múltiple, esto no necesariamente inhibe a las legisladoras de ocupar también comisiones especializadas en otras temáticas (Carroll 2008; Schwindt-Bayer 2010).

Los estudios de género han prestado, en cambio, nula atención a variables “informativas” en los procesos de asignación. Según la teoría informacional, los plenarios delegan el estudio de la legislación en las comisiones por ser espacios que cuentan con información privilegiada y recursos humanos especializados. Como las comisiones son espacios de especialización temática, están integradas por personas “expertas” en el tema, es decir, tienen pocos *outliers*. Los legisladores son especialistas en un tema y en el trabajo en comisiones utilizan la información que disponen para interpretar y anticipar las consecuencias que tendrá la nueva legislación. El poder de las comisiones consiste en persuadir al resto de los miembros del Congreso de que la legislación propuesta es la mejor legislación que el Congreso puede aprobar. Por lo tanto, el trabajo de las comisiones redundará en beneficios colectivos, y aumenta la eficiencia de los congresos (Krehbiel 1992).

Cuando se estudian los procesos de asignación partidistas a las comisiones desde una perspectiva de género, los factores ligados a la teoría de la información no deberían descartarse sobre todo bajo diseños institucionales donde existen comisiones encargadas de promover legislación relativa a la equidad de género que tienden a estar compuestas mayormente por legisladoras. Desde la teoría de la información, cuando los líderes partidarios o las autoridades de las cámaras distribuyen los lugares en las comisiones, lo hacen considerando el conocimiento que tiene un/a legislador/a sobre la jurisdicción temática de la comisión en cuestión. En tal sentido, cuando existe una comisión “de la mujer” o “de género” los asignadores se preguntarán quienes tienen la información o el conocimiento requerido para integrar una comisión de este tipo. Dado que suelen ser las mujeres las que más trabajan en estos temas, los líderes pueden considerar que los políticos más aptos para estas comisiones estarán entre las mujeres.

### 3. Las legisladoras en la Cámara de Diputados del Congreso argentino

Trabajos anteriores han señalado diferencias de género en la composición de las comisiones del Congreso argentino. La investigación de Heath et al. (2005), aunque no estableció efectos fijos por país, señaló que las legisladoras están “marginadas” en la comisión especializada en *women's issues*. Por otro lado, Marx et al. (2007) y Borner et al. (2009) mostraron que existen comisiones “demográficamente masculinas” –cuando la presencia de legisladores hombres es superior a su presencia en la Cámara– y otras “demográficamente femeninas” –cuando la presencia relativa de mujeres es superior a su presencia en la Cámara–. Las comisiones de Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores eran ejemplos del primer caso, en tanto la Comisión de la Fa-

milia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia de la Cámara de Diputados era el ejemplo extremo del segundo caso. Adicionalmente las autoras señalaban que las legisladoras también estaban sub-representadas en las presidencias de las comisiones y que pese al aumento sostenido de mujeres en las cámaras, ninguna legisladora había presidido la Comisión de Presupuesto, una de las comisiones considerada como más poderosa. Si bien Marx et al. (2007) y Borner et al. (2009) no controlan por otras variables que pueden influir en la relación, mencionaban que la distribución de los lugares en las comisiones reflejaba tanto relaciones de jerarquía entre las posiciones de hombres y mujeres, como una “división sexual” del trabajo parlamentario que reflejaba mecanismos de discriminación hacia las mujeres.

En las tres legislaturas que aquí se analizan (períodos: 2007-2009; 2009-2011 y 2011-2013) las tendencias encontradas por Marx et al. (2007) y Borner et al. (2009) en la distribución de los diputados y las diputadas en las comisiones se mantiene. Por ejemplo, mientras en promedio para los tres períodos la Comisión de Presupuesto y Hacienda estaba integrada por un 28,7% de mujeres, en la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia las diputadas representaban el 80,4% de los miembros. Si se tiene en cuenta que el promedio de diputadas en la Cámara alcanzó el 39,5%, se observa cómo en la primera comisión las legisladoras estaban sub-representadas, mientras en la segunda estaban sobre-representadas. Por otra parte, la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia es un caso extremo de sobre-representación de mujeres, pues si bien existen otras comisiones que podrían asociarse a los roles femeninos, donde las diputadas están sobre-representadas, su presencia es menor (la Comisión del Adulto Mayor con un 73% mujeres y la Comisión de Discapacidad con un 62,2%).

Para explicar qué factores producen este fenómeno es necesario tener en cuenta el diseño institucional del sistema de comisiones y las reglas formales e informales que dominan la distribución de los cargos de la Cámara de Diputados en Argentina. El sistema de comisiones de la Cámara tiene una alta especialización temáticamente: existen 45 comisiones permanentes en las que se distribuyen 257 diputados/as mediante un sistema de asignación múltiple. El tamaño de las comisiones varía entre un mínimo de 15 y un máximo de 31 miembros, aunque existe un pequeño grupo de comisiones con un tamaño máximo mayor<sup>2</sup>. El alto número de comisiones, la alta cantidad de miembros —generalmente se asignan miembros hasta el máximo permitido— y el formato de asignación múltiple llevan a que cada legislador/a integre un número elevado de comisiones: en las tres legislaturas que se analizan aquí el promedio de comisiones que integra cada diputado es 5,4 no existiendo diferencias significativas entre la media de hombres y la de mujeres. Las comisiones renuevan la totalidad de su composición cada dos años con cada renovación parcial del Congreso.

El Reglamento de la Cámara de Diputados establece que la designación de los diputados en las comisiones “se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara” (Art.

