# Representación simbólica de las mujeres en América Latina

**Karolina Gilas**
**Coordinadora**

Universidad Nacional
Autónoma de México

# Representación simbólica de las mujeres en América Latina

Karolina Gilas
Coordinadora

Universidad Nacional Autónoma de México

México, 2023

## Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique Luis Graue Wiechers
*Rector*

Leonardo Lomelí Vanegas
*Secretario General*

Luis Agustín Álvarez Icaza Longoria
*Secretario Administrativo*

Hugo Alejandro Concha Cantú
*Abogado General*

Socorro Venegas Pérez
*Directora General de Publicaciones y Fomento Editorial*

## Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Carola García Calderón
*Directora*

Patricia Martínez Torreblanca
*Secretaria General*

Jesús Baca Martínez
*Secretario Administrativo*

Elvira Teresa Blanco Moreno
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Esta investigación, arbitrada a "doble ciego" por especialistas en la materia, se privilegia con el aval de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Este libro fue financiado con recursos de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante el proyecto "Representación simbólica de las mujeres en América Latina" del que es responsable académica Karolina Gilas como parte del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) IA301821.

*Representación simbólica de las mujeres en América Latina*
Karolina Gilas
Coordinadora

Primera edición: 10 de enero de 2024

Reservados todos los derechos conforme a la ley.
D.R. © 2024 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, CDMX, México.
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria,
alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, CDMX, México.

Oficina del Abogado General
Dirección General de Asuntos Jurídicos
ISBN: 978-607-30-8650-9

Corrección de original y cuidado de la edición: iGIRA
Diseño de interiores y portada: iGIRA

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta, del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

Las opiniones y los contenidos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva del/los autor/es.

# Índice

Agradecimientos ..... 7

Introducción ..... 8
Karolina Gilas

**Parte I Conceptualizando la representación simbólica de las mujeres ..... 17**

Capítulo 1. Representación simbólica de género:
¿qué es y cómo medirla? ..... 18
Karolina Gilas

**Parte II Representación simbólica de las mujeres
en contextos de alta representación descriptiva ..... 35**

Capítulo 2. Representación simbólica de las mujeres
en el Poder Legislativo de Bolivia ..... 36
Katia Uriona Gamarra

Capítulo 3. Escaños sin poder: la representación simbólica
de las mujeres en el Congreso Federal de México (2018-2021) ..... 64
Flavia Freidenberg y Karolina Gilas

Capítulo 4. El caso costarricense: más allá de la paridad ..... 88
Eugenia C. Aguirre Raftacco

**Parte III Representación simbólica de las mujeres
en contextos de media representación descriptiva ..... 114**

Capítulo 5. La representación simbólica
de las mujeres en Argentina (2019-2021) ..... 115
Mariana Caminotti

Capítulo 6. Mujeres políticas, representación simbólica
y obstáculos generizados en el Poder Legislativo en Ecuador ..... 129
Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek

Capítulo 7. Representación simbólica de mujeres legisladoras en El Salvador (2018-2021): obstáculos, resistencias y retos ..... 152
Lorena Umaña Reyes

**Parte IV Representación simbólica de las mujeres en contextos de baja representación descriptiva ..... 174**

Capítulo 8. Perú: avances en la representación simbólica en un escenario hostil ..... 175
Cristhian Jaramillo Huaman

Capítulo 9. ¿Representación simbólica sin representación descriptiva? Brasil como campo de observación ..... 195
Débora Thomé y Natália Lucciola

**Parte V Estudios comparados ..... 215**

Capítulo 10. Representación simbólica de las mujeres en América Latina en perspectiva comparada ..... 216
Karolina Gilas y Camilo Saavedra Herrera

Capítulo 11. Representación simbólica de los medios de comunicación sobre mujeres en puestos de poder: aproximaciones a América Latina ..... 233
G. Georgina Sosa Hernández

Capítulo 12. Buenas prácticas para la agenda de trabajo de la cooperación internacional en materia de representación simbólica de las mujeres en América Latina ..... 253
Betilde Muñoz-Pogossian

Conclusiones: las legisladoras frente al poder generizado ..... 272
Luz María Cruz Parcero y Karolina Gilas

