



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE ACADÉMICA
MÉXICO**

**MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES
XVII PROMOCIÓN**

2008 – 2010

Título de tesis

**Tesis que para obtener el grado de Maestro (a) en Ciencias Sociales
Presenta: Incumbencia femenina en el Congreso y su efecto en la representación
sustantiva de género: Caso Uruguay, Chile y México**

Nombre del alumno (a): Daniela Verónica Hormazábal Rojas

Director de tesis: Irma Méndez De Hoyos

Seminario de tesis: El enfoque de género para la investigación y el análisis de políticas

México, D. F. Agosto de 2010

Resumen.

Durante la década de los 90` en América Latina, las autoridades electas no han logrado reflejar la diversidad social de cada Estado, generando problemas no sólo en la representación descriptiva de los distintos grupos de la sociedad- en especial de mujeres, indígenas y jóvenes- sino también sustantiva. En esta investigación, se pretende analizar el efecto que conlleva la reelección de las mujeres en el Congreso en la representación de los intereses femeninos, observando si la reelección de mujeres es un factor determinante o no para que los intereses y representación de las mujeres tengan cabida en el Congreso, por medio de las iniciativas de ley con perspectiva de género, presentadas por las legisladoras al interior del mismo.

During 90's decade in Latin America, elected authorities have not achieved to reflect social diversity of each State, generating problems not only in descriptive representation of different groups of society- specially women, natives and young people- but also substantive representation. In this research, it is tried to analyze the effect that entails the reelection of the women in the Congress in the representation of the feminine interests, observing if the reelection of the women is a determinant factor or not for women interests and their representation to accommodate in Congress, by means of law initiatives with gender perspective presented by the legislators.

Índice

I. CAPÍTULO I: Revisión Bibliográfica

<i>1.1 Mujer y Política: Una aproximación contextual</i>	12
<i>1.2 Participación Política Femenina en América Latina</i>	15
<i>1.3 Representación: Una aproximación teórica</i>	17
<i>1.4 Representación Descriptiva: Leyes de Cuotas</i>	19
<i>1.5 Representación Sustantiva: Más allá del número</i>	20
<i>1.5.1 Factores que inciden en la representación sustantiva</i>	22
<i>1.6 Políticas de equidad de género en América Latina</i>	26
<i>1.7 Justificación de casos</i>	31
<i>1.8 Reelección parlamentaria</i>	32
<i>1.9 Perspectiva de género en la legislación</i>	36
<i>19.1. Enfoques teóricos de las políticas de equidad de género: igualdad de trato, de oportunidades y transversalidad de género</i>	37

II. CAPÍTULO II: Marco Metodológico

<i>2.1 Introducción</i>	44
<i>2.2 Método cuantitativo</i>	45
<i>2.3 Unidad de observación: Iniciativas de ley</i>	46
<i>2.4 Criterios de selección para iniciativas con perspectiva de género</i>	49
<i>2.5 Los enfoques de género</i>	50
<i>2.6 Clasificación temática</i>	52
<i>2.7 Recolección de datos y fuentes de información</i>	54

III.- CAPÍTULO III: Contextualización casos de estudio

<i>3.1 La representación descriptiva y sustantiva: Inclusión y representación femenina en América Latina</i>	56
3.2 Chile	
<i>3.2.1 Representación descriptiva</i>	61
<i>3.2.2 Sistema Electoral</i>	64

3.2.3 Incumbencia.....	66
3.2.4 Representación sustantiva.....	67
3.2.5 Enfoque de género en la agenda legislativa.....	67
3.2.6 Tendencia política de mujeres en el Congreso.....	68
3.2.7 Mujeres presidentas de partido.....	69
3.3 Uruguay	
3.3.1 Representación descriptiva.....	70
3.3.2 Sistema Electoral.....	71
3.3.3 Incumbencia.....	72
3.3.4 Representación sustantiva.....	72
3.3.5 Enfoque de género en la agenda legislativa.....	73
3.3.6 Tendencia política de mujeres en el Congreso.....	74
3.3.7 Mujeres presidentas de partido.....	75
3.4 México	
3.4.1 Representación descriptiva.....	77
3.4.2 Sistema Electoral.....	78
3.4.3 Incumbencia.....	79
3.4.4 Representación sustantiva.....	79
3.4.5 Enfoque de género en la agenda legislativa.....	79
3.4.6 Tendencia política de mujeres en el Congreso.....	82
3.4.7 Mujeres presidentas de partido.....	83

IV.- CAPÍTULO IV: Resultados

<i>Incumbencia femenina en el Congreso y su efecto en la representación de género</i>	
<i>Introducción</i>	86
<i>4.1 Estadística descriptiva de las variables</i>	
4.1.1 <i>Presencia Femenina en el Congreso en cada uno de los casos de estudio</i>	87
4.1.2 <i>Iniciativas con perspectiva de género v/s el total de iniciativas presentadas por mujeres</i>	87
4.1.3 <i>Iniciativas de ley clasificadas de acuerdo al grado de contenido de género que presentan</i>	89
4.1.4 <i>Resultados en base a las iniciativas que presentan perspectiva de género</i>	91
4.1.5 <i>Resultados respecto a tendencia política</i>	95

<i>4.1.6 Otros resultados</i>	97
<i>4.2 Modelos estadísticos</i>	102
<i>4.3 Primer modelo estadístico: ¿Cómo influye el sistema de reelección en la presentación de iniciativas de género por parte de las legisladoras en los 3 países?</i>	103
<i>4.4 Segundo modelo estadístico: ¿Cómo influyen las propiedades de diseño electoral-sistema proporcional y de mayoría- en la o no reelección consecutiva?</i>	103
<i>Conclusión</i>	111
<i>Bibliografía</i>	119
<i>Anexos</i>	127

Índice de tablas y gráficos

Tabla 1: Iniciativas de ley clasificadas de acuerdo a temáticas estipuladas por CEAMEG.....	53
Gráfico 1: Promedio de presencia femenina en América Latina.....	56
Tabla 2: Porcentajes de presencia femenina en los congresos de la región.....	57
Tabla 3: Leyes de cuota en América Latina.....	58
Tabla 4: Tipos de cuotas en la región latinoamericana.....	59
Gráfico 2: Relación porcentual entre mujeres y hombres en los Congresos.....	62
Gráfico 3: Porcentaje de mujeres electas en el Congreso de Chile.....	62
Tabla 5: Cantidad de escaños asignados por distritos.....	65
Gráfico 4: Porcentaje de mujeres electas en el Congreso de Uruguay.....	70
Tabla 6: Afiliación y representación femenina del Partido Socialista uruguayo.....	76
Gráfico 5: Porcentaje de mujeres electas en el Congreso de México.....	77
Gráfico 6: Mujeres en órganos ejecutivos de partidos políticos latinoamericanos.....	84
Tabla 7: Evolución de presencia femenina en Chile, México y Uruguay.....	87
Gráfico 7: Porcentaje de iniciativas con perspectiva de género respecto al total presentadas por legisladoras.....	88
Gráfico 8: Porcentaje de iniciativas con perspectiva de género respecto al total presentadas por las legisladoras por país.....	89
Gráfico 9: Clasificación del total de iniciativas por grados de contenido de género.....	90
Gráfico 10: Porcentaje de iniciativas con sesgo de género por país.....	91

Gráfico 11: Grado de contenido de género de las iniciativas con perspectiva de género.....	92
Gráfico 12: Clasificación de iniciativas de acuerdo a enfoques de género por país.....	93
Tabla 8: Clasificación de iniciativas por tema y país.....	94
Gráfico 13: Tendencia ideológica del partido político al cuál pertenece la legisladora.....	95
Tabla 9: Porcentaje de iniciativas con perspectiva de género presentadas de acuerdo a la tendencia política de la legisladora.....	96
Gráfico 14: Porcentaje de iniciativas de sesgo de género presentadas por las legisladoras de acuerdo a su tendencia política.....	97
Gráfico 15: Sexo del jefe de partido al que pertenece la legisladora.....	98
Gráfico 16: Cámara que presenta la iniciativa.....	99
Gráfico 17: Sistema de elección que tienen las legisladoras en los tres países.....	100
Tabla 10: Cantidad de meses faltantes para la próxima elección de acuerdo a si la iniciativa tiene o no perspectiva de género.....	100
Gráfico 18: Evolución anual de iniciativas presentadas con perspectiva de género....	101
Modelo logístico 1: Sistema de reelección aplicado a los tres países en estudio.....	103
Modelo logístico 2: Cruce entre diseño electoral y sistema de reelección.....	103
Gráfico 19: Probabilidades de que se presenten iniciativas con perspectiva de género en un sistema proporcional con y sin reelección.....	107

Dedicatoria.

“Nuestra recompensa se encuentra en el esfuerzo [...]. Un esfuerzo total es una victoria completa”.

Mahatma Gandhi,
Político y pensador indio.

“De todos los derechos de una mujer, el más grande es ser madre”.

N.N.

Esta tesis es parte de un gran esfuerzo de dos años, se basó en la motivación personal de querer avanzar en los temas de género y política, descubriendo nuevas perspectivas y hallazgos.

Va dedicada a Carmen Rojas, mi madre...Mujer que depositó en mi todo su esfuerzo y cariño...Amiga incondicional que siempre tuvo el consejo acertado cuando más lo necesité.

Deseo agradecer también a la madre de mi madre...A la señora Sara Guzmán, querida abuelita que me acompañó desde mis primeros días.

De igual forma, agradezco a mi padre Miguel Hormazábal, quien ha sido parte importante de mi niñez y mi vida.

Agradecimiento.

La educación es el mejor vehículo para alcanzar la libertad. Cuando se es libre, nos debemos a la consecución de la libertad de otros, como única garantía de la perduración de la nuestra...

Juan Rodríguez Uribe

Agradezco con especial cariño a mis profesoras Gisela Zarembeg, Flérida Guzmán, Irma Méndez de Hoyos y profesor Rodrigo Salazar, quienes con dedicación y paciencia me acompañaron en este largo pero fructífero proceso de conocimiento: “Educar es despertar el espíritu de innovación”.

Muchas gracias queridas/o profesoras/or.

De igual forma, quisiera hacer un agradecimiento especial a Marcela Ríos, quien fue la persona que me encaminó hacia el tema de género, ayudándome y guiándome en todo mi proceso académico y laboral. Espero poder compensar toda la ayuda que me brindó.

Muchas gracias Marcela.

También agradezco la colaboración de mi familia, novio y amigos...Gracias por haberme apoyado y ayudado en todo aquello que necesité.

Introducción.

Las mujeres quieren influir en las decisiones que afectan sus vidas y las vidas de sus familias, la economía política y el destino de sus comunidades y naciones, así como en la estructura de las relaciones internacionales. La participación política y la representación son esenciales para el logro de estos fines¹.

En toda democracia debiese existir una relación entre ciudadanos y representantes. Sin embargo, las democracias latinoamericanas han evidenciado notables deficiencias en términos de representatividad de género al interior de las instituciones políticas. Por lo cual, durante la década de los 90', la región latinoamericana ha experimentado una marcada tendencia democratizadora dirigida al fomento de regímenes políticos más inclusivos y representativos del espectro social. Si bien, la teoría ha demostrado que el número de mujeres presentes en el proceso de toma de decisión es un factor relevante y necesario para incorporar en la agenda legislativa temas referentes a los intereses y demandas femeninas, desde una óptica personal, se piensa que existen otros mecanismos y factores que inciden en la representación de los intereses de los movimientos de mujeres y feministas, en este caso, la incumbencia o reelección legislativa.

En este contexto, la presente investigación de tipo comparada tiene como objeto contribuir al debate analizando el efecto que conlleva la reelección de las mujeres en el Congreso en la representación de los intereses femeninos, viendo si la reelección de mujeres es un factor determinante o no para la producción de temas con perspectiva de género al interior del mismo. Las preguntas que se intentarán responder serán; ¿Cómo influye la incumbencia femenina en el Congreso en la representación sustantiva de género?, y ¿Qué tipo de reelección parlamentaria favorece más la presentación de proyectos de ley con perspectiva de género por parte de las legisladoras? Esto debido a que se piensa que una reelección limitada de legisladoras en el Congreso podría ayudar más que una indefinida a que las legisladoras promuevan intereses de género al interior

¹ PNUD. 2000. *Women's Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*. [Internet]: <http://magnet.undp.org>

del mismo, en la medida en que evita la posibilidad que las legisladoras se perpetúen en el poder, se sientan más responsables hacia el partido que hacia sus votantes, encontrándose su autonomía y disposición para actuar en base a los deseos de su electorado bastante limitada (Franceschet en Ríos 2008:73). Así, una reelección limitada generaría incentivos para los parlamentarios al representar a los ciudadanos, premiándose de esta forma a los que han tenido una buena gestión.

Para analizar lo anterior, se estudiará el caso de Chile, Uruguay y México, en donde el primero se encuentra en una situación de reelección indefinida de parlamentarias, el segundo presenta un tipo de reelección limitada y el tercero no tiene procesos de reelección parlamentaria consecutiva. Como variables de control se analizará adicionalmente la tendencia política de las congresistas, las cámaras a las cuales pertenecen, el sexo del jefe de partido. Los tipos de proyectos que ellas promueven serán nuestra variable dependiente. Para esto, se estudiarán todas las mociones parlamentarias provenientes de la Cámara baja y alta que hayan sido presentadas por mujeres congresistas, esto en un periodo de tiempo que va desde 1997 hasta 2009².

² Se tomará en cuenta estas fechas, ya que a partir de ésta se encuentran disponibles las iniciativas de ley para el caso de México. De igual forma, a partir de la misma- LVII legislatura- se crea la Comisión de Equidad y Género, y para el caso de Chile comienza una nueva legislatura en el Congreso.

CAPÍTULO I.

Revisión bibliográfica.

I. Capítulo I: Revisión Bibliográfica

1.1 Mujer y política: Una aproximación contextual

La entrada de la mujer en política ha estado acompañada por una serie de acontecimientos que han marcado el rol de las mujeres como participantes en los procesos de toma de decisiones políticas.

El antecedente más inmediato lo constituyen las luchas y movilizaciones ocurridas en diferentes países entre las décadas de 1939 y mediados de 1950, momentos en que accedieron a los derechos políticos en igualdad de condiciones que los hombres (De Barbieri y Oliveira 1989:37). A partir de ese momento, algunas mujeres llegaron a cargos de representación popular en las cámaras y en el poder local, llegaron a ser líderes importantes en partidos políticos y formaron parte de las burocracias estatales. Si bien estas formas de participación ayudaron a capturar votos por parte del electorado femenino y a articular demandas propias de las mujeres, una vez logrado el voto y los derechos políticos, los movimientos de mujeres y feministas entraron en retroceso en la mayoría de los países de la región. Ya en la década de los 70', movimientos de mujeres irrumpieron en la escena política cuando en 1964 en Brasil, en 1973 en Chile y en 1977 en Argentina salieron a las calles para reclamar la toma del Gobierno por parte de los militares en los respectivos países y declarar su repudio frente a las violaciones de los derechos humanos (De Barbieri y Oliveira 1989:38).

Si bien las mujeres han tenido y tienen hasta ahora una presencia y participación importante en los distintos tipos de movimientos y en diferentes ámbitos de acción, lo que aquí se tratará y analizará de forma específica será la presencia de mujeres en el ámbito político.

Las mujeres han participado desde siempre en tareas colectivas en los barrios, en los sindicatos, en la militancia política, como voluntarias en los servicios públicos, etc. Habitualmente la participación femenina es una práctica social silenciosa que tiene un escaso reconocimiento social y político. Muy ocasionalmente y, en general, su presencia cobra visibilidad con relación a momentos de crisis - guerras, catástrofes, hambrunas- (Fassler 2007:12). Las mujeres respondiendo a los valores, comportamientos y condiciones imperantes en la sociedad, actúan preferentemente en espacios próximos al hogar y en tareas que se vinculan estrechamente con sus habilidades y roles domésticos.

Las mujeres buscan espacios de acción en los cuales se privilegian los vínculos de solidaridad por encima de las relaciones de competencia. Muy frecuentemente, su participación está encaminada a mejorar las condiciones de vida de otros: su familia, niños con algún tipo de carencias, adultos con problemas, etc. Si bien la participación de las mujeres implica en muchas ocasiones demandas y exigencias de distinto orden al Estado, rara vez definen este accionar como una actividad política y a ellas mismas como protagonistas (Fassler 2007:13). Incluso existiría una gran dificultad de las mujeres para asumirse a sí mismas. Mariela Mazzotti, Presidenta de la Comisión de la Mujer de la Intendencia Municipal de Montevideo manifiesta que [...] “el liderazgo representa para las mujeres una cuestión compleja, por lo que muchas, aunque estén ocupando espacios de decisión y representación (a nivel local) no se identifican como tales”[...] “es frecuente que las demandas y las necesidades de género no sean formuladas por las mujeres como problemas sociales o cuestiones a ser abordadas desde las políticas sociales” (Celiberti y Quesada 2003).

Por su parte, las instituciones públicas, cada vez llaman a más mujeres a participar por medio de discursos que aluden a la solidaridad y a la democracia. Respondiendo a estos llamados, las mujeres ayudan en la implementación de acciones programáticas y/o en la detección y diagnóstico de problemas a nivel local. Con esto, contribuyen a aumentar la eficacia y eficiencia de los programas, pero escasamente a la democratización de las relaciones entre las instituciones y la sociedad civil.

La participación de las mujeres a nivel local tampoco ha implicado, por sí misma, la incorporación de la perspectiva de género en los programas ni en las políticas de las instituciones. Esas decisiones (democratización, incorporación de la perspectiva de género) se toman a otro nivel y obedecen a lineamientos políticos e institucionales generales. Permear a las instituciones para que se hagan cargo e implementen efectivamente políticas sociales con perspectiva de género y democratizen su accionar internamente y en relación a la población, implica cambios institucionales profundos que sólo pueden habilitarse si hay una fuerte voluntad política y los recursos para hacerlo (Fassler y Vitale 2003).

Sin embargo, más allá del impacto limitado de la participación de las mujeres en el ejercicio de la ciudadanía activa y en la democratización de las instituciones, las evaluaciones de diversas experiencias de participación local señalan que promueven la autoestima y son un espacio de empoderamiento valorado positivamente por ellas. La participación de las mujeres a nivel local es una experiencia necesaria para avanzar en la

construcción de una identidad propia en la medida que fortalece a las mujeres como personas y las legitima como actores sociales (Fassler 2007:12).

Para incidir efectivamente en las políticas públicas y participar en las decisiones, las mujeres tienen que posicionarse como actores sociales y políticos en todos los ámbitos de la sociedad. Ese ha sido y es el objetivo para muchas mujeres organizadas. Múltiples son los desafíos que hay que enfrentar. Deben buscar respuesta en la sociedad a los problemas urgentes que las afectan como colectivo (pobreza, violencia, discriminación) y, simultáneamente, aumentar sus espacios de poder en la sociedad para acceder a los lugares de decisión y/o incidir políticamente.

Sin embargo y como obstáculo a lo anterior, aparece la resistencia u oposición de los hombres a modificar su posición de superioridad tanto en los espacios privados como públicos (De Barbieri 2003:290; Fassler 2007:13).

Algunas de las expresiones de esta resistencia en el ámbito público son las normas institucionales discriminatorias, las modalidades implícitas de funcionamiento de los partidos políticos, la falta de decisión política para incluir la perspectiva de género en las políticas públicas, la dificultad para aceptar acciones afirmativas como las cuotas de representación en los partidos políticos o en los cargos parlamentarios.

De acuerdo a lo anterior, se concluye que la participación de las mujeres es una herramienta muy importante para el logro de la equidad y para mejorar sustancialmente la calidad de la democracia, y debe perfeccionarse para enfrentar los múltiples obstáculos que la realidad plantea. Mucho camino falta aún por recorrer para que tanto hombres y mujeres puedan ejercer sus derechos en equidad, contribuyendo y potenciando su propio desarrollo y el de la sociedad. Ejemplo de esto, viene a ser la subrepresentación que las mujeres tienen al interior de los órganos legislativos, lo cual afecta no sólo a la representación presencial o descriptiva que debiesen tener las mujeres en los congresos y parlamentos, sino que también afecta directamente a la expresión- representación sustantiva- de sus intereses propios que como mujeres tienen, como colectivo.

1.2 Participación Política Femenina en América Latina

En América Latina, desde los comienzos de la historia republicana, la acción femenina se fue desplegando de diversos modos en los distintos países de la región; con mayor fuerza en algunos, más tímidamente en otros. Poco a poco tales acciones fueron tomando forma, hasta constituir una práctica organizada que comenzó desde lo social, luego desde lo laboral y cultural, hasta adoptar un carácter propiamente político (Donoso y Valdéz 2007:16).

De igual forma, el hecho de que las mujeres hayan ido ganando espacios para discutir y pensar las diversas problemáticas que afectaban a las mujeres en sus distintos contextos nacionales, así como la generación de elaboraciones teóricas propias en relación a la situación de la mujer en el contexto latinoamericano, fue permitiendo que las mujeres organizadas tomaran consciencia de su condición de sujeto de derechos y de ser actoras en la construcción del orden deseado, es decir, de tener el derecho a ser incluidas en los procesos de decisión, definición y redefinición de la forma de sociedad de la que eran y son parte.

Varias autoras plantean que en la historia de la acción colectiva de las mujeres latinoamericanas se pueden identificar dos grandes momentos de organización y movilización visible. El primero se dio en torno a la lucha por el estatus de ciudadanía política; el segundo, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

Durante el primer periodo, la participación de las mujeres latinoamericanas en la vida pública comienza a tener mayores grados de visibilidad en la medida en que se establece una cierta institucionalidad y ellas son reconocidas dentro de la misma. Esta etapa se remonta a los primeros años del siglo XX, a partir de la incursión de las mujeres en el mundo de la cultura, la defensa de sus derechos sociales y laborales, la denuncia de la explotación de las mujeres indígenas y mestizas, la participación en organizaciones de beneficencia, en la organización y movilización de las primeras manifestaciones feministas y, sobre todo, en la lucha por los derechos civiles y ciudadanos representados en el sufragio (Donoso y Valdéz 2007: 17).

En la mayoría de los países latinoamericanos, los procesos de organización de las mujeres se dieron de forma simultánea a la organización de las clases sociales populares - básicamente obreros y campesinos- y en un contexto de profunda polarización social. Asimismo, existía una fuerte presencia de corrientes de pensamiento

socialista y anarquista que influyeron en muchas de las tendencias, propuestas, estrategias y participantes de aquellas primeras organizaciones femeninas.

En lo que respecta a las mujeres de clase media, en general, se organizaron en torno a los espacios de la cultura. En el caso de las mujeres de sectores populares, se constata que su participación en organizaciones obreras y populares se dio desde los inicios del movimiento obrero y popular; en el campo participaron en los diversos movimientos por el derecho a la tierra; también hubo movilizaciones de mujeres indígenas -como en Colombia-; y, en algunos países participaron de organizaciones barriales que buscaban mejorar sus condiciones de vida, llevando las preocupaciones domésticas al espacio público, amparándose en su rol tradicional como fuente de legitimación de sus demandas. Finalmente, las mujeres de clase alta se van a volcar en las acciones de beneficencia, respondiendo a la fuerte impronta católica presente en este sector social y cuyo discurso reforzaba la imagen femenina tradicional de “estar al servicio de los otros” y el ejercicio de la caridad (Donoso y Valdéz 2007: 18).

Respecto a la participación política actual de las mujeres en América Latina, se puede decir que entre mediados de los sesenta y finales de los ochenta, el movimiento femenino/feminista latinoamericano jugó un papel fundamental en la recuperación de las democracias, principalmente en los países del Cono Sur, y en los procesos de construcción de la paz en los países afectados por conflictos armados. La actuación concertada de las diversas expresiones del movimiento, permitió su reconocimiento y visibilidad en el campo político (nacional, regional y mundial), en tanto, movimiento comprometido con la democracia y la paz.

De igual forma, durante este mismo periodo y a nivel mundial, la situación de la mujer-en particular la participación política femenina- fue incorporándose a la agenda política, impulsada principalmente por los organismos internacionales preocupados por el avance de las mujeres.

A principios de los noventa, las conferencias mundiales promovidas por Naciones Unidas tuvieron un impacto importante en la opinión pública mundial con la consecuente difusión y legitimación de las problemáticas, sus propuestas y acuerdos. En la región, esto coincidió con la generalización de los regímenes democráticos y el consenso en torno a la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y de que su fortalecimiento dependía esencialmente de eliminar las grandes desigualdades sociales y de la adopción de una institucionalidad capaz de generar mecanismos de participación ciudadana efectivos. Es así como en países como Chile, la década del noventa - debido

al contexto político de retorno a la democracia- fue la plataforma para que los derechos de las mujeres salieran a flote luego de la paralización de éstos durante la dictadura militar llevada a cabo desde el año 1973 hasta 1989.

En diversos países de la región, estos elementos dieron paso a la construcción de una nueva subjetividad colectiva respecto de las desigualdades provocadas por el orden de género. Con ello surgieron nuevos campos políticos desde los que fue posible dar cuenta del carácter sistémico de dicha desigualdad e identificar las diferentes formas en que esta discriminación opera en todos los espacios de la vida social y los mecanismos específicos que adopta en cada uno de ellos: en el mercado, la política, las instituciones, las interacciones de la vida cotidiana, la cultura y la política. (Guzmán y Moreno 2007:70)

Pese a la existencia de este clima internacional favorable al desarrollo de una mayor equidad entre los géneros, en lo efectivo, a comienzos de la década de los noventa, en los países de la región el acceso de las mujeres a instancias de decisión y representación política aún estaba bastante limitado. En las cámaras altas, las mujeres representaban apenas el 5% y en las cámaras bajas el porcentaje giraba en torno al 9% (Bareiro, L. et al.; 2004).

La evolución de los datos sobre la participación femenina en los congresos de América Latina serán analizados en extenso posteriormente, en el capítulo contextual sobre la representación descriptiva de las mujeres en la región.

1.3 Representación: Una aproximación teórica

El concepto de representación es presentado por la literatura como uno de los pilares fundamentales de la histórica lucha por un sistema político que resguarde la igualdad de los ciudadanos ante el Estado: “Puesto que en un Estado libre, todo hombre considerado como poseedor de un alma libre, debe gobernarse por sí mismo, sería preciso que el pueblo en cuerpo desempeñara el poder legislativo. Pero como esto es imposible en los grandes Estados, y como está sujeto a miles de inconvenientes en los pequeños pueblos, se deberá realizar por medio de los representantes” (Montesquieu).

En este sentido, y asumiendo la complejidad social que envuelve a la sociedad actual, el único sistema de gobierno que satisfecerá por completo todas y cada una de las exigencias del cuerpo de ciudadanos, sería aquel en el que participara el pueblo entero a través de un gobierno representativo, concibiendo a la representación política

como la sustitución de los ciudadanos por los representantes en el ejercicio del poder: “es hacer presente algo que no lo está” (Mill 1965; Pitkin 1985; Manin 1998).

Hoy en día el concepto de “representación” no presenta una acepción unívoca en el debate teórico, sino que más bien contiene un carácter multidimensional (Martínez 2004: 661). La representación como tal comprende cinco dimensiones que se deberían reflejar en un sistema democrático: la representación formal, la representación reflejo, la representación relacional y la representación sustantiva (Pitkin 1985; Rodríguez y Castro 1999).

- La representación formal o como autorización, se asume como una condición necesaria para la existencia de sistemas democráticos relativamente estables (Pitkin 1995). Se refiere al cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos para ocupar los puestos de dirección política según la legislación vigente (Pitkin 1985: 15-39).
- La representación reflejo o descriptiva existe cuando el representante, elegido bajo los procedimientos y normativas existentes en cada legislación, refleja las características de sus representados/as. Generalmente se refiere al reflejo de las principales características físicas, sociales y/o psicológicas de los y/o las representados suponiendo que el compartir dichas características es acompañado por una similitud de opiniones y preferencias políticas (Pitkin 1985:65-99).
- La cuarta dimensión que hace referencia a la idea de responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), se presenta en la situación relacional entre el representante y su representado. Es a través de esta relación que el representado intenta afectar en forma personal lo público (Pitkin 1985: 41-63).
- Finalmente, la representación sustantiva trasciende las expresiones formales, y se coloca en el espacio de las propuestas sustantivas. Este aspecto de la representación se da cuando las acciones del representante buscan defender y avanzar hacia los intereses y posiciones de las o los

representados (Pitkin 1985:233); avanzar hacia las necesidades de los grupos en los que se refleja y sustenta el poder del representante.

En resumidas cuentas, al unir las cinco acepciones antes señaladas se obtiene que la representación se encuentra donde el representante es reflejo de un cierto grupo social al cual representa y actúa de forma sensible ante sus intereses, pero siempre de forma independientemente ya que él es quien ejerce la acción y además porque el representado no siempre debe verse ni sentirse como meramente necesitado de cuidado (Pitkin 1985: 233).

1.4 Representación Descriptiva: Leyes de Cuotas

Considerando el rol preponderante que juega el concepto de representación para la democracia, es que se diseñan ciertos mecanismos que buscan garantizar la “justa representación” entre los distintos grupos que componen una sociedad (Peña 2004). Las políticas de acción afirmativa tienen como objeto modificar las prácticas actuales que determinan la subrepresentación de las mujeres en la esfera del poder político, aumentando así su capacidad de participación en el proceso decisional (Fernández 2006).

Tal es el caso de los sistemas de cuotas, mecanismos a través del cual se busca asegurar que las mujeres constituyan - al menos - una "minoría decisiva" del 30% al 40% en el proceso decisional (Dahlerup 2002: 159-160). Son una herramienta de discriminación positiva que reivindica en forma temporal - hasta que se logre equilibrar la situación -, un mayor apoyo institucional para las mujeres, permitiendo compensar los efectos de la exclusión, que afectan su participación.

La ley de cuota femenina representa una medida compensatoria orientada a saldar la deuda histórica que la democracia tiene con las mujeres, en términos de su exclusión y discriminación del proceso de toma de decisiones políticas (Duarte 2001). Representan un piso - y no un techo - para la inclusión de las mujeres en instancias de toma de decisiones políticas (Camacho 1996: 28).

La lógica que presupone la adopción de sistemas de cuotas es que por medio de mecanismos como éste, en la forma de acciones afirmativas, se saldarían los obstáculos iniciales que las mujeres tendrían para la participación dentro de las instituciones políticas. De esta manera, el acceso a los procesos decisionales será más igualitario con

sus símiles hombres, reduciendo así las barreras propias de sistemas altamente paternalistas y con sesgos machistas que limitaban el libre acceso de la mujer al proceso de toma de decisión política (Ríos y Villar 2006). El ejercicio del derecho a voto es uno de los momentos necesarios, pero no suficientes para consentir al pueblo a participar en el poder. (Zampetti 1970: 74).

En este contexto, las leyes de cuotas contribuirían a la ampliación de la democracia a través de la “inclusión” de ciertos grupos históricamente excluidos y discriminados en el poder político como lo han sido las mujeres. De alguna forma, lo que se pretende mediante las leyes de cuotas es trasladar la diversidad existente en la sociedad civil al Estado (Camou y Escalante 2004). Sin embargo, a través de la teoría se ha demostrado que por medio de estas herramientas sólo es posible asegurar una mayor inclusión y participación de las mujeres en los órganos legislativos (representatividad) y no así la responsabilidad de dichos/as representantes frente a sus representados (Sartori 1992: 23-42). De acuerdo a esto, se pretende observar cómo se ha dado dicha responsabilidad, razón por la cual se desea analizar y estudiar la representación sustantiva de género.

1.5 Representación Sustantiva: Más allá del número

Múltiples han sido los estudios que se han orientado a estudiar el rol que han tenido las cuotas en mejorar la inclusión femenina al interior de los congresos de la región (Htun 2002; Htun y Jones 2002; Peschard 2002; Matland 2002; Jones 2002; Ríos y Villar 2006). Sin embargo, debido a la poca evidencia empírica, se generan dudas respecto de la existencia de una relación directa entre la representación procedimental y efectiva de las mujeres en los congresos - presencia e inclusión- y una representación más sustantiva de las mismas en término de sus propios intereses.

El debate se centra en apelar a que no necesariamente al garantizar el acceso a cargos de toma de decisiones a los grupos más desfavorecidos de la sociedad como lo han sido las mujeres, se consigue que las decisiones sean más inclusivas ni que las respuestas estén más acordes con las demandas de dicha porción de la población (Martínez 2004: 683).

Ciertos autores han destacado la diferencia entre “inclusión” y “representación”, argumentando que el primer concepto se mide por medio del número de mujeres que ejercen la actividad política analizada; y el segundo, se relaciona con las prácticas

legislativas como la elaboración y promoción de proyectos de ley, reformas constitucionales, cabildeo, votaciones, preocupación y generación de consciencia sobre ciertos temas que tendrían como objetivo la promoción de la igualdad de género (Htun 2002). En términos más sustantivos, la representación es actuar a favor de “*Acting For*” (Pitkin 1985), lo que supone que los representantes deben realizar su función representativa al promover los intereses de los ciudadanos que los eligieron (Htun 2002: 32).

Bajo esta línea argumental, la teoría ha logrado demostrar que un incremento en la inclusión y presencia femenina en el proceso de toma de decisión política es una condición necesaria a la hora de incluir temas relacionados con los intereses y demandas propias de las mujeres en la agenda legislativa (Young 2000: 140-142; García 2001: 224).