2 Asuntos Constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, Agricultura y Ganadería y Acción Social y Salud Pública admiten hasta un máximo de 35 integrantes, Relaciones Exteriores un máximo de 43 y Presupuesto y Hacienda un máximo de 49.

105). La designación de los/as legisladores/as a las comisiones se produce en las llamadas “sesiones preparatorias”, luego de un acuerdo donde en los hechos, los líderes de los bloques partidarios se disputan los diferentes cargos y el partido de gobierno intenta reservarse las presidencias de las comisiones que considera más estratégicas para su gestión (Jones et al. 2000; Calvo 2014), así como con garantizarse mayorías propias en esas comisiones. Por lo tanto, pertenecer al partido de gobierno es una variable crucial al momento de ocupar una posición estratégica en el sistema de comisiones, pues los líderes del partido mayoritario primero buscan reservar para el partido la porción más grande de estas comisiones y luego las asignan entre los diputados/as del bloque. Los líderes de la oposición proceden de manera similar con los lugares que obtuvieron de la negociación inicial<sup>3</sup>.

#### 4. Metodología y datos

A los efectos de evaluar cómo impacta el sexo de los políticos en la asignación a las comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina se consideraron tres tipos de variables dependientes: en primer lugar, si el/a legislador/a preside una comisión permanente (PCP), en segundo lugar, si es miembro de una comisión permanente poderosa, y en tercer lugar, si es miembro de algunas comisiones seleccionadas (analizadas en forma individual).

Las comisiones consideradas poderosas en un Congreso pueden variar en función de las coyunturas de gobierno, aunque siempre es posible distinguir una o varias comisiones que son clave más allá de los contextos, como por ejemplo, la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados argentina (Calvo 2014). Como forma establecer cuál es este conjunto de comisiones en el período considerado, en este trabajo se optó por una definición operacional en base a criterios formales que puede extraerse de las excepciones del Reglamento de la Cámara. Estas excepciones son tres: en primer lugar, existen cinco comisiones cuyos presidentes están habilitados para suplir a las autoridades de la Cámara en caso de ausencia de éstas. En

3 Un ejemplo de estas negociaciones puede ilustrarse en las negociaciones que precedieron a la inauguración de la legislatura del período 2009-2011 cuando el partido de gobierno (el peronista Frente para la Victoria- FPV) perdió mayorías en el Congreso. Esto coincidió con un acuerdo de los partidos de la oposición para disputarle al FPV la mayoría en todas las comisiones, así como para dar batalla por algunas de las presidencias consideradas estratégicas, como Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda. El reclamo de la oposición en la Cámara de Diputados se amparaba en la disposición del reglamento que establece que la representación de los partidos en las comisiones “se hará, en lo posible” de manera proporcional a su presencia en el plenario. Si la oposición ganó la pulseada —pudieron hacerse de varias presidencias relevantes y se quedaron con la mayoría de los miembros de las comisiones— el partido de gobierno logró retener su posición privilegiada quedándose con presidencias poderosas como la de Presupuesto y Hacienda. En esa oportunidad el líder del bloque del FPV en Diputados señalaba: “No vamos a resignar la mayoría en las comisiones estratégicas que hacen a la gobernabilidad” (Página 12, 27/11/2009). “Es claro que si la oposición pretende la mayoría en la Comisión de Presupuesto es porque intentará modificar la estructura de ingresos del Estado, lo que implica una manera de desestabilizar [...]. No se puede gobernar con semejante espada de Damocles. [...] Nosotros queremos que las comisiones que hacen a la gobernabilidad sigan estando en manos del oficialismo en pos de un horizonte de estabilidad institucional” (La Nación, 3/12/2009).

segundo lugar, el reglamento habilita a siete comisiones a tener más integrantes que el resto. Por último, también se establece que nueve de las comisiones permanentes tendrán más secretarios que la regla general (tres). Dado que estas excepciones otorgan mayores recursos y/o potestades a ciertas comisiones posiblemente entre ellas están las comisiones poderosas.

En función de esto, he definido dos grupos de comisiones que consideraré poderosas: 1) las comisiones que llamaré “más poderosas” (CMP), son el pequeño grupo formado por las tres comisiones permanentes de la Cámara que cumplen con los tres criterios de excepción mencionados, y 2) las comisiones que llamaré “poderosas en sentido amplio” (CPSA), corresponde al grupo más grande de comisiones que cumplen, por lo menos, con dos de los criterios de excepcionalidad. Este segundo conjunto incluye, entonces, todas las comisiones incluidas el primer conjunto (Cuadro 1). Cuando una comisión se ajusta solo a un criterio de excepcionalidad o no se ajusta a ninguno, fue considerada como una comisión no poderosa.

Como se observa en el Cuadro 1 dentro de las CMP se encuentra la Comisión de Presupuesto y Hacienda, así como otras dos comisiones habitualmente consideradas prestigiosas: la Comisión de Asuntos Constitucionales, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto<sup>4</sup>.

**Cuadro 1:**  
**Definición operacional de comisiones poderosas en la Cámara de Diputados argentina**

	Excepciones del Reglamento de la Cámara			Comisiones Más Poderosas (CMP)	Comisiones Poderosas Sentido Ampliado (CPSA)
	Suplen a autoridades de Cámara	Más miembros	Más autoridades		
Asuntos Constitucionales	X	X	X	X	X
Legislación General	X		X		X
Relaciones Exteriores y Culto	X	X	X	X	X
Presupuesto y Hacienda	X	X	X	X	X
Educación		X	X		X
Ciencia y Tecnología			X		
Cultura			X		
Acción Social y Salud Pública		X	X		X
Obras Públicas			X		
Agricultura y Ganadería		X	X		X
Energía y Combustibles		X			

<sup>4</sup> Las comisiones que considero poderosas en función de estas definiciones son similares a las colocadas bajo este rótulo para Argentina por Heath et al. (2005) y por Calvo (2014).