Referencias ..... 278

Sobre las y los autores ..... 299

# Agradecimientos

Esta obra es resultado de la investigación realizada en el marco del Proyecto UNAM-DGAPA-PAPIIT IA301821 "Representación simbólica de las mujeres en América Latina", dirigido por Karolina Gilas y afiliado a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México para el periodo 2021-2022. El apoyo institucional, no solo a través del Proyecto de la Dirección General de Asuntos del Personal Aca démico, sino también por medio del Centro de Estudios Políticos y las demás instancias de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue fundamental para el desarrollo de este proyecto.

La realización de este estudio fue posible gracias a la ayuda proporcionada por las y el estudiante de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, que apoyaron generosamente en la integración y revisión de las bases de datos que sostienen esta investigación y apoyaron en la edición de este volumen: Frida Sophia Castro Rodríguez, Victoria Escalona Hernández, Mariana Sofía García Espíndola, Daniel González Salazar, Frida Hernández Romero, Abril Ixchel Mayorga y Karina de Uranga. Muchas gracias por su valioso trabajo, entrega y compromiso.

Finalmente, quiero agradecer a mis colegas del equipo de investigación que con entusiasmo se sumaron al desarrollo de esta investigación: Eugenia Aguirre, Mariana Caminotti, Luz María Cruz Parcero, Flavia Freidenberg, Karen Garzón-Sherdek, Cristhian Jaramillo, Natália Lucciola, Betilde Muñoz-Pogossian, Camilo Saavedra Herrera, Georgina Sosa Hernández, Débora Thomé, Lorena Umaña Reyes y Katia Uriona. Sus profundos conocimientos, sus distintas visiones que aportaron a nuestras largas discusiones sobre la metodología a seguir y la dedicación y cariño no solo hicieron posible este libro, sino que convirtieron el arduo trabajo de investigación en un proceso de aprendizaje y apoyo mutuo. Todas y todos estamos en deuda con las legisladoras de los ocho países estudiados que tan generosamente compartieron con nosotros sus experiencias y opiniones sobre cómo es y qué significa ejercer la representación simbólica en los Congresos de América Latina, y a todas las personas que incansablemente han luchado por la construcción de las democracias paritarias y de la igualdad sustantiva de género.

# Introducción

Karolina Gilas

## 1. La representación simbólica como un problema de investigación

La representación política es uno de los conceptos centrales para la Ciencia Política y, como tal, ha sido ampliamente estudiado a lo largo de los años y desde diversos enfoques analíticos (Schattschneider 1942; Pitkin 1967; Dahl 1971; Cotta 1991; Manin 1998; Manin *et al*. 1999; Mansbridge 2003). Las últimas dos décadas, en particular, han traído una ola de estudios dedicados al análisis de la representación política de las mujeres (Philips 1995; Pateman 1998; Schwindt-Bayer y Mishler 2005; Celis 2008; Celis *et al*. 2008; Paxton 2008; Saward 2010; Schwindt-Bayer 2014; Escobar-Lemmon and Taylor-Robinson 2014; Dovi 2015).

Fueron los procesos de adopción por las democracias contemporáneas de las medidas encaminadas a mejorar el acceso de las mujeres a los cargos públicos –primero las cuotas y más tarde la paridad de género– los que despertaron el interés de la academia por comprender estos procesos, a la par con los impulsos que la propia academia ha generado a favor de la adopción de las medidas afirmativas (Lovenduski 2005; Dahlerup y Freidenvall 2005; Krook 2010; Bareiro y Soto 2015). Esta ola de trabajos se ha enfocado en el análisis de la representación descriptiva –la presencia numérica de las mujeres en los espacios de representación (Pitkin 1967)– y de los factores que permiten su incremento (Matland y Taylor-Robinson 1997; Matland 1998; Jones 2009; Caminotti y Freidenberg 2016; Palma y Chimal 2012; Franceschet *et al*. 2012).