Considerando lo anterior, se podría hipotetizar que en la medida que los órganos representativos estén más cercanos a los distintos grupos de la sociedad y se potencie la presencia de una cierta variedad de sectores al interior de dichas instituciones, se logrará, en primer término, incrementar la participación y la implicación de esos grupos en el proceso decisonal, lo que redundará en la representación de sus intereses como grupo (Young 2000: 140-142; García 2001: 224). Además, se agrega que el fomentar la variedad y presencia de representantes en las instituciones de toma de decisiones políticas contribuirá fuertemente a potenciar la comunicación horizontal entre los mismos representantes (Martínez 2004: 684). La explicación proviene del hecho que determinados “issues³” pueden no estar presentes en la agenda legislativa, proceso que será facilitado si los representantes tienen una identificación más estrecha con los problemas y demandas sociales (Phillips 1999: 245; Navarro 2002: 173-175).

“La participación igualitaria de las mujeres en la toma de decisiones no es sólo una demanda de simple justicia o democracia, sino que también puede verse como una condición necesaria para que los intereses de las mujeres sean tomados en cuenta”

Plataforma de Acción de Beijing, 1995. (Declaración y Plataforma de Acción. 1995. Beijing, párrafo 44).

³ Término que hace referencia a los temas o problemas que son o deben ser canalizados e ingresados al sistema político (caja negra) para la eventual generación de respuestas o “outputs” a dichas demandas sociales (Vallés 2000).

Bajo la lógica antes presentada, la noción de representación deriva hacia la controversia “mandato-independencia”, debate que gira en torno a si el representante deberá hacer lo que sus electores quieren que haga, o si es libre para actuar como mejor le parezca (Pitkin 1985:158).

1.5.1 Factores que inciden en la representación sustantiva

Si bien las leyes de cuotas por medio del número de mujeres en los congresos es un mecanismo determinante para alcanzar mayores niveles de representación sustantiva de las mujeres, hay una serie de otros factores tanto institucionales como no que inciden o afectan a la anterior.

Dentro de estos se encuentran el contexto histórico que atraviesa determinado país, las bancadas feministas al interior de los congresos, la relación que tengan las legisladoras con los movimientos sociales de mujeres, la tendencia política de las congresistas y el elemento que aquí se postula; la incumbencia o reelección legislativa de mujeres en el congreso.

Contexto histórico

Determinados contextos sociales, eventos y coyunturas políticas han determinado que las mujeres congresistas legislen más o menos a favor de ciertos temas en torno a género. Ciertas crisis económicas, guerras y dictaduras han pasado a formar parte de una serie de situaciones que han incidido en que las mujeres actúen con mayor fuerza para promover cambios sustantivos al demandar el reconocimiento o la recuperación de ciertos derechos.

A modo de ejemplo, en Chile una vez terminada la dictadura militar, las mujeres congresistas legislaron más sobre temas de género, los cuales habían estado postergados por todo el periodo dictatorial. Específicamente se promulgaron las leyes contra la violencia intrafamiliar, contra abusos sexuales, se puso en agenda los derechos reproductivos de las mujeres junto al aborto, etc., en definitiva, surgió una mayor preocupación por parte de las mujeres para reivindicar derechos e intereses hasta el momento restringidos.

En México, a partir de la Conferencia Mundial celebrada en México D.F. en 1975 bajo el lema de “Igualdad, Desarrollo y Paz”, en el año Internacional de la Mujer,

las mujeres legisladoras actuaron de forma integrada para promover acciones que tiendan al cambio social. La Conferencia de México favoreció la sensibilización de la población en torno al problema de la mujer, e inicia la tarea de documentarlo, proporcionando herramientas para la planificación.

A este comienzo le sigue, en 1979, la aprobación de la *Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, en la que se solicita a los Estados que tomen todas las medidas necesarias para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer y garantizarle el ejercicio y goce de sus derechos y libertades fundamentales en condiciones de igualdad con el hombre. Ambos eventos incidieron en que hubiese una mayor preocupación por los temas de género, problemáticas y discriminaciones en torno a la mujer (Bifani 1995:5).

Bancadas feministas

Dentro de los factores institucionales, hay ciertas variables que influyen en que las mujeres congresistas tiendan a actuar a favor de las demandas de movimientos de mujeres y feministas, siendo la más importante las reglas y normas existentes dentro del Congreso. Por un lado, hay investigadores que han encontrado que donde hay normas institucionales altamente arraigadas que fomentan cierto tipo de comportamiento, que chocan con el estilo de interacción propio de las mujeres, éstas se ven enfrentadas a una fuerte presión para adaptarse ⁴.

Otra vertiente de académicos se han enfocado en los ambientes legislativos y partidistas, descubriendo que las mujeres tienen más posibilidades de promover de forma exitosa los intereses de las mujeres cuando se organizan de manera transversal a los partidos en busca de metas en común (Thomas y Welch 2001:178) y cuando se reúnen regularmente en comités legislativos de mujeres (o bancadas femeninas) en donde pueden planificar estrategias para presionarse entre sí y a sus pares masculinos, dando así prioridad a proyectos de ley acerca de los derechos de la mujer ⁵. Estas dos estrategias dependen de la naturaleza misma de los partidos políticos (Franceschet 2008: 71). En los partidos altamente disciplinados, las mujeres tienen mucho menos autonomía para actuar sobre temas que no son prioritarios para el partido. A su vez,

⁴ Carrol 2001; Kathlene 2001; Ross 2002.

⁵ Carroll 2001 en Franceschet 2008: 71.

también es menos probable que las legisladoras puedan colaborar transversalmente con otros partidos cuando existe una fuerte disciplina partidaria.

Otros académicos postulan que los sistemas electorales también determinan la forma en que los representantes perciben su rol. Manon Tremblay hizo una comparación entre las parlamentarias en Australia y Canadá, teniendo en mente la idea de que los distintos sistemas electorales determinaban la forma en que las mujeres percibían sus roles y si le daban prioridad a la representación de las mujeres como electorado. Como conclusión, ella destaca que mujeres electas bajo un sistema de escaño único de mayoría tienen que representar a todos en su cantón electoral, mientras que una mujer electa bajo un sistema de representación proporcional de escaño múltiple tiene mayor rango de acción y mayor capacidad de enfocarse en temas específicos durante su periodo (Tremblay 2003:224). Por lo tanto, las legisladoras pueden que tiendan a enfocarse más en las mujeres como electorado en sistemas de distritos de escaño múltiple, mejorándose así la relación existente entre representación descriptiva y sustantiva.

De acuerdo a lo anterior, y como alternativa a los académicos que se focalizan en los legisladores y en el ambiente legislativo propiamente tal, hay otros que analizan cómo los factores sociales- medios, grupos de interés, movimientos sociales- pueden determinar el comportamiento legislativo. En este sentido, se ha descubierto que *las organizaciones de mujeres pueden cumplir un importante rol en reforzar la identidad femenina, alentando y apoyando las acciones políticas de mujeres legisladoras, a favor de las mujeres* (Carroll 2003:5).

Movimientos sociales de mujeres

En relación a lo enunciado en el apartado anterior, es probable que se den mayores niveles de representación sustantiva donde existan movimientos de mujeres relativamente fuertes. Las organizaciones de mujeres según Susan Franceschet, cumplen tres principales funciones; primero, sus acciones de campañas de concientización pública o movilizaciones callejeras, pueden realzar los temas a los cuales se enfrentan las mujeres y forjar la opinión pública, en este sentido, una opinión pública favorable puede alentar a las legisladoras a asumir los temas de género, y también aumentar sus posibilidades de éxito cuando lo hagan. Segundo, las organizaciones de mujeres pueden ejercer *lobby* con los legisladores para estimularlos a asumir temas de las mujeres y también pueden constituirse en una fuente de presión para la totalidad de los

legisladores (por ejemplo, presenciar debates legislativos cuando se están votando proyectos de ley). Por último, los movimientos de mujeres son actores cruciales en la definición de los “intereses de la mujer”⁶. Aquí se ve cómo las organizaciones de movimientos de mujeres juegan un rol preponderante en colaborar con las legisladoras en la identificación de los temas que son relevantes a las mujeres en un contexto particular (Franceschet 2008: 72).

En este sentido, las cuotas de género tendrán mayores posibilidades de promover los intereses las mujeres cuando existan ciertas condiciones dentro de contextos particulares que estimulen a las legisladoras a asumir los temas de género propiamente tal y crear legislaciones que promuevan los intereses y derechos de las mujeres.

Tendencia política

Junto con el contexto histórico, bancadas feministas y movimientos sociales de mujeres, como factores que influyen en la representación sustantiva de las mujeres, hay quienes apelan a que dependiendo de la tendencia político/partidaria de las mujeres será su preocupación por temas de género. En este sentido, las mujeres conservadoras se muestran menos preocupadas e incluso desaprueban trabajar por los intereses femeninos (Fernández 2006:11; Htun 2002:39), a diferencia de lo que ocurre con las mujeres más cercanas a la izquierda y/o centro del espectro político, quienes son consideradas como las más proclives al trabajo por los intereses femeninos (Johnson 2006).

Los partidos de izquierda no sólo son los que más incorporan mujeres dentro de las listas electorales, sino que también son los que mayor inclusión de temas de género hacen en el Congreso.

A modo de ejemplo, en el caso de Uruguay los pocos partidos que han adoptado sistemas de cuotificación para promover la elección de mujeres a cargos de decisión son todos de izquierda o centroizquierda. A su vez, las cuatro legisladoras que alcanzaron tasas altas o muy altas en la presentación de iniciativas de género pertenecen a partidos de izquierda – tres de las cuales son del Encuentro Progresista y Frente Amplio-, y todas ellas tenían trayectorias de militancia en temas de género como antecedente (Johnson 2006:190).

⁶ El contenido de los “intereses de la mujer” debe ser factible de ser negociado por mujeres ubicadas en distintos puntos del espectro.

Frente a todos estos factores que inciden en la representación sustantiva de género, cabe justificar por qué es mejor centrarse en la incumbencia que en éstos, para entender la representación sustantiva y porqué además esto es pertinente para Chile, Uruguay y México.

En primer lugar, la incumbencia política femenina ha sido en sí poco o casi nada estudiada, y su impacto tiende a ser analizado en torno a los efectos que produce la reelección en dimensiones como la profesionalización de los legisladores, la continuidad y permanencia de las políticas y proyectos en el Congreso, y los premios y castigos que el ciudadano ejerce sobre los representantes al elegirlo o no por periodos consecutivos. Sin embargo, el vacío aquí es cómo la reelección podría llegar a ser o no un factor que pueda incidir en el tratamiento de ciertos temas con perspectiva de género a lo largo de los periodos legislativos consecutivos.

Ya habiendo realizado un recorrido acerca de los distintos tipos de representación, escogiendo para efecto de este trabajo la representación sustantiva, se analizará en el próximo apartado una forma en que ésta ha sido reflejada y llevada a cabo en la región; por medio de las políticas públicas que tienden a mejorar la situación de hombres y mujeres en los distintos ámbitos, tanto privado como público.

1.6 Políticas de equidad de género en América Latina

Con la realización de la I Conferencia Mundial de la Mujer, efectuada en México en 1975, los gobiernos de América Latina comienzan a reflexionar respecto al mejoramiento de la situación de las mujeres, a través de la institucionalización de políticas públicas dirigidas a ellas. Con esta Conferencia surgen dos instancias relevantes para el avance de las mujeres: la elaboración de un Plan de Acción que los Estados participantes se comprometieron a desarrollar y, en 1979, la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (Donoso y Valdéz 2007:36).

Si bien en la mayoría de los países de la región las acciones del Estado a favor de la mujer llevaban algunos años desarrollándose - en la mayor parte de los casos, enfocadas a la protección de la mujer en su rol de madre, o bien, como producto de la presión de las propias mujeres en distintos ámbitos: laboral, político, legislativo, entre otros -, es sólo a partir de las conclusiones de la I Conferencia y la puesta en vigencia de

la CEDAW y su reglamentación, que comienzan a proliferar los organismos gubernamentales especializados en las problemáticas de la mujer.

En las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer de México (1975) se afirma: *el establecimiento de una maquinaria interdisciplinaria y multisectorial dentro del gobierno, tales como comisiones nacionales, oficinas de la mujer y otros cuerpos, con un staff y recursos adecuados, puede ser una efectiva medida transicional para la aceleración del logro de la igualdad de oportunidades para las mujeres y su total integración en la vida nacional* (Guzmán 2001:18).

De igual forma, la Convención refuerza lo anterior al comprometer a los Estados firmantes a crear un “mecanismo nacional para el adelanto de la mujer”, dando cuenta con ello de la relevancia que en este instrumento se le atribuye al Estado en la promoción de la igualdad real, a la presencia de un enfoque de derechos en la elaboración de las políticas públicas y a la necesidad de impulsar cambios culturales para consolidar la igualdad entre mujeres y hombres en todas las esferas de la actividad humana. En este sentido, la CEDAW señala que los Estados Partes tienen la responsabilidad de asegurar el ejercicio de los derechos de las mujeres en condiciones de igualdad y de no-discriminación. (Guzmán 2003; 2001).

América Latina firma y ratifica esta Convención. De esta forma, los Estados de la región reconocen que los mecanismos y procedimientos tradicionales para garantizar los derechos humanos son insuficientes para asegurar la igualdad real entre mujeres y hombres (CEPAL 2007).

En los primeros años y en el marco de la I Conferencia, los objetivos y funciones dadas a las primeras oficinas estuvieron atravesados por el enfoque “Mujer en el Desarrollo” y la estructura y organización de los Estados de ese periodo: desarrollistas, centralistas y burocráticos. El enfoque “Mujer en el Desarrollo” al momento de promover la integración de las mujeres en el desarrollo no consideró la fuerte imbricación que existe entre las posiciones que ocupan las mujeres en la economía y el orden de género, ni la influencia de las desiguales relaciones de género, ni el modo en que se articulan los roles productivos y reproductivos en el acceso a los recursos productivos. Por lo tanto, las oficinas creadas bajo esta perspectiva tenían como objetivo facilitar la integración de las mujeres en los procesos de desarrollo y estaban enfocadas principalmente a los grupos que se encontraban en situaciones de vulnerabilidad. Asimismo, generalmente se encontraban aisladas del resto del trabajo

público, abocadas a la promoción de programas y proyectos orientados a las mujeres y en posiciones de menor rango dentro de la jerarquía institucional (Guzmán 2003; 2001).

En torno a la III Conferencia Mundial de la Mujer realizada en Nairobi (1985), surge un nuevo marco interpretativo llamado “Género en el Desarrollo”, el cual recoge las críticas y propuestas venidas del movimiento de mujeres y feminista.

Una de sus principales características es que pone énfasis más allá de las relaciones desiguales entre los géneros, dándole importancia a las estructuras que dan origen a las desigualdades. Desde esta visión, los cambios en las relaciones de género sufren transformaciones profundas en relación a las estructuras ya existentes. Por lo tanto, uno de los requisitos de este enfoque es incorporar la perspectiva de género en todas las instancias estatales, descentralizando la responsabilidad de la equidad de género en todos los niveles: formulación de políticas, implementación de programas y entrega de servicios. Asimismo, pese a que en las recomendaciones de la III Conferencia - orientadas por el enfoque “Género en el Desarrollo”- no se utiliza el término *gender mainstreaming*, es posible identificar que el avance de la mujer ha de ser resultado del trabajo conjunto entre las Oficinas de la Mujer, los Ministerios y las agencias de gobierno.

Con motivo de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) y tras veinte años de implementación y definición de la institucionalidad de género, se hizo urgente evaluar el trabajo y la inserción de las Oficinas de la Mujer en las distintas instancias estatales. En dicha ocasión las Oficinas de la Mujer ponen de manifiesto las dificultades que enfrentan para desarrollar su labor a favor de las mujeres y la equidad de género. Estos obstáculos aluden principalmente a la poca claridad de los mandatos que las rigen, la falta de equipos adecuados y de sistemas de capacitación internos, así como también, la ausencia de liderazgos políticos nacionales en los cuales apoyarse. A su vez, en la mayoría de los casos, los mecanismos tienen un estatuto secundario dentro de las estructuras del gobierno, con bajo poder de decisión, escasez de recursos y son considerados como los únicos responsables del avance en la condición de las mujeres.

Por lo tanto, a partir de esta Conferencia, surge la recomendación de que los mecanismos para el avance de la mujer deben asumir un papel más preponderante en la elaboración de políticas públicas. Es por esto, que en este trabajo de investigación se retoma esta perspectiva para clasificar los proyectos de ley, la cual asume un rol importante a la hora de incluir la perspectiva de género en las políticas públicas y en el aparato estatal.

De acuerdo a esta Plataforma de Acción, se postula que los mecanismos deben ser espacios de coordinación de políticas desde los cuales dirigir y orientar el proceso de *gender mainstreaming*, por lo que es menester que ocupen jerarquías de alto nivel que cuenten con la autoridad suficiente para acceder e influir en los diversos ámbitos de decisión, tanto fuera como dentro del Estado (Guzmán 2003; 2001).

Esta idea de *mainstreaming* es entendida por la Conferencia Mundial sobre la mujer como una estrategia para alcanzar la igualdad, junto al empoderamiento; entendido éste último como la autoafirmación de las capacidades de las mujeres para su participación, en condiciones de igualdad, en los procesos de toma de decisiones y en el acceso al poder (PNUD 2002)

De esta forma, los conceptos de *mainstreaming* y empoderamiento quedan definidos como;

Mainstreaming

La igualdad de género supone el pleno y universal derecho de hombres y mujeres al disfrute de la ciudadanía, no solamente política sino también civil y social. Ello no significa que mujeres y hombres deban convertirse en iguales, sino que sus derechos, responsabilidades y oportunidades no dependan de si han nacido hombres o mujeres. El medio para lograr la igualdad es la equidad de género, entendida como la justicia en el tratamiento a mujeres y hombres de acuerdo a sus respectivas necesidades. En la década de los noventa, y como resultado del bajo impacto que estaban teniendo las diferentes políticas, programas y acciones para la equiparación de las mujeres en la sociedad, se identifica la necesidad de definir una estrategia que involucre a todos los actores, que impregne todas las acciones, acelere los cambios estructurales y, sobre todo, tenga un alcance global, es decir, la agenda de *gender mainstreaming* (PNUD 2002).

Si bien aún no existe un consenso total del término *gender mainstreaming*, este concepto ha sido definido mayoritariamente como el análisis de los efectos que tienen las políticas, programas y acciones en todos los sectores y a todos los niveles, para hombres y mujeres, de modo que en su posterior reformulación se favorezca el objetivo de la equidad de género. Supone, por tanto, el replanteamiento de los procesos y prácticas políticas haciendo visibles las relaciones y roles de género. En la investigación, esta perspectiva va a ser incluida dentro del enfoque transversalidad de género, el cual asume que debe existir una perspectiva de género que cruce toda política pública, en todos sus ejes y ámbitos, ya sea social, cultural, económico, político, etc.

Empoderamiento

El concepto de empoderamiento surge en las organizaciones de base, entre ellas, las organizaciones feministas, y de ser un concepto pasa a ser un enfoque de trabajo útil para el análisis y la planificación en el desarrollo.

El empoderamiento se relaciona con el poder entendido en términos de relación social; pone énfasis en el proceso de adquisición de poder y no tanto en el grado en el que se posee o ejerce. De igual forma, aunque reconoce la importancia de que las mujeres aumenten su poder, a éste lo identifican no tanto en términos de dominación sobre otros sino en base a la capacidad de las mujeres de incrementar su propia autoconfianza en la vida e influir en la dirección del cambio, mediante la habilidad de ganar el control sobre los recursos -físicos, humanos, intelectuales, financieros, y el de su propio ser, y control sobre la ideología - creencias, valores y actitudes - (PNUD 2002).

El concepto de empoderamiento contiene dimensiones tanto individuales como colectivas que se encuentran relacionadas. Por ejemplo, para Gita Sen “el verdadero empoderamiento es un cambio interno en la consciencia que, aunque catalizado en procesos grupales, es profunda e intensamente personal e individual” (Sen 1997). Sin embargo, Naila Kabeer considera que éste debe tener como meta última la capacidad de los desempoderados de actuar colectivamente a favor de sus propios intereses prácticos y estratégicos (Kabeer 1997: 141).

Por último y para finalizar este apartado, se puede concluir que en América Latina, la mayoría de los mecanismos institucionales a favor de la equidad de género han sido creados entre las décadas del ochenta y el noventa, con posterioridad a la III Conferencia Mundial sobre la Mujer (1985), o bien, a partir de la Conferencia de Beijing. En general, han coincidido con coyunturas político sociales significativas - cambios en las políticas nacionales, alternancias parlamentarias o de gobierno - en las que ha habido una mayor receptividad a las demandas sociales por parte de los actores políticos y de las autoridades públicas, generando las oportunidades políticas para que el movimiento feminista y de mujeres plantee en el espacio público sus propuestas y problemáticas.

1.7 Justificación de los casos de estudio

Lo paradójico en los casos a seleccionar es que de acuerdo a la literatura, la teoría de la masa crítica predice que a mayor representación descriptiva de las mujeres en el Congreso, mayor representación sustantiva habría de las mismas. Sin embargo, la comparación de estos tres casos dice lo contrario. Por un lado, tanto Chile como Uruguay son países con baja presencia de mujeres en sus congresos, pero sin embargo, la representación sustantiva de los mismos es alta⁷. El factor común de estos es que ambos tienen reelección. De acuerdo a lo anterior, se podría sostener en primera instancia que la reelección es un factor que ayuda a la representación sustantiva.

Por otro lado, Uruguay tiene mayor representación sustantiva en el Congreso que Chile y a diferencia de éste, la reelección es limitada, es decir, tiene mejores reglas de reelección que el segundo, en la medida en que evita la posibilidad de hacer carreras extendidas y/o vitalicias en el Congreso, lo cual finalmente genera que el representante busque más el apoyo partidario que el del elector o votante. Por lo tanto, en segunda instancia podemos decir que la reelección limitada ayuda más que la indefinida para que los intereses y temas de los movimientos feministas y de mujeres al interior del Congreso estén de mejor forma representados.

Por su parte, se tomará en cuenta México como unidad de análisis para contrarrestar los dos casos anteriores, ya que éste tiene un mayor porcentaje de mujeres en el Congreso respecto de Chile y Uruguay, pero la representación sustantiva de las mujeres es más baja. Dado lo anterior, cabe resaltar la justificación de por qué se eligieron estos casos y no otros. En primera instancia, se escogieron casos latinoamericanos para que reflejen el contexto regional, observando la situación que atraviesan las parlamentarias en América Latina. De esta forma, se pueden extraer inferencias que sean válidas para nuestra región. En segunda instancia, se escogió Chile, ya que es el único país de América Latina donde se da una situación de reelección indefinida parlamentaria. Tanto en la Constitución de 1833, 1925, como en la Constitución de 1980 se permite la reelección indefinida de los miembros del Congreso, de esta manera, los congresistas han hecho uso de esta disposición. Este hecho explica que en Chile las tasas de reelección han sido históricamente altas, tendencia que se acentuó a lo largo del siglo XX (Navia 2000: 1 y 3). En este sentido, se puede observar

⁷ Los porcentajes de representación descriptiva y sustantiva se encuentran en el capítulo contextual, pág. 60.

que los congresistas influyen fuertemente en la decisión sobre su reelección al interior de los partidos y de hecho forman una bancada al interior de los mismos. Por su parte, Uruguay es un país que tiene reelección limitada en América Latina, y se tomó en cuenta ya que – a diferencia de Chile- tiene bajas tasas de reelección legislativa en el Congreso. Chile tiene una tasa de reelección en el Congreso de un 63.3% y Uruguay de un 24.48%, esto en el periodo que va desde 1999 hasta el 2008. A su vez, Uruguay tiene un porcentaje de mujeres en el Congreso similar al de Chile, lo cual permite una cierta comparación y disminuir el sesgo que esta variable pueda tener en la cantidad de iniciativas con perspectiva de género que presenten las legisladoras. Finalmente, se tomó en cuenta a México, ya que al momento de escoger un país latinoamericano sin reelección consecutiva sólo se encontró a éste y a Costa Rica, pero se escogió el primero ya que el segundo tiene un número muy elevado de mujeres en el Congreso, dificultando la comparabilidad. Costa Rica junto a Argentina son los dos países de América Latina que han logrado incorporar una mayor cantidad de mujeres en sus congresos- un 36.8% y 39.8% de mujeres congresistas, correspondientemente.

1.8 Reelección parlamentaria

Los sistemas políticos adoptan diferentes diseños institucionales que van a caracterizar y conformar el sistema electoral como tal de un país. Uno de estos diseños es la reelección parlamentaria, la cual es definida a partir de no poner límites para que un candidato/a al Congreso pueda ser electo por más de un periodo consecutivo. Ahora bien, el debate de la reelección parlamentaria más bien se ha centrado en las consecuencias de poner límites a la reelección. Los límites a ésta provocan una serie de efectos, los cuales, a juicio de Carrey, Niemi y Powell, pueden básicamente resumirse en cuatro. En primer lugar, el límite a la reelección tiene un efecto sobre *la composición de las legislaturas estatales*, es decir, la existencia de los límites ha afectado a fondo la demografía de los legisladores y la naturaleza de las campañas legislativas estatales.

Mediante la investigación realizada por estos autores, pudieron comprobar que los límites a la reelección no cambia la composición demográfica en términos de raza, religión, edad, ocupación, educación, o el nivel de ingresos de los legisladores recientemente electos. En este aspecto sólo se vio una tendencia a elegir más mujeres en las cámaras legislativas estatales. De igual forma, los límites necesariamente afectan las

tasas de rotación en las legislaturas estatales y varía la cantidad de experiencia entre sus miembros.

En segundo lugar, los límites a la reelección inciden en el *comportamiento legislativo*, alteran la relación entre los representantes y sus representados, y las direcciones en las cuales los legisladores conducen sus esfuerzos políticos. Este efecto es el que se estudiará más adelante con mayor detalle, ya que alude básicamente al comportamiento legislativo de los parlamentarios y su relación con sus representantes.

En tercer lugar, estos límites tienen efecto sobre las *instituciones legislativas*, particularmente el fortalecimiento relativo de los líderes de partidos, de los presidentes de comités, staff, lobistas y el Poder Ejecutivo. En la medida en que la reelección es limitada, aumenta el poder de los líderes de partido ya que los partidos podrían lograr incrementar el control sobre el reclutamiento de candidatos. La conclusión más importante aquí, es que los límites a la reelección debilitan la toma de decisiones y las capacidades de los legisladores para supervisar políticas relativas a otros actores institucionales- líderes partidarios, poder ejecutivo, etc.-. Por último, los límites a la reelección también inciden sobre el *sistema político*, particularmente en el efecto potencial sobre la competición en las cámaras altas de la legislatura estatal y sobre las elecciones de congresistas (Carrey, Niemi y Powell 2000:17). Aquí los límites a la reelección en las legislaturas estatales podrían afectar la carrera política, especialmente el potencial movimiento de parlamentarios entre las cámaras de la legislatura estatal. Es decir, una reelección limitada fomenta el interés de los legisladores por sostener sus carreras políticas. A su vez, los legisladores ya mayores en edad están menos motivados para postular a la reelección que los legisladores jóvenes (Carrey, Niemi y Powell 2000:97).

Con respecto al efecto que nos interesa analizar, acerca del *comportamiento legislativo*, básicamente se puede decir que los límites a la reelección podrían afectar el comportamiento de los legisladores. Los legisladores que son forzados a dejar el oficio por los límites impuestos, tienden más a retener ambiciones de la carrera política que los que se retiran voluntariamente (Powell, Niemi y Powell 2000:10). De esta forma, el comportamiento legislativo puede cambiar como resultado de un cambio en la estructura de incentivos.

A modo de síntesis, se puede concluir que los límites a la reelección fomentan:

- 1.- Que haya más mujeres candidatas electas, ya que se permite una renovación de legisladores, teniendo las mujeres más posibilidades de acceder al Congreso.
- 2.- El individualismo y disminuye los incentivos para estar constantemente informados.
- 3.- El desincentivo en la cooperación en el trabajo legislativo.
- 4.- Que los legisladores entrantes gasten menos tiempo que los que ya llevan años en el Congreso. Los legisladores que entran en un Estado con límites a la reelección gastan significativamente más tiempo desarrollando una nueva legislación- tienen más dificultades y menos apoyo- que los que entran en un Estado donde la reelección no tiene límites. Así, una reelección que esté restringida fuerza a los legisladores a colocar sus prioridades políticas más lentamente.
- 5.- La generación de iniciativas legislativas.
- 6.- Que las legislaturas enfrenten temas políticamente difíciles y que requieran soluciones con efectos de corto plazo.

Por su parte, los opositores a los límites de la reelección consecutiva argumentan que el impedir la reelección socavará la capacidad de respuesta y rendición de cuentas de los funcionarios electos. De igual forma, al estar los legisladores por un corto periodo de tiempo en el Congreso, se tienden a centrar en temas más locales, que muchas veces pueden ir en dirección de sus propios intereses. Finalmente estos límites a la reelección desaniman la responsabilidad del legislador con su elector (Carrey, Niemi y Powell 2000:63), en la medida en que el primero no tiene incentivos para proponer iniciativas, darles continuidad y que finalmente se aprueben, esto porque su desempeño no tiene ningún tipo de compensación.

De acuerdo a éste último efecto se guiará el estudio, ya que se piensa que una situación similar pudiese estar ocurriendo en México, lo cuál se dará a conocer una vez teniendo el modelo estadístico que compruebe o no la existencia de correlación entre no reelección consecutiva y generación de iniciativas con perspectiva de género por parte de las legisladoras. Por su parte, con respecto a la idea de que la reelección limitada incide en la generación de iniciativas legislativas, este panorama es el que se visualiza en la hipótesis de estudio para el caso de Uruguay.

Reelección legislativa de mujeres

Una de las dimensiones a tomar en cuenta en este proyecto de tesis, y que influiría en la representación sustantiva de las mujeres es la incumbencia política o reelección legislativa de mujeres en el Congreso. Frente a esta idea, hay poca literatura que desarrolle y analice lo anterior. Si bien existe teoría acerca de los efectos que produce la incumbencia política sobre la representación descriptiva de las mujeres en los Congresos, es casi inexistente la que hace referencia a las consecuencias que ésta tiene en la representación sustantiva.

En relación a la primera, hay autores que postulan que cuando la mayoría de los incumbentes son hombres, como es el caso en la mayoría de las legislaturas, la incumbencia emerge como una ventaja masculina que debilita la posibilidad de que las mujeres puedan ser electas. En este sentido, la incumbencia vendría a ser una desventaja para la elección de mujeres (Schwindt-Bayer 2005:28).

A su vez, otros autores postulan que los legisladores incumbentes masculinos pueden actualmente esperar incrementar sus posibilidades de reelección cuando las cuotas de género son introducidas, esto si ellos son electos a través de reglas de miembros únicos en distritos mayoritarios (Fréchette, Maniquet y Morelli 2008:892).

En relación al efecto que tiene la incumbencia legislativa en la representación sustantiva de género, básicamente lo que se visualiza en la teoría alude a que los legisladores - tanto reelectos como nuevos- participan más en comisiones productivas que en comisiones reproductivas o de sistema⁸, siendo más marcado este desequilibrio en el perfil temático de los que asumen la banca por primera vez. A su vez, el perfil temático de las mujeres que ocupan el cargo por primera vez es a la inversa, concentrándose su participación en comisiones reproductivas. El único grupo que rompe con la tradicional división de género son las mujeres reelectas, que van participando más en comisiones de producción que en las de reproducción, aunque con una disparidad menor que en cualquiera de los otros casos (Johnson 2006:184). Estos

⁸ Entran en la categoría *reproducción* las temáticas de la agenda parlamentaria relacionadas con las políticas sociales, la familia, salud, educación, vivienda, medio ambiente, educación, cultura y las políticas hacia los consumidores. La categoría *producción* abarca temáticas laborales, fiscales y económicas, y temas vinculados a la industria y la energía, la producción primaria, las obras, las comunicaciones y el transporte y las políticas de desarrollo regional. La categoría *preservación del sistema* incluye temáticas relacionadas con el mantenimiento y la reforma de los sistemas burocrático y político, la política exterior y la defensa nacional, el derecho penal, y el apoyo a los grupos de interés y las minorías (Johnson 2006:184).

resultados sugieren a Niki Johnson dos hipótesis que su investigación no permite testear debido a limitantes inherentes al enfoque analítico con el cual ella eligió trabajar⁹.

La primera es que las mujeres cuando entran al ámbito parlamentario tienden a enfocar su labor en aquellas temáticas más relacionadas con su rol tradicional, pero en la medida en que se acostumbran al sistema y a las labores parlamentarias, van diversificando su enfoque temático para incluir especialmente más temas productivos.

La segunda es que las que ocupaban bancas en el período anterior, cuando el porcentaje de mujeres en el parlamento era más bajo (7,1%) y no existían las condiciones para generar una masa crítica femenina, se mimetizaron posteriormente más con el modelo dominante masculino que jerarquiza los temas productivos. De todas formas, el desequilibrio productivo-reproductivo es mucho menos marcado en el perfil de las legisladoras reelectas que en el de sus pares varones (Johnson 2006:12).

1.9 Perspectiva de género en la legislación

La perspectiva de género es una herramienta de análisis que utiliza la categoría de género para identificar las diferencias entre mujeres y hombres en el uso y utilización del poder, los recursos y los beneficios, además de reconocer, cuestionar y valorar la discriminación, desigualdad y exclusión de las mujeres. Con este marco, establece estrategias, programas y acciones de justicia deliberada - leyes, normas jurídicas o programas - orientadas a corregir los desequilibrios y asegurar el acceso equitativo a los recursos y a los servicios, al ejercicio pleno de derechos y a condiciones de oportunidad en el intercambio social, económico y político, que conduzcan a cambios estructurales en las relaciones entre mujeres y hombres con el imperativo de la equidad (García 2007:27).

El uso de la perspectiva de género significa visibilizar la condición y la posición de las mujeres; advertir la existencia de situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, en perjuicio de las mujeres; analizar que esta desigualdad es resultado de patrones culturales y prácticas institucionales que retroalimentan la postergación de las mujeres; incluir las relaciones entre hombres y mujeres como una expresión de la desigualdad social; y actuar para alcanzar la justicia y la equidad social.