A partir de estas definiciones se estimaron modelos de regresión logística con las siguientes variables dependientes: “PCP”, adopta el valor 1 cuando el legislador/a preside una comisión y el valor 0 en caso contrario; “integra CMP”, adopta el valor 1 cuando un/a legislador/a integra al menos una de las comisiones agrupadas bajo esta categoría y el valor 0 si no integra ninguna; “integra CPSA” que adopta el valor 1 cuando un/a legislador/a integra por lo menos una de las comisiones agrupadas bajo esta categoría y el valor 0 en caso contrario, y finalmente, “integra la Comisión xxx” asume el valor 1 cuando un diputado o diputada es miembro de la comisión considerada, y el valor cero cuando no es miembro. En este último caso algunas comisiones fueron consideradas en forma individual.

La principal variable independiente es el sexo del/a legislador/a que asume los valores 1 cuando es una mujer y 0 cuando es un hombre. Si en los procesos de asignación a las comisiones se margina a las mujeres, se espera que sea menos probable que una diputada presida una comisión o integre una comisión poderosa.

Otra serie de variables independientes incluidas fueron: 1) pertenencia del legislador/a pertenece al “bloque de gobierno”. Dado que como se dijo, el modelo de asignación a comisiones del Congreso argentino se ajusta al control partidario, y el partido mayoritario busca quedarse con las posiciones estratégicas en las comisiones en las negociaciones iniciales, se espera que cuando un/a legislador/a pertenece al bloque de gobierno sus probabilidades de presidir una comisión o integrar una comisión poderosa aumenten respecto a la situación en que el/a legislador/a es de otro partido<sup>5</sup>. 2) La “antigüedad” en el cargo, es variable continua que indica la cantidad de períodos que lleva un diputado/a en la Cámara. En el marco del control partidario en la asignación, se espera que, por las reglas del incumbente, los legisladores/as con mayor antigüedad en el cargo tengan más probabilidades de ser asignados/as a posiciones poderosas (presidencias y comisiones). 3) La “magnitud del distrito”, es una variable continua que adopta el valor de las bancas que estuvieron en juego en cada distrito electoral en cada elección del Congreso. En función del control que pueden ejercer los líderes de los partidos sobre los lugares en las listas electorales, se espera que los legisladores electos por los distritos más grandes tengan más probabilidades de ocupar posiciones poderosas que los legisladores de distritos pequeños. 4) El “número de comisiones” que integra un legislador. Dado el formato de asignación múltiple, se espera que los legisladores que son miembros de un menor número de comisiones ocupen posiciones poderosas en mayor medida que los que no lo son debido al mayor trabajo que insumen las posiciones más poderosas del sistema de comisiones. 5) Se incluyen efectos fijos por legislatura para controlar factores de coyuntura.

En una segunda fase del análisis, se estimaron modelos de regresión logística que consideraron como variables dependientes la pertenencia a las comisiones, pero ahora consideradas de manera individual. Los modelos mantienen las variables independientes anteriores e incorporan la profesión del/a legislador/a como variables *dummies* de las profesiones frecuentes entre los diputados/as. Por ejemplo, la variable

<sup>5</sup> Durante los tres períodos aquí considerados pertenecer al bloque de gobierno es lo mismo que pertenecer al bloque del FPV.



“abogado” adopta el valor 1 cuando el legislador/a tiene esta profesión y el valor 0 en caso contrario. Para todas las profesiones se siguió el mismo procedimiento de codificación. Cada legislador/a puede tener valor 1 en una sola de las variables indicativas de la profesión. Las profesiones se utilizan como un indicador de los factores informacionales a los que refiere la teoría de la información. Si los líderes partidarios tienen en cuenta los conocimientos y la experiencia de los políticos en temas específicos a la hora de realizar las asignaciones a las comisiones, entonces, se debería esperar que las profesiones de los/as diputados/as se relacionen positivamente con la jurisdicción temática de la comisión que ocupan.

Los datos que se utilizan en el análisis provienen de una base construida partir de información de las hojas de vida de los diputados y diputadas que actuaron en las legislaturas 2007-2009, 2009-2011 y 2011-2013<sup>6</sup>.

## 5. Resultados

El Cuadro 2 muestra tres modelos de regresión logística que consideraron como variables dependientes los indicadores de posiciones poderosas. Según el modelo 1 es más probable presidir una comisión si el legislador es hombre, si pertenece al partido de gobierno, si tiene más antigüedad como diputado nacional y cuanto más comisiones ocupa. Esta última variable se comporta en sentido opuesto al esperado, pues su signo es positivo. Es posible que los legisladores consideren a las comisiones como una forma de acceso a beneficios, información o recursos y siempre busquen ocupar más en la medida en que hay más puestos disponibles. La magnitud de distrito no es una variable estadísticamente significativa como tampoco las variables que controlan por legislatura.