⁹ Para eso habría que comparar la participación en comisiones de mujeres reelectas en su primer período en el cargo con su participación en los períodos subsiguientes.

La perspectiva de género incorpora al análisis otras categorías como la clase, la etnia y la edad, al pretender abordar la problemática de género en todos sus contextos.

Otros conceptos señalados en las definiciones anteriores, y que agregan elementos analíticos, son los relativos a la condición y posición de las mujeres respecto de los hombres, los cuales permiten visibilizar el ejercicio diferenciado de los derechos entre mujeres y hombres (García 2007:28).

Condición

Este término se refiere a las condiciones materiales diferenciadas de mujeres y hombres para acceder, en condiciones adecuadas, a servicios y satisfactores como la educación, la salud, el empleo, los ingresos, la formación laboral, la recreación, el ocio, la protección social, la vivienda, la energía eléctrica, el agua potable, la atención sanitaria, el transporte, las comunicaciones y la tecnología. Este concepto contempla el bienestar material de la mujer, ubicando las circunstancias concretas en que se desenvuelve dentro de su medio social, y que tienen que ver, en muchos casos, con los roles y funciones que la sociedad le asigna.

Posición

El término “posición” tiene en el centro al concepto de poder como un eje vertebral, y se refiere a la situación relativa de las mujeres y los hombres en el control sobre los beneficios, los recursos y las oportunidades, en los ámbitos económico, social y político. En ello, lo que tradicionalmente, y en todos los países sucede en mayor o menor medida, es un déficit hacia las mujeres, lo que se expresa en diferencias salariales, de oportunidades de empleo, de participación política, y de mayor vulnerabilidad ante la pobreza y la violencia.

1.9.1 Enfoques teóricos de las políticas de equidad de género: igualdad de trato, de oportunidades y transversalidad de género

Las iniciativas de ley si bien contienen una perspectiva de género, no hay que olvidar que este contenido de género también se da en forma gradual. Es decir, un proyecto de ley puede ser claramente de género, vagamente de género, como también puede ser de sesgo de género, los cuales están en contra de las políticas favorables al mismo.

En esta investigación los criterios para clasificar las iniciativas serán cuatro. El primero alude a iniciativas que muestran un *contenido claramente de género*. Aquí se puede identificar con claridad a) el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos feministas y de mujeres como igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley, b) una acción afirmativa histórica y claramente planteada también por los movimientos de mujeres y/o feministas, c) una propuesta para incorporar un contenido de género de manera transversal en la corriente principal de políticas (Zarembeg 2008: 24). El segundo criterio alude a iniciativas con contenido *vagamente de género*, a) incorporan vagamente a las mujeres o al género en su contenido, b) lo hacen desde una perspectiva asistencial que no se propone el logro de igualdad de trato ni una acción afirmativa ni transversal para solucionar una desigualdad o c) que incorpora un contenido de género ambiguamente junto con un contenido sesgado en ese sentido- por ejemplo proponen el avance de las mujeres trabajadoras, pero luego lo refieren a contenidos de preservar la familia en sentido tradicional-. (ídem).

Un tercer grupo de iniciativas se clasificaran de acuerdo a si tienen *sesgo de género* (por ejemplo, iniciativas contrarias al aborto o que reproducen el rol tradicional de las mujeres dentro de la familia). Finalmente un cuarto criterio será que la iniciativa *no presenta género*. Aquí entraran todos los proyectos que no tengan ninguna relación con algún un elemento mencionado anteriormente.

Sin embargo, es importante hacer una breve reflexión acerca del primer criterio. Como lo que se desea observar es el contenido específico de las iniciativas, las con perspectiva claramente de género se subdividieron en si la iniciativa es sobre *igualdad de trato*, sobre *igualdad de oportunidades* o si es *transversal al género*.

El enfoque de la *igualdad de trato* consiste en que las políticas están basadas en el concepto liberal de igualdad, que supone que todas las personas son iguales ante la ley sin atender a sus diferencias de sexo, color, condición social. Según este principio “Nadie puede ser tratado por debajo de los derechos que rigen para todos”. Como principio, este enfoque es una herramienta efectiva en el combate contra la discriminación sexual, pero es insuficiente para asegurar la equidad entre los sexos, ya que toma a las personas sin considerar la influencia del contexto social y los sesgos sexistas impresos en las normas, rutinas y valores de las instituciones.

Las políticas de igualdad de trato estuvieron orientadas a introducir los principios de “la igualdad de jure” en el sistema legal de los gobiernos y en los

principios rectores del sistema internacional de Naciones Unidas. Como primer paso, se impulsó el reconocimiento de la igualdad de derechos civiles y políticos de hombres y mujeres; la igualdad de trato en el trabajo que adoptó la Organización Internacional del trabajo (OIT), entre otras declaratorias relativas a la educación, el estatus civil y el derecho al voto de las mujeres (Incháustegui y Ugalde 2004:21).

Hasta los años sesenta, éste fue el enfoque que orientó muchas de las políticas que sustentaron la estrategia de incorporar a las mujeres al desarrollo (MED) y de las acciones que buscaban atender las necesidades de salud y educación de las mujeres, pero que también reforzaron sus capacidades para cumplir con el papel asignado como madres y esposas, en el mundo doméstico.

Tal como se expuso en el apartado sobre políticas de equidad de género en América Latina, los resultados de este enfoque fueron limitados, ya que hasta los años setenta no existían legislaciones ni mecanismos dedicados a promover la igualdad de las mujeres respecto a los hombres. Sin embargo, hacia los años setenta y ochenta el reconocimiento del aporte que las mujeres hacen al desarrollo, así como del carácter estructural de la desigualdad de género, llevó a una segunda fase de políticas de equidad basadas en acciones positivas y programas diferenciados como por ejemplo, el sistema de cuotas, líneas de crédito especial para los empresarios que contratan mujeres; iniciativas para garantizar que no se discrimine a las mujeres del acceso al crédito directo, de la capacitación, etc. (Incháustegui y Ugalde 2004:22).

Por su parte, el enfoque de la *igualdad de oportunidades* para combatir la discriminación de las mujeres, fue resultado de la crítica a las limitaciones de las políticas de Igualdad de Trato.

A partir de la primera “Década del Desarrollo para la Mujer” y de los informes de cada país presentados en la Segunda Conferencia Mundial de la Mujer (Nairobi, 1985) se revela la magnitud de la pobreza femenina y el impacto de la violencia de género en la vida de las mujeres. Esto llevó a reconocer la necesidad de desarrollar políticas diferenciadas que permitieran igualar las oportunidades entre mujeres y hombres, partiendo de acciones positivas. Considerando que la mayor participación de las mujeres en las decisiones públicas, es un elemento indispensable para la remoción de los obstáculos a la equidad, la igualdad de oportunidades se planteó garantizar el acceso de las mujeres al mundo público y del trabajo (Incháustegui y Ugalde 2004:23).

Las acciones de estas políticas, ordenadas a partir de los primeros Planes de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres (PIOMs): reformas legales, promoción de

la educación, la salud y de la información sobre derechos, etc., han permitido derogar muchas de las leyes discriminatorias de género, ya que han sido las políticas de equidad que más apoyo han tenido por parte de los gobiernos.

En la vertiente de las políticas de desarrollo, las políticas alineadas bajo este enfoque se identificaron con la perspectiva GED (Género en el Desarrollo), a partir de analizar en cada proyecto las diferencias de necesidades, intereses y demandas de las mujeres y de los hombres, que se derivaban del análisis de los roles, funciones, responsabilidades, distribución y acceso de recursos, entre unos y otros. Es decir, de un enfoque de trato diferenciado.

Las políticas e intervenciones orientadas por el enfoque de la Igualdad de Oportunidades y de trato diferente, tienen tres características que resulta importante destacar: 1) Son acciones sectorizadas, focalizadas o proyectos específicos, de las políticas sociales (salud, desarrollo comunitario, actividades productivas para mujeres) o de combate a la pobreza, que no modifican la orientación general de la política principal. 2) Hacen posible el desarrollo de una amplia variedad de herramientas, metodologías y técnicas, para el análisis de género. 3) Se focalizan en acciones para el empoderamiento de las mujeres en condiciones de pobreza. En este aspecto, las políticas de acciones positivas implican un paso más allá de la igualdad de trato, en tanto garantizan el ingreso de las mujeres en dominios masculinizados como: la política, los cargos de representación, ciertas profesiones, además de asegurar el acceso a recursos como el capital y la propiedad, etc. Su objetivo es cerrar las brechas de participación, capacidad, oportunidades, patrimonio y protección, entre hombres y mujeres (Incháustegui y Ugalde 2004:26).

El enfoque de la *transversalidad de género* en las propuestas, se produce a fines de los ochentas y principios de los años noventa, a partir de las críticas a la estrategia Género en el Desarrollo (GED). Pero es hasta la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, que se incorpora como una estrategia para ser adoptada por parte de los gobiernos firmantes del Plan de Acción y la Plataforma de Pekín.

El arranque de esta nueva estrategia deriva del reconocimiento del impacto casi cosmético de muchas de las acciones desarrolladas, que sólo abordan los síntomas pero no las causas profundas de la desigualdad de género. Ya que dejan intocadas las estructuras y los procesos que en los diferentes ámbitos del orden de género, perpetúan las desigualdades existentes entre mujeres y hombres. Además de mantener un espacio marginal, excéntrico, a la corriente principal de la política de desarrollo.

De ahí que las propuestas de intervención derivadas de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, plantearan el avance hacia intervenciones que propiciarán reformas estructurales al sistema de género. La transversalidad del género surge como expresión de la necesidad del movimiento internacional de mujeres, para hacer avanzar el cumplimiento de los acuerdos en materia de equidad de género, que se tomaron en las distintas Conferencias Internacionales (1979, 1980, 1993, 1994, 1995).

Para Incháustegui y Ugalde, esta propuesta consiste en transformar el orden social de género establecido en la familia y vida, el mercado de trabajo y el Estado a partir de incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. En esta misma línea, autoras como Munévar y Villaseñor plantean que la transversalización de género constituye un enfoque sobre la igualdad de oportunidades entre los sexos que pretende integrar la perspectiva de género en los diversos ámbitos (social, económico y político) de la vida humana y en las esferas públicas y privadas. Surge de las reflexiones, análisis y valoraciones de las prácticas y políticas llevadas a cabo para lograr la igualdad entre hombres y mujeres que han puesto de manifiesto que, si bien se han logrado avances importantes en este terreno, no se está logrando modificar los elementos o factores estructurales que configuran la desigualdad.

Otra definición es la que se observa en la comunicación de la Comisión Europea de 1996 sobre “La incorporación de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todas las políticas y actividades de la Unión Europea”, la cual define la transversalidad de género como la integración sistemática de las situaciones, prioridades y necesidades de mujeres y hombres, respectivamente, en todas las políticas y actividades, con vistas a promover la igualdad entre ambos sexos, y a movilizar todas las políticas y las medidas generales con el propósito específico de alcanzar la igualdad, teniendo en cuenta, de manera activa y abierta durante la fase de planificación, sus efectos sobre las situaciones respectivas de mujeres y hombres durante la ejecución, el control y la evaluación. De esta forma, se visualiza que la transversalidad de género es en sí un mecanismo que persigue como fin la igualdad entre hombres y mujeres en los distintos ámbitos de la vida.

Tal como aquí se observa, la transversalidad del género no sólo toma en cuenta acciones para mejorar la condición y la posición de las mujeres, sino también plantea desarrollar intervenciones dirigidas a modificar la condición masculina para replantear la ubicación de los hombres en los ámbitos donde han sido excluidos o se hace

necesario su reposicionamiento, visibilizando cómo están incorporados los hombres en el diseño de las políticas públicas.

Lo importante de esta nueva estrategia es que se busca evitar la tendencia de los gobiernos de atender las demandas de género como "asuntos de mujeres", reclusos en programas específicos, con poco presupuesto y desvinculados del curso principal de las políticas públicas.

Para superar estas limitaciones, la estrategia de la transversalidad se concibió como una acción integral para la inclusión de la perspectiva de género en la dinámica y los procedimientos con que se diseñan las políticas públicas. Esta nueva propuesta, lejos de eliminar o sustituir a las intervenciones en la lógica de la igualdad de oportunidades, la acción positiva u otras variantes de las políticas de equidad, se plantea como una ampliación del campo de actividad de las políticas de género, de modo que todo el conjunto de las políticas del Estado, estuviera cruzado por la perspectiva de género y que, en consecuencia, la responsabilidad de la equidad involucrara a todo el aparato público (Incháustegui y Ugalde 2004: 26).

Por último, se puede concluir que la principal diferencia con las anteriores prácticas de equidad, que requerían para su implementación la participación casi exclusiva de expertas y expertos, es que la transversalidad propone un proceso en el que los actores principales son los funcionarios públicos de los distintos procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

CAPÍTULO II

Marco metodológico.

2.1 Introducción

La presente investigación tiene como finalidad estudiar el impacto que ha tenido la reelección de congresistas en la representación de los intereses y demandas de los movimientos feministas y de mujeres al interior del Congreso uruguayo, chileno y mexicano. La elección de los casos se debe en parte a que Chile por un lado tiene un diseño institucional de reelección legislativa indefinida. Uruguay tiene reelección pero limitada, y México que siendo el caso extremo o contrario no tiene reelección. En este sentido, se está comparando dos casos extremos y uno intermedio.

Para esto, se analizó la actuación de las congresistas en los tres casos, a través de los proyectos de ley que hayan presentado. Estos fueron evaluados en base a observar si tienen o no perspectiva de género - de acuerdo a la clasificación ya señalada en el capítulo anterior - así como también a través de las *temáticas* que comprenden.

Para la clasificación de las iniciativas se tomará en cuenta 1) el criterio de si tienen o no perspectiva de género, 2) la variable grado de contenido de género- no presenta género, sesgo de género, vagamente de género y claramente de género-, 3) en qué enfoque de política pública se ubica - si la iniciativa es transversal al género, de igualdad de oportunidades o si es sobre igualdad de trato. A su vez las iniciativas vagamente de género serán sub-clasificadas en si el contenido de la iniciativa es indirecto, simbólico o de principio contradictorio -, 4) la clasificación de las iniciativas en base a ciertos temas. Para clasificar los proyectos con contenido claramente de género, vagamente de género y sesgo de género de acuerdo a sus temáticas, se utilizaron los criterios dados por CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género). Éste realizó una compilación y sistematización de iniciativas con perspectiva de género - o que buscan el adelanto de las mujeres - de la LVII, LVIII y LIX Legislaturas. Estos criterios se establecieron en base a convenios internacionales que obedecen a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales han sido ratificados por los distintos países, así como en referencia a las principales Declaraciones y Conferencias mundiales.

Sobre el rango de tiempo que se consideró para la investigación, se debe decir que se tomó en cuenta al menos 4 períodos legislativos para los tres países- desde 1997 hasta el 2009-. Esto, debido a que para el caso de México a partir de esa fecha están disponibles los datos en internet y en ese mismo año- a partir de la LVII legislatura- se

crea la Comisión de Equidad y Género, y para el caso de Chile hay elecciones para una nueva legislatura.

2.2 Método cuantitativo

El método a utilizar en esta investigación fue de tipo cuantitativo, la técnica que se empleó fue la utilización del programa estadístico computacional SPSS y Stata. En estos programas se poblaron las bases de datos de cada país con los proyectos de ley que se originaron tanto en la cámara baja como alta de los congresos. El tipo de fuente es secundaria, es decir, se observaron los proyectos de ley disponibles en las páginas de los respectivos congresos. Se utilizó esta metodología debido a que el estudio pretende ser descriptivo principalmente, pero con inferencias causales de validez que puedan explicar el fenómeno de estudio. Junto con analizar la cantidad de proyectos de ley, se observó si éstos tienen o no perspectiva de género, si son progresistas o no, la tendencia política de las mujeres que llevan a cabo esos proyectos o iniciativas de ley, el sexo del jefe de bancada o partido, quién promueve o impulsa la iniciativa, el tema al cual se adhiere el proyecto con perspectiva de ley, etc. Se recurrió a este tipo de técnica de muestreo estadístico debido a que el método cuantitativo suele estudiar muestras grandes seleccionadas al azar, que en este caso serán los proyectos de ley en las distintas legislaturas (Patton 1990:230). El tamaño del universo se definió de antemano - iniciativas de ley presentadas por mujeres - y éste finalizó cuando se observó el universo completo (Flick 2007: 79).

Tal como ya se mencionó, el procesamiento de los datos se realizó a través de la elaboración de bases de datos, las cuales contienen los proyectos de ley generados durante un periodo de 12 años – desde 1997 hasta el 2009-. A partir de lo anterior, se pudo hacer inferencias causales validas en la medida en que mi variable explicativa ocasiona un efecto sobre la variable dependiente. Un vez establecido el modelo estadístico, se desea ver si efectivamente la reelección o el tiempo en que las legisladoras están en el Congreso incide o no en una mayor producción de proyectos de ley con perspectiva de género por parte de las mismas. Mi hipótesis va en dirección a corroborar esto, a ver los factores que podrían explicar un hecho así.

Dicho esto, quiero dejar en claro que puede haber ciertos factores de tipo controlables que pudiesen estar afectando o influyendo en la generación de más o menos proyectos de ley por parte de las congresistas. Estos aluden a ciertas coyunturas

políticas que puedan aumentar o disminuir los proyectos de ley con perspectiva de género y la cantidad de mujeres que haya de un periodo legislativo a otro en el Poder Legislativo.

En resumen, el esquema que se construyó es cuantitativo pero basado y en referencia a marcos teóricos conceptuales que permitirán validar mi investigación o dar lugar a una contribución a la teoría ya existente.

2.3 Unidad de observación: Iniciativas de ley

La presente investigación tiene como objeto estudiar el efecto que ha tenido la incumbencia y/o reelección femenina en el poder legislativo, en la representación de los intereses y demandas de los movimientos feministas y/o de mujeres al interior del Congreso uruguayo, chileno y mexicano.

Para lo anterior, se analizará la actuación de las congresistas en los tres casos, a través de los proyectos de ley que hayan presentado.

Las iniciativas de ley corresponden a ideas expresadas por las/los congresistas para mejorar una determinada situación actual, la cual muchas veces puede irse reformulando conforme se vean ciertas problemáticas en las leyes ya aplicadas. Dado esto, se tiende a pensar que estas iniciativas van en dirección de expresar una demanda de los votantes, sin embargo, muchas veces los parlamentarios las originan para que su labor sea reconocida - como mecanismo de evaluación -, las elaboran bajo lineamientos partidistas y/o simplemente son dirigidas a ellos mismos.

Los proyectos de ley tienen una cierta forma, estructura y extensión. Dentro de su contenido se encuentra la exposición de motivos, la denominada parte “dispositiva” y los elementos normativos regulados en los artículos transitorios.

A su vez, toda iniciativa de ley tiene un *fundamento* - el cual se basa en el principio de seguridad jurídica, que da sustento a la expedición de reglas aplicables a la elaboración de iniciativas de ley -, y un *beneficiario*, que son los intérpretes, operadores jurídicos y destinatarios de las normas en general (Aguiló 2000: 253).

Los elementos estructurales o partes de una iniciativa de ley son:

a) *Elementos de identificación*. Son los elementos de identificación de sus autores, es decir, a quién se dirige, nombres de los autores de la iniciativa, la fundamentación, fecha y lugar - la cual va al final del texto de la iniciativa - y la firma.

b) *Denominación o título de la ley que se propone*. Se refiere al tipo o clase de ley, por ejemplo, ley orgánica, ley reglamentaria, ley federal, decreto, etc., y al contenido u objeto, el cual es preciso, completo y breve. El nombre contiene la materia de la ley en cuestión. Si es ley temporal, como por ejemplo, el Presupuesto de Egresos o la Ley de Ingresos, se indica el año de vigencia.

c) *Exposición de motivos*. Como exigencia, todos los anteproyectos llevan exposición de motivos. En el reglamento legislativo se establece la obligación de incorporar una parte que exprese las razones en que se funde la iniciativa y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación. De igual forma, como mención expresa, se debe incorporar un rubro con la leyenda *exposición de motivos*.

Dentro del contenido de la exposición de motivos se observan los objetivos de la ley, sus antecedentes, las competencias que la fundamentan, el contenido- especialmente si se quiere enfatizar en algún elemento que oriente al intérprete-. El uso del lenguaje es neutral pero descriptivo, no emotivo (de esta forma se evita el uso de lenguaje didáctico, las exhortaciones o expresiones de alabanza).

Respecto a la división, se puede decir que en principio la exposición de motivos no se divide¹⁰, y el tipo de lenguaje es descriptivo y justificatorio, no es normativo.

Cumple tanto la función de describir y explicar contenidos del texto normativo propiamente, como la de ofrecer criterios de interpretación que en su momento puedan ser invocados por operadores jurídicos en el momento de la interpretación; tales como jueces, administradores públicos, litigantes o destinatarios de las normas en general.

¹⁰ Si se presentara la necesidad de dividirla por su extensión se usarán números cardinales arábigos y se centrarán en el texto.

d) *El contenido de la ley o parte dispositiva* se refiere a; 1) *las disposiciones generales o directivas*, en donde se considera la finalidad de la ley, el objeto, su ámbito de aplicación, definiciones, normas supletorias. 2) *la parte sustantiva o normativa*, es decir, la división formal de la iniciativa 3) y *la parte final*, referida a las disposiciones derogatorias y transitorias (Aguiló 2000: 255).

La redacción de toda iniciativa de ley también presenta criterios de ordenación:

- a) *De lo general a lo particular*. En primera instancia se contextualiza una situación y luego se focaliza en el problema o situación específica.
- b) *De lo abstracto a lo concreto*. De importancia particular en materia penal, ya que los códigos de esta materia separan la parte general de la parte especial, revisando qué ocurre en materia civil, y en mayor medida en materia administrativa. Hay leyes especializadas por materia como la Ley de Equilibrio Ecológico, pero también leyes generales como la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Es posible que la materia fiscal sea análoga a la materia penal.
- c) *De lo normal a lo excepcional*. El criterio se aplica tanto dentro de una ley como dentro de una regulación específica dentro de la ley o dentro de un artículo.
- d) *De lo sustantivo a lo procesal*. Este criterio se suele aplicar comúnmente, en donde una iniciativa comienza por toda una descripción y análisis de un tema, para luego centrarla en términos jurídicos.

Respecto a la clasificación de las iniciativas, se debe dejar en claro que las iniciativas de ley a analizar en esta investigación serán seleccionadas bajo ciertos criterios para determinar si tienen perspectiva de género o no - claramente, vagamente de género, sesgo de género y no presenta género -. A su vez, las que presentan esta perspectiva serán seleccionadas bajo ciertos enfoques de género, igualdad de trato, de oportunidades y transversalidad - los cuales han sido parte crucial al momento de evaluar políticas públicas en relación al mismo. Por último, estas iniciativas serán clasificadas bajo ciertas temáticas que aluden y expresan demandas basadas en convenios internacionales estandarizables, y obedecen a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los distintos países, jurídicamente vinculantes, así como la referencia a las principales Declaraciones y Conferencias internacionales. Es importante resaltar que estos convenios han sido firmados bajo acuerdos que han escuchado y respondido a las demandas de movimientos feministas, movimientos de mujeres, ONG`s, organizaciones de base, etc.

2.4 Criterios de selección para iniciativas con perspectiva de género

En la presente investigación, resulta relevante aclarar que si bien se observará la cantidad de proyectos de ley que se generan a lo largo de los periodos legislativos consecutivos, no sólo se queda en lo cuantitativo. También se quiere observar los tipos de proyectos y las temáticas que comprenden. Observar qué proyectos se generan en mayor cantidad, qué temas resultan de mayor interés para las congresistas y ver si efectivamente el género es o no un tema que está presente de forma constante o muy remotamente en la legislación.

Frente a esto, se requiere seleccionar los proyectos de ley y clasificarlos en si son claramente de género, ambiguamente o vagamente de género, si tienen sesgo de género o no presentan género.

Si bien esta clasificación teórica ya fue desarrollada en el primer capítulo, queda aclarar que el segundo criterio, el cual alude a iniciativas con contenido *vagamente de género*, se subdividirá en si presentan 1) un contenido de género *indirecto*, es decir, la iniciativa no responde a una demanda histórica de los grupos feministas y de mujeres pero sí las beneficia, ejemplo de esto son las iniciativas sobre pensiones alimenticias. 2) Si el contenido es *simbólico*, es decir, en su enunciado incluye o mencionan a las mujeres, discapacitados, niños, etnia, etc., pero no soluciona una demanda directa de las mismas. 3) Si la iniciativa es de *principio contradictorio*, en donde las mujeres se vean beneficiadas por un lado pero perjudicadas por otro, un ejemplo de esto serían iniciativas que permitan el divorcio, pero que a su vez, ponen trabas para que el esposo no se vaya del hogar, asumiendo así las responsabilidades de padre, como la pensión alimenticia u otros gastos que pudiesen tener los hijos.

Sin embargo, hay un planteamiento que es importante destacar. Hay iniciativas que en su descripción general no se logra apreciar cuál es el enfoque de género o sesgo. Es decir, en algunas iniciativas no queda claramente visualizado si presenta género o no, o si más bien contiene sesgo del mismo. Así como también, hay proyectos de ley en los cuales no se observa de forma evidente el beneficiado, ejemplo de ello vienen a ser iniciativas como el fuero paternal, en donde muchas veces se puede interpretar como una protección para el hijo, pero también como una igualdad de oportunidad frente a las mujeres para gozar de licencia en el trabajo. Lo mismo sucede con el tema de la adopción por parte de madres solteras extranjeras, en donde esta medida puede tender a igualar una oportunidad de las madres solteras frente a las casadas, de las extranjeras

frente a las nacionales, o también se puede observar una segunda intención que va en dirección de evitar que hombres solteros puedan adoptar, en caso de tener pareja del mismo sexo. Por lo tanto, en este tipo de casos, se recurrirá a la exposición de motivos que tiene el proyecto, intentando captar la intención que tiene, y ver a quién beneficia, esto para ver si el proyecto tiene o no perspectiva de género.

Cuando se presenten estos casos, se acudirá a la justificación o motivos presentes en la iniciativa, observando si la intención de la misma es promover la igualdad de género o reproducirla, por lo tanto, se verá a quién va dirigida y analizar si promueve la igualdad entre hombres y mujeres o no.

Se desea observar y analizar esta intención para ver si la iniciativa es para impulsar la igualdad de género o reproducir relaciones desiguales. Mediante esta intención las iniciativas podrán clasificarse como claramente de género o sesgo de género.

La importancia de esta clasificación de las iniciativas es que permite tener una visión amplia y clara acerca de lo que el género implica en la legislación. La perspectiva de género es gradual, es decir, no es que de un proyecto pueda sólo decirse si es o no de género, más bien la intención es encontrar estos niveles y reflejarlos por medio de una clasificación que permita observar cuándo un proyecto tiene claramente esta perspectiva, cuándo ésta no está tan clara, ver si ésta se encuentra sesgada y si no presenta género.

Dado lo anterior, queda considerar una breve reflexión acerca del primer criterio. Como lo que se desea observar es el contenido específico de la iniciativa con perspectiva claramente de género se subdividió esta variable en si la iniciativa es sobre igualdad de trato, sobre igualdad de oportunidades o si es transversal al género.

2.5 Los enfoques de género

En el marco de las políticas públicas, se establecen ciertos criterios para analizar el enfoque de género en las mismas. Es decir, este enfoque hace una distinción en las bases de igualdad -entre hombres y mujeres- que se pretende lograr mediante las iniciativas de ley y/o políticas.

En relación a esto, la investigación plantea distinguir que cuando un proyecto es claramente de género, éste puede aludir a un contenido que se dirija a lograr ya sea una

igualdad de trato entre hombres y mujeres, una *igualdad de oportunidades* o ver si más bien se pretende incorporar una *transversalidad* o mainstreaming en la política pública.

La *igualdad de trato*, es una demanda propia del movimiento sufragista de principios del siglo XX (Zaremborg 2008:25). Ésta va enfocada a superar una situación de desigualdad entre hombres y mujeres, y tal como ya se mencionó en el primer capítulo, se encuentra basada en el concepto liberal de igualdad, que supone que todas las personas son iguales ante la ley sin atender a sus diferencias de sexo, color, condición social. Sin embargo, este enfoque tiene una limitación, ya que si bien puede mejorar el trato hacia una condición más igualitaria entre hombres y mujeres, no puede equiparar la situación de la mujer cuando ésta se encuentra en desventaja, es decir, cuando la mujer se encuentra en una condición diferente al del hombre, y que para equipararse, se deben tomar medidas y acciones específicas para mejorar la posición de las mismas. Para superar esta limitación que presenta este enfoque, es que surge el de igualdad de oportunidades.

El enfoque de *igualdad de oportunidades*, va dirigido a reconocer la necesidad de desarrollar políticas diferenciadas que permitan igualar las oportunidades entre mujeres y hombres, ejemplo de esto vienen a ser las políticas de acción positivas, las cuales pretenden incidir en una situación en donde las mujeres no tienen las mismas oportunidades que los hombres para ingresar en dominios masculinizados como: la política, los cargos de representación, ciertas profesiones, además de asegurar el acceso a recursos como el capital y la propiedad, etc. Su objetivo es cerrar las brechas de participación, capacidad, oportunidades, patrimonio y protección, entre hombres y mujeres (Incháustegui y Ugalde 2004:26).

El enfoque de *transversalidad* tiene como base la incorporación de la perspectiva de equidad de género en todas las etapas de la política pública principal que desarrolla un país (Zaremborg 2008:25). Este enfoque surge a partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, se incorpora como una estrategia para ser adoptada por parte de los gobiernos firmantes del Plan de Acción y la Plataforma de Pekín.

La transversalidad del género nace como expresión de la necesidad del movimiento internacional de mujeres, para hacer avanzar el cumplimiento de los acuerdos en materia de equidad de género, que se tomaron en las distintas Conferencias Internacionales (1979, 1980, 1993, 1994, 1995). Autoras como Incháustegui y Ugalde, afirman que esta propuesta pretende transformar el orden social de género establecido

en la familia y vida, el mercado de trabajo y el Estado a partir de incorporar la perspectiva de género en todo el proceso de elaboración e implementación de las políticas públicas. La transversalidad propone un proceso en el que los actores principales son los funcionarios públicos de los distintos procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

2.6 Clasificación temática

Las iniciativas de ley en este trabajo, además de ser clasificadas bajo el criterio de si tienen o no perspectiva de género, en base a la variable grado de contenido de género- no presenta género, sesgo de género, vagamente de género y claramente de género-, y en base a los enfoques anteriormente revisados, también fueron clasificadas en base a ciertos temas, fueron evaluadas a través de las *temáticas* que comprenden.

Para catalogar los proyectos con contenido claramente de género, vagamente de género y los que no presentan género, se utilizaron los criterios dados por CEAMEG (Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género). Éste realizó una compilación y sistematización de iniciativas con perspectiva de género o que buscan el adelanto de las mujeres de la LVII, LVIII y LIX Legislaturas. Para el caso de México se tomaron en cuenta estas legislaturas debido a que a partir de LVII legislatura se crea la Comisión de Equidad y Género.

CEAMEG clasificó los proyectos de ley con perspectiva de género de acuerdo a las iniciativas que fueron turnadas a las Comisiones de Equidad y Género de las tres legislaturas y al diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La elección de estos temas utilizados por CEAMEG para fines de este trabajo de investigación, se debió a que los mismos están basados en convenios internacionales estandarizables, y obedecen a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los distintos países, jurídicamente vinculantes, así como la referencia a las principales Declaraciones y Conferencias internacionales. Es importante resaltar que estos convenios han sido firmados bajo acuerdos que han escuchado y respondido a las demandas de movimientos feministas, movimientos de mujeres, ONG`s, organizaciones de base, etc.

Las iniciativas de ley fueron clasificadas por el CEAMEG en los 13 temas¹¹ que se presentan en el siguiente cuadro.

Tabla 1: Iniciativas de ley clasificadas de acuerdo a temáticas estipuladas por CEAMEG.

Iniciativas por temas	
1	Derechos a la educación
2	Derecho a la igualdad y a la no discriminación
3	Derecho a la salud
4	Derecho a la seguridad social
5	Derecho a un nivel de vida adecuado
6	Derecho a una vida libre de violencia
7	Derechos humanos laborales
8	Derechos sexuales y reproductivos
9	Institucionalización de la perspectiva de género
10	Justicia y seguridad pública
11	Participación política
12	Protección familiar
13	Promoción de la equidad de género
14	Sociedad conyugal

Hay que aclarar que a esta clasificación temática se le añadieron las categorías protección familiar y sociedad conyugal. Esto debido a que se observaron iniciativas que ponen en juego el bienestar de los hijos, como por ejemplo leyes de divorcio, y también se encontraron iniciativas acerca de herencia, separación de bienes y pensiones, en los matrimonios. Inicialmente se encontraba dentro de la clasificación la categoría derechos de la infancia, pero como aquí se tratarán especialmente las iniciativas de género, se piensa que este tipo de iniciativas no corresponden a situaciones, condiciones o posiciones entre hombres y mujeres, sino más bien los derechos de la infancia son parte de una preocupación más extensa, como lo son los derechos de los niños - que quedan sujetos a organismos como UNICEF- .

¹¹ Cabe señalar que, como en toda clasificación, puede ser que con ella no se lograra evitar del todo discriminar algunos temas en beneficio de otros u omitir algunas iniciativas en materia de equidad y género, aún cuando CEAMEG señala que se realizó una búsqueda detallada.