Cuando se considera la integración al subconjunto de comisiones más poderosas (CMP) se observa que, nuevamente, es más probable que un político integre estas comisiones si es hombre que si es mujer, si tiene antigüedad en su cargo y cuanto más comisiones permanentes ocupa; la variable que indica la pertenencia al partido de gobierno no es estadísticamente significativa (modelo 2). Finalmente, cuando se considera como variable dependiente el conjunto más amplio de comisiones poderosas (CPSA), se observa, que el sexo del legislador/a deja de ser una variable explicativa relevante, en tanto pertenecer al bloque de gobierno y la antigüedad en el cargo solo son variables significativas al 90% de confianza (modelo 3). El número de comisiones permanentes de las que se es miembro es una variable significativa con el mismo signo que en los modelos anteriores.

<sup>6</sup> La fuente de información principal fueron las fichas biográficas de los legisladores que provee la Fundación Directorio Legislativo. También se utilizaron los currículums disponibles en El Observatorio de Elites de Latinoamérica (<http://americo.usal.es/oir/Elites/curriculum/argentina/>) y en el sitio web Parlamentario.com (<http://www.parlamentario.com/legisladores-web.php>) para completar datos faltantes de las fichas biográficas. Asimismo, cuando en las fichas del Directorio Legislativo faltaban datos sobre pertenencia a comisiones se consultó el sitio web de la Cámara de Diputados de la Nación ([www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar)).

**Cuadro 2:**  
**Regresión logística. Asignación de diputados/as a presidencias de comisiones y como miembro de comisiones poderosas**

	Modelo 1 PCP		Modelo 2 Integra CMP		Modelo 3 Integra CPSA	
	Coef.	P>  z	Coef.	P>  z	Coef.	P>  z
Sexo (Mujer=1)	-.471	0.024	-.737	0.000	.219	0.191
Bloque gobierno	.696	0.001	.170	0.293	-.299	0.076
Antigüedad	.378	0.003	.522	0.00	.217	0.081
Mag. Distrito	.001	0.180	-.001	0.472	-.006	0.332
Nº Comisiones	.124	0.042	.209	0.000	.387	0.000
Leg. 2007-2009	-.058	0.813	.303	0.124	.108	0.593
Leg. 2009-2011	.080	0.738	.103	0.589	-.054	0.789
Cons	-3.023	0.000	-2.28	0.000	-1.63	0.000
Nº observaciones	749		749		749	
LR chi2	32.68		58.15		56.18	
Prob > chi2	0.0000		0.0000		0.0000	
Log likelihood	-330.87327		-467.51076		-442.42301	
Pseudo R2	0.0471		0.0585		0.597	

Estos datos parecen indicar que un pequeño número de posiciones poderosas (las presidencias y las comisiones definidas como más poderosas) son tendencialmente “reservadas” para los hombres, aunque esto no se verifica cuando se considera el grupo más amplio de comisiones poderosas. Asimismo, en línea con lo señalado por otros trabajos, el partido de gobierno intenta dominar las presidencias de las comisiones y los legisladores más antiguos ocupan los estos puestos y son miembros de las comisiones más poderosas en mayor medida que los más novatos.

El hecho que el bloque de gobierno deje de ser una variable significativa para explicar la pertenencia a las CMP y solo sea una variable relevante a niveles más bajos de significación estadística cuando se considera CPSA, probablemente está indicando efectos coyunturales en la importancia legislativa de las comisiones consideradas en cada grupo de variables dependientes. En cambio, las presidencias de las comisiones son los cargos más relevantes del sistema de comisiones porque aseguran poderes propositivos y reactivos en el control de la agenda al partido de gobierno (Calvo 2014), por lo que es esperable que allí se observe claramente el efecto de pertenecer al partido de gobierno.

El Cuadro 3 muestra las probabilidades predichas de presidir una comisión si se trata de una diputada o de un diputado, pertenecientes al partido de gobierno y

re-electos. Como puede apreciarse las probabilidades de las mujeres de presidir una comisión son 9 puntos porcentuales inferiores a las de los hombres. Si bien las diferencias no son grandes, ante el mismo escenario, el Cuadro 3 muestra un sesgo de género en perjuicio de las diputadas en el acceso a las presidencias.

**Cuadro 3:**  
**Probabilidades predichas de presidir una comisión permanente**

	Probabilidad [Intervalo de confianza (95%)]
MUJER, pertenece al bloque de gobierno, reelecta	0.2125 [ 0.1491, 0.2758]
HOMBRE, pertenece al bloque de gobierno, reelecto	0.3018 [ 0.2318, 0.3718]

Solo a modo de comparación, en el Cuadro 4 se repite la especificación de los modelos anteriores, pero ahora la variable dependiente es la pertenencia a la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Como se dijo esta es la comisión permanente con mayor presencia de mujeres en las tres legislaturas que aquí se analizan. La antigüedad en la Cámara y la pertenencia al bloque de gobierno son variables significativas en la explicación (aunque esta última sólo a niveles del 90% de confianza), pero el signo de ambas variables es negativo. Esto es un indicador de la escasa relevancia estratégica que tiene esta comisión para los partidos. En cambio, el sexo del legislador tiene poder predictivo en el sentido esperado: es más probable que las mujeres formen parte de esta comisión que los hombres.