2.7 Recolección de datos y fuentes de información

Sobre el rango de tiempo que se considerará para la investigación, se tomaron en cuenta al menos 4 periodos legislativo en cada país, comenzando el análisis a partir de 1997, año en el cual se crea la Comisión de Equidad y Género al interior del Congreso en México- LVII legislatura-, además, a contar de esta fecha son publicadas las iniciativas de ley en este país, y comienza un nuevo periodo legislativo para Chile.

El procesamiento de los datos se realizó a través de la elaboración de bases de datos, las cuales contienen los proyectos de ley generados durante las fechas establecidas anteriormente. Estas bases se realizaron para los tres casos en estudio y se observó la cantidad de proyectos presentados por mujeres, o en los que al menos haya participado una mujer (en el caso de que la información exacta de quién presenta no se encuentre disponible), así como el número de proyectos relacionados con perspectiva de género a lo largo de los 4 periodos legislativos, con reelección como en el caso de Chile y Uruguay, y sin reelección consecutiva, tal como sucede con México. Esto con el objeto de visualizar si efectivamente aumentó o no la cantidad de proyectos presentados por congresistas, que velan por los intereses de los movimientos de mujeres en los dos países con reelección, los cuales cuentan con una cantidad similar de congresistas. Por otra parte, se verá qué sucede con el tercer país, el cual no tiene reelección y la cantidad de mujeres dentro del Congreso es mayor que en los otros dos países.

Esto llevará a comprobar las hipótesis de investigación (si la relación entre variables es afirmativa o negativa) y a definir el estudio. Las variables a considerar en el estudio, se presentan al final del documento en la sección de anexos.

CAPÍTULO III

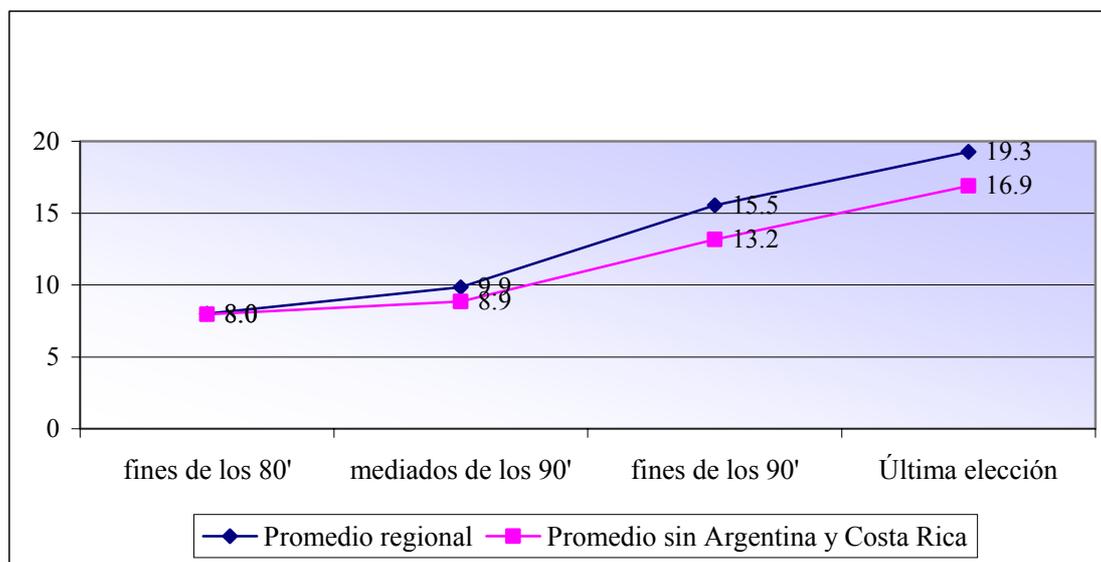
Contextualización casos de estudio

3.1 La representación descriptiva y sustantiva: Inclusión y representación femenina en América Latina.

En Latinoamérica, se han logrado importantes avances en cuanto a la democratización del régimen de acceso al gobierno entre 1979 y el 2002¹², sin embargo, no se presentan los mismos resultados satisfactorios a la hora de evaluar los avances en cuanto a la representación de todos y cada uno de los ciudadanos que son parte de cada Estado.

A pesar que el siglo XX haya sido considerado como el “siglo de las mujeres” por los importantes logros alcanzados en términos de derechos y libertades¹³ (Peschard 2002:173), hasta hoy en día, las mujeres latinoamericanas han debido sortear serias exclusiones y discriminaciones para formar parte del proceso de toma de decisión política como cualquier ciudadano. Aún es alta la brecha entre la presencia masculina en los órganos de toma de decisión política, y la infrarepresentación de las mujeres, las que a la fecha conforman sólo el 19.3% de los congresistas de la región (IPU 2009).

Gráfico 1: Promedio de presencia femenina en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Programa de Naciones Unidas (PNUD 2004) y de la Unión Interparlamentaria (IPU 2009).

¹² Datos arrojados por el Índice de Democracia Electoral (PNUD 2004).

¹³ En la sección anexos, pág. 124, están dispuestas las fechas en las que se concedió el derecho de sufragar a las mujeres de la región latinoamericana.

Como se puede observar en el gráfico anterior, durante la última década se ha producido un avance significativo en cuanto a la presencia e inclusión de mujeres en los órganos de toma de decisión política. Si bien aún es alto el grado de subrepresentación observado, el porcentaje de congresistas de sexo femenino en las cámaras bajas de la región ha aumentado de un 9% en 1990 a un 15.5% en el 2002 (Htun 2002:20) para llegar al 19.3% en el 2009 en la Cámara Baja (IPU 2009; Htun 2002; Dahlerup 2003).

Sin embargo, al eliminar del promedio regional los casos de Argentina y Costa Rica - los dos casos más exitosos en cuanto a inclusión de mujeres en el Congreso, donde Argentina obtiene en promedio un 39.8% de mujeres y Costa Rica un 36, 8% - el porcentaje final disminuye en un 2,4%. Si bien a simple vista no se evidencia una diferencia sustancial entre una situación y otra, el que ambos países tengan en sus congresos más del 35% de mujeres, favorece el incremento del promedio general de la región.

Tabla 2: Porcentajes de presencia femenina en los congresos de la región.

Presencia femenina en los congresos de la región.	
País	Porcentaje de mujeres en el poder legislativo tras la última elección
Argentina	39,8
Bolivia	14,6
Brasil	9,4
Chile	12,7
Colombia	10,9
Costa Rica	36,8
Ecuador	25,0
El Salvador	16,7
Guatemala	12,0
Honduras	23,4
México	22,1
Nicaragua	18,5
Panamá	16,7
Paraguay	N/D
Perú	29,2
República Dominicana	17,1
Uruguay	12,3
Venezuela	18,6
Promedio	19,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria (IPU 2009) www.ipu.org/wmn-e/world.htm.

Las cuotas de género

En América Latina, 11 de los 18 países que componen la región han incorporado a sus legislaciones ciertos mecanismos de carácter temporal, que buscan asegurar la igualdad de oportunidades, a través de un trato preferencial a los miembros de un grupo que ha experimentado situaciones de discriminación y/o marginalidad que colocan en desventaja al grupo que lo sufre, como lo son las leyes de cuotas (León y Holguín 2003). Han sido concebidos como uno de los mecanismos que por excelencia ha utilizado la región para garantizar la inserción de la mujer a los puestos de decisión política (Bareiro y Soto 2000).

Tabla 3: Leyes de cuota en América Latina.

Leyes de cuota en América Latina.			
País	Año	% de cuota para la Cámara Baja	% de cuota para el Senado
Argentina	1991	30%	30%
Bolivia	1997	30%	25%
Brasil	1997	30%	
Costa Rica	1996	40%	
Ecuador	1997	30%	
Honduras	2000	30%	
México	1996	30%	30%
Panamá	1997	30%	
Paraguay	1996	20%	20%
Perú	1997	30%	
República Dominicana.	1997	25%	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Unión Interparlamentaria (IPU 2009).

Los sistemas de cuotas incorporados por primera vez en Argentina en el año 1991, y entre 1995 y el año 2000 en otros 10 países latinoamericanos, establecen un porcentaje mínimo de mujeres con el que deben contar las listas a candidaturas de los partidos políticos para presentar en las elecciones populares, porcentaje que varía entre un 20% y un 40% dependiendo del país analizado (Htun 2002). En muchos casos, funcionan como medidas de cumplimiento compulsivo puesto que el partido que no cumpla con lo dispuesto por la ley recibirá ciertas sanciones, las que podrían incluso impedir al partido político inscribir su lista electoral (CEPAL 2004).

En general, la región ha introducido cuotas del tipo legislativas y al interior de los sistemas internos de los partidos políticos (Peschard 2002). Dichas herramientas

funcionan de forma diferenciada en los 11 casos latinoamericanos que cuentan con ellas, siendo los países que funcionan bajo sistemas de representación proporcional, sistemas de listas cerradas y distritos de gran tamaño los mejores evaluados por la literatura en cuanto al incremento de la representación femenina en los parlamentos (Dahlerup 2003; Htun y Jones 2002; Matland 2002; Jones 1998).

Tabla 4: Tipos de cuotas en la región latinoamericana.

Tipos de cuotas en la región latinoamericana.				
Países	Cuota constitucional	Cuota legislativa a nivel nacional	Cuota legislativa a nivel local	Cuota para partidos políticos
Argentina	x	x	x	x
Bolivia		x	x	x
Brasil		x	x	x
Chile				x
Colombia ¹⁴				
Costa Rica		x	x	x
República Dominicana		x	x	x
Ecuador		x	x	x
El Salvador				x
Guatemala				
Honduras		x	x	
México		x		x
Nicaragua				x
Panamá		x		
Paraguay		x	x	x
Perú		x	x	
Uruguay				x
Venezuela ¹⁵				x

Fuente: Elaboración propia a partir de datos encontrados en la base de datos sobre cuotas de IDEA: www.quotaproject.org.

Como se podrá apreciar en el siguiente gráfico, el impacto de las cuotas entre los países que las han adoptado no ha sido para nada uniforme (Ríos y Villar 2006). Según la teoría y cierta evidencia empírica, existen factores políticos/institucionales que intervienen en el buen funcionamiento de los sistemas de cuotas. En países que cuentan con sistemas de representación proporcional, con alta magnitud de distritos (mayor

¹⁴ Las cuotas en Colombia son aplicadas para la selección de cargos de tipo administrativo.

¹⁵ Si bien Venezuela en 1997 incorporó a su legislación un sistema de cuotas mínimas de mujeres para las listas electorales de los partidos políticos, en el año 2001 dicho mecanismo fue retirado al haber sido calificado como “inconstitucional” (Jones 2002; Htun 2002).

número de escaños), con umbrales de entradas relativamente altos – más del 5%- y que utilizan mecanismos de listas cerradas para sus elecciones, los sistemas de cuotas tienden a funcionar de mejor forma que en aquellos donde no se cumplen dichas condiciones (Htun 2002; Htun y Jones 2002; Matland 2002; Ríos y Villar 2006). Este tipo de reglas protegen a las candidatas mujeres contra las preferencias mayoritarias.

Respecto a la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso en la región latinoamericana, hay muy poco escrito. Más bien hay estudios aislados en donde se ha podido observar de cierta forma la representación sustantiva de las mujeres en algunos países, como por ejemplo Uruguay, Chile, México, Perú, sin embargo, no hay una visión regional ni mucho menos comparada acerca de ésta representación en América Latina. De acuerdo a estudios, algunos dicen que éste tipo de representación no puede ser uniforme, ya que en cada país depende del ambiente político en el que se desenvuelvan las legisladoras, obedeciendo principalmente a los partidos políticos, al ambiente legislativo (relación ejecutivo-legislativo) y al movimiento femenino (Franceschet en Ríos 2008:72).

Las legisladoras requieren de un grado de autonomía para lograr crear una diferencia o para “actuar para las mujeres”. En donde las reglas de comportamiento y las normas institucionales estén muy arraigadas y fijas, será más difícil y costoso desafiarlas, y las mujeres se verán presionadas a adaptarse. A su vez, la autonomía del autor, también se relaciona con su responsabilidad. Si los legisladores se sienten más responsables hacia el partido que hacia sus votantes, su autonomía y disposición para actuar en base a los deseos de su electorado está bastante limitada (Franceschet en Ríos 2008:73).

De igual forma, cabe destacar que una disciplina partidaria fuerte, debilita la capacidad de las legisladoras para trabajar con todos los partidos para promover la legislación sobre derechos de la mujer (Jones 2002; Franceschet 2008). A su vez, una incorporación de mujeres al Congreso, no produciría automáticamente mejores resultados en las políticas de género si los entes legislativos están limitados por ejecutivos muy dominantes respecto de su capacidad para legislar.

Es decir, aunque las mujeres deseen introducir proyectos de ley para aumentar los derechos reproductivos, encarar el tema del acoso sexual en el trabajo, y para mejorar la legislación concerniente a violencia intrafamiliar, si no cuentan con el apoyo del poder ejecutivo, estos languidecen en los distintos comités, como ocurre en el caso de Chile, en donde el ejecutivo tiene la capacidad de declarar a ciertos proyectos como

“urgentes”, sin ésta los proyectos no se mueven del comité al cual fueron enviados (Franceschet 2008:80).

Respecto a los movimientos, se puede decir que la representación sustantiva de las mujeres mejora cuando las legisladoras se ocupan de casos que surgen del movimiento de mujeres y cuando las organizaciones del movimiento perciben que los cuerpos legislativos cuentan por lo menos con algunos representantes que legislan en su nombre (o al menos lo intentan). En Argentina por ejemplo, varios de los logros más significativos de las dos últimas décadas surgieron directamente del movimiento de mujeres. Lo más significativo, la idea de cuotas en función de género, surgió directamente del movimiento feminista.

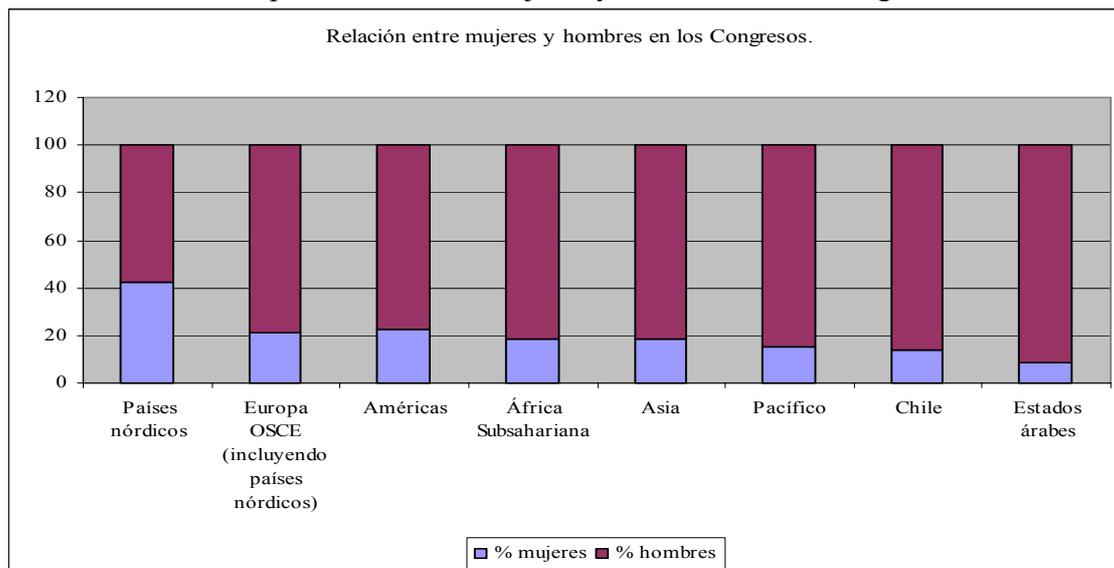
Ya habiendo finalizado la descripción de las leyes de cuota en América Latina, se procederá a contextualizar a cada país en base a los posibles factores que podrían incidir en cómo surgen y se desenvuelven los temas de género en cada caso, y específicamente dentro del ámbito legislativo.

3.2 Chile

3.2.1 Representación descriptiva

En Chile, poco más del 50% del electorado son mujeres. Sin embargo, su presencia en el poder legislativo se ha mantenido por debajo del promedio mundial y bajo del promedio para el continente americano.

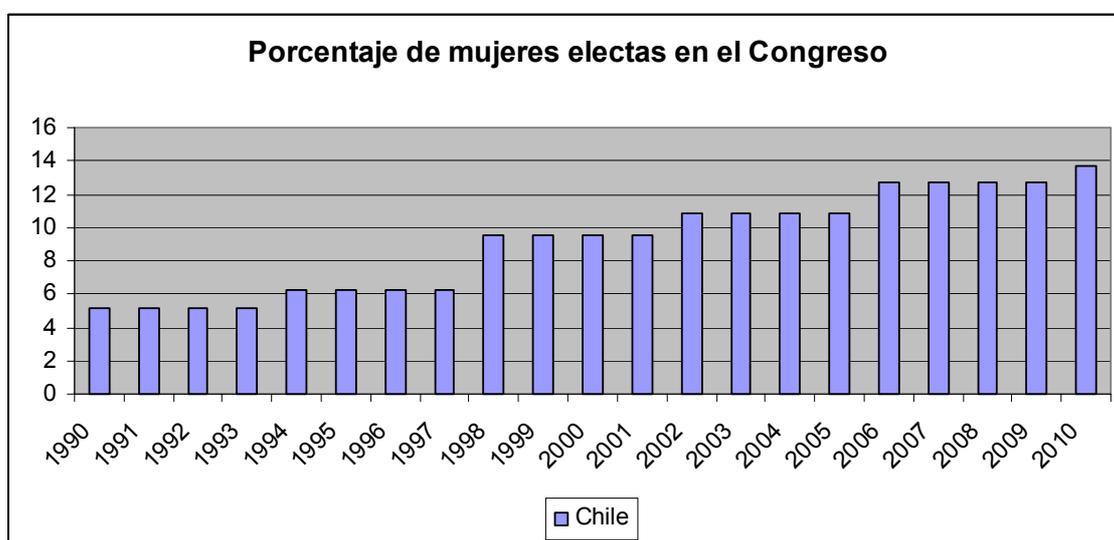
Gráfico 2: Relación porcentual entre mujeres y hombres en los Congresos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de IPU 2010: www.ipu.org.

Si bien ha tenido una evolución positiva en cuanto a la participación de las mujeres en el Congreso, aún no ha logrado superar el 15% de representación respecto a los hombres.

Gráfico 3: Porcentaje de mujeres electas en el Congreso de Chile.



* Promedio de ambas cámaras

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en IPU 2010.

La incorporación de mujeres en este tipo de órganos ha sido lenta pero sostenida. Entre 1990 y 2005 se produjo un salto importante, pasando del 5.8% a un 15,8% de diputadas electas. Lo cual se traduce en un ritmo de crecimiento de 2,5 puntos

porcentuales por elección (Ríos y Villar 2005: 12). Sin embargo, este crecimiento no es perceptible en el senado, en donde la participación de las mujeres ha quedado estancada en el 5,2% desde 1998 hasta 2005. Desde 1998 el país ha contado con sólo dos mujeres en el senado, mejorándose de cierta forma esta situación recién en el año 2010, donde 2 mujeres más se incorporaron a éste órgano.

En Chile los factores que más inciden o han influido en esta subrepresentación de las mujeres son los estrictamente políticos o institucionales, los cuales determinan las oportunidades y las barreras que enfrentan las mujeres para acceder a cargos de elección popular.

Básicamente estos factores han sido el sistema electoral- magnitud de distrito, tipo de lista, umbral de votos para alcanzar un escaño-, y el rol de los partidos políticos.

En Chile, la magnitud de distrito es muy pequeña- por lo que el sistema electoral genera un efecto mayoritario-, otorgándose sólo dos escaños o cupos a cada distrito, lo cual tiende a aumentar las barreras de entrada para mujeres y otros grupos que no forman parte de las elites partidarias. Cuando mayor sea la magnitud de los distritos, serán mayores los incentivos para conformar listas plurales que incluyan a mujeres (Ríos y Villar 2006: 18).

De igual forma, los sistemas de listas cerradas les permiten a los dirigentes garantizar la elección de mujeres a pesar de las actitudes sexistas del electorado. Además al votar por una lista de partidos en donde los dirigentes controlan el orden en el que los candidatos aparecen en la lista, tienden a ser más eficientes que los de listas abiertas, donde se vota por candidatos individuales (Wilma y Shugart 1995). En Chile el tipo de lista es abierta, lo cual ha dificultado que las mujeres resulten electas.

Junto con esto, el umbral también importa, ya que los sistemas proporcionales con umbrales más altos favorecen más a las mujeres que los sistemas con umbrales extremadamente bajos, en éstos últimos los partidos pequeños obtienen una cantidad muy limitada de escaños, que por lo común son ocupados por hombres (Ríos y Villar 2006.21).

Por último, los partidos políticos son el principal factor que influye en la presencia de mujeres en el Congreso, lo cual depende de los mecanismos de reclutamiento que éstos tengan, la afiliación ideológica, grado en que se favorece la promoción de las mujeres dentro de la jerarquía política, y la voluntad del partido de ubicar a mujeres en lugares importantes dentro de las listas electorales. Por lo tanto, se

puede decir que en Chile, los partidos son decisivos a la hora de aumentar el porcentaje de mujeres en los órganos legislativos.

3.2.2 Sistema Electoral

El sistema electoral chileno tiene sus fundamentos en la Ley Orgánica Constitucional de Elecciones y Escrutinios (Nº 18.700). Dicha normativa fue publicada el 6 de mayo de 1988 en el Diario Oficial, y en ella se regulaba los procesos eleccionarios a través de los cuales se elegían a los representantes del Senado.

En un intento por modificar la LOC, se publica la ley 18.799 en la que se incluirían los procesos y/o mecanismos legales para la elección de los representantes de la Cámara Baja chilena, estableciendo la normativa para la elección de senadores y diputados dentro de una misma ley.

El sistema electoral binominal, como normalmente es denominado, es el mecanismo que desde 1989 rige la selección de los representantes al Congreso chileno.

Dentro de la familia de los sistemas electorales, el binominal es clasificado como un sistema de representación proporcional (FLACSO 2006). Sin embargo, debido a su baja magnitud distrital - sólo dos escaños por distritos - genera fuerte efectos mayoritarios (Ríos y Villar 2006) incentivando la formación de 2 grandes coaliciones, dejando fuera de la competencia a los partidos pequeños y minorías sociales que no forman parte de los bloques mayoritarios. En este sentido, el sistema binominal termina por inhibir la posibilidad que un número mayor de candidatas y/o candidatos se presenten a los comicios eleccionarios (Ríos y Villar, 2006).

La división electoral de Chile es un sistema de división político-administrativa que establece 60 distritos y 19 circunscripciones a lo largo del país. La ley agrega que sólo se pueden presentar tantos candidatos como puestos a repartir, es decir, las coaliciones electorales y/o partidos políticos sólo pueden presentar dos candidatos a los comicios legislativos. De esta forma, cada distrito elige a dos diputados y cada circunscripción a dos senadores.

Cada región constituiría una circunscripción por sí misma, a excepción de la V, VIII, IX, X Región y la Región Metropolitana de Santiago. El sistema electoral binominal que existe en Chile da representación parlamentaria a las dos primeras mayorías por igual, si es que la lista más votada no dobla el porcentaje de votos alcanzado por la segunda de mayor votación. Es decir, una lista que obtiene el 34% de

los votos obtiene la misma representación parlamentaria de una que alcanza el 66% de votación. Por lo tanto, ambas obtienen el 50% de los escaños. Actualmente la cámara el Congreso se compone por 120 diputados y 38 senadores.

Tabla 5: Cantidad de escaños asignados por distritos.

Cantidad de escaños asignados por distritos.			
Región		Cantidad de distritos	Cantidad de escaños
I	Tarapacá	2	4
II	Antofagasta	2	4
III	Atacama	2	4
IV	Coquimbo	3	6
V	Valparaíso	6	12
RM	Metropolitana	16	32
VI	Libertador Bernardo O'Higgins	4	8
VII	del Maule	5	10
VIII	del Bio-Bio	7	14
IX	Araucanía	5	10
X	Los Lagos	6	12
XI	Aysén	1	2
XII	Magallanes	1	2
Total		60	120

Fuente: Cantillano y Navia 2004.

En cuanto a la asignación de escaños se debe decir que dicho proceso se lleva a cabo a través de la cifra repartidora D'Hont¹⁶. El primer escaño será asignado al candidato que obtenga el porcentaje más alto de votos válidamente emitidos, mientras que el segundo será entregado al candidato que haya obtenido la segunda mayoría, siempre y cuando los candidatos de la lista contraria no hayan logrado doblar su porcentaje de votos¹⁷

¹⁶ En cuanto a la forma de aplicación de la cifra repartidora se debe decir que en primer lugar, el total de votos obtenidos por cada lista es dividido por uno, por dos, por tres y así hasta formar un cuociente como cargos corresponda elegir. Luego, los cuocientes obtenidos son ordenados de forma decreciente hasta alcanzar el número de cargos a elegir ubicación que finalmente ocupará la cifra repartidora. Finalmente, para determinar el número de cargos a elegir entre los pactos o listas electorales, se divide el número de votos obtenidos por cada una de las cifras repartidoras obteniendo así como resultado el número de cargos que habrá obtenido cada lista o pacto.

¹⁷ El sistema electoral establece determinados umbrales. En cada circunscripción, para conseguir un escaño es preciso que un partido o coalición alcance por lo menos el 33,4% de la votación, y para conquistar ambos escaños debe recibir el 66,7% de dicha votación (Siavelis 2005).

3.2.2 Incumbencia

Chile presenta un alto grado de incumbencia o reelección legislativa, lo cual dificulta la entrada de nuevos rostros en los cargos de representación popular. En ese sentido, la alta tasa de *incumbentes* exitosos (candidatos que van a la reelección y ganan) da paso a que existan fuertes restricciones para la entrada de nuevos competidores - entre ellos las mujeres- para la continua renovación de la política. Entre 1993 y 2005 un 74% de los diputados en ejercicio ha buscado la reelección, obteniendo sobre un 80% de éxito. El promedio de legisladores reelectos entre 1989 y 2005 supera el 60%. Alrededor de un 40% de los diputados electos en las primeras tres legislaturas de la democracia recuperada (1989, 1993 y 1998) serán diputados para el 2010. Otro tanto, no ha buscado la reelección en la Cámara Baja pero ha postulado al Senado, continuando en éste su carrera parlamentaria.

En el caso de los gobiernos locales, en 1996 la tasa de ediles reelectos fue de 66%, en 2000 de 65% y en 2004 de 64%. A octubre de 2008, alrededor de un 36% de los alcaldes lleva 12 años y más a cargo de la municipalidad, mientras que casi un 60% completó en 2008 ocho años o más en el cargo (Navia y Bunker, 2007).

Esta alta tasa de incumbencia y reelectividad ha afectado a las nuevas generaciones y a las mujeres para participar en cargos de elección popular. En Chile, la reelección para los cargos representativos (parlamentarios, ediles y concejales) no tiene límite, permitiendo que éstos se reelijan de forma indefinida, lo que llevará a que en el 2010 una parte importante de los representantes electos tenga ya varios periodos legislativos. En el caso del Congreso, a pesar de que un candidato incumbente puede ser castigado por una buena parte de los electores, el bajo umbral que requiere cada lista para obtener un escaño, y el hecho de que quienes vayan a la reelección sean acompañados por candidatos débiles o “comparsas”, limita la capacidad del electorado para castigar y ejercer accountability (Siavelis, 2005; Navia, 2000).

Los diputados tienen reelección indefinida y su periodo dura 4 años. Los senadores permanecen durante 8 años en su cargo y pueden ser reelectos de forma indefinida.

3.2.3 Representación sustantiva

Tal como ya se dijo en el capítulo acerca de representación sustantiva en América Latina, pocas son las investigaciones que han estudiado este tipo de representación en Chile. Sin embargo, pese a la escasez de investigaciones en ésta área, se puede vislumbrar que el ambiente partidario y la naturaleza de las divisiones en los partidos políticos, determinan el impacto de las legisladoras al influir en su capacidad de crear coaliciones transversales como estrategia para promover la legislación sobre derechos de las mujeres. Ejemplo de aquello, es que en Chile la naturaleza de la competencia ideológica y el hecho de que las feministas se ubiquen sólo en los partidos de izquierda, hace difícil que las mujeres puedan realizar un trabajo de colaboración transversal.

Los índices de representación femenina en los cargos de elección popular en Chile, son aún inferiores al promedio regional. Chile cuenta con un promedio de un 12,7% de parlamentarias. Con un 5,2% de mujeres en la cámara alta y un 15,8% en la cámara baja.

A su vez en materia de representación sustantiva, del total de proyectos que se han generado entre los años 2002 y 2006, un 23% corresponde a temas de género.

3.2.5 Enfoque de género en la agenda legislativa

Los temas de género surgen con fuerza en la agenda legislativa chilena a partir del año 1990. Desde el retorno a la democracia en Chile, uno de los puntos de la plataforma de género fue la constitución del Servicio Nacional de la Mujer, el cual fue creado por ley e integra el consejo de Ministros. Su objetivo es promover políticas públicas en materia de género y hasta ahora ha sido un “área referente para las mujeres políticas chilenas”¹⁸.

En relación a la agenda de género en el poder legislativo, al interior de la Cámara de Representantes se logró crear por parte de las legisladoras una comisión legislativa de familia. A juicio de algunas diputadas, esta comisión permitió “[...] avanzar y arrebatar varios proyectos que iban a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia [...]”¹⁹

¹⁸ Discurso de María Antonieta Saa, diputada chilena en Seminario “Hacer Política desde las Mujeres: Género, Representación parlamentaria y Agenda legislativa”. 10 y 11 de marzo, 2008. Montevideo, Uruguay.

¹⁹ Ídem.

La principal dificultad que tiene la agenda de género para llevarse a cabo y desenvolverse en el Congreso, es que ésta se encuentra dominada por el Poder Ejecutivo, debilitando la habilidad de las legisladoras para promover de forma exitosa los proyectos de ley sobre derechos de las mujeres (Franceschet 2008:)

En este sentido, el fuerte presidencialismo chileno implica en esta materia, tener poca iniciativa parlamentaria; el Poder Ejecutivo maneja las urgencias de los proyectos de ley por lo que la relación con este poder del Estado es fundamental para poder llevar adelante los proyectos en torno al género. Durante el gobierno de Michelle Bachelet, se ha logrado una relación “bastante armoniosa” en este sentido²⁰.

Por otra parte, el rol de fiscalización del parlamento también ha dado resultados interesantes, como la instalación de las comisiones investigadoras.

Sin embargo, pese a este avance tanto a nivel Ministerial como legislativo, la mayor dificultad se presenta en el Poder Judicial: a juicio de la diputada María Antonieta Saa, éste poder es totalmente autónomo y no es fiscalizable por parte del Parlamento. En la aplicación de las leyes es muy importante y se debe hacer una tarea clara en la concientización de los jueces. Aún no se ha logrado la creación de las fiscalías de la Mujer, y el trabajo con los jueces ha sido muy arduo.

Finalmente, cabe resaltar que esta agenda legislativa se encuentra modelada tanto por el Gobierno como también por movimientos de mujeres y grupos de interés, lo cual provoca que las parlamentarias encuentren muchas posibilidades de cooperar y trabajar por fuera del trabajo legislativo, debiendo ser en este caso capaces de estar muy atentas a lo que la ciudadanía requiere de ellas.

3.2.6 Tendencia política de mujeres en el Congreso

El Congreso chileno está compuesto por 120 diputados y 38 senadores. Actualmente, tras las elecciones parlamentarias 2010, se encuentran insertas 17 mujeres en la cámara baja y 5 en la alta. Hay que notar que durante esta última elección casi se triplica la cantidad de mujeres en el Senado, ya que desde 1990 hasta las elecciones pasadas del 2009 sólo hubo 2 mujeres en esta cámara. De las 17 mujeres que componen la cámara baja, 7 adhieren a partidos de tendencia de derecha (partidos Renovación Nacional y Unión Demócrata Independiente), 1 de centro (Democracia Cristiana), 6 de

²⁰ Ídem.

izquierda (Partido Socialista, Partido Radical, Partido por la Democracia), 1 independiente (Partido Regionalista de los Independientes) y 2 independientes de derecha (Unión Demócrata Independiente). Respecto al senado, 2 mujeres pertenecen a un partido de centro (Democracia Cristiana), 2 son de derecha (Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional) y 1 de izquierda (Partido Socialista de Chile)²¹.

Respecto al periodo legislativo anterior, la cámara de diputados estaba integrada por 19 mujeres y la cámara alta por 2. Por lo tanto, la representación descriptiva disminuye en la cámara baja y aumenta en la alta, casi se triplica.

3.2.7 Mujeres presidentas de partido

En Chile la participación política de las mujeres al interior de los partidos políticos es uno de los desafíos pendientes para mejorar la inclusión de las mujeres en la toma de decisiones políticas. Dentro de los avances, se evidencia que al asumir la presidenta Michelle Bachelet, estableció una democracia paritaria en la designación de los cargos de Ministras, Vice-Ministras e intendentas, con un 50% de hombres y mujeres. Incluso a un año de su período, el cambio de intendentas efectuado el año 2007 elevó el porcentaje de mujeres, sobrepasando a los hombres.

Sin embargo, hay que destacar que este tipo de medidas para mejorar la inclusión de la mujer en los ámbitos de poder, fue tomada por una Presidenta mujer, situación que quizás no sería la misma si hubiese sido electo un hombre. De acuerdo a lo anterior, hubo claramente una evolución en la participación de la mujer no sólo en el ámbito ejecutivo, sino también en el parlamentario. No obstante, y tal como se enunció anteriormente, hay un cuello de botella muy importante para las mujeres; la participación en los partidos políticos. Si bien no existen datos oficiales acerca de la militancia de las mujeres en los partidos políticos, los partidos políticos confirman que la base esta compuesta por una gran cantidad de mujeres.

Pese a lo anterior, encontrar dirigentas mujeres es más difícil. En el caso de Chile, la única mujer Presidenta de un partido político durante los últimos 20 años ha sido Soledad Alvear, perteneciente al partido Demócrata Cristiano. A juicio de la misma, plantea que ésta no fue una tarea fácil, más bien fue muy compleja (Alvear 2007: 4).

²¹ Datos extraídos de Edición Especial de Emol “Elecciones 2010 segunda vuelta: Composición del Congreso”. www.emol.com

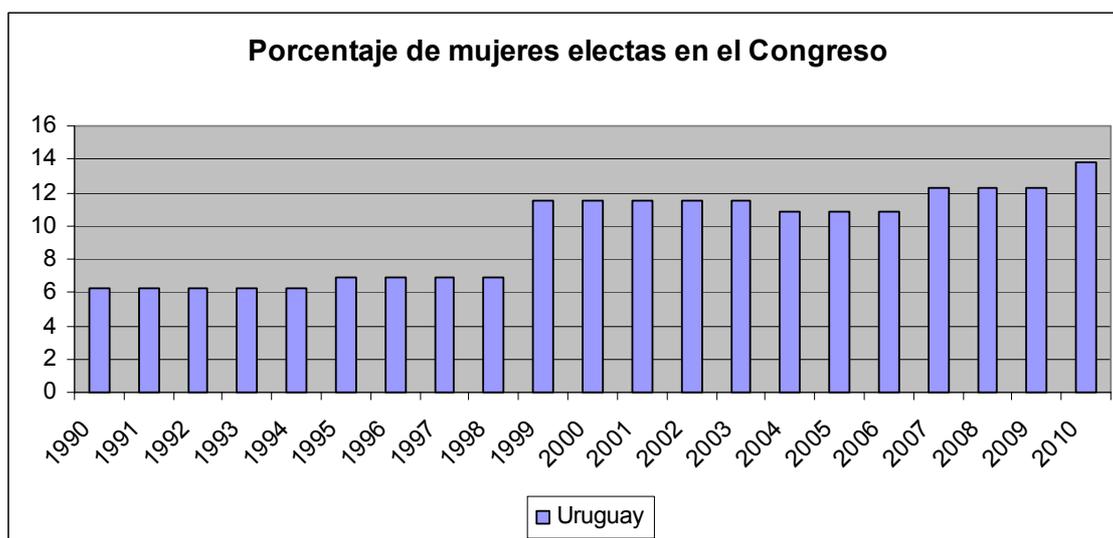
3.3 Uruguay

3.3.1 Representación Descriptiva

Al igual que en Chile, Uruguay también presenta una subrepresentación de las mujeres en la toma de decisiones políticas, especialmente en el Congreso.

En el siguiente gráfico se observa que la evolución de la cantidad de mujeres en el Poder Legislativo ha aumentado en forma progresiva, sin embargo, no ha logrado superar el 15% de participación de mujeres respecto a los hombres. Uruguay es actualmente uno de los países de América Latina en los que la mujer tiene menos participación activa en política.

Gráfico 4: Porcentaje de mujeres electas en el Congreso de Uruguay.



* Promedio de ambas cámaras

Fuente: Elaboración propia a partir de datos en IPU 2010.

Hoy en día el electorado femenino en Uruguay corresponde a un 52% de la población en condiciones de votar. Sin embargo, hoy en día las mujeres alcanzan sólo el 13,7% de participación en el Congreso, como promedio de ambas cámaras. Estas cifras demuestran un retroceso o estancamiento en el proceso de crecimiento “natural” de mujeres en ese órgano desde 1985 a la fecha (Pérez 2006:58).

Los factores que han influido en este lento proceso de incorporación de mujeres en el Poder Legislativo se han atribuido básicamente a factores culturales como por ejemplo, el nivel educativo. Entre las personas más educadas, que serían las más propensas a actuar políticamente, no se encuentran diferencias significativas entre

hombres y mujeres. Sin embargo, esto no significa que exista una igual disposición a presentarse como candidatos. Otros aspectos culturales como la realización de las tareas doméstica actúa como una barrera para el activismo político femenino.

De igual forma, y tal como se observó para el caso de Chile, en relación al sistema político, Uruguay presenta un rezago respecto a la tendencia latinoamericana (y mundial) en la adopción de medidas concretas- leyes de cuotas- tendientes a lograr el equilibrio entre sexos en la integración de los principales órganos de representación y gobierno. De igual forma, aunque la izquierda parece favorecer la actuación política femenina, ello no se vio traducido en el desarrollo de una masa crítica de mujeres parlamentarias, como tampoco en la aplicación extendida de mecanismos específicos de acción afirmativa. Recién para las próximas elecciones del 2015 se podrá visualizar el efecto de una ley de cuotas aprobada el 2009, la cual establece que el 20 y el 25% de los primeros 15 lugares de las listas departamentales y nacionales deberán ser ocupados por mujeres. Estos hallazgos y confirmaciones indican que la cultura en Uruguay ha sido importante para explicar la participación política de las mujeres.

3.3.2 Sistema Electoral

El sistema electoral Uruguayo se define por tener elección nacional y elección municipal simultánea mediante lista cerrada y bloqueada para todos los cargos. Existe circunscripción única para todos los cargos, excepto para la Cámara de Representantes. La circunscripción es de carácter nacional para Presidente y Vice-Presidente de la República y Cámara de Senadores; departamental para Intendente Municipal, Junta Departamental y Junta Electoral; y seccional para Junta Local Autónoma Electiva. Para la Cámara de Representantes hay diecinueve circunscripciones departamentales, pero la distribución de bancas entre los lemas se realiza en función de los votos obtenidos por los mismos en todo el país, considerado éste como una sola circunscripción.

A su vez, tiene doble voto simultáneo para los órganos unipersonales (Presidente y Vice-Presidente de la República, Intendente Municipal; se vota por un lema y una lista de candidatos). Triple voto simultáneo para los cuerpos pluripersonales (ambas cámaras legislativas, Junta Departamental y Junta Electoral departamental; se vota por un lema, un sub-lema y una lista de candidatos). La elección es directa y simultánea para todos los cargos y las candidaturas partidarias. No existe la posibilidad de candidaturas independientes o sin lema (Aguirre 2009:37).

El doble voto simultaneo es el voto por un partido y dentro suyo por una lista de candidatos. Corresponde establecer una diferencia técnica entre el doble voto simultáneo propiamente dicho, es decir, el sufragio por un lema y una lista de candidatos, del triple voto simultáneo, en el cual el voto se emite por un lema, un sub-lema y una lista de candidatos

El Poder Legislativo, será ejercido por la Asamblea General (art. 83). Esta se compondrá de dos Cámaras; una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separadas o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la Constitución (art. 84). Según la Constitución uruguaya la Cámara de Representantes se compondrá de noventa y nueve miembros elegidos directamente por el pueblo, con arreglo a un sistema de representación proporcional en el que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país. No podrá efectuarse acumulación por sub-lemas, ni por identidad de listas de candidatos. Corresponderá a cada Departamento, dos Representantes, por lo menos. La Cámara de Senadores se compondrá de treinta miembros, elegidos directamente por el pueblo, en una sola circunscripción electoral. Será integrada, además por el Vicepresidente de la República, que tendrá voz y voto y ejercerá su Presidencia, y la de la Asamblea General (art. 94).

3.3.3 Incumbencia

Tanto senadores como diputados al interior del congreso Uruguayo desempeñan sus funciones por un periodo de 5 años en el poder legislativo. Pueden ser reelectos por sólo un periodo consecutivo. Respecto a los datos que se tienen en cuanto a la reelección parlamentaria se pudo observar que en la cámara baja la tasa de reelección parlamentaria equivale a un 24.48%, en el periodo comprendido desde 1999 hasta 2008. En la cámara alta este porcentaje se eleva a un 29.03%.

3.3.4 Representación sustantiva

Uruguay tiene hasta la fecha un 12,3 % de mujeres en promedio en el Congreso. Entre el año 2000 y 2005 las iniciativas de género con respecto al total equivalen a un 59% (Johnson 2006:20). Sin embargo, durante éstos años, los proyectos de ley presentados sólo por mujeres con contenido de género equivalen a un 22.7%. Hasta el momento, es el país con más representación sustantiva de los 3 casos de estudio.

3.3.5 Enfoque de género en la agenda legislativa

En Uruguay aún no se ha creado una agenda parlamentaria de género, sin embargo, una de las ventajas que tuvieron las mujeres en Uruguay fue que, a la salida de la dictadura, se intentaron hacer compromisos políticos con trabajadoras y trabajadores, con la academia, con los movimientos de mujeres, y allí las mujeres pudieron adquirir un espacio que les costó tener - en un principio no lo alcanzaron de forma institucional -. “Ellas tuvieron la oportunidad de conocerse entre todas por el aislamiento que les había causado la dictadura y para poder saber qué pasaba en el mundo en la década de la mujer de las Naciones Unidas. Para nosotras fue muy importante que las académicas, en silencio, habían ido siguiendo esa agenda y nos trasladaron un diagnóstico que a todas nos impactó - porque en este país se había olvidado lo que habían hecho las primeras mujeres históricas, habían peleado por los espacios de las mujeres en todos los ámbitos -”.²²

De acuerdo a lo anterior, las parlamentarias incorporaron en ese espacio de concertación una agenda que nunca abandonaron. Se generó confianza entre todas las actoras del movimiento político, económico, social y de investigación; se apoyaron unas a otras, independientemente de donde se situarán, ya sea en el gobierno o en la oposición, lo importante fue esa conjunción de apoyos (Percovich 2008:3).

Esa sustentabilidad y permanencia de una agenda de género, incorporada por los distintos sectores de mujeres, pudiese explicar en parte la notable representación sustantiva que hasta el momento han tenido las mujeres respecto a los otros dos países en estudio.

Algunas parlamentarias uruguayas como Beatriz Percovich, actual presidenta de la Cámara de Diputados de Uruguay, ha colocado énfasis en que durante las discusiones de los proyectos de ley *“se debe tener los pies en la tierra y la relación con las organizaciones sociales de mujeres resulta fundamental para ello. Las mujeres políticas vamos teniendo la sistematización política, vamos detectando dónde están los vacíos legislativos, las ausencias de políticas públicas y en esto estamos haciendo una puesta al día en nuestro país, un crecimiento conjunto de incorporación de la definición de las convenciones de las Naciones Unidas que nos involucran a todas”*.

²² Discurso de Margarita Percovich, diputada uruguaya en Seminario “Hacer Política desde las Mujeres: Género, Representación parlamentaria y Agenda legislativa”. 10 y 11 de marzo Montevideo, Uruguay.

Tal como se dijo anteriormente, todas estas políticas se fueron realizando de forma conjunta, con el aporte de la academia, brindando datos, información e intercambio para la construcción de una agenda política. En este sentido, resulta fundamental recopilar información para generar prioridades legislativas, para fundamentar derechos, para incorporar a las normativas legales nacionales las convenciones internacionales.

Al igual que en Chile, lograr incorporar una agenda de género al interior del Poder Judicial, ha resultado difícil a lo largo del tiempo.

Para la aplicación de la ley de violencia doméstica, el delito logró definirse gracias a la persistencia del movimiento de mujeres, de las mujeres profesionales, feministas, etc., pero las parlamentarias vieron que las medidas cautelares eran imprescindibles y por eso, establecieron medidas cautelares a nivel legal en el ámbito de familia.

Este tipo de situaciones resultaron ser permanentes para su aplicación, ya que éste tipo de lógica es muy distinta a la lógica tradicional del derecho penal que es la protección del acusado para un debido proceso y lo que hace a la reparación de las víctimas (Percovich 2008:4)

En este sentido, lo más difícil para quienes son abogados es cambiar esa lógica, pensando siempre en la protección de las víctimas desde las lógicas tradicionales del poder judicial, de los jueces, de los abogados defensores y de los fiscales.

De acuerdo a lo anterior, se puede decir que el Poder Judicial es un poder endógeno, con una visión distinta de la defensa de los derechos. Deconstruir un nuevo sistema de valores jurídicos, leyes, de procedimientos penales, un nuevo Código Civil y de Familia, es un proceso que será muy difícil, no siendo ajenos a ello también los propios parlamentarios hombres, a quienes les cuesta cambiar la mentalidad también.

Dado esto, cabe destacar que lo más importante es que en Uruguay la agenda de género se construye de forma conjunta entre parlamentarias y los movimientos de mujeres. *Es una relación de mutuo aprendizaje y de respeto; estos movimientos nos hacen caminar y nos obligan a pensar, definir, nos traen problemas y nos hacen colocar en agenda múltiples temáticas* (Percovich 2008: 5).

3.3.6 Tendencia política de mujeres en el Congreso

El congreso uruguayo está compuesto por 99 diputados y 30 senadores.

Actualmente, tras las elecciones parlamentarias 2009, se encuentran insertas 15 mujeres en la cámara baja y 4 en la alta. Sin embargo, un hecho importante ocurrió en febrero de este año, cuando 2 mujeres asumieron por primera vez en la historia la presidencia de las dos cámaras, siendo presididas por el partido de centro izquierda Frente Amplio.

De las 15 mujeres que componen la cámara baja, 8 pertenecen a Frente Amplio, 3 al Partido Nacional- tendencia derechista-, 4 al Partido Colorado- tendencia de derecha-. Respecto a la cámara alta, las 4 mujeres que la integran pertenecen a Frente Amplio. Otra autoridad del poder legislativo es Jeannette Puñales, quien es Prosecretaria de la Cámara de Senadores, perteneciente al Partido Colorado.

Respecto al periodo legislativo anterior (2005-2010), la composición del Congreso no sufre variaciones, siendo integrada la cámara baja por 15 mujeres y 4 senadoras, distribuyéndose de la misma forma en cuanto a tendencia política.

3.3.7 Mujeres presidentas de partido

En relación a la incorporación de las mujeres al interior de los partidos políticos uruguayos, se ve que hay una gran diferencia entre la afiliación femenina y la representación de mujeres. Si bien algunos investigadores no han podido acceder a los niveles o tendencias de afiliación partidaria, porque la gran mayoría de los partidos uruguayos no ha establecido un registro de sus afiliados, sí hay uno que tiene cifras fidedignas de afiliación desagregadas por sexo, este es el caso del Partido Socialista²³.

²³ En 1993 este partido introdujo un sistema interno de cupos electorales, basado en una proporcionalidad de sexo entre afiliados y representantes en cuerpos electivos. De acuerdo a esto, las cifras a partir de 1993 no pueden considerarse representativas de la situación general dentro del conjunto de los partidos uruguayos

Tabla 6: Afiliación y representación femenina del Partido Socialista uruguayo.

Afiliación y representación femeninas: Partido Socialista, 1992.	
	<u>Tasa de participación femenina^a</u>
Afiliación total	36%
Comités Departamentales:	
Total Interior	25%
Florida	57%
Rivera / Treinta y Tres	14%
Montevideo	19%
Comité Central	12%
Comité Ejecutivo Nacional	0%

Fuente: Datos extraídos a partir del artículo académico “¿Democracia a medias?. La representación de la mujer en cargos políticos electivos en el Uruguay, 1984-1994”, de Niki Johnson (2000). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.12:6.

Aunque faltan números precisos, se reconoce que la participación femenina es igualmente reducida en los núcleos de poder internos de otros partidos de izquierda, del Frente Amplio (FA) en su totalidad, y de los Partidos Colorado (PC) y Nacional (PN).

Durante 1998 no más de cinco mujeres fueron nombradas a la Mesa Política del FA y en el Plenario Nacional la presencia femenina osciló entre un diez y un quince por ciento. En 1983 y 1997 se contaba una mujer entre los quince miembros del Directorio del PN como suplente permanente, pero ninguna había ingresado como titular, y en 1997 el Comité Ejecutivo Nacional del PC también incluía a una sola mujer.

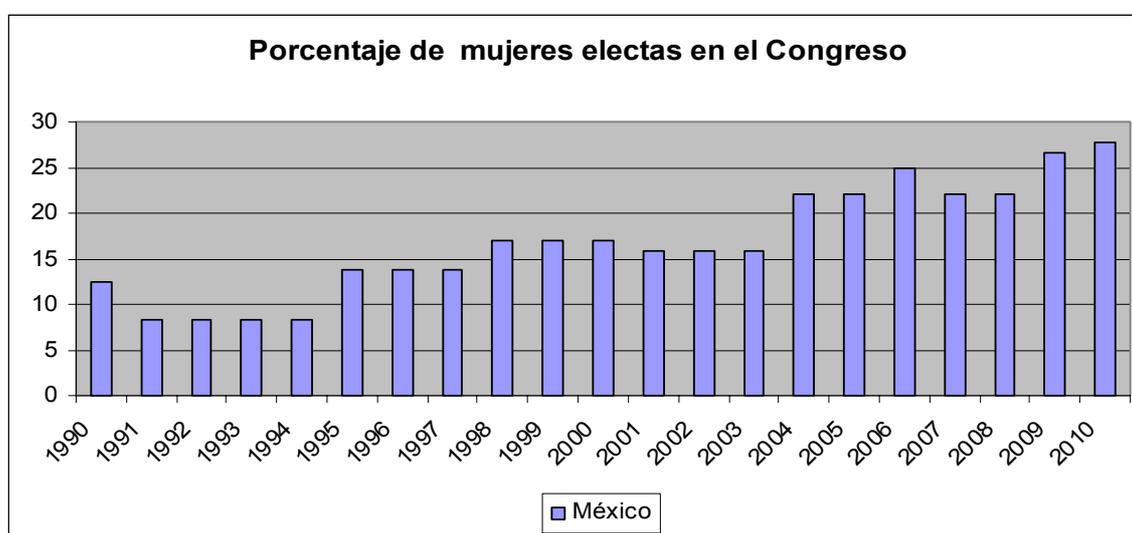
En la izquierda las tasas de representación femenina han tendido a ser más elevadas a nivel intermedio: en 1992 las mujeres constituían aproximadamente una tercera parte de los delegados al Comité Central del Partido Comunista Uruguayo y una proporción similar al Congreso del FA en noviembre de 1998 (Johnson 2000:6). En contraposición, la Convención Nacional del PC no había tenido más de un cinco por ciento de delegadas desde la recuperación democrática. Sin embargo, cabe señalar que estos órganos son centrales al funcionamiento interno de los partidos de la izquierda, mientras que tradicionalmente la convención partidaria del PC y PN ha tenido una función simbólica y de legitimación, más que programática o de toma de decisiones (Rial 1989), lo que dificulta las comparaciones.

3.4 México

3.4.1 Representación descriptiva

En México, la cantidad de escaños legislativos que obtienen las mujeres no refleja la proporción que representa la población femenina desde 1953, año en que las mujeres ganaron el derecho al voto y la posibilidad de ocupar puestos públicos. Tal como observa en el siguiente gráfico, pareciera que hubiese sesgos de género al interior de los partidos políticos, en donde las mujeres electas no superan el 23% de participación.

Gráfico 5: Porcentaje de mujeres electas en el Congreso de México.



* Promedio de ambas cámaras. Fuente: Elaboración propia a partir de datos en IPU 2010.

Dada la situación anterior, la adopción de una ley de cuotas de género se fue convirtiendo en una prioridad para muchos grupos de mujeres en México a lo largo de los años noventa (Baldez 2008: 166). En 1991, mujeres pertenecientes a partidos de izquierda y organizaciones gubernamentales (ONG) formaron una coalición. La Convención Nacional de Mujeres por la Democracia que buscaba promover una agenda de derechos de las mujeres, marcando un primer paso; la elección de mujeres al Congreso. En esta primera experiencia compitieron 39 mujeres en las elecciones de 1991, pero ninguna de ellas fue electa, el porcentaje de mujeres electas ese año cayó de un 11,8% a un 8,8%. Luego de este descenso, en 1996 se promulga la ley que obliga a los partidos a establecer una cuota de género de un 30% para sus listas de candidatos.

Esta ley permitió a los partidos políticos cumplir con la norma, poniendo a las mujeres principalmente en las posiciones alternativas. Sin embargo, pese a estas medidas, el porcentaje de mujeres elegidas a la Cámara de Diputados cayó nuevamente en el año 2000, de un 17,4% a un 16%. En este momento, la única vía para mejorar la participación de las mujeres en el Congreso, era establecer una ley de cuotas más fuerte.

Ya en el 2002 la Corte Suprema se pronunció acerca de la constitucionalidad de una ley de cuotas de género para los candidatos a la legislatura de Coahuila, la corte la encontró constitucional, lo cual dio pie para que los partidarios de las cuotas en el Congreso aprovecharan la oportunidad de promulgar un conjunto de estipulaciones más estrictas de cuotas de género ante la ley electoral federal (Baldez 2004:17).

Es por esto, que finalmente la ley establece que; ninguna lista de partido podrá incluir más de un 70% de candidatos principales del mismo género, a su vez obliga a establecer mandato de posición para las mujeres, es decir, la ley divide a las listas plurinominales en 3 segmentos, estableciendo que por lo menos un candidato sea de sexo diferente en cada uno de los 3 primeros segmentos, apareciendo las mujeres en por lo menos una de cada tres posiciones, para las primeras 9 posiciones de una lista.

La ley también aplica sanciones para los partidos que no cumplan, emitiendo una amonestación pública por parte del Instituto Federal de Elecciones, en caso de que el partido no cumpla con los requisitos en un plazo de 48 hrs. luego de haberle informado.

En caso de no cumplir lo anterior, se tiene un plazo máximo de 24 horas para enmendar la situación, en caso de no cumplimiento, el partido no podrá participar con ningún candidato correspondiente.

Dado lo anterior, se puede argumentar que las normativas y el método empleado por los partidos en México para seleccionar a sus candidatos pueden afectar el porcentaje de mujeres que llegan a ser electas.

3.4.2 Sistema Electoral

El Poder Legislativo se integra por una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores. El Poder Legislativo de las 32 entidades federativas tiene carácter unicameral; el de cada uno de los 31 estados se denominan Congreso Local y el del Distrito Federal, Asamblea Legislativa. Todos los legisladores sirven un periodo de tres años, excepto los senadores, cuyo periodo es de seis años.

La Cámara de Diputados se conforma por un total de 500 representantes y la cámara de Senadores se integra por un total de 128 miembros.

De los 500 diputados, 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos electorales uninominales, en tanto que los otros 200 son elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas regionales votadas en cinco circunscripciones plurinominales de 40 escaños cada una.

3.4.3 Incumbencia

México no posee un sistema de reelección consecutiva. Sin embargo, existe una especie de alternancia legislativa en la medida en que tanto senadores como diputados pueden postularse a un cargo en el Congreso tras un periodo de inactividad.

3.4.4 Representación sustantiva

México cuenta con un 23.20% de diputadas y un 16.4% de senadoras en el Congreso. En promedio las mujeres representan un 22,1%.

En relación a la representación sustantiva de las mujeres en este país, del total de proyectos de ley que se presentaron a contar de 1997 hasta la fecha - 7.494 - se registran unos 253 con temática de género. Las iniciativas de género constituyen un 2.40% del total de iniciativas presentadas durante este transcurso de tiempo. Todas estas iniciativas se relacionaron con la situación de mujeres, género, igualdad, equidad, discriminación de género, diversidad sexual y familia (Zaremborg 2008:23).

3.4.5 Enfoque de género en la agenda legislativa

La agenda de género al interior del congreso mexicano comienza a perfilarse desde la recomendación expresa de la Conferencia de Beijing, en el año 1995, la cual hizo énfasis en la necesidad de tomar en cuenta las diferencias entre los sexos e integrarlas en los programas de gobierno a la noción de transversalidad. Sin embargo, el impulso más fuerte que tuvo esta agenda fue cuando se creó la Comisión de Equidad y Género y el Parlamento de Mujeres, instancias en las cuales participaron tanto legisladoras como organizaciones de la sociedad civil, para introducir demandas de participación y representación política. Esta Comisión de Equidad y Género surge a partir de la acción de un grupo de diputadas que aprovecharon las normas de la Cámara

baja, las reformas a la Ley Orgánica del Congreso y el uso del recinto parlamentario como una instancia para socializar la perspectiva de género hacia el resto de las comisiones, y en general en el debate sobre el diseño de políticas públicas (García 2009:109). Sin embargo, esta comisión se aprobó recién cuando llegaron alrededor de 100 legisladoras a la cámara de diputados, junto con la acción de las integrantes de las organizaciones de mujeres, siendo así aprobada por unanimidad en 1997, con carácter especial, sólo con atribuciones para opinar (García 2009:110).

La comisión se instaló el 7 de octubre de 1997, con el objetivo de “proteger y garantizar la aplicación de los derechos de la mujer y fomentar una nueva cultura política basada en los principios que animan la inclusión de la equidad de género en la legislación y en los programas y políticas públicas del país”²⁴

La agenda de trabajo de esta comisión tuvieron los siguientes ejes:

- 1.- La educación y contra la discriminación de género
- 2.- La instalación de comisiones de equidad de género en los estados.
- 3.- La ley agraria y los derechos de las mujeres.
- 4.- La ley Federal del Trabajo en lo relativo al hostigamiento y abuso sexual y el respeto a los derechos laborales de las mujeres embarazadas.
- 5.- La participación política
- 6.- Derechos de los niños y adolescentes
- 7.- Presupuesto de egresos con equidad
- 8.- Violencia intrafamiliar
- 9.- La mujer y los medios de comunicación.

En diciembre de 1998 un grupo de parlamentarias presentan un proyecto para hacer de Equidad y Género una comisión permanente, en la cual se pudieran preparar proyectos de ley que garantizaran en todas las esferas de la vida social; educativa, laboral, económica, y política las relaciones equitativas e igualitarias entre mujeres y hombres. Impulsar y realizar estudios concernientes sobre las relaciones entre mujeres y hombres, observar esta situación a nivel nacional e internacional, dar seguimiento a las acciones de la administración pública, participar en el presupuesto de la Nación, entre otras.

²⁴ Comisión de Equidad y Género. *Memoria*. Cámara de Diputados LVII Legislatura, 2000:11.

Respecto al Poder Judicial, éste ha tardado en incorporar la perspectiva de equidad de género en su agenda, en relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo - las tareas de estos dos poderes iniciaron en el año 2000 - (SCJN, 2006).

Hasta el 2006 la Suprema Corte de la Nación (SCJN) reconoce que no se ha pronunciado específicamente por el tema de equidad de género, y sí por la igualdad de género en la resolución de casos que así lo demandan a partir de la interpretación constitucional y de las leyes. Para este poder, el tema de la equidad de género ha sido algo complicado (SCJN, 2006).

Existen pocas fuentes que den cuenta de las acciones en torno al avance de las políticas de igualdad de género en este poder. El discurso utilizado en la idea sobre la igualdad y el papel de las mujeres como impartidoras de justicia, expresado por las magistradas, tiene una concepción tradicional de las mujeres.

De igual forma, la información que reportan los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no es suficiente para dilucidar con exactitud cuánta población es atendida por los programas de capacitación con perspectiva de género de la Judicatura. Además de que el avance de los programas presupuestarios con recursos destinados a las mujeres reportan un número de población atendida, en los reportes finales reportan otro número distinto, asimismo en el apartado de las acciones realizadas al periodo del mismo documento. Esto genera dudas acerca de si son las mismas personas las que se capacitan trimestralmente, o cómo están entendiendo en la Judicatura y en sus diferentes instancias la perspectiva de género (Rodríguez 2008:17).

A modo de síntesis, el avance de la perspectiva de género en este poder es lento. Si bien se ha iniciado el proceso de incorporación de la perspectiva de género al interior de la institución - concretamente a través de acciones a favor de sus empleadas para la ocupación de plazas en casi todos los niveles²⁵ y la capacitación con perspectiva de género dirigida a las y los impartidores de justicia-, aún hacen falta muchas acciones más. Un requerimiento inmediato es la resolución de los casos de violencia doméstica, sexual, laboral; pensiones alimenticias, paternidad responsable, entre muchos otros aspectos en materia jurídica (laboral, familiar, penal, administrativa) que las mujeres demandan y en donde muchas veces se ven trasgredidos sus derechos²⁶.

²⁵ De acuerdo a un artículo de CEAMEG realizado en el 2008 indica que el Poder judicial refleja una limitada presencia de mujeres en puestos de primer nivel de un total de 946 puestos, las mujeres ocupan el 20.3 por ciento y los hombres el 79.7 por ciento. La única instancia de este poder con mayor número de mujeres se refiere a la de magistradas electorales con un 40 por ciento (CEAMEG, 2008).

²⁶ El derecho de acceso a la justicia puede ser considerado desde varios aspectos: la posibilidad de llegar

A pesar de las diversas acciones que el Poder Judicial ha realizado en términos de incorporación de la perspectiva de género para lograr una procuración de justicia con enfoque de género; es muy posible que las ministras(os), juezas(es), secretarías(os) de acuerdos y defensoras(os) públicos desconozcan los marcos y normas e instrumentos jurídicos internacionales que amparan los derechos de las mujeres (Rodríguez 2008:20).

A modo de conclusión, respecto a la agenda de género en los tres países, se puede decir que en Chile, Uruguay y México esta agenda en el Poder legislativo se dio gracias al trabajo cooperativo entre las parlamentarias y los movimientos de la sociedad civil, de mujeres y feministas.

Por su parte, se visualiza que en los tres países el Poder Judicial requiere de una reforma urgente, en la cual la perspectiva de género esté inserta en todos los niveles institucionales, contribuyendo a materializar una procuración de justicia que garantice a las mujeres el acceso a ella, y después la obtención de respuestas inmediatas, oportunas, imparciales e idóneas a sus problemas; es decir, que el personal involucrado con la administración de justicia realice una aplicación de la ley libre de estereotipos y prejuicios; que favorezcan en la cotidianidad resoluciones jurídicas dirigidas a la igualdad entre mujeres y hombres tomando en cuenta la marginalidad histórica y la deuda pendiente con las primeras (García, 2008).

3.4.6 Tendencia política de mujeres en el Congreso

El congreso mexicano está compuesto por 500 diputados y 128 senadores.

Actualmente, tras las elecciones parlamentarias 2009, fueron electas 129 mujeres para conformar la cámara baja y 29 para integrar la alta.

De las 129 mujeres que componen la cámara baja, 53 pertenecen a partidos de derecha (Partido de Acción Nacional, Partido Verde y Alianza Social), 49 pertenecen a una ideología de centro (Partido Radical Independiente) y 27 a la izquierda política (Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia)²⁷.

al sistema judicial, la disponibilidad de un buen servicio de justicia justo y en un tiempo razonable; la posibilidad concluir el proceso jurídico sin abandonarlo por razones ajenas a la voluntad de la demandante (su situación económica o un inapropiado funcionamiento del sistema judicial). Y el desconocimiento de sus derechos y la imposibilidad de luchar por que les sean reconocidos. Además de la certidumbre de que el Estado los resguarde.

²⁷ Datos extraídos de Inmujeres:

http://enlamira.inmujeres.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=232&Itemid=266.

De las 29 mujeres que componen la cámara alta, 10 pertenecen a partidos de derecha, 8 de centro, 8 a la izquierda política y 2 son independientes, no se adhieren a ningún grupo político.

Respecto al periodo legislativo anterior - LX legislatura-, el Congreso estaba integrado por 113 mujeres en la cámara baja y 23 mujeres en la cámara alta. En ambas cámaras aumentó la cantidad de mujeres respecto al periodo legislativo anterior.

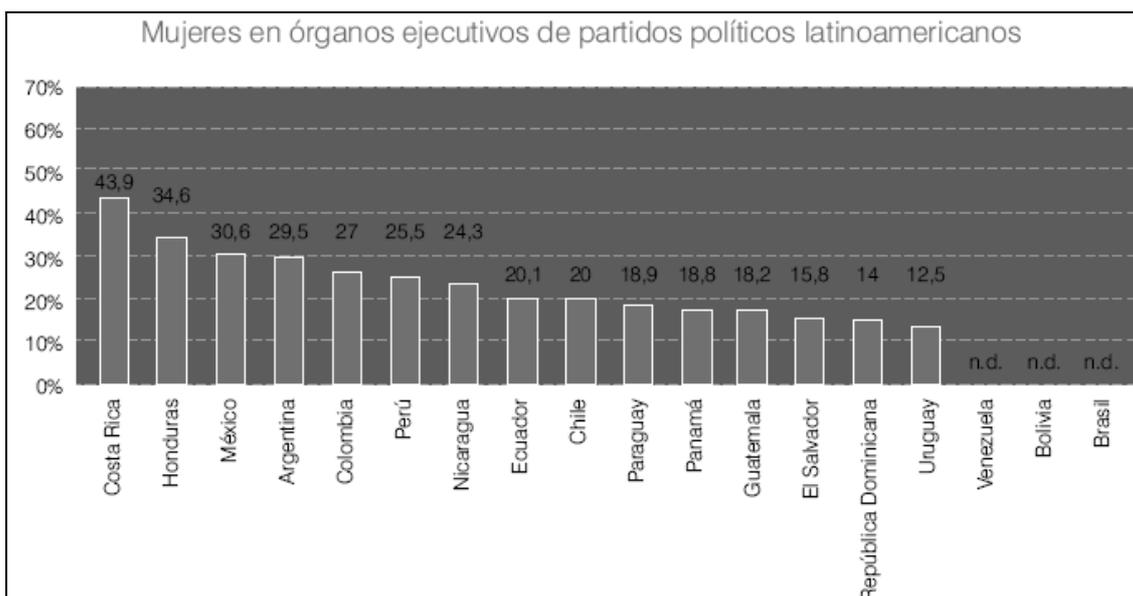
3.4.7 Mujeres presidentas de partido

Los partidos aún son uno de los espacios más importantes para promover tanto la participación como la representación política de la mujer. Sin embargo, la lucha por la equidad se ha promovido fundamentalmente por medio de las organizaciones civiles femeninas (de Silva 1989; Olivera 1989, Fernández 1995; Tuñón 1999).