**Cuadro 4:**  
**Regresión logística. Asignación de diputados/as a comisión especializada en temas de mujer**

	Comisión Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	
	Coef.	P >  z
Sexo (Mujer=1)	2.15	0.000
Bloque gobierno	-.431	0.086
Antigüedad	-.415	0.045
Mag. Distrito	-.001	0.552
Nº Comisiones	.276	0.000
Leg. 2007-2009	-.189	0.541
Leg. 2009-2011	-.051	0.863
Cons	-3.949	0.000

Nº observaciones	749
LR chi2	91.15
Prob > chi2	0.0000
Log likelihood	-233.44877
Pseudo R2	0.1633

El Cuadro 5 muestra probabilidades predichas de pertenecer a la Comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia para escenarios de diputadas y diputados que integran el partido de gobierno sean o no incumbentes. Como puede observarse las diferencias de probabilidades entre los escenarios de hombres y mujeres son significativas: es mucho más probable para las primeras ocupar un puesto en esta comisión, sobre todo si es la primera vez en la cámara y si la legisladora pertenece a un partido de la oposición. No obstante, entre los grupos de mujeres (y también entre los de hombres) los intervalos de confianza se superponen casi totalmente, no así cuando se comparan mujeres contra hombres, por ejemplo, una diputada perteneciente al partido de gobierno e incumbente contra un hombre en la misma condición. Así por ejemplo, mientras la probabilidad de que una diputada del partido de gobierno que es reelecta sea miembro de esta comisión es de casi 0.16, para un hombre en la misma condición la probabilidad es 0,02.

**Cuadro 5:**  
**Probabilidades predichas de integrar la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia**

	Probabilidad [Intervalo de confianza (95%)]
MUJER, pertenece al bloque de gobierno, reelecta	0.1586 [ 0.0951, 0.2220]
MUJER, pertenece al bloque de gobierno, no reelecta	0.2220 [ 0.1507, 0.2933]
MUJER, no pertenece al bloque de gobierno, reelecta	0.2248 [ 0.1453, 0.3043]
MUJER, no pertenece al bloque de gobierno, no reelecta	0.3051 [ 0.2282, 0.3820]
HOMBRE, pertenece al bloque de gobierno, reelecto	0.0214 [ 0.0075, 0.0354]
HOMBRE, pertenece al bloque de gobierno, no reelecto	0.0321 [ 0.0134, 0.0508]
HOMBRE, no pertenece al bloque de gobierno, reelecto	0.0326 [ 0.0136, 0.0516]
HOMBRE, no pertenece al bloque de gobierno, no reelecto	0.0485 [ 0.0249, 0.0722]

En el Cuadro 6 se muestran siete modelos de regresión logística que utilizan como variables dependientes la pertenencia a las comisiones poderosas, pero ahora consideradas de forma individual. Los modelos repiten las variables independientes usadas en los anteriores y agregan la profesión del diputado/a asociada a la jurisdicción temática de la comisión en cuestión. Como puede apreciarse todas las profesiones consideradas son significativas para explicar la integración a las comisiones poderosas en forma individual. Esto indica que también es requerida cierta idoneidad o conocimiento en las jurisdicción temáticas de las comisiones al momento de integrarlas. En este sentido, el modelo informacional también explica la distribución de los cargos en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. Y aunque esta asociación también puede ser un indicador de las preferencias de los/as diputados/as por integrar tal o cual comisión en función de sus saberes previos al ingreso al parlamento, en el marco de un modelo de asignación donde los líderes de los partidos distribuyen los lugares es más probable la primera explicación. El Cuadro 6 también indica que el sexo del legislador es una variable significativa en la explicación de la composición de las comisiones de Presupuesto, Relaciones Exteriores, Educación y Agricultura y Ganadería, no obstante en este último caso a niveles levemente menores del 95% de confianza. Nótese que mientras en la Comisión de Educación el signo del coeficiente es positivo, es decir, es más probable que una diputada integre esta comisión, en el resto de los casos el signo es negativo.

La pertenencia al partido de gobierno explica la integración a las comisiones de Agricultura y Ganadería, Acción Social y Presupuesto, aunque en este último caso solo si se consideran niveles de significación estadística menores al 95% de confianza. En el caso de Acción Social el signo del coeficiente es negativo lo que indica que es más probable que un legislador que no pertenece al partido de gobierno integre esa comisión que uno que sí pertenece. Por otro lado, la antigüedad como diputado/a explica la pertenencia a las comisiones de Presupuesto, Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Educación. Mientras en los primeros tres casos el signo del coeficiente es positivo, en el último es negativo lo que indica que es más probable que un legislador novato sea miembro de esta comisión que uno que es incumbente.

Lo anterior merece por lo menos dos consideraciones: en primer lugar, y pese a que aquí se consideró un pequeño grupo de comisiones, los datos parecen indicar que, en el caso argentino, salvo por la Comisión de Asuntos Constitucionales, cuando las variables partidistas (la pertenencia al partido de gobierno y la antigüedad) son significativas para explicar la asignación a una comisión, es menos probable que las mujeres integren esas comisiones respecto a la probabilidad que tienen los hombres. Esto se observa también en las presidencias de las comisiones que suelen ser posiciones poderosas. Dicho de otro modo, en las posiciones más valoradas –y por cuya obtención, por lo tanto, la competencia es alta– hay menos legisladoras. Aún controlando por otras variables, las posiciones estratégicas del Congreso en Argentina muestran un sesgo de género en su composición.

Pero en segundo lugar, si los factores informacionales también explican la asignación a las comisiones permanentes quizás operen como uno de los factores que explica la sobre-representación de diputadas en la Comisión de la Familia, la Mujer,

la Niñez y la Adolescencia. Es decir, si se atiende a la predicción de la teoría de la información que dice que las comisiones deberían estar integradas por pocos *outliers*, la pregunta es si la super-mayoritaria presencia de mujeres en comisiones de este tipo responde únicamente a marginación de las legisladoras o si estas tienen competencias informacionales que las hace sujetos más idóneos que los hombres para ocuparlas. Si esto fuese así, los líderes podrían considerar este aspecto en sus cálculos y asignar a más mujeres allí por el hecho de que estas tienen más capacidades en el tema.