La participación de las mujeres en este tipo de instituciones comienza recién en el año 1923, donde el gobernador de San Luis Potosí otorga al sector femenino el derecho a votar y ser votado en la designación de cargos como diputadas locales y regidoras. Hasta 1946, una adición al artículo 115 de la Constitución recoge dicha iniciativa y se validan los derechos ciudadanos de las potosinas en el ámbito municipal (García 2009: 40). Si bien, este fue un primer intento para promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones tanto internas como externas a los partidos políticos, éstos no han apostado del todo por preparar y promover liderazgos femeninos al interior de sus organizaciones, expresado en la ausencia de espacios de capacitación y apoyo financiero para el desarrollo de su trayectoria política (IDEA Internacional 2008:21).

Pese a lo anterior, un avance que han tenido los partidos políticos en México es que 2 de ellos - Partido de la Revolución Democrática y el Partido de Acción Nacional- han cuantificado la militancia femenina, lo cual permite tener datos acerca de la militancia total y la participación de las mujeres en los principales órganos de dirección (IDEA Internacional 2007:20). De acuerdo a los datos, hay una desproporción entre el número de mujeres militantes y su representación en los niveles decisorios de los partidos políticos. En México la militancia al interior del PRD alcanza un 53.2% y en el PAN un 46.7%. Sin embargo, la participación de mujeres en los órganos ejecutivos de dirección se ubica en un 30%.

Gráfico 6: Mujeres en órganos ejecutivos de partidos políticos latinoamericanos.



Fuente: IDEA Internacional 2007: www.idea.org

De acuerdo a lo anterior, se puede observar que si bien hay una cantidad considerable de mujeres militantes en los partidos políticos, en la dirigencia hay una cantidad bastante menor, y si a esto se suma el hecho que desde 1997- periodo a partir del cual se desarrolla esta investigación - hasta hoy en día, sólo ha habido dos mujeres presidentas de partido, Beatriz Paredes del PRI y Rosario Robles del PRD, se puede argumentar que la participación y representación de las mujeres en las dirigencias de los partidos políticos mexicanos es aún insuficiente, y esto no sólo se aplica para México, sino también para Chile y Uruguay, pese a no haber datos tan exactos como en el caso de México. Pareciera ser que de acuerdo a los datos analizados para los tres países, los partidos políticos son instituciones que aún mantienen estructuras con tendencias paternalistas y sexistas (IDEA Internacional 2007), persistiendo valores tradicionales de una cultura autoritaria que limita las posibilidades de las mujeres (García 2009: 64).

CAPÍTULO IV: Resultados

Incumbencia femenina en el
Congreso y su efecto en la
representación de género.

Introducción

*“Cuando hablábamos las mujeres en la Cámara, era como un silencio, o sea, a ver qué decíamos, a ver si éramos capaces, a ver qué pasaba con nosotras. [...] Era como un examen permanente, una exigencia o una expectativa de sobrerendimiento”*²⁸

Los órganos legislativos en el mundo y especialmente en América Latina están compuestos en su mayoría por hombres. Como consecuencia de esto, las parlamentarias han tenido que probarse y luchar por ser aceptadas de forma más rigurosa que sus pares varones. En este sentido, habitualmente las mujeres que llegan a cargos de alto rango, se exigen a sí mismas calificaciones y actitudes que los hombres no se exigen²⁹.

De acuerdo a lo anterior, el problema no es sólo la sobreexigencia que tienen las mujeres sino también la falta de legitimidad que muchas veces les toca asumir frente a sus pares hombres. En determinadas instancias muchas mujeres han sufrido discriminación; “en un ambiente puro de hombres como es el Parlamento hay hasta lenguaje diferente, las costumbres, [...] las cosas que se consideran normales”. De esta forma, las mujeres deben de adquirir hábitos, tratando de parecerse a los hombres para permanecer y desenvolverse en el Congreso.

Otras veces, se ha dado la situación de que las mujeres precisen el patrocinio de un militante hombre para que se las acepte como líderes en potencia o simplemente para hacer que se las escuche. En este sentido, la falta de legitimidad del liderazgo femenino podría generar un espacio en el que a las mujeres les resulte difícil proyectarse y a menudo muestren inhibiciones a la hora de exigir su cuota de poder.

Dada la situación anterior, se podría plantear la posibilidad de ver si esto mismo ocurre o no con las demandas e iniciativas que tienen las mujeres como grupo. Es decir, ¿será que las mujeres pueden sufrir procesos de masculinización olvidando los intereses de su grupo en la medida en que llevan más tiempo en el Congreso?. Esta puede ser una pregunta que se podría ser respondida en el próximo apartado, ya que se podrá ver si efectivamente un proceso de incumbencia o reelección femenina en el Congreso influye o no en que las legisladoras presenten más o menos iniciativas con perspectiva de género.

²⁸ Entrevista de Susana Dalmas (senadora uruguaya de FA, 1995-2000), 19/5/97, en Jhonson, Niki (2000). “¿Democracia a medias? La representación de la mujer en cargos políticos electivos en el Uruguay, 1984-1994”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.12.2006:12.

²⁹ Ídem.

4.1 Estadística descriptiva

a) Presencia Femenina en el Congreso en cada uno de los casos de estudio.

Para comenzar a analizar los resultados descriptivos que arrojó la base de datos, se referirá en primera instancia al porcentaje de mujeres presentes en el Congreso. Esta variable control pudiese influir sustantivamente en los resultados arrojados, ya que un número considerable de ellas puede aumentar la cantidad de iniciativas con perspectiva de género que presenten las legisladoras. Esto se comprobará posteriormente, una vez definido el modelo estadístico.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del porcentaje de mujeres en estos tres países desde comienzos de los 90` hasta el año 2008.

Tabla 7: Evolución de presencia femenina en Chile, México y Uruguay.

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio
Chile	5.1	5.1	5.1	5.1	6.3	6.3	6.3	6.3	9.5	9.5	9.5	9.5	10.8	10.8	10.8	10.8	12.7	12.7	12.7	8.7
México	12.4	8.3	8.3	8.3	8.3	13.7	13.7	13.7	16.9	16.9	16.9	15.9	15.9	15.8	22.1	22.1	25	22.1	22.1	15.7
Uruguay	6.2	6.2	6.2	6.2	6.2	6.9	6.9	6.9	6.9	11.5	11.5	11.5	11.5	11.5	10.8	10.8	10.8	12.3	12.3	9.1
Promedio	7.9	6.5	6.5	6.5	6.9	9.0	9.0	9.0	11.1	12.6	12.6	12.3	12.7	12.7	14.6	14.6	16.2	15.7	15.7	11.2

% promedio para los países bicamerales

30

Es relevante tener en cuenta la cantidad de mujeres en el Congreso, ya que una vez establecido el modelo logístico se puede plantear una proporción entre la cantidad y/o porcentaje de mujeres respecto al total de iniciativas con perspectiva de género.

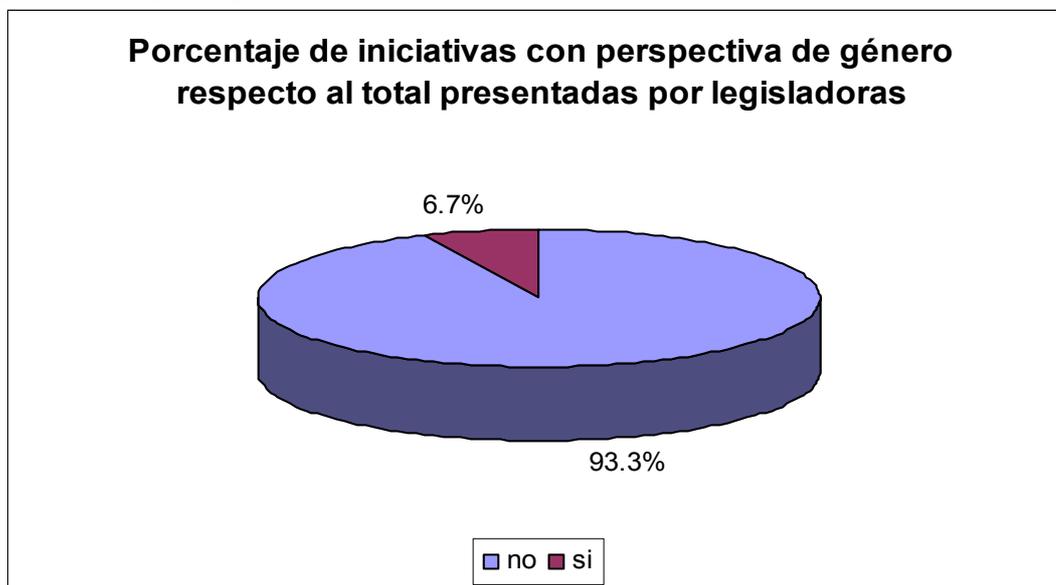
b) Iniciativas con perspectiva de género v/s el total de iniciativas presentadas por mujeres.

En el gráfico que se muestra a continuación, se presenta el porcentaje de iniciativas con perspectiva de género respecto al porcentaje total de iniciativas presentadas por las legisladoras entre 1997 y 2009. Aquí se puede observar que de las

³⁰ *Porcentajes representan promedios de ambas Cámaras en Congresos bicamerales y para la Cámara baja en los unicamerales. Fuente: Elaboración propia a partir de informaciones de 1997-2008 en Unión Interparlamentaria www.ipu.org. 1990-1996 Mujeres latinoamericanas en cifras, disponible en <http://www-eurosur.org/flacso/mujeres> e idea 1998 disponible en www.idea.int.

3778 iniciativas presentadas en los 3 países, las que cuentan con perspectiva de género equivalen sólo a un 6.7%.

Gráfico 7: Porcentaje de iniciativas con perspectiva de género respecto al total presentadas por legisladoras.

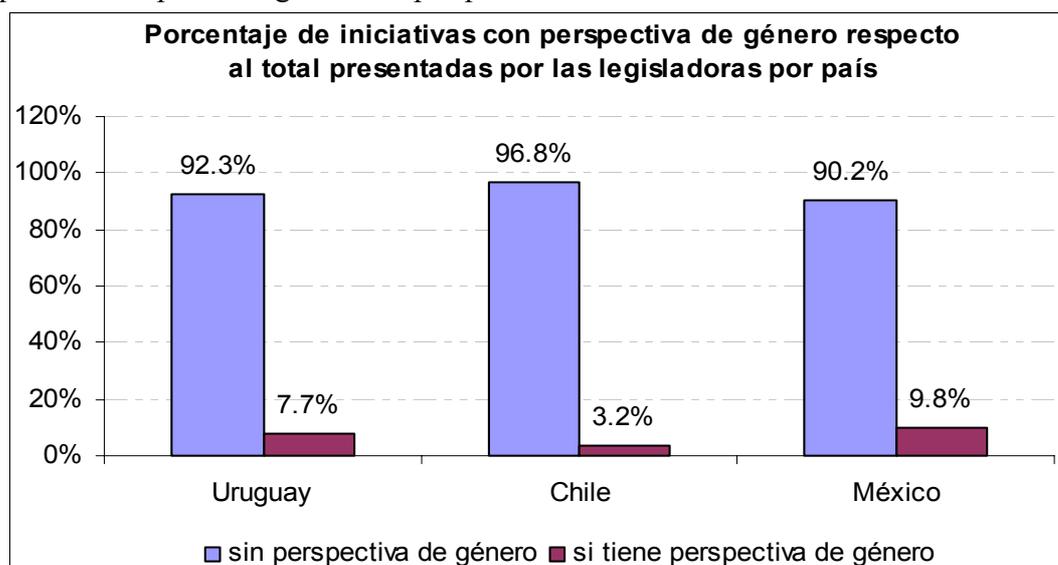


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

De acuerdo a lo anterior, pareciera ser que las congresistas mujeres no estuviesen del todo interesadas o motivadas por legislar acerca de temas de género, pero antes de sacar conclusiones apresuradas, se hace necesario observar esta distribución por país, tal como se muestra a continuación.

En la gráfica 8, ya se puede ver con mayor detalle la distribución de iniciativas con perspectiva de género por país. Si bien, el porcentaje se mantiene muy por debajo del total, se debe hacer notar que para el caso de México, prácticamente de cada 10 iniciativas presentadas por las legisladoras 1 de ellas tiene perspectiva de género. Cifra no menor si se toma en cuenta la diversidad del Congreso, su amplitud, y la multiplicidad de intereses que allí priman. Para el caso de Chile, sólo el 3.2% de las iniciativas presentadas tienen perspectiva de género, este porcentaje es el menor de los tres casos, ya que el porcentaje de iniciativas con perspectiva de género en Uruguay equivale a un 7.7%, porcentaje un tanto similar al de México.

Gráfico 8: Porcentaje de iniciativas con perspectiva de género respecto al total presentadas por las legisladoras por país.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

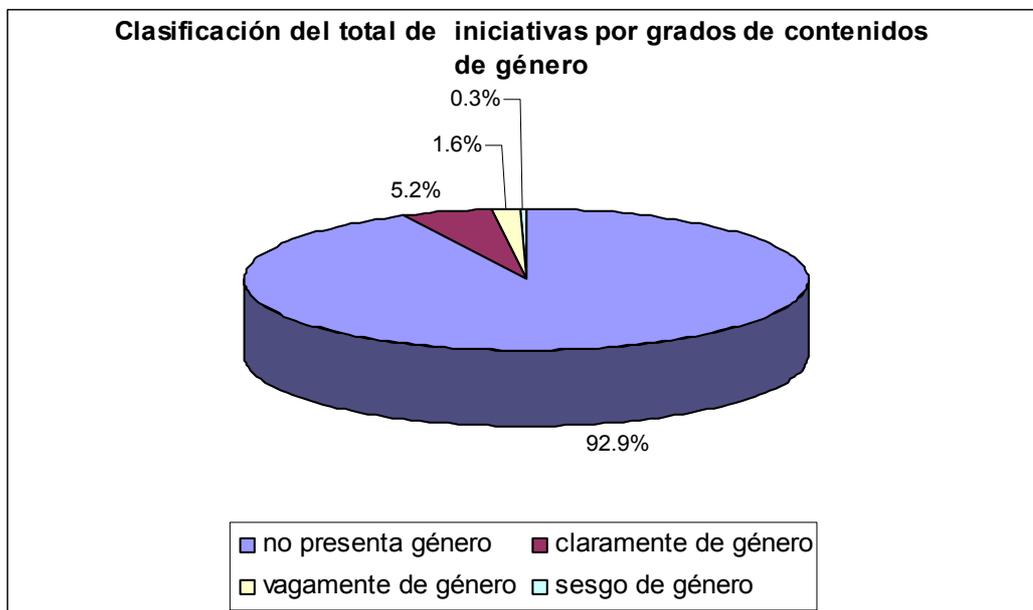
En base a estos datos, se puede decir que hasta el momento, la hipótesis de investigación la cual alude en primera instancia a que **la incumbencia o reelección femenina en el Congreso incide positivamente en la elaboración de proyectos de ley con distinción de género**, y en segunda, que **la reelección limitada de legisladoras en el congreso ayuda más que la indefinida a que las legisladoras promuevan intereses de género al interior del mismo**, no se está cumpliendo del todo- Uruguay tiene más iniciativas con perspectiva de género que Chile, pero México que no tiene reelección supera a ambos. De igual forma, hasta que no se establezca el modelo estadístico, la hipótesis no se puede comprobar ya que haría falta controlar por otras variables como por ejemplo, el porcentaje de mujeres en ambas cámaras legislativas, tal como se indicó anteriormente.

c) Iniciativas de ley clasificadas de acuerdo al grado de contenido de género que presentan.

En la siguiente gráfica se puede observar que del total de las iniciativas con perspectiva de género, se presentó una mayor cantidad de proyectos de ley con perspectiva claramente de género (5.2%), le siguen las de contenido vagamente de género (1.6%) de las iniciativas-, y luego se presentan las de sesgo de género. Quizás este tipo de iniciativas se presentan en menor medida ya que puede que las mujeres una

vez que presentan algo relacionado con género, lo hacen después de haber concientizado sobre el tema, de lo contrario, no presentan nada, ni a favor ni en contra.

Gráfico 9: Clasificación del total de iniciativas por grados de contenido de género.

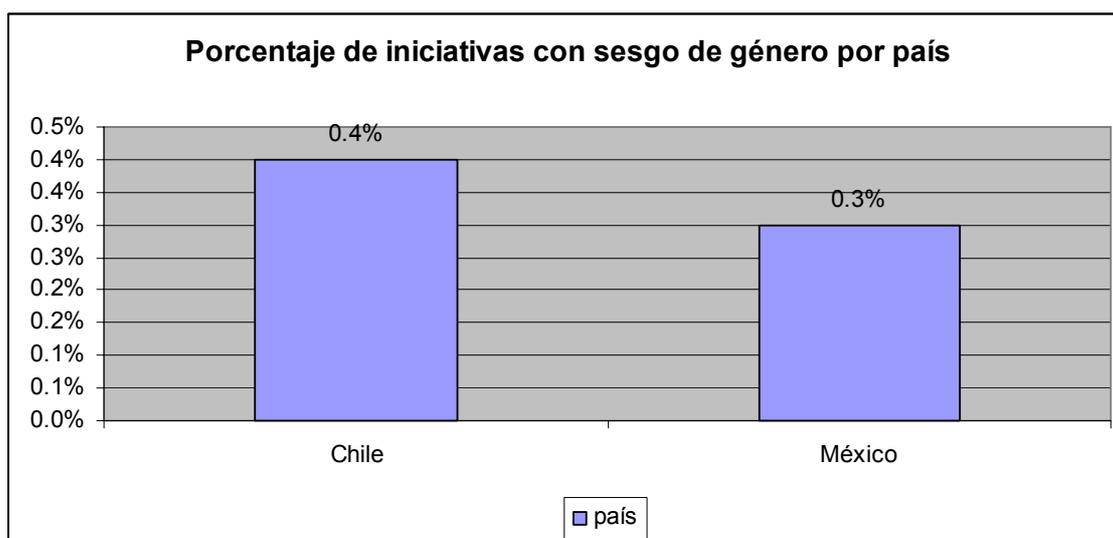


Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

Al ser las iniciativas claramente de género las que más predominan, se observa que las parlamentarias se encuentran más interesadas en presentar iniciativas que respondan a una demanda histórica de los movimientos de mujeres y feministas como la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres ante la ley, así como también que el contenido de género se incorpore de manera transversal en las políticas públicas.

Cabe destacar que las iniciativas de sesgo de género, por ser contrarias al mismo, no se incluyeron dentro de las iniciativas con perspectiva de género. Respecto a este tipo de iniciativas, se puede decir que en Chile el 0.4% del total de iniciativas presentadas por las legisladoras, corresponden a proyectos de ley de sesgo de género. En México, éstos equivalen al 0.3% del total. Por su parte, se visualizó que las congresistas de Uruguay no presentaron proyectos que tuviesen este contenido sesgado de género.

Gráfico 10: Porcentaje de iniciativas con sesgo de género por país.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

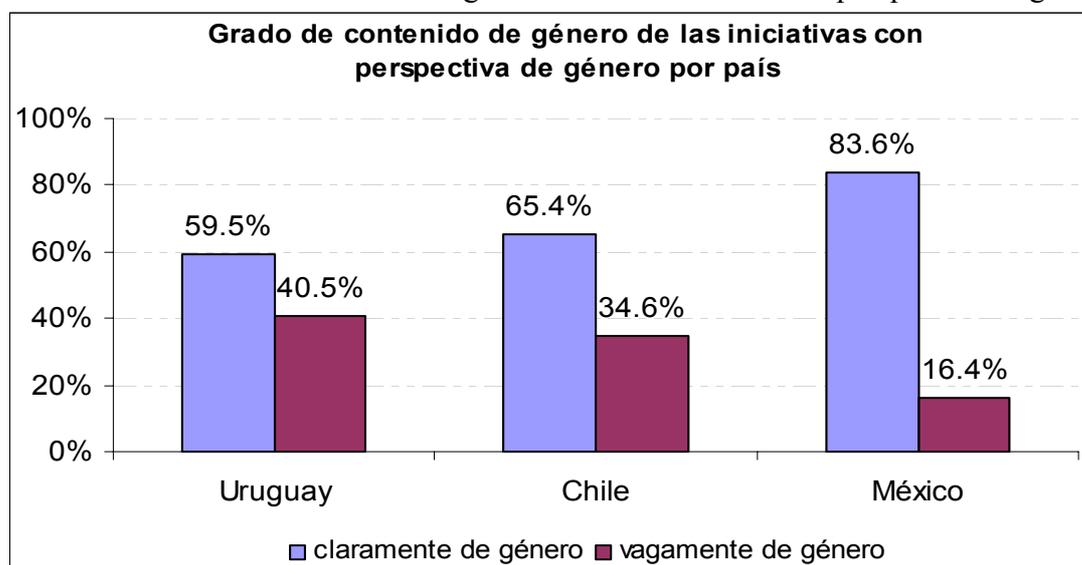
De acuerdo a lo anterior, se puede resaltar que en Chile, al estar compuesto el Congreso en su mayoría por mujeres de tendencia de derecha, se pudo observar que habían grupos de diputadas que presentaron en varias ocasiones iniciativas contrarias al género, es decir, muchas de éstas tendían a reproducir el rol tradicional de la mujer, impidiendo así un avance de las mujeres en ciertos temas. México tiene casi el mismo porcentaje de iniciativas de sesgo de género que Chile y a su vez, también el Congreso está compuesto por mujeres que en su mayoría son de derecha. Aquí se observó que un fuerte debate se gestó alrededor de cierto tipo de iniciativas, como por ejemplo los derechos reproductivos, se visualizó que algunas mujeres presentaban iniciativas en contra de éste tipo de derecho, como por ejemplo, el aborto. Por su parte, en Uruguay no se presentaron iniciativas de este tipo, se piensa que esto sucede dado que las mujeres que componen el Congreso corresponden en su mayoría a partidos de izquierda, y tal como ya lo ha demostrado la teoría, generalmente son éstas las más “abiertas” y flexibles al momento de legislar a favor de iniciativas que fomenten la perspectiva de género

d) Resultados en base a las iniciativas que presentan perspectiva de género.

El número de iniciativas que tienen perspectiva de género en los tres países corresponden a 254. Distribuidas serían: 37 para Uruguay, 52 para Chile y 165 para México. En el siguiente recuadro, se puede observar que México es el país que más

tiene iniciativas con contenido claramente de género, mientras Uruguay es el país que tiene más iniciativas de contenido vagamente de género. Esto pone en evidencia que las iniciativas de ley en México responden de forma más evidente a demandas planteadas históricamente por los movimientos de mujeres y feministas, en cambio Uruguay, presenta iniciativas que incorporan vagamente a las mujeres o al género en su contenido, o lo hacen desde una perspectiva asistencial, para solucionar una desigualdad, o que en su contenido también incluyen a las mujeres de forma simbólica- dentro de los grupos vulnerables de las sociedad como los indígenas, jóvenes y tercera edad-. Así como también iniciativas que benefician a las mujeres pero no responden a una demanda histórica de los movimientos de mujeres y feministas

Gráfico 11: Grado de contenido de género de las iniciativas con perspectiva de género.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

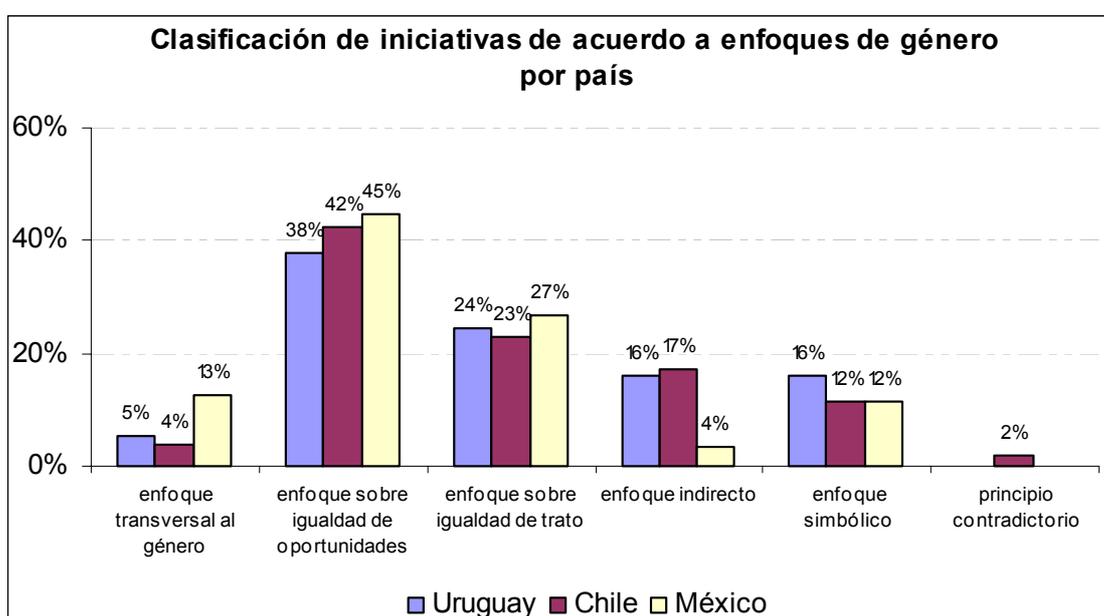
Respecto a los enfoques de género, se puede decir que el enfoque que más prima en los tres países en estudio es el enfoque sobre igualdad de oportunidades, es decir, las legisladoras de los tres países presentan en su mayoría iniciativas con perspectiva de género que tiendan a solucionar o disminuir una situación de desventaja de las mujeres frente a los hombres. Ejemplo de estas iniciativas son las leyes de cuotas, incentivar la capacitación política por medio del financiamiento, otorgar créditos bancarios especiales a las mujeres, etc.

El segundo enfoque que se presenta de forma más recurrente es el de igualdad de trato, es decir, en un segundo orden sería prioritario para las mujeres congresistas legislar acerca de hechos o situaciones de desigualdad entre hombres y mujeres,

ejemplo de estas iniciativas son; evitar la discriminación laboral entre hombres y mujeres, tratar por igual a las mujeres y hombres respecto al permiso laboral que se tiene al nacer un hijo, etc.

La transversalidad se presenta en menor medida, ya que este tipo de iniciativas implican mayores grados de complejidad y progresismo en las políticas públicas que no necesariamente los países están dispuestos y en condiciones de cumplir. Como por ejemplo, aplicar sanciones graves a personal administrativo, burocrático y legislativo del Estado en caso de cometer actos de violencia intrafamiliar.

Gráfico 12: Clasificación de iniciativas de acuerdo a enfoques de género por país.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

Ahora bien, al relacionar cada país con los temas de las iniciativas, se llegó a la conclusión de que si bien cada país tiene sus temas prioritarios, los 2 temas más recurrentes en los tres países es el derecho a la igualdad y a la no discriminación, así como también el derecho a una vida libre de violencia. De igual forma, llama la atención la gran cantidad de iniciativas sobre protección familiar que hay en Chile. Al parecer, a las legisladoras de este país les interesa y les preocupa de sobre manera, por ejemplo, la situación de los hijos luego del divorcio de los padres, el bienestar de los hijos y la familia, las pensiones alimenticias, etc. Destacando que la mayoría de éstas legisladoras adhiere a una tendencia política de derecha.

Tabla 8: Clasificación de iniciativas por tema y país.

	Uruguay	Chile	México
Derecho a la educación	0	0	1%
Derecho a la igualdad y a la no discriminación	16%	8%	16%
Derecho a la salud	8%	2%	4%
Derecho a la seguridad social	11%	2%	2%
Derecho a un nivel de vida adecuado	0%	0%	2%
Derecho a una vida libre de violencia	16%	10%	16%
Derechos humanos laborales	3%	10%	4%
Derechos sexuales y reproductivos	5%	4%	5%
Institucionalización de la perspectiva de género	3%	2%	15%
Justicia y seguridad pública	0%	4%	0%
Participación política	14%	6%	9%
Protección familiar	14%	46%	9%
Promoción de la equidad de género	0%	0%	13%
Sociedad conyugal	11%	8%	1%

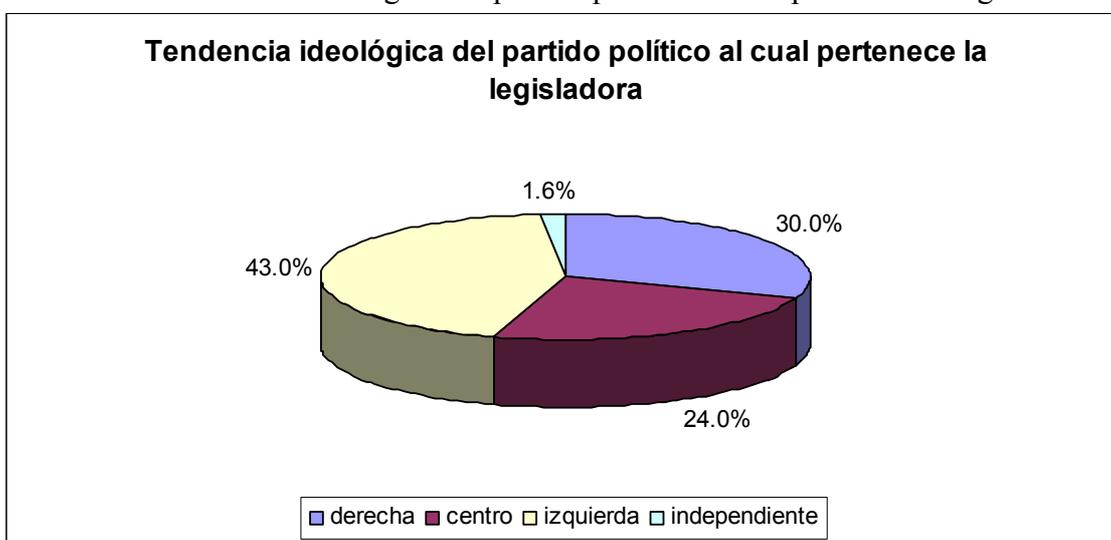
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

De igual forma, se puede observar que los temas que fueron presentados más recurrentemente por las legisladoras aluden a temáticas donde aún hay brechas de género importantes, es decir, las mujeres en muchos ámbitos - como en el laboral, social y el que aquí se estudia, el político-, aún siguen siendo discriminadas, no reciben el mismo trato que los hombres, ni tampoco tienen las mismas oportunidades o condiciones. Lo mismo ocurre con la violencia, hoy en día las tasas de violencia hacia la mujer es mucho más alta y frecuente que hacia el hombre. Sin embargo, los temas en los cuales hay menos brechas de género como por ejemplo, el acceso a la salud, a la educación y a la justicia fueron tratados en menor medida por las parlamentarias en los tres casos de estudio.

e) Resultados respecto a tendencia política.

En relación a la tendencia política de la legisladora, se puede observar que la mayoría de las legisladoras que presentaron iniciativas con perspectiva de género son de izquierda (43.7%) y luego le siguen las de derecha (30.3%). En tercer lugar se ubican las legisladoras de tendencia de centro (24.4%) y por último, se encuentran las independientes que representan sólo el (1.6%) del total de legisladoras que presentaron iniciativas.

Gráfico 13: Tendencia ideológica del partido político al cuál pertenece la legisladora.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

Respecto a cómo legislan las diputadas y senadoras en base a su ideología política, se puede observar en la siguiente tabla que las legisladoras que más presentan iniciativas con contenido claramente de género son las congresistas de tendencia de izquierda.

Al parecer, y tal como lo presenta la teoría, son ellas a las que más les interesa legislar en base a demandas históricas de los movimiento de mujeres y feministas con el propósito de resolver ya sea una desigualdad de género entre hombres y mujeres ante la ley, plantear una acción afirmativa claramente planteada también por los movimientos de mujeres y/o feministas, o sugerir una propuesta para incorporar un contenido de género de manera transversal en la corriente principal de políticas.

Por otra parte, las congresistas de derecha son las que más legislan acerca de temas con contenido vagamente de género. Es decir, son ellas las que más presentan iniciativas que incorporan ambiguamente a las mujeres o al género en su contenido o lo

hacen desde una perspectiva asistencial, la cual no se propone el logro de igualdad de trato ni una acción afirmativa ni una transversalidad de género para solucionar una desigualdad. Incluso pueden incorporar un contenido de género ambiguo junto con un contenido sesgado, por ejemplo, permitir la ley de divorcio, pero luego lo limitan a preservar la familia en sentido tradicional

Tabla 9: Porcentaje de iniciativas con perspectiva de género presentadas de acuerdo a la tendencia política de la legisladora.