**Tabla 4:**  
**Regresión logística. Asignación a comisiones importantes según tema**

	Modelo 1 Presupuesto		Modelo 2 Asun. Constitucionales		Modelo 3 Leg. General		Modelo 4 RREE		Modelo 5 Educación		Modelo 6 Ac. Soc. y Salud Púb.		Modelo 7 Agric. y Gan.	
	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z	Coef.	P> z
Sexo (Mujer=1)	-.759	0.001	-0.100	0.706	.144	0.578	-.622	0.009	.883	0.002	-.210	0.555	-.532	0.064
Bloque gobierno	.380	0.088	-.006	0.981	-.298	0.267	-.259	0.260	-.174	0.526	-.595	0.042	.784	0.005
Antigüedad	.369	0.011	.324	0.038	.196	0.216	.535	0.000	-.594	0.016	-.092	0.649	-.571	0.26
Mag. Distrito	-.008	0.328	.000	0.918	.002	0.34	-.005	0.516	.001	0.427	-.001	0.830	.0012	0.087
Leg. 2007-2009	.309	0.252	.269	0.407	-.134	0.683	.367	0.185	.783	0.023	0.675	0.830	.087	0.797
Leg. 2009-2011	.069	0.787	.129	0.679	.010	0.974	.124	0.637	.415	0.218	.180	0.040	-.012	0.971
Nº Comisiones	.241	0.000	.293	0.000	.235	0.002	.212	0.002	.221	0.011			.194	0.019
Economista	2.053	0.000												
Abogado/a			2.702	0.000	1.68	0.000	.528	0.022						
Prof./Maestro/a									1.340	0.000				
Médico/a											3.858	0.000		
Ing. Agrón/prod. rural													3.52	0.000
Cons	-3.402	0.000	-5.317	0.000	-4.23	0.000	-3.500	0.000	-3.571	0.000	-3.685	0.000	-2.830	0.000
Nº observaciones	638		638		638		638		638		635		638	
LR chi2	74.81		145.04		60.69		39.97		63.43		100.86		96.18	
Prob > chi2	0.000		0.000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.000	
Log likelihood	-281.01822		-201.12553		-212.4541		-272.72281		-202.2674		-191.96233		-200.43326	
Pseudo R2	0.1175		0.2650		0.1250		0.0651		0.1361		0.2081		0.1935	

Ninguna profesión está relacionada positivamente con la composición de la Comisión de la Familia, la Mujer, la Niñez y la Adolescencia, lo que parece razonable pues esta comisión tiene competencias multidisciplinares dentro del área de las políticas sociales. Si bien se necesita más investigación, y solo a modo de hipótesis en función de la limitación de los datos con los que aquí trabajo, plantearé que una de las razones de la sobre-representación de las diputadas en esta comisión puede estar en sus trayectorias previas.

En este sentido, al revisar los currículums y fichas de actuación de los miembros de la Comisión de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia se observa que más de la mitad de sus integrantes (el 51,8%) tenían antecedentes de trabajo en los temas en los que se especializa la comisión; esto es, antes de entrar a la Cámara habían trabajado en temas de familia, infancia o mujer ya sea en cargos dentro de los partidos políticos, en la militancia social, en cargos políticos en otro nivel gubernamental o como asesores/as técnicos<sup>7</sup>. No obstante, una característica que distingue las trayectorias de las mujeres respecto a las de los hombres es que mientras un 33.3% de las diputadas integrantes de la Comisión tenían antecedentes de trabajo en temas de mujer y género, ninguno de los diputados tenía antecedentes similares. En cambio, en las trayectorias de los hombres sí se observa la presencia de actividad pasada relacionada a temas sociales y de infancia (30.8%), no obstante, son “*outliers* en asuntos de género”. Asimismo, entre las diputadas que integraban la comisión un 24.4% había trabajado en temas de infancia en su en fases anteriores de su carrera política.

Es decir, la Comisión de la Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de la Cámara de Diputados de la Nación en Argentina está dominada por mujeres en su integración –al igual que otras comisiones similares de otros congresos de América Latina. Esto refleja un fenómeno de discriminación de género, pues como se vio, a la vez que las diputadas son una super-mayoría en una comisión poco poderosa como ésta, también ocupan, tendencialmente, menos están menos presentes en posiciones poderosas del sistema de comisiones. En este sentido, la tesis de Heath et al. (2005) se confirma. Sin embargo, esto no elimina que, en el marco de modelos de asignación controlados por los partidos, la integración feminizada de comisiones sobre *women's issues* también responda a la mayor experticia sobre estos temas con la que llegan las legisladoras a los congresos, ya que, como se vio, el conocimiento sobre la temática de la comisión es un factor que importa en su integración.

## 5. Comentarios finales

Este artículo muestra que en uno de los países del mundo donde existe mayor igualdad de género en el acceso a cargos de representación política, las mujeres no se encuentran en pie de igualdad con los hombres en las posiciones de mayor poder del sistema de comisiones legislativas, pues en los lugares estratégicos, donde la competencia es mayor, las legisladoras están sub-representadas respecto a su presencia en

<sup>7</sup> El restante 48% está compuesto por: *outliers* en los temas de la comisión (15,5%) en los temas de la comisión o personas de las que no se pudo conseguir información específica (32,7%).



el plenario. Junto con otros trabajos, se afirma que las razones de este fenómeno se encuentran en los modos de asignación partidista, en los que los líderes que dominan los procesos de asignación –generalmente hombres– buscan reservarse las posiciones más poderosas y prestigiosas.

No obstante, es posible que ésta no sea la única causa de los sesgos de género en la distribución de los lugares. En sistemas de comisiones muy especializados como el de la Cámara de Diputados de Argentina la concentración de legisladoras en determinadas comisiones puede también responder a factores de especialización, dado que las comisiones son, además de ámbitos políticos, lugares “expertos” de los Congresos para el estudio de la legislación. Las comisiones sobre *women’s issues* son un ejemplo extremo de este fenómeno. Si por su trayectoria profesional, militante, o en cargos políticos previos, las legisladoras han acumulado mayores saberes sobre estos temas que los hombres, es lógico que se concentren en estas comisiones. Aunque este punto requiere mayor investigación, el mismo argumento podría plantearse respecto a otras comisiones legislativas muy específicas del ámbito social. Es decir, la división sexual del trabajo en los sistemas de comisiones podría ser un reflejo de diferentes antecedentes en las carreras políticas de hombres y mujeres, y no exclusivamente reflejar fenómenos de discriminación al interior de los congresos. Para profundizar en este punto, son necesarios estudios comparados que muestren si bajo el modelo donde los lugares en las comisiones son distribuidos por los líderes de los partidos, variaciones en los diseños institucionales de los congresos –número de comisiones– producen los mismos resultados en términos de sesgos de género en la integración de las comisiones legislativas.

Por último, futuros estudios deberían analizar en profundidad qué consecuencias tienen configuraciones de los sistemas de comisiones de este tipo en relación a la capacidad de las legisladoras para promover legislación sobre representación sustantiva de las mujeres. Si las legisladoras no ocupan posiciones con poder de agenda en los congresos, quizás su capacidad para hacer avanzar legislación sobre *women’s issues* se vea debilitada.

## Bibliografía

- Alemán, Eduardo (2006). “Policy gatekeepers in Latin American legislatures”. *Latin American Politics & Society* 48(3): 125-155.
- Archenti, Néida y María Inés Tula (2008) (ed.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Arnold, Laura W. y Barbara M. King (2002) “Women, committees, and institutional change in the Senate”. En Cindy Simond Rosenthal (ed.) *Women transforming Congress*. Oklahoma: University of Oklahoma Press, pp. 284-315.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia, jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD-Prometeo.
- Calvo, Ernesto (2014). *Legislator success in fragmented congresses in Argentina: Plurality cartels, minority presidents, and lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, Susan (2008). “Committee assignments: Discrimination or choice?” En Beth Reingold (ed.) *Legislative women: Getting elected, getting ahead*. EE.UU: Lynne Rienner Publishers, pp. 135-156.
- Cox, Gary (2006). “The organization of democratic legislatures”. En Barry Weingast y Donald Wittman (ed.), *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 141-161.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins (2005). *Setting the agenda. Responsible party government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins. (1993) [2007]. *Legislative Leviathan*. New York: Cambridge University Press.
- Chasquetti, Daniel y Verónica Pérez (2012). “¿Mujeres en los márgenes?: sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”. *Revista de Ciencia Política* 32(2): 383-409.
- 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, Marina Lacalle y Juan Pablo Micozzi (2013). “Does Women’s Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007”. *Journal of Politics in Latin America* 5(1): 95-125.
- Jones, Mark, Sebastián Saiegh, Pablo T. Spiller y Mariano Tommasi (2000). “Políticos profesionales - legisladores “amateurs”: el Congreso argentino en el siglo XX”. *Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de la Nueva Economía Institucional*, 22 al 24 de setiembre, Tübingen, Alemania.
- Keith Krehbiel (1992). *Information and Legislative Organization*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Kerevel, Yann y Lonna Rae Atkeson (2013). “Explaining the marginalization of women in legislative institutions”. *The Journal of Politics* 75(4): 980 – 992.

- Mansbridge (2001). "The descriptive political representation of gender: An antiessentialist argument". En Jytte Klausen y Charles S. Maier (eds.) *Has liberalism failed women? Assuring equal representation and Europe and United States*. Nueva York: Palgrave, pp. 19-38.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007). *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Chile*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Phillips, Anne (1995). *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Brien Diana (2012). "Gender and select committee elections in the British House of Commons". *Politics & Gender* 8: 178-204.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2010). *Political power and women's representation in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

## INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

La Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP) es una publicación académica especializada en temas políticos de interés nacional, regional e internacional. La RUCP divulga trabajos de investigación y ensayos de alta calidad científica, inéditos en nuestro idioma, incluyendo reseñas y comentarios críticos de libros.

La RUCP está especialmente dirigida a un amplio público universitario, dirigencias políticas, empresariales y sindicales, agencias de gobierno, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y al periodismo especializado en temas políticos. La RUCP mantiene intercambios con una treintena de universidades extranjeras y se distribuye en nuestro medio en librerías comerciales de la capital e interior.

La RUCP cuenta con una edición on-line, debidamente registrada, alojada en el website del Instituto de Ciencia Política y en el Portal Scielo Uruguay.

La selección de artículos para su publicación se realiza mediante un proceso de evaluación ciego (anónimo) a partir de seis criterios: (a) pertinencia académica del artículo, (b) originalidad de sus contenidos, (c) pertinencia del enfoque y revisión teórica, (d) calidad del análisis, (e) resultados alcanzados para la teoría, y (f) calidad de la escritura.