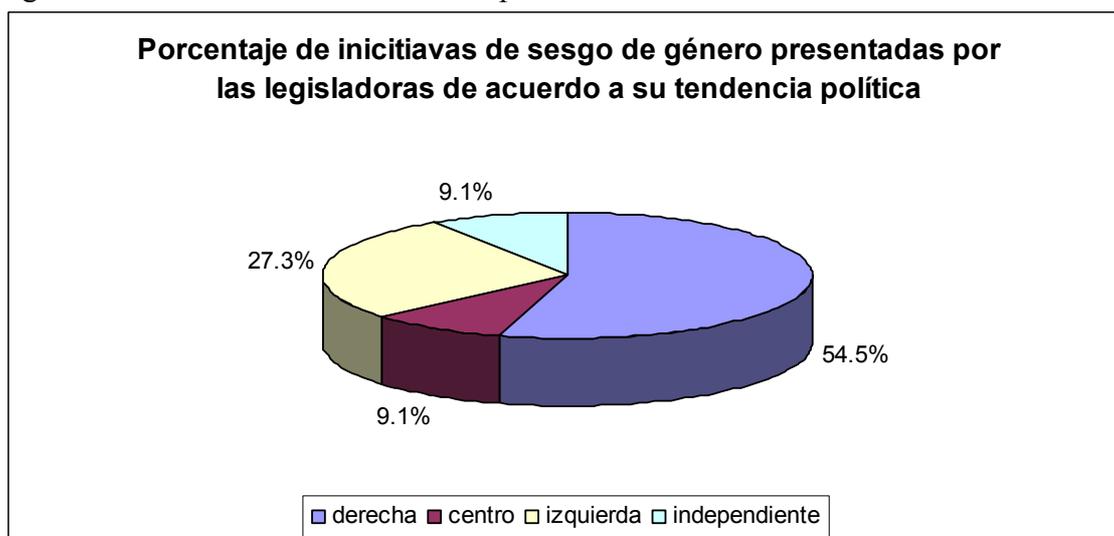
	claramente de género	vagamente de género	total
derecha	28.4%	36.7%	30.3%
centro	23.2%	28.3%	24.4%
izquierda	46.4%	35.0%	43.7%
independiente	2.1%	0.0%	1.6%
			100.0%

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

Finalmente, las diputadas de centro presentan iniciativas tanto con contenido claramente de género como vagamente, distribuyéndose la cantidad de iniciativas de forma muy pareja. Las independientes por su parte, sólo presentaron iniciativas con contenido claramente de género.

Respecto a las iniciativas de sesgo de género, parece interesante observar que las diputadas de tendencia política de derecha son las que más presentaron iniciativas con sesgo de género. Del total de éste tipo de iniciativas, las congresistas de derecha presentaron un 54.5%, las de izquierda un 27.3%, las de centro un 9.1% al igual que las independientes.

Gráfico 14: Porcentaje de iniciativas de sesgo de género presentadas por las legisladoras de acuerdo a su tendencia política.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

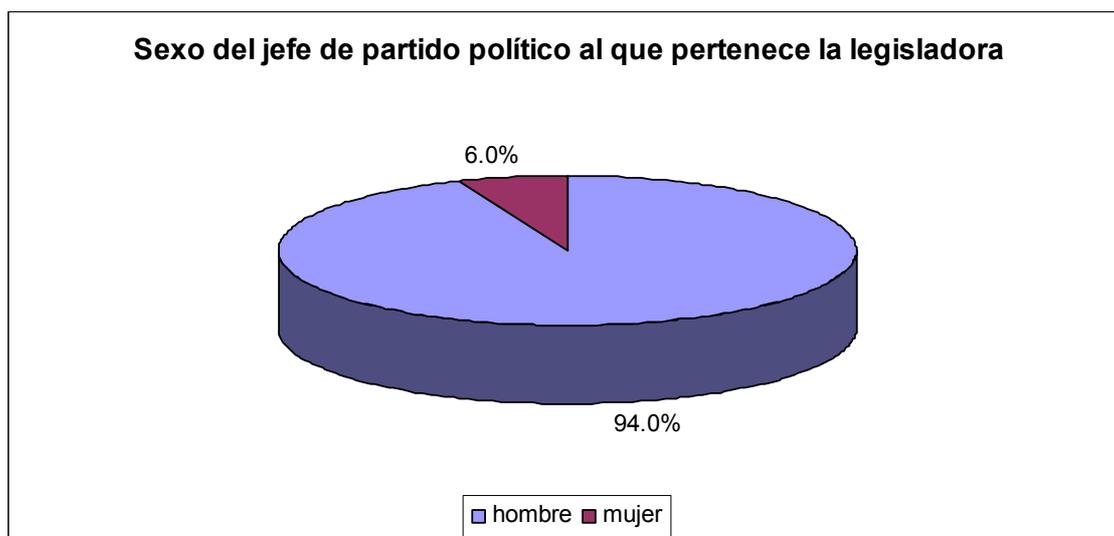
De acuerdo a esto, todo indica que las mujeres de derecha- en base a su ideología conservadora- presentaron una mayor cantidad de iniciativas que por ejemplo, son contrarias al aborto, inciden sobre la sexualidad de las mujeres, o que reproducen el rol tradicional de las mujeres dentro de la familia.

f.- Otros resultados

Por otro lado, se analizaran variables que son simplemente descriptivas, pero ayudan a tener una visión o panorama más general acerca del entorno o posición de las legisladoras en el Congreso.

En la siguiente gráfica se puede observar que el entorno partidista se encuentra ampliamente dirigido por hombres, sólo el 5.9 % de las iniciativas fueron presentadas en un periodo legislativo en el cual una mujer fuese dirigente o presidenta del partido político al cual pertenece la legisladora.

Gráfico 15: Sexo del jefe de partido al que pertenece la legisladora.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

El 94.5% de las iniciativas que se presentaron con perspectiva de género proviene de la cámara baja, y sólo el 5.5% de la alta. Una de las posibles explicaciones para este hecho se debe a que por lo menos en el caso de Chile, la cámara alta la componen sólo dos senadoras desde el año 1989 hasta el 2006. Recién en el año 2010 se encuentran 4 mujeres en el senado chileno. En la medida en que haya más mujeres, las probabilidades de que ellas presenten temas con perspectiva de género, aumentan, lo cual no necesariamente ocurre siempre así. Otra explicación a esto alude a que las cámaras bajas representan a la población y las altas al territorio, razón por la que no necesariamente éstas últimas debiesen legislar a favor de las demandas de los movimientos de mujeres y feministas.

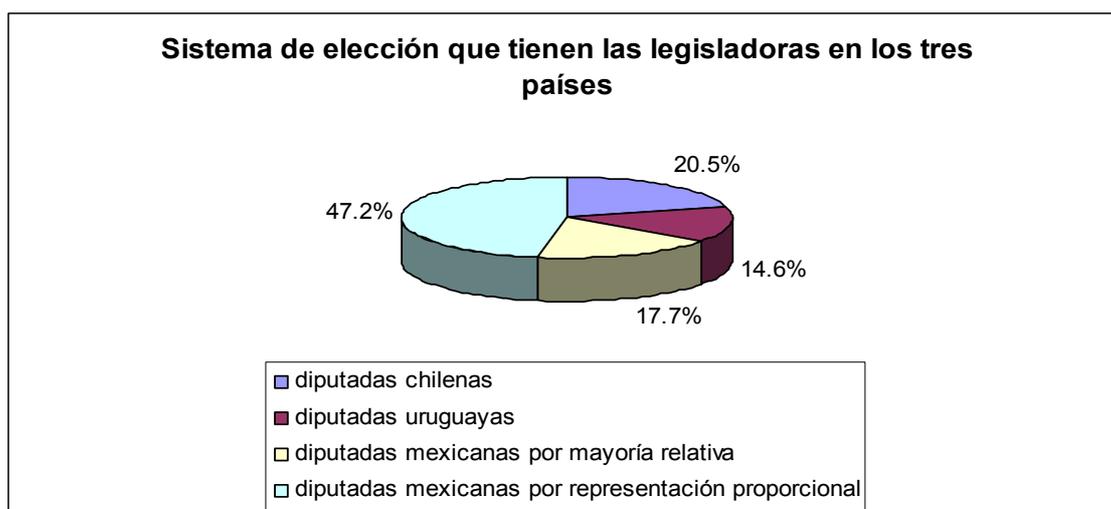
Gráfico 16: Cámara que presenta la iniciativa.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

En relación al sistema de elección que tienen las legisladoras en los tres países, se puede decir que se realizó una separación respecto al sistema por el cual fueron electas las diputadas, ya que no en todos los países es igual. Por ejemplo, del total de congresistas que presentaron iniciativas con perspectiva de género, el 47.2% corresponde a legisladoras mexicanas que fueron electas bajo un sistema de representación proporcional, y el 17.7% lo hizo por sistema de mayoría relativa. Para Uruguay (sistema de elección proporcional) y Chile (sistema de elección con efectos mayoritarios) esta clasificación se hizo para separar el sistema de elección respecto a México, el cual tiene dos modalidades o formas.

Gráfico 17: Sistema de elección que tienen las legisladoras en los tres países.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

Por último, respecto a la reelección, se puede deducir que no existe una gran diferencia en la cantidad de meses que faltan para la próxima elección entre las parlamentarias que no y que sí presentaron iniciativas con perspectiva de género. Es decir, tanto para las congresistas que no presentaron iniciativas con perspectiva de género como para las que sí, en promedio faltaron 20 meses aproximadamente para que pudiesen ser nuevamente electas.

Tabla 10: Cantidad de meses faltantes para la próxima elección de acuerdo a si la iniciativa tiene o no perspectiva de género.

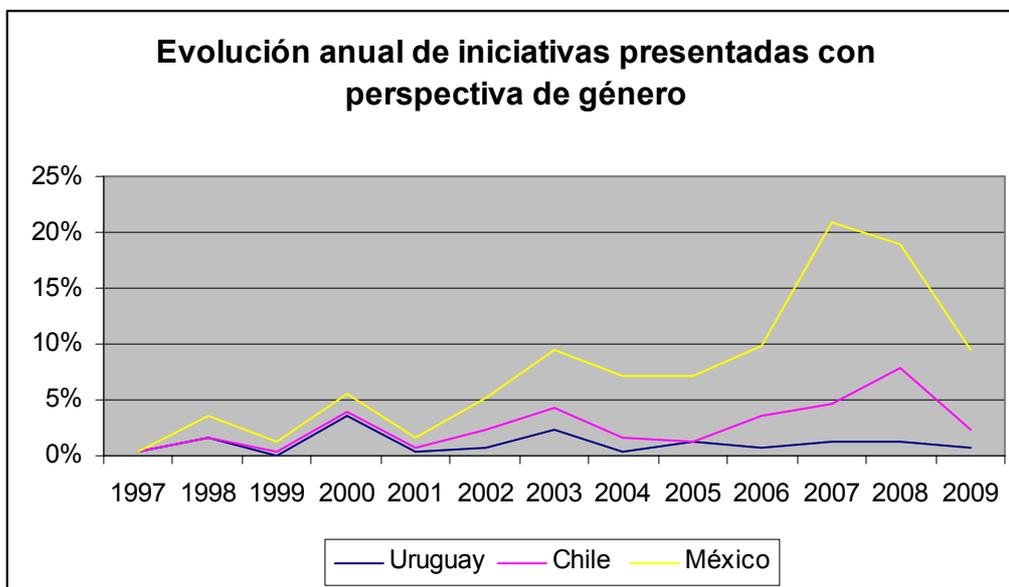
Cuántos meses faltan para la próxima elección de acuerdo a si la iniciativa tiene o no perspectiva de género			
	Media	Cantidad de iniciativas	Desviación Estándar
no	21.86	3520	13.5
si	20.67	254	12.81

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

En este sentido, no por el hecho de que se aproximen las elecciones legislativas, las mujeres presentan más iniciativas de género, aquí se pudo ver que la cantidad de meses faltantes para los comicios es en promedio igual tanto para las parlamentarias que presentaron perspectiva de género como para las que no, por ende, la cantidad de meses que falten para la elección no es una variable que esté afectando la cantidad de iniciativas presentadas por las legisladoras.

Respecto a la cantidad de iniciativas con perspectiva de género presentadas por las legisladoras durante el transcurso de los años, podemos decir que no se observa una tendencia uniforme, tal como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 18: Evolución anual de iniciativas presentadas con perspectiva de género.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

El hecho de que se presenten más o menos iniciativas en los distintos años, puede obedecer a ciertas coyunturas políticas, a la creación de instancias para mejorar la situación y/o inclusión de las mujeres en las diferentes esferas, así como a procesos de un trabajo conjunto entre movimientos de mujeres con las parlamentarias, entre otros.

En Chile por ejemplo, se observa que el periodo en el cual se presentó una mayor cantidad de iniciativas de género, corresponde al periodo presidencial de Michelle Bachelet. Esto pudo incidir en que las mujeres congresistas tuviesen una mayor preocupación por los temas de género y a la vez recibir un mayor respaldo por parte del poder ejecutivo.

De igual forma, cabe destacar que México parece presentar una tendencia creciente mientras que Uruguay presenta siempre una meseta. De esto se puede inferir que Uruguay al ser uno de los países con mayor equidad de género en América Latina, no ha requerido promover en los últimos años una gran cantidad de iniciativas de género, como en el caso de México. En Uruguay la relación entre hombres y mujeres son de cierta forma más equitativa, no requiriéndose legislar tanto en esta materia. Por

otro lado, no hay que olvidar que México ha tenido una Comisión de Equidad y Género permanente y estable, lo cual permite dar sustentabilidad y tratamiento a estos temas.

Ya habiendo realizado un breve análisis acerca de la estadística descriptiva, se procederá a visualizar los primeros hallazgos de la investigación una vez originado el modelo estadístico.

Si bien en este apartado se pudo observar la distribución del total de iniciativas respecto de las que sí tienen perspectiva de género, estos datos no dicen nada sobre los factores reales que inciden en que las legisladoras presenten o no iniciativas con esta perspectiva. Para dar cuenta de lo anterior, se procederá a desarrollar el ya mencionado modelo estadístico.

Finalmente, cabe resaltar que las principales inferencias que permiten hacer este recorrido de la estadística descriptiva sobre las hipótesis son que la reelección no es en sí la variable que está determinando una mayor cantidad e iniciativas de ley con perspectiva de género presentadas por las legisladoras. Ya que tal como se observó, México, país sin reelección, es el que más iniciativas con perspectiva de género presenta, después sigue Uruguay y posteriormente Chile, En base a esto, habría que buscar otra variable que pudiese explicar esta situación, razón por la cual se recurrió a elaborar dos modelos estadísticos de regresión múltiple.

4.2 Modelos Estadísticos

Para evaluar el impacto de la reelección propiamente o de las disposiciones sobre reelección, es necesario controlar por algunos otros factores que contribuyen a que se presenten iniciativas con perspectiva de género por parte de las diputadas y senadoras, como por ejemplo, la ideología de la parlamentaria y el sexo del jefe de partido. La forma de comprobarlo es con un modelo de regresión múltiple. Como la variable perspectiva de género es dicotómica, corresponde a un modelo de regresión logístico múltiple. De igual forma, se utilizará la función *relogit*, la cual funciona como corrector en los coeficientes, ya que una regresión logística normal los subestimaría- debido a que las iniciativas de género corresponden sólo a un 6.72% del total-.

La variable dependiente fue si la iniciativa tiene o no perspectiva de género, las variables independientes son la ideología de la legisladora, sexo del jefe de partido, cámara que presenta la iniciativa, el país, año en que se presenta la iniciativa y el sistema de elección. A su vez, el lenguaje para interpretar los modelos será

probabilístico, en la medida que el efecto que produce cada variable independiente sobre la dependiente, se analiza descontando el efecto de todas las demás variables.

Se implementaron dos modelos³¹ para corroborar la hipótesis. El primero se realizó por países, a partir de los cuales se puede observar el sistema de reelección.

Modelos logísticos 1 y 2.

	Modelo 1: Sistema de reelección aplicado a los 3 países en estudio	Modelo 2: Cruce entre diseño electoral y sistema de reelección³²
Ideología de centro	0.207 [0.206]	0.207 [0.206]
Ideología de izquierda	0.510*** [.155]	0.510*** [0.155]
Ideología independiente	-3.98 [0.53]	-0.397 [0.530]
Cámara que pta. la iniciativa: c. alta	-0.645 ** [0.302]	-0.645 [0.302]
Sexo del jefe de partido: mujer	0.708** [0.313]	0.708** [0.313]
Sistema de elección proporcional	0.579*** [0.183]	0.579 [0.183]
País: Chile	-0.860*** [0.327]	
País: México	-0.012 [0.229]	
Año en que se pta. la iniciativa	134.370*** [51.619]	134.370*** [51.619]
Sistema de elección proporcional		0.579*** [0.183]
Presenta reelección		-0.847*** [0.217]
Interacción de reelección y sistema de elección proporcional		0.854*** [0.326]
Constante	-1,023.893*** [392.458]	-1,036.258*** [381.755]
Observaciones	3771	3771

Modelos de regresión logístico múltiple
Errores estándar robustos en corchetes

³¹ Se dispusieron los dos modelos en una sola tabla ya que ambos se realizaron utilizando la misma variable dependiente.

³² Este segundo modelo se realizó de acuerdo a las propiedades de diseño electoral- mayoritario o proporcional en conjunto con un sistema de reelección.

* significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%

Categorías de referencia: Ideología de derecha, cámara baja, sexo jefe de partido hombre, sistema de reelección mayoritario, país Uruguay, y no presenta reelección para el caso del Modelo 2

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

De acuerdo al modelo 1, se puede observar en primer lugar que en comparación con las diputadas de derecha, las de izquierda tienen más probabilidades de presentar iniciativas con perspectiva de género. En las diputadas de centro e independientes, al no ser significativo el coeficiente, se puede decir que éstas tienen la misma probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género que las de derecha.

Diferentes estudios corroboran que las mujeres conservadoras y de derecha se muestran menos preocupadas e incluso desaprueban trabajar por los intereses femeninos (Fernández 2006:11; Htun 2002:39), a diferencia de lo que ocurre con las mujeres más cercanas a la izquierda y/o centro del espectro político, quienes son consideradas como las más proclives al trabajo por los intereses femeninos (Johnson 2006).

Un estudio realizado por Nikki Jhonson en Uruguay, concluye que los pocos partidos que han adoptado sistemas de cuotas para promover la elección de mujeres a cargos de decisión son todos de izquierda o centro-izquierda (Jhonson 2006: 21). A su vez, las diputadas que resultaron electas y que corresponden a partidos de izquierda, como la coalición de izquierda Encuentro Progresista-Frente Amplio, tenían mayores tasas de iniciativas de género presentadas respecto al resto de los partidos políticos (Jhonson 2006:20). Por lo tanto, se podría corroborar la idea expuesta en un principio, la cual indica que los partidos de izquierda no sólo son los que más incorporan mujeres dentro de las listas electorales, sino que también son los que mayor inclusión de temas de género hacen en el Congreso. Para el caso de México, se pudo observar que si bien el partido de izquierda (PRD) no es el que incorpora más mujeres - incluso en la última legislatura hay más mujeres del PAN- si efectivamente es el que presenta más iniciativas claramente de género. O sea, aunque la izquierda no logre mayor representación descriptiva (más mujeres) si logra más legislación con perspectiva de género en el caso de México (Zaremborg 2008:18).

En el modelo también se observa que cuando el sexo del jefe de partido es mujer, aumenta la probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género por parte de las legisladoras. Todo indica que las mujeres requieren llegar a un cargo de toma de decisión política para colocar y presentar en la agenda legislativa este tipo de

iniciativas. Es a partir de este lugar o posición desde el que las mujeres tienen más posibilidades de promover y generar iniciativas con perspectiva de género.

La paulatina incorporación de la mujer al espacio público, como por ejemplo al interior de partidos políticos, es un hecho sobresaliente que no puede ser ignorado particularmente por el electorado femenino, sobre todo si se atiende a las expectativas que genera su presencia en cargos de representación política. Los argumentos a favor de la incorporación de un mayor número de mujeres a la vida pública descansan en diferentes afirmaciones normativas y empíricas que abarcan desde razones de igualdad y justicia, hasta investigaciones y estudios que ponen de relieve que las mujeres hablan con voz propia, cada día más fuerte y no darán un paso atrás en la defensa de sus derechos ciudadanos³³.

El debate acerca de la incorporación de mujeres dentro de cargos de toma de decisión política, como por ejemplo, ser jefa o presidenta de partido, implica que se analicen una serie de situaciones. Algunos subrayan la significativa contribución que las mujeres hacen en cargos de elección popular, otros ponen de manifiesto que entre hombres y mujeres en la política no existe diferencia alguna, mientras que algunos señalan que el comportamiento entre legisladoras y legisladores varía según el contexto institucional, el grado de consolidación democrática del país y la cultura política (Phillips 1995; Lovenduski 1997; Dahlerup 1988).

Virginia Vargas, afirma por ejemplo que *“las posibilidades de generar estos procesos en forma más permanente y orgánica se ven limitadas en nuestra región, tanto por la “novedad” de esta presencia (que implica aprendizaje y búsqueda de estrategias más efectivas), como por las debilidades democráticas y crisis de representación latentes. Este tipo de alianzas estratégicas necesitan no sólo tiempo sino también cultura política democrática, y eso es más lento en América Latina”* (Virginia Vargas 2000).

Lo anterior, se puede explicar en gran medida por el dilema que enfrentan las demandas de las mujeres para revertir prácticas ancestrales de discriminación, sobre todo a nivel partidista, en donde sus cúpulas de poder son en su mayoría dirigidas por hombres.

Respecto al sentido de la responsabilidad política, Virginia Vargas también hace hincapié en que al otorgarse importancia adicional al género de los representantes, se

³³ Encuentro Regional de Legisladoras: “Mujeres Trabajando Juntas: Impulsando la Perspectiva de Género en la agenda legislativa”, 26-28 De Febrero, 2009 México DF.

espera que las mujeres hagan más cosas (o distintas) de las que prometió el partido en sus campañas electorales (Virginia Vargas 2000). Sin embargo, al estar una mujer como presidenta del partido, quizás sea más fácil para las parlamentarias de ese partido conseguir apoyo o ayuda para promover temas de género por parte de la misma.

Otra observación relevante que se pudo extraer del modelo estadístico 1, fue que cuando la cámara que presenta las iniciativas corresponde a la alta, ésta es menos propensa que la baja - en términos de probabilidad - a presentar iniciativas con perspectiva de género. Dos explicaciones que ya se describieron en el apartado de estadística descriptiva podrían dar respuesta a esto. La primera es la pequeña cantidad de mujeres que componen las cámaras altas de los tres países. En la medida en que haya más mujeres, las probabilidades de que ellas presenten temas con perspectiva de género aumentan, situación que no siempre sucede. La segunda, es que las cámaras bajas representan a la población y la alta al territorio, razón por la que no necesariamente éstas últimas debiesen legislar a favor de las demandas de los movimientos de mujeres y feministas.

Un hallazgo relevante que se pudo encontrar en la investigación es ver que cuando el sistema de elección de la diputada es proporcional, siempre incrementan las probabilidades de que se presenten iniciativas con perspectiva de género en relación a que si fuese electa en un sistema mayoritario.

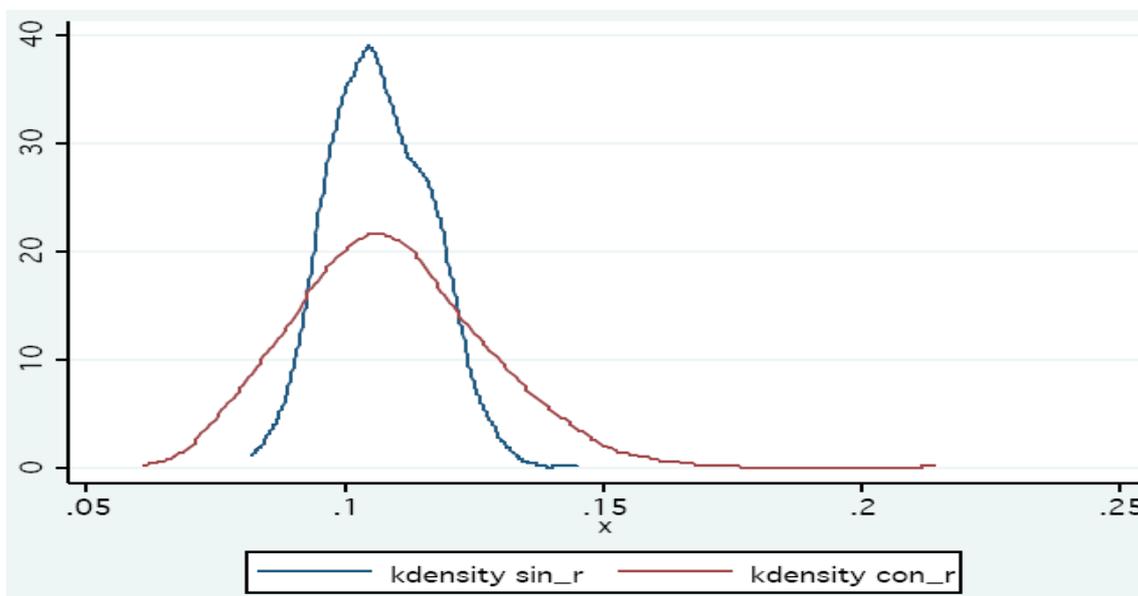
Respecto al país, las legisladoras chilenas evidencian una menor probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género que las legisladoras uruguayas. En este sentido, la reelección limitada estaría resultando mejor que la indefinida para la representación sustantiva, sin embargo, las diputadas mexicanas, son igual de propensas a presentar iniciativas con perspectiva de género que las uruguayas. De acuerdo a lo anterior, se desprende que la reelección por sí sola no incide significativamente en que las legisladoras tengan más probabilidades de presentar iniciativas con perspectiva de género, ya que México no tiene reelección consecutiva, Uruguay tiene reelección limitada y Chile tiene reelección indefinida. Más bien habría que buscar otros factores que incidan en lo anterior ³⁴, para esto se elaboró el modelo 2.

De este modelo 2, se pudo extraer que un sistema de diseño institucional de reelección junto con un sistema proporcional de elección, permite que las

³⁴ Hay que dejar en claro que la variable cuántos meses faltan para la próxima elección de la parlamentaria y el porcentaje de mujeres en el Congreso no se incluyeron en el modelo, no son variables que incidan en la cantidad de iniciativas con perspectiva de género que presentan las mujeres al no ser significativas.

probabilidades de que las mujeres presenten iniciativas con perspectiva de género se puedan ubicar o distribuir en un mayor rango. Las probabilidades quedarían así:

Gráfico 19: Probabilidades de que se presenten iniciativas con perspectiva de género en un sistema proporcional con y sin reelección.



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos construidas para la presente investigación.

En la gráfica, la línea azul corresponde a las probabilidades de que las mujeres presenten iniciativas de género en un sistema proporcional sin reelección. En la roja se observa lo mismo pero en un sistema con reelección.

De acuerdo a las estadísticas que se analizaron en el estudio, podemos observar que:

- 1) Si el sistema es mayoritario, la reelección reduce la probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género. Las probabilidades serían de un 3%, y los intervalos de confianza se ubican entre un 2 y 6%.
- 2) Cuando el sistema es de mayoría sin reelección, la probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género es menor que en el sistema de representación proporcional, tenga éste o no reelección consecutiva. Las probabilidades son de un 6% y los intervalos de confianza se ubicarían entre un 5 y 9%.
- 3) Cuando el sistema es proporcional, sin reelección la probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género es de un 11% y los intervalos de confianza se ubican entre un 9 y un 13%.

- 4) Cuando el sistema es proporcional con reelección, las probabilidades de que las mujeres presenten iniciativas con perspectiva de género se ubican alrededor de un 11% y los intervalos de confianza se encuentran entre un 8 y 16%.

Como los intervalos de confianza se “traslapan”, podemos decir en éste último caso que si bien la reelección no está incidiendo de forma efectiva en que las mujeres tengan más probabilidades de presentar iniciativas con perspectiva de género, sí aumenta el rango en el cual se distribuyen las probabilidades de que las mujeres presenten iniciativas con esta perspectiva. Es decir, el rango de probabilidades para un sistema proporcional con reelección incluye valores mayores que para un sistema sin reelección. En este sentido, la probabilidad de que se presenten iniciativas con perspectiva de género en un sistema proporcional sin reelección es a lo más de un 13%, y la probabilidad de que se presenten iniciativas con perspectiva de género en un sistema con reelección es como máximo de un 20%. De igual forma, se destaca que éstas son expectativas, ya que en ambos casos la probabilidad de que las legisladoras presenten iniciativas con perspectiva de género es de un 11%.

En este caso, la teoría americana de la reelección no se estaría aplicando del todo para el caso de las mujeres y sus intereses como grupo. Es decir, el tiempo que lleven las legisladoras en el Congreso no necesariamente provoca que éstas sean en alguna medida un poco más eficientes, y puedan darle continuidad y seguimiento a las iniciativas, para ser “premiadas” por los electores/as mediante el voto. En este sentido, las legisladoras no tienden a enfocarse más en las mujeres como electorado por un efecto exclusivamente de reelección, sino que incide en lo anterior el hecho de que el sistema de elección sea proporcional, siendo electas en sistemas de distritos de escaño múltiple o proporcional, mejorándose así la relación existente entre representación descriptiva y sustantiva.

De igual forma, hay que destacar que un sistema de elección proporcional aumenta considerablemente las probabilidades de presentar iniciativas con perspectiva de género por parte de las legisladoras, respecto a uno de mayoría. En este sentido, se pudo observar que un sistema proporcional no sólo favorece la representación descriptiva de las mujeres, tal como ya lo ha demostrado la literatura, sino que también hace un aporte real a la representación sustantiva de las mismas. Esto pudiese estar ocurriendo en base a lo ya expuesto en el capítulo teórico, en donde las mujeres electas bajo un sistema de escaño único de mayoría tienen que representar a todos en su cantón electoral, mientras que una mujer electa bajo un sistema de representación proporcional

de escaño múltiple tiene mayor rango de acción y mayor capacidad de enfocarse en temas específicos durante su periodo (Tremblay 2003:224). Por lo tanto, las legisladoras puede que tiendan a enfocarse más en las mujeres como electorado en sistemas de distritos de escaño múltiple o proporcional.

De acuerdo a todo lo anterior y a modo de comprobar la hipótesis de investigación, se puede decir en primer lugar que:

1.- La reelección si bien no incide directamente en que las legisladoras presenten más iniciativas con perspectiva de género, sí tiende a ampliar el rango donde se ubican las probabilidades de que las mujeres presenten iniciativas con esta perspectiva. Es decir, que el área en la cual se ubican éstas probabilidades aumenta, incluyendo valores más altos de que las mujeres presenten iniciativas con perspectiva de género. De igual forma, su efecto será más visible cuando esta reelección se aplica dentro de un sistema de elección proporcional.

2.- La reelección limitada- caso Uruguay- ayuda más que la indefinida- caso Chile- a que se presenten iniciativas con contenido de género. Esto pudiese explicarse en base a los mecanismos que genera la reelección.

Un sistema de reelección pero con límites, cambia los patrones de responsabilidad del legislador/a. El nivel de compromiso de los legisladores con su electorado resulta ser más elevado debido a que el sistema electoral enfocado en distritos, establece un vínculo directo entre votante y representante, además de favorecer las carreras o trayectorias parlamentarias (Carey 2002: 234; Siavelis 2002a: 426).

Un escenario distinto ocurre en un sistema donde la reelección resulta ser indefinida. Aquí pudiese darse la situación que ya se comentó anteriormente, de que los legisladores se sienten más responsables hacia el partido que hacia sus votantes, su autonomía y disposición para actuar en base a los deseos de su electorado se encuentra bastante limitada (Franceschet en Ríos 2008:73). Si a esto se le suma una disciplina partidaria fuerte, como lo es el caso de Chile, se debilita la capacidad de las legisladoras para trabajar con todos los partidos para promover la legislación sobre derechos de la mujer (Jones 2002; Franceschet 2008).

De igual forma, no se evidencian mejores resultados en las políticas de género si los entes legislativos están limitados por ejecutivos muy dominantes respecto de su capacidad para legislar. Es decir, y tal cómo se observó en el marco teórico, aunque las mujeres deseen introducir proyectos de ley para aumentar los derechos reproductivos, encarar el tema del acoso sexual en el trabajo, y para mejorar la legislación concerniente

a violencia intrafamiliar, si no cuentan con el apoyo del poder ejecutivo, estos languidecen en los distintos comités, como ocurre en el caso de Chile, en donde el ejecutivo tiene la capacidad de declarar a ciertos proyectos como “urgentes”, sin ésta los proyectos no se mueven del comité al cual fueron enviados (Franceschet 2008:80).

Finalmente, si el sistema es mayoritario o genera este tipo de incentivos, como ocurre en Chile, la reelección reduciría la probabilidad de presentar iniciativas con perspectiva de género. Las probabilidades se ubican alrededor de un 3%, y los intervalos de confianza se ubican entre un 2 y 6%.

Para el caso de México, el hecho de que las parlamentarias sean igual de propensas o existan las mismas probabilidades de que presenten iniciativas con perspectiva de género respecto a Uruguay, se explica tal como ya se dijo, por el sistema proporcional más que por el de reelección, como también por el hecho de que en México, ha habido una cierta continuidad en la producción de leyes en materia de género, a través de la Comisión de Equidad entre las distintas legislaturas (García 2009:108). Se podría inferir entonces, que la permanencia del tema de género y el seguimiento que le han dado algunas parlamentarias, generó un proyecto permanente y estable, a pesar de la no reelección consecutiva de las parlamentarias.

Por lo tanto, como reflexión final se puede desprender que los factores que inciden en que las legisladoras presenten iniciativas con perspectiva de género son; el sistema de elección, el sexo del jefe de partido, la tendencia política de la legisladora y la cámara que presenta la iniciativa. La reelección, tal como se pudo observar anteriormente, favorece la representación sustantiva en la medida en que aumenta el rango donde se ubican las probabilidades de que las legisladoras presenten iniciativas con perspectiva de género,

Conclusión.

Si se realiza un recorrido de cada capítulo, destacando lo más importante de cada uno podemos decir en primera instancia que el capítulo 1 sentó las bases de porqué la representación tanto descriptiva como sustantiva de las mujeres es un tema importante para investigar.

La primera, considera que la presencia de mujeres en los órganos de toma de decisión política es sustancial para que los intereses de las mismas puedan expresarse. El hecho de que las mujeres formen parte de la mitad de la población y representen el 50% del padrón electoral, pero que sin embargo su presencia en los Congresos Latinoamericanos no supere el 18%, viene a reflejar un déficit en la representación política. Las mujeres como grupo debiesen ser representadas en la misma magnitud que los hombres, y en la medida en que aumente su proporción en los Congresos, ellas podrán dirigirse a sus pares hombres como iguales, expresando y manifestando sus demandas en una *sola voz*.