### 1. Envío de artículos

Los artículos postulados deben ser inéditos. Los autores deberán enviarlos en forma digital y en formato Word al Editor de la Revista: [revistacp@cienciassociales.edu.uy](mailto:revistacp@cienciassociales.edu.uy)

### 2. Criterios de Edición

#### 2.1. Tamaño de los artículos

Los artículos tendrán hasta un máximo de 9.000 palabras, presentadas en espacio y medio, hoja formato A4, con los márgenes definidos por defecto en Word (superior e inferior: 2,5cm; izquierda y derecha: 3cm.). Las reseñas y comentarios críticos de libros deberán tener un mínimo de 1.200 y un máximo de 1.500 palabras.

#### 2.2. Edición

##### *Título e Identificación de Autor*

Mediante nota al pie con un asterisco se identificará en el título toda aclaración o referencia al trabajo que el autor crea conveniente (por ejemplo si su trabajo es el resultado de una investigación, si se trata de *paper* presentado a un seminario o conferencia, etc.).

Mediante nota al pie con dos asteriscos, se indicará el último nivel de formación académica terminado, la pertenencia institucional del autor y su correo electrónico.

#### *Aspectos Tipográficos*

Los artículos se presentarán en letra Times New Roman, tamaño 12, tanto para el texto como los títulos y subtítulos, para las notas al pie se utilizará el tamaño 10.

Los títulos deben estar numerados (1., 2., 3., etc.), en negrita, y sin punto al final.

Los subtítulos deben ir en cursiva y numerados (1.1, 1.2, 1.3, etc.). Tampoco llevan punto final. Además deben tener un espacio arriba y otro debajo.

Para subordinar frases o hacer aclaraciones se utilizarán –guiones medianos– (Alt+0150) pegados a la palabra o frase que se guionan.

Los puntos, comas, dos puntos y punto y coma deben estar pegados a la palabra y con un espacio después.

Se deben evitar en lo posible los subrayados, sustituyéndolos por itálicas o cursivas.

Para las transcripciones o citas textuales se utilizarán comillas tipográficas “y”; y comillas francesas «y» para entrecomillar dentro de una frase que ya está entrecomillada.

Si una cita no se incluyera entera, se indicará con tres puntos entre paréntesis rectos: [...].

#### *Gráficos*

Los gráficos deben presentarse en un archivo aparte, en su formato original, preferentemente Excel, adecuadamente numerados e identificado su lugar en el texto.

Recordamos tener en cuenta:

La impresión es blanco y negro, y por lo tanto sugerimos que los gráficos sean elaborados en esos tonos para no generar confusiones con los colores.

Normalmente, los gráficos aparecen en la revista con dimensiones más reducidas que su tamaño original, por lo tanto se exhorta a los articulistas a extremar los cuidados respecto a la claridad de la información que se incluye –tramas, tonos, tipo y cantidad de líneas o columnas, etc.

#### *Tablas*

Los mismos deberán estar numerados claramente, las tablas solo tendrán líneas horizontales, nunca verticales, y las referencias a la fuente o aclaración irá debajo y fuera de esta. Se recomienda utilizar las tablas de Word (Autoformato Básico 1), nunca usar barra espaciadora.

Número y Título : Letra 10, negrita.

Textos y números: Letra 10, simple.

Fuentes: Letra 9, cursiva.

#### *Citas y Bibliografía*

Al final de los artículos se citará la bibliografía referida en el texto. Se indicará, en este orden: Apellido, Nombre / Año / Título en cursiva/ Ciudad/ Referencia de Editorial o Institución que lo edita. En el caso de tratarse de un artículo en una revista o libro, el título del artículo irá entre comillas “.”, y el nombre del libro o revista en cursiva. En

el caso de los artículos y de los capítulos de libro es imprescindible especificar página inicial y final del texto incluido en la bibliografía.

Algunos ejemplos serían:

Gueddes, Barbara (1994). “Challenging the Conventional Wisdom”. *Journal of Democracy* 5(4): 118.

Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. New York: Cornell University Press.

Hall, John A. (1993). Ideas and Social Sciences. En Judith Goldstein y Robert O. Keohane (eds.) *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press, pp. 31-34.

Chasqueti, Daniel y Juan A Moraes (2004). “Parlamento y Gobierno en Uruguay: Hacia una teoría del ciclo político”. En Jorge Lanzaro (coord.) *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Montevideo: Fin de Siglo, pp. 109-138.

Para las citas dentro del texto se utilizará el formato Americano. Entre paréntesis: Autor espacio Año dos puntos número de página, o tramo según corresponda. Por ej.: (Williams 1998), (Shugart 1997:143), (Roberts 1995:17-21), (Huntington 1994; Acuña 1993).

#### *Notas al Pie*

Las notas deberán estar numeradas correlativamente y al pie del texto (no al final), voladas, insertas con la función habitual de Word (Insertar + Nota al Pie + Autonumeración).

#### *Resúmenes*

Los resúmenes deberán ser presentados por los autores y estarán al principio del artículo luego del título y autor y antes del texto. Los mismos tendrán una extensión máxima de 120 palabras. El resumen (abstract) y el título en inglés deberá aportarlo también el autor.

### **3. Derechos de autor**

El Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (institución editora) se reserva los derechos de autor o difusión de los contenidos de los artículos publicados en la RUCP.

### **4. Consultas**

Ante cualquier consulta sobre la presentación de artículos, pueden consultar al equipo de edición:

Revista Uruguay de Ciencia Política: [revistacp@cienciassociales.edu.uy](mailto:revistacp@cienciassociales.edu.uy)