Ahora bien, la representación que se desea analizar en esta investigación es la sustantiva, y en base a esto la pregunta que surge es ¿Por qué la representación sustantiva es importante?. Pese a que la cantidad de mujeres en los órganos legislativos es una condición necesaria pero no suficiente para que las demandas de los movimientos de mujeres y feministas puedan ser tratadas y tener respuesta³⁵, no asegura que estos intereses se manifiesten y sean discutidos en el Congreso. En este sentido, lo importante es ver si las mujeres están sustantivamente representadas, razón por la cual se analizaron los proyectos de ley con perspectiva de género que presentaron las mujeres parlamentarias tanto en Uruguay, Chile y México. En la medida en que estos intereses puedan ser tratados al interior del Congreso, y los proyectos de ley que surjan de éstos se conviertan en ley, se podrá decir que las mujeres se encuentran debidamente representadas en este tipo de instituciones.

³⁵ Otro factores influyen en que este tipo de demandas se manifiesten, como por ejemplo, el contexto histórico que atraviesa determinado país, las bancadas feministas al interior de los congresos, la relación que tengan las legisladoras con los movimientos sociales de mujeres y la tendencia política de las congresistas, entre otros.

¿Porqué tratar la perspectiva de género? Dada esta interrogante, se puede argumentar que se escogió esta perspectiva ya que refleja y visibiliza de mejor manera la condición y la posición de las mujeres; advierte la existencia de situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres, en perjuicio de las mujeres; a su vez, analiza que esta desigualdad es resultado de patrones culturales y prácticas institucionales que retroalimentan la postergación de las mujeres; incluye las relaciones entre hombres y mujeres como una expresión de la desigualdad social; y actúa para alcanzar la justicia y la equidad social.

Por lo tanto, para tener una mayor idea acerca de los proyectos de ley que responden a demandas de los movimientos feministas y de mujeres es que se incorporó esta perspectiva, la cual evidencia la condición y posición de las mujeres, manifestando la desigualdad entre éstas y los hombres.

La reelección por su parte, se escogió como un factor a observar, ya que es una situación que no se ha estudiado en términos reales para saber cómo ésta influye en la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso. Sólo hay literatura acerca de si que la reelección podría incentivar o no a que las mujeres tuviesen un mejor desempeño y desenvolvimiento en el Congreso, pero no hay un trabajo empírico estadístico acerca de esto.

Respecto al capítulo 2, se postula que el enfoque de género desde las políticas públicas resulta ser un eje central que debiese cruzar todo proyecto o política que se manifieste u origine en base al Estado. Tal como se pudo evidenciar, este enfoque de género resulta ser gradual y responde a distintos tipos de demandas de las mujeres.

No todas las demandas de las mujeres son iguales. Unas velan por la igualdad de trato entre hombres y mujeres, otras por la igualdad de oportunidades y otras aún más ambiciosas, buscan que la perspectiva de género sea transversal, es decir, que se incorpore a toda política pública, involucrando a todo el aparato público.

De igual forma, y tal como se observó en el apartado de resultados, los 3 países focalizan las demandas, es decir, unos temas son más recurrentes que se presenten por parte de las legisladoras en un país que en otro, lo cual también sitúa las distintas etapas en las que se encuentran las políticas públicas en torno a género en los 3 países.

A su vez, las iniciativas con perspectiva de género se clasificaron de acuerdo a distintas temáticas que fueron extraídas del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género (CEAMEG). La elección de estos temas utilizados por CEAMEG se debió a que los mismos están basados en convenios internacionales

estandarizables, y obedecen a instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los distintos países, jurídicamente vinculantes, así como la referencia a las principales Declaraciones y Conferencias internacionales.

En relación al capítulo 3, se pudo visualizar que el contexto de cada país es un factor que de cierta forma incide, o más bien marca la pauta en relación a cómo se desenvolverán las legisladoras en el Poder Legislativo y cómo se sitúa la representación de las mujeres tanto en el Congreso, como en el Poder Judicial y en los partidos políticos.

De igual forma, se observó cómo una agenda de género se incorpora en los congresos de los tres países en base al trabajo cooperativo entre parlamentarias y movimientos de la sociedad civil, de mujeres y feministas. Sin embargo, el gran problema que aún presentan los países para que las ideas expresadas en esta agenda de género se puedan convertir en ley es el Poder Judicial. Éste resulta ser una traba para la incorporación de la perspectiva de género, ya que el personal involucrado con la administración de justicia aún mantiene ideas estereotipadas y prejuicios acerca de las demandas propias de los movimientos de las mujeres y feministas. Esta perspectiva se podrá ir incorporando en la medida en que el Poder Judicial favorezca resoluciones jurídicas dirigidas a la igualdad entre mujeres y hombres tomando en cuenta la marginalidad histórica y la deuda pendiente con las primeras.

En base al capítulo 4 de resultados, ya se pudo visualizar una serie de datos que llevan a pensar y analizar una serie de hechos que no son menores de discutir.

En primer lugar, se observó que las iniciativas de ley con perspectiva de género ocupan una pequeña proporción en relación al total de iniciativas que fueron presentadas por las mujeres congresistas en los 3 países. Las posibles explicaciones de lo anterior pueden obedecer a una serie de factores. En óptica personal, se piensa que lo que puede estar incidiendo obedece a; 1) la agenda legislativa, en donde la perspectiva de género si bien ha tenido más fuerza éstos últimos 5 años, es aún reciente en estos países -desde los 90' en adelante- por lo cual aún se encuentra en una etapa de desarrollo respecto a los temas que ésta va incorporando. Hay una serie de temas que en los congresos de los países analizados aún no han tenido plena cabida, como por ejemplo el derecho al aborto en el caso de Uruguay y Chile, 2) el riesgo en el que incurren partidos políticos de derecha al asumir y trabajar estos temas de género, los cuales históricamente han sido promovidos por partidos políticos de izquierda. Este hecho provoca que los partidos de derecha se encuentren más renuentes a participar en

este tipo de iniciativas, 3) también se puede observar que al haber un bajo número de iniciativas con perspectiva de género, las mujeres que están en el Congreso no necesariamente tienen consciencia de género, o si la tienen, puede que la identidad partidista y las reglas dentro del congreso sean tan rígidas, que muchas veces las legisladoras no pueden encarar este tipo de temas con el debido potencial que merecen, tal como sucede en el caso de Chile.

A su vez, se puede dar la situación de que las iniciativas que presentan sigan la línea de su partido y no representen las demandas de los movimientos de mujeres. De igual forma, el hecho de que las iniciativas con perspectiva de género presentadas por legisladoras representen un porcentaje mínimo respecto al total en los tres países, trae ciertas implicancias para la teoría de la representación en general, surgiendo las interrogantes acerca de si las mujeres están representando debidamente a su grupo en el Congreso. ¿Será que quizás los hombres estén representando mejor a las mujeres que sus pares?. Éstas son preguntas que quedan abiertas y son futuros campos de exploración posibles dentro de la literatura.

Los hallazgos más importantes de la investigación y que más llamaron la atención son;

1) Las iniciativas presentadas por las legisladoras en los tres países corresponden en su mayoría a iniciativas con perspectiva claramente de género. México es el país que más iniciativas tiene con contenido claramente de género y Uruguay es el país que tiene más iniciativas de contenido vagamente de género. Aquí se ve que el enfoque o perspectiva con que las legisladoras presentan las iniciativas de género no es el mismo en estos países. Al momento de construir la base de datos, se observó que las iniciativas de Uruguay eran un tanto complejas, resultando un tanto difícil el análisis para decidir si efectivamente eran de género o no. De igual forma, al presentar las legisladoras una mayor cantidad de iniciativas vagamente de género, se observa que éstas incorporan ambiguamente a las mujeres o al género en su contenido, haciéndolo desde una perspectiva asistencial que no se propone el logro de igualdad de trato ni una acción afirmativa ni transversal para solucionar una desigualdad.

Sin embargo, en México, la forma en cómo las parlamentarias presentan estas iniciativas, deja en evidencia que desean tratar claramente una situación de desigualdad entre hombres y mujeres. Básicamente la mayoría de las iniciativas presentadas por las legisladoras Mexicanas responden a eliminar el tema de la violencia y la discriminación hacia las mujeres.

2) De igual forma, se pudo observar que las legisladoras de los tres países centran principalmente sus iniciativas en mejorar las oportunidades entre hombres y mujeres de forma igualitaria. Éste tipo de iniciativas tiende a solucionar o disminuir una situación de desventaja de las mujeres frente a los hombres, de tal forma que ambos tengan las mismas oportunidades de acceder a determinados bienes, cargos políticos, espacios sociales, etc. El segundo enfoque más abordado es la igualdad de trato entre hombres y mujeres, visualizándose también que una cantidad de alrededor del 17% de las iniciativas presentadas con perspectiva de género tanto en Chile como en Uruguay, presentan un contenido de género *indirecto*, el cual no responde a una demanda histórica de los grupos feministas y de mujeres pero sí las beneficia, ejemplo de esto son las iniciativas sobre pensiones alimenticias para los hijos.

También se puede observar una diferencia sustantiva respecto a los temas de las iniciativas presentadas por las legisladoras, esto supone que hay diferencias en las agendas legislativas y que esta perspectiva de género se encuentra en diferentes etapas en los 3 países. Si bien, en Uruguay como en México las iniciativas presentadas por las legisladoras tratan principalmente los temas de derecho a una vida libre de violencia y el derecho a la igualdad y a la no discriminación; en Chile, las legisladoras tienden a centrarse en iniciativas que protejan a la familia, ejemplo de estas iniciativas son pensiones para los hijos, temas de divorcio, de adopción y también se pudo visualizar iniciativas que colocaban trabas para el divorcio, ya formando parte de las iniciativas de sesgo de género. Este hecho no suele ser tan extraño. En Chile, la mayoría de las mujeres que componen el Congreso son de derecha, y algunas de ellas ya tienen varios periodos legislativos en el Congreso. De igual forma, quizás no sólo la tendencia política de las legisladoras influya en lo anterior. Chile aparece como un país conservador en relación a sus vecinos como lo son Argentina, Brasil y en cierta medida Uruguay. Las cúpulas partidistas también suelen serlo, razón por la cual, se pudo observar que al leer las iniciativas los temas de divorcio y separación de padres se discuten o se aprueban siempre que estén sujetos a medidas de protección de los hijos o a la familia.

En base a los modelos estadísticos construidos para la investigación, se pudo observar que la reelección si bien no incide directamente en que las legisladoras presenten más iniciativas con perspectiva de género, - la cuál sólo tiende a ampliar el rango donde se ubican estas probabilidades, de tal forma que éste incluiría valores mayores que uno sin reelección, teniendo una probabilidad de presentar iniciativas con

perspectiva de género de lo más un 20% -, su efecto será más visible cuando se aplica dentro de un sistema de elección proporcional. También se pudo visualizar que cuando el jefe o presidente de partido es mujer, aumentan igualmente las probabilidades de que se presenten iniciativas con perspectiva de género en los dos países que tuvieron una mujer como presidenta al interior de un partido- Chile y Uruguay-.

También influye la tendencia política de la legisladora- si es de izquierda aumentan las probabilidades de presentar iniciativas con perspectiva de género -, y si la cámara que presenta la iniciativa es la baja, igualmente se incrementa también ésta probabilidad.

Por último, hay que destacar el hecho de que un sistema proporcional siempre favorece más que un mayoritario- haya o no reelección - a que las legisladoras puedan presentar iniciativas con perspectiva de género.

En resumen, el aporte que este trabajo hizo a la literatura fue que se pudo comprobar en primer lugar que si bien la reelección no es en sí el factor que favorece que las mujeres presenten más iniciativas de género, ésta suele resultar más efectiva en un sistema de elección proporcional que mayoritario.

Respecto a las implicancias que los resultados de esta investigación tienen para la teoría de la representación es que, en la medida en que la representación sustantiva al proponer que las acciones del representante busquen defender y avanzar hacia los intereses y posiciones de las o los representados (Pitkin 1985:233); avanzando hacia las necesidades de los grupos en los que se refleja y sustenta el poder del representante, al parecer no se está cumpliendo del todo. Las mujeres como tal, no están legislando en gran medida a favor de los intereses de los movimientos y grupos feministas, las legisladoras sólo presentaron un 6.7% de iniciativas de género respecto al total que fueron presentadas por las mismas, razón por la cual, esta investigación demuestra que la representación sustantiva no siempre es incorporada por parte de los representantes.

Por su parte, la implicancia que tuvo este trabajo para la teoría de la reelección, demuestra que no necesariamente los mecanismos de reelección provocan una mayor responsabilidad y grados de compromiso de los representantes hacia los electores, para legislar a favor de sus intereses. Aquí se pudo observar que en el país sin reelección consecutiva fue donde más se presentaron iniciativas de ley a favor de los intereses de las mujeres por parte de las legisladoras, y en los países con reelección se presentó una cantidad bastante menor de este tipo de proyectos de ley. Lo anterior, indica que lo que está incidiendo en el proceso de incrementar la legislación con perspectiva de género es

el sistema electoral proporcional, el cual resulta ser el factor que más influye en este proceso de incorporar la perspectiva de género en las iniciativas de ley. Este hecho pudiese estar ocurriendo en base a lo que ya se dijo anteriormente; las mujeres electas bajo un sistema mayoritario tienen que representar a todos en su cantón electoral, mientras que una mujer electa bajo un sistema de representación proporcional de escaño múltiple tiene mayor rango de acción y mayor capacidad de enfocarse en temas específicos durante su periodo (Tremblay 2003:224). En este sentido, las legisladoras pueden que tiendan a enfocarse más en las mujeres como electorado en sistemas de distritos de escaño múltiple o proporcional.

De esta forma, se pudo observar que un sistema proporcional no sólo favorece la representación descriptiva de las mujeres, tal como ya lo ha demostrado la literatura, sino que también hace un aporte real a la representación sustantiva de las mismas.

Este trabajo fue un primer acercamiento acerca de cómo legislan las mujeres en un diseño institucional de reelección legislativa. De igual forma, dio pie para visualizar distintos campos de investigación que quedan abiertos y que debiesen ser estudiados en un futuro posterior, como por ejemplo, observar cómo cada vez más la perspectiva de género pareciera ser más amplia, ya no basta con decir si tiene o no perspectiva de género, sino que se requiere analizar este contenido y ver cómo hay ciertos ejes que aún no se han podido observar del todo en la literatura, como por ejemplo, los principios contradictorios que tienen algunas iniciativas al momento de tratar la situación y condición de las mujeres, así como también el enfoque indirecto, donde si bien las demandas no provienen de los movimientos de mujeres, sí hay leyes que las benefician de forma indirecta, como por ejemplo, las pensiones alimenticias para los hijos. A su vez, se hace necesario notar cómo los enfoques de género pueden responder y enfrentar las nuevas demandas de los grupos de mujeres y feministas. Al no observarse casi iniciativas que traten situaciones específicas acerca de las condiciones sociales y civiles de ciertos grupos o movimientos como por ejemplo los de lesbianas, de transgéneros, y transexuales, se pone en duda en qué medida estos intereses están representados, a su vez se cuestiona la capacidad y disposición que tiene las congresistas para legislar a favor de estos grupos y sus demandas.

Y finalmente - tal como se enunció anteriormente- del trabajo se desprende que sería útil visualizar o investigar a fondo por qué las legisladoras no están representando del todo a las mujeres como grupo, observar por qué estas presentan una cantidad tan pequeña de iniciativas con perspectiva de género respecto del total. Esta situación trae

consigo serias consecuencias para la teoría de la representación política sustantiva, en la cual los representantes debiesen promover los intereses de su grupo en la legislación.

Este tipo de representación mejora cuando una mayor cantidad de temas importantes para las mujeres se incorporan a la agenda del parlamento y luego a la legislación.

Bibliografía

- Aguiló, Josep. 2000. “Técnica legislativa y documentación automática de la legislación”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coord.). *Elementos de Técnica Legislativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: UNAM.
- Alvear, Soledad. 2007. Ponencia presentada en la XVIII Cátedra de las Américas: “La participación política de la mujer en las Américas”- Organización de los Estados Americanos, 23 de Enero de 2007 - Washington, DC.
- Bareiro, Line y Soto, Clyde. 2000. Cuotas de género. Diccionario electoral, San José. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL)/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Bareiro, L. et al. 2004. “Sistemas electorales y representación femenina en América Latina”. *Serie Mujer y Desarrollo*, N° 54 (LC/L.2077-P/E). Santiago de Chile: CEPAL.
- Bifani, Patricia. 1995. “Una larga marcha”. Boletín Wide n° 5. Fondo Editorial IEPALA.
- Bunker, Kenneth y Navia, Patricio. 2007. “**Elecciones municipales y reelección de Alcaldes en Chile: 1992-2004**”. En Serie *En Foco*: Expansiva.
- Camacho, Rosalía. 1996. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa*. Aportes para la discusión. San José de Costa Rica: Centro nacional para el desarrollo de la mujer y la familia.
- Camou, Antonio y Escalante, Fernando. 2004. “Interrogantes, dudas y pretensiones sobre las cuotas”, en *Mujeres al timón en la función pública: Manual de liderazgo social*, Editado por Zárate y Gall. Instituto de liderazgo Simona de Beauvoir. A.C.
- Cantillano, Priscilla y Navia, Patricio. 2004. Representación y tamaño de distritos electorales en Chile, 1988-2004. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 25, N° 2: 91-116.
- Carey, John. 2002. “Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in 1990s”. En Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: University Press.
- _____; Niemi, Richard y Powell, Lynda. 2000. *Term limits in the state legislatures*. The University of Michigan Press.

- Carroll, Susan J. 2001. *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press.
- _____ . 2003. "Are U.S. Women State Legislators Accountable to Women? The Complementary Roles of Feminist Identity and Women's Organizations" en 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 Ríos, Marcela (edit.) *Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia.
- CEAMEG. 2008. "Análisis de políticas y programas federales dirigidos a las mujeres y a promover la equidad de género en el sexenio 2000-2006". Inédito.
- Celiberti, Lilian y Quesada, Solana. 2003 "La construcción de la ciudadanía desde los espacios locales de participación", Montevideo: Mimeo.
- CEPAL. 2007. "El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe". *X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*. (LC/L.2738 (CRM.10/3). Santiago de Chile: CEPAL.
- Dahlerup, Drude. 1988. "From a Small to a large Minority". *Scandinavia Political Studies* 11: 4.
- _____ . 2002. "El uso de las cuotas para incrementar la representación política de las mujeres" en *Mujeres en el Parlamento: más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myriam Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- _____ . 2003. *Estudios comparativos sobre las cuotas de género*. En: *La aplicación de cuota: Experiencia Latinoamericana*. Informe de taller. IDEA. Lima, Perú.
- De Barbieri, Teresita. 2003. *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura Mexicana a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.
- De Barbieri y Oliveira. 1989. *La Presencia de las mujeres en América latina en una década de crisis*. Santo Domingo: Colección Teoría. Centro de Investigaciones para la Acción Femenina (CIPAF).
- *Declaración y Plataforma de Acción*. 1995. Beijing. párrafo 44.
- De Silva, Luz de Lourdes. 1989. "Las Mujeres en la élite política: 1954-1984". En Oliveira, Orlandina (ed.). 1989. *Trabajo, Poder y Sexualidad*. México: El Colegio de México

- Donoso, Alina y Valdés, Teresa. 2007. "Participación política de las mujeres en América Latina". Informe Regional. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo A.C.
- Duarte, Isis. 2001. *Cuota femenina y voto preferencial*. Exposición elaborada para la tertulia convocada para el 23 de mayo del 2001, Santo Domingo.
- Fassler, Clara. 2007. "Desarrollo y participación política de las mujeres" en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Fernández, Anna. 1995. *Participación política de las mujeres en México al final del milenio*: PIEM-COLMEX.
- Fernández, María de los Ángeles. 2006. "Soy cuotasista ¿y qué? Argumentos pro igualdad política de género en un páramo liberal". Colección ideas, año 7. N° 66, Julio, 2006.
- FLACSO. 2006. *Una reforma necesaria: efectos del sistema binominal*. Santiago, Chile: FLACSO, 38 pp.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata
- 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 Ríos, Marcela (edit.) *Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia.
- Fréchette, Guillaume, Maniquet, Francois and Morelli, Massimo. 2008. "Incumbents' Interests and Gender Quotas." *American Journal of Political Science* 52, no. 4: 891-909. *Academic Search Premier*, EBSCOhost.
- García, E. 2001. "Crisis de la representación política: exigencias de la política de la presencia". *Revista de Estudios Políticos* 111: 215-226.
- García Hernández, Magdalena. 2007. (coord) "El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados". Colección *Género y Derecho*, Tomo I, CEAMEG, México DF.
- García, Nancy. 2009. *Legislar para todas: Mujeres en la Cámara de Diputados (1997-2003)*. Colegio de Jalisco: Jalisco.

- Guzmán, Virginia (2003) *Gobernabilidad Democrática y Género, una articulación posible*. Serie Mujer y Desarrollo, N° 48 (LC/L. 1511-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- ——— (2001). *La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis*. Serie Mujer y Desarrollo, N° 32 (LC/L. 1962-P). Santiago de Chile: CEPAL.
- Htun, Mala y Jones, Mark. 2002. “Engendering the right to participate in decisionmaking: Electoral quotas and women’s leadership in Latin America” en *Gender and the politics of rights and democracy in Latin America*, editado por Nikki Craske y Maxine Molyneux. Londres: Palgrave.
- Htun, Mala. 2002. “Mujeres y poder político en Latinoamérica” en *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myrian Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- Incháustegui, Teresa y Yamileth Ugalde. 2004. *Materiales y Herramientas Conceptuales para la transversalidad de género*. Observatorio Ciudadano de Políticas de Niñez, Adolescencia y Familias, A.C. Programa de Co-inversión del Instituto de las Mujeres, D.F.
- Johnson, Nikki. 2000. “¿Democracia a medias?.La representación de la mujer en cargos políticos electivos en el Uruguay, 1984-1994” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, No.12:6.
- ———. 2006. “Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay”. *Revista Política* Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, N°46:56.
- Jones, Mark. 2002. *El sistema de cuotas y la elección de las mujeres en América Latina: El papel fundamental del sistema electoral*.
- Kabeer, N. 1997. ‘Tactics and trade-offs: Revisiting the links between gender and poverty’, *IDS Bulletin*, Vol. 28, No.3. pp. 1-13
- Kathlene, Lyn. 2001. “Words that Matter: Womens’ Voice and Institutional Bias in Public Policy Formation” en Susan Carroll (ed). *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington and Indianapolis, Indiana University Press:147-184.
- León, Magdalena y Holguín, Jimena. 2003. “La cuota sólo no basta: El caso de Colombia”. En: *Nadando contra la corriente: Mujeres y cuotas políticas en los países andinos*, editado por Magdalena León. UNIFEM; UNFPA; IEP; CIDEM;

- FLACSO-Ecuador; Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia: 15-39.
- Llanos, Beatriz y Sale, Kristen (Co-autoras). 2008. *Del Dicho al Hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. IDEA-Internacional: Perú.
 - Lovenduski Joni. 1997. “Representación política: dinámica de género y partidos”. En *Mujeres en política*, Capítulo 6, Iriarte, Edurne y Elizondo, Arantxa (Coord.). Barcelona: Editorial Ariel.
 - Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
 - Martínez, María Antonia. 2004. “La representación política y la calidad de la democracia”. Universidad nacional autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista mexicana de Sociología* (4):661-710. México, D. F.
 - Matland, Richard. 2002. “Estrategias para ampliar la participación femenina en el parlamento” en *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myrian Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
 - Mill, John S. 1965. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*. Madrid: Tecnos.
 - Navarro, V. 2002. *Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país*. Barcelona: Anagrama.
 - Navia, Patricio. 2000. “Incumbency in the Chilean Parliament: Continuities and Change”, Documento presentado para el encuentro de Latin American Studies Association, marzo 16-18.
 - Olviera, Orlandina.1989. *Trabajo, poder y sexualidad*. México: PIEM-COLMEX.
 - Patton, Michael. 1990. *Qualitative Research and Evaluation Methods*. London: SAGE: 230-247.
 - Peña Molina, Blanca Olivia. 2004. “Género y representación política: Los límites de la diferencia”. *La ventana*, N° 19.
 - Percovich, Margarita.2008. Ponencia presentada en Seminario: “Hacer Política desde las Mujeres: Género, Representación parlamentaria y Agenda legislativa”. 10 y 11 de marzo 2008. Montevideo, Uruguay.

- Peschard, Jacqueline. 2002. “El sistema de cuotas en América Latina. Panorama general” en *Mujeres en el Parlamento: Más allá de los números*, editado por Julie Ballington y Myrian Méndez-Montalvo. Estocolmo: International IDEA.
- Phillips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. 1999. “La política de la presencia: la reforma de la representación política” en *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, editado por S. García y S. Lukes. Madrid: Siglo XXI.
- Pitkin, H. 1985. *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Pitkin, H. 1995. *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD. 2004. “El desarrollo de la democracia en América Latina”. En: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Págs. 31-71.
- _____. 2002.
- PNUD. 2000. *Women’s Political Participation and Good Governance: 21st Century Challenges*.
- Rial, Juan (1989) ‘La organización partidaria tras los realineamientos de 1989’. En *Los Partidos Políticos de Cara al 90*, Montevideo: FCU / FESUR.
- Ríos Tobar, Marcela y Villar, Andrés. 2006. *Cuotas de género. Democracia y representación*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) e IDEA. Santiago, Chile.
- Ríos, Marcela (edit.). 2008. *Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia.
- Rodríguez, Florisabel y Castro, Silvia. 1999. *Partidos y Asamblea: Representación en crisis*. Serie de cuadernos de trabajo N° 2.
- Rodríguez, María Dolores. 2008. “La Incorporación de Políticas de igualdad de género en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial”. CEAMEG: México.
- Ross, Karen. 2002. “Wome`s Place in ‘Male’ Space: Gender and Effect in Parliamentary Context”. *Parliamentary Affairs* 55:189-201.
- Saa, María Antonieta. 2008. Ponencia presentada en Seminario: “Hacer Política desde las Mujeres: Género, Representación parlamentaria y Agenda legislativa”. 10 y 11 de marzo 2008. Montevideo, Uruguay.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Elementos de la teoría política*. Madrid: Alianza.

- Schwindt-Bayer, Leslie A. 2005. "The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislative Office." *Electoral Studies* 24(2):227-44.
- Siavelis, Peter. 2002. "The Hidden Logic of Candidate Selection for Chilean Parliamentary Elections". *Comparative Politics* 34, 4:419-438.
- _____. 2005. "La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas". *Asuntos Públicos*, N° 98.
- Suprema Corte de Justicia de la Federación (2006). "La equidad de género en el poder judicial de la federación." *Serie el poder judicial contemporáneo* num. 3. Dirección General de Coordinación y Compilación. México.
- Thomas, Sue y Susan Welch. 2001. "The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength" en *The Impact of Women in Public Office*. Susan Carroll, editor. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press: 166-181.
- Tremblay, Manon and Rejean Pelletier. 2003. "Women`s Representational Roles in Australiaand Canada. The Impact of Political Context" en 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 Ríos, Marcela (edit.) *Mujer y Política. El Impacto de las Cuotas de Género en América Latina*. Santiago, Chile: Catalonia.
- Tuñón, Esperanza. 1999. *Mujeres en escena: de la tramoya al protagonismo 1982-1994*. México: PUEG-UNAM.
- Vallés, Joseph M. 2000. *Ciencia Política: Una introducción*. Barcelona: Ariel Cap. 20 y 25.
- Virginia Vargas; 2000. "Liderazgo de la mujer, Grupo C. El Ejercicio del Poder". Seminario del BID/PROLID Cancún, México, agosto de 2000.
- Young, Iris. 2000. *Inclusion and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Zampetti, Pier Luigi. 1970. *Democracia y poder de los partidos*. Madrid: Iberoamericanas.
- Zaremberg, Gisela.2008. "¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva". En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos políticos electorales de las mujeres en México*. 2009. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, DF.

Bases de datos y fuentes complementarias de Internet:

- Unión Interparlamentaria: www.ipu.org.
- Base de datos Internacional IDEA: www.quotaproject.org
- Información electoral: www.electoral.cl
- Base de datos de la Gaceta de la Cámara de Diputados:
www.camaradediputados.gob.mx
- Base de datos de la Gaceta de la Cámara de Senadores:
www.camaradesenadores.gob.mx
- Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género:
http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/05_centro_de_estudios_para_el_adelanto_de_las_mujeres_y_la_equidad_de_genero

Anexos

1) Sufragio femenino en América Latina

Países	Derecho masculino al voto en elecciones nacionales	Derecho femenino al voto en igualdad al masculino
Uruguay	1830	1917 (por primera vez el 3 de julio de 1927, en el Plebiscito de Cerro Chato)
Ecuador	1861	1929
Cuba	1902	1934
El Salvador	¿?	1939
República Dominicana	¿?	1942
Jamaica	¿?	1944
Guatemala		1945-1950
Panamá	¿?	1945
Trinidad y Tobago	¿?	1946
Argentina	1912	1947
Venezuela	1946	1947
Bélgica	1919	1948 (desde 1920 en elecciones comunales)
Chile	1935	1949 (desde 1935 en elecciones municipales)
Costa Rica	1913 voto directo, 1925 voto directo secreto	1949
Haití	¿?	1950
Bolivia	¿?	1952
Guyana	¿?	1953
México	1909	17 de octubre de 1953 (desde 1947 en elecciones municipales)
Honduras	¿?	1955

Nicaragua	¿?	1955
Perú	¿?	1955
Colombia		1957 (desde 1853, en la provincia de Vélez, Santander. Perdido el derecho al voto en 1857 al formarse el Estado de Santander, Recuperado el 25 de agosto de 1954. Puesto en práctica desde 1957).
Paraguay	¿?	1961
Brasil	1889	1933
Belice	¿?	1964

Fuente: Wikipedia en español: http://es.wikipedia.org/wiki/Sufragio_femenino

2) Las variables a considerar en el estudio fueron:

- Fecha de presentación de la iniciativa:

Se tomaron en cuenta todas las iniciativas presentadas por las legisladoras en los 3 congresos entre 1997 al 2009.

- N° boletín:

Corresponde al número de registro de la iniciativa.

- Nombre de la diputada o senadora:

Se colocará el nombre completo de la diputada que presentó la iniciativa

- País:

País en el cuál se presentó la iniciativa

- Título:

Título o nombre de la iniciativa.

- Tema:

Se clasificaron las iniciativas de acuerdo a las siguientes temáticas establecidas por CEAMEG:

- 1 Derechos a la educación
- 2 Derecho a la igualdad y a la no discriminación
- 3 Derecho a la salud
- 4 Derecho a la seguridad social
- 5 Derecho a un nivel de vida adecuado
- 6 Derecho a una vida libre de violencia

- 7 Derechos humanos laborales
- 8 Derechos sexuales y reproductivos
- 9 Institucionalización de la perspectiva de género
- 10 Justicia y seguridad pública
- 11 Participación política
- 12 Protección familiar
- 13 Promoción de la equidad de género
- 14 Sociedad conyugal

- Grado de contenido de género del proyecto de ley:

Nivel de contenido de género de las iniciativas, se clasificaron en:

- 0.- No presenta género
- 1.- Sesgo de género
- 2.- Vagamente de género
- 3.- Claramente de género

- Iniciativa con contenido claramente de género y vagamente de género:

Se clasificaron las iniciativas con contenido claramente de género de acuerdo a ciertos enfoques:

- 1.- Si es transversal al género
- 2.- Si es sobre igualdad de oportunidades
- 3.- Si es sobre igualdad de trato

Las iniciativas con contenido vagamente de género se clasificaron de acuerdo a:

- 4.- Si la iniciativa tiene un contenido de efecto indirecto
- 5.- Si la iniciativa tiene un contenido de efecto simbólico
- 6.- Si la iniciativa presenta un contenido de principio contradictorio

- Perspectiva de género

Mediante esta variable se observó si la iniciativa presenta o no en su contenido una perspectiva de género:

- 1.- No
- 2.- Si

- Sexo

Sexo del Jefe de partido de la legisladora.

- 0.- Hombre
- 1.- Mujer

-Sistema de elección

Sistema electoral por el cual fue electa cada legisladora:

- 1.- Diputadas uruguayas
- 0.- Diputadas chilenas
- Diputadas mexicanas
- 1.- Representación proporcional
- 0.- Representación por mayoría relativa

- Tendencia ideológica

Será medida a través del bloque político al cual pertenece la congresista. Para esto se llevará el registro del partido y/o bloque político con el que la congresista haya presentado su candidatura a la elección en que fue electa. La clasificación es la siguiente:

- 1.- Derecha
- 2.-Centro
- 3.- Izquierda
- 4.- Independiente

- Cuantos meses falta para la próxima elección

Variable nominal, que corresponde a la cantidad de meses que faltan para siguiente elección.

- Cámara

Corresponde a la cámara desde la cual la legisladora presenta la iniciativa.

- 1.- Baja
- 2.- Alta

Las fuentes de información a las cuales se recurrió para construir las bases de datos corresponden a las cámaras de diputados de los 3 países en cuestión³⁶, también se recurrió en el caso de México a la revista legislativa Gaceta parlamentaria, página en la cual salen publicadas todas las iniciativas de ley propuestas por los/las congresistas.

Se observó una por una cada iniciativa presentada por las diputadas y de acuerdo a esto, se fueron clasificando en base a los criterios expuestos anteriormente.

³⁶ Para México: www.diputados.gob.mx
Para Uruguay: www.parlamento.gub.uy
Para Chile: www.camara.cl