La literatura comparada sostenía que el romper la brecha de 30% de escaños para las mujeres en los órganos legislativos, el alcanzar la masa crítica de mujeres, les permitiría lograr una influencia real en la toma de decisiones públicas e iba a marcar una nueva era en la construcción de la igualdad de género (Kanter 1977; Dahlerup 1988). Sin embargo, la realidad resultó ser más compleja y, al igual que el reconocimiento del sufragio no llevó –por sí solo– a la inclusión de las mujeres en los espacios del poder, su mayor presencia en los órganos representativos tampoco llevó necesariamente

a un avance en cuanto a la igualdad de género. Los números no tienen efectos mágicos y el incremento en la representación política de las mujeres no tiene como un resultado natural y directo la construcción de un mayor poder político (Childs y Krook 2009). Estas observaciones evidenciaron la existencia de tres vacíos en los estudios sobre la representación política de las mujeres: primero, de la ausencia de conocimiento teórico y empírico acerca de las otras dimensiones de la representación postuladas por Pitkin (1967) –formal, simbólica y sustantiva–; segundo, de las relaciones entre las tres dimensiones que parecen impactar unas en otras y reforzarse mutuamente (Lombardo y Meier 2019, 24; Rai 2010, 284); y tercero, de los cambios que ocurren en las instituciones y procesos de representación con la llegada de cada vez mayor número de mujeres (Freidenberg *et al*. 2022).

Estos análisis llevaron a la necesidad de revisar el propio concepto de representación política –originalmente propuesto– y del estudio de los factores que determinan la capacidad de los grupos históricamente excluidos de la participación política para acceder a los espacios de poder y de lograr una real influencia sobre las decisiones públicas. El hacerlo implicó regresar al origen del concepto de representación y al surgimiento de nuevos análisis dedicados a explorar nuevamente el concepto de la representación y sus dimensiones propuestas por Pitkin (1967) (Mansbridge 2003; Celis *et al.* 2008; Dovi 2010; Celis y Mazur 2012; Kurebwa 2015).

La visión tradicional de representación, enfocada en la relación principal-agente, define este concepto como "actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos" (Pitkin 1967, 209) y, a partir de allí, distingue cuatro tipos de representación: formal, simbólica, descriptiva y sustantiva. La representación formal identifica el vínculo entre el principal y el agente a través de los mecanismos institucionales que generan la autorización para que el agente actúe a nombre del principal y de control, mediante los cuales los electores pueden castigar a los representantes que no cumplen con su mandato. La simbólica se basa en la idea de representación entendida como el acto de hacer presente o visible a los representados y evoca también el significado que el agente tiene para el principal. La descriptiva se centra en la idea de semejanza entre los representantes y representados, mientras que la sustantiva señala que los representantes deben actuar en nombre y a favor de los intereses de los representados. Los cuatro tipos de la representación son interdependientes y suelen presentarse de alguna forma mixta, pues la representación es siempre multifacética (Mansbridge 2003).

La mayoría de los estudios sobre la representación política de las mujeres se enfocaron entonces es su dimensión descriptiva –la presencia numérica de las mujeres en los espacios legislativos–, o en la sustantiva –la capacidad de las mujeres de expresar y/o realizar los intereses de las mujeres–. Sobre ambas se ha producido una importante cantidad de trabajos que exploran los mecanismos que permitieron la inserción de las mujeres en los espacios representativos como cuotas

de género (Matland y Taylor-Robinson 1997; Matland 1998; Jones 2009; Caminotti y Freidenberg 2016; Palma y Chimal 2012; Franceschet *et al*. 2012; Došek *et al*. 2017; Freidenberg y Garrido de Sierra 2021) y que buscan comprender cuáles son los obstáculos a que la presencia de las mujeres se convierta en su capacidad de influir en las decisiones colectivas y lograr que estas reflejen las preferencias de las mujeres (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2014; Dahlerup 2014; Beckwith 2014; Gwiazda 2019).

En cambio, la representación simbólica ha sido mayormente ignorada por la academia. Al tratarse de un concepto más abstracto y, por ende, complejo de analizar –además de poco desarrollado incluso por Pitkin (1967)– no ha sido considerada fundamental para la comprensión del fenómeno de representación política de las mujeres. La perspectiva tradicional de la representación simbólica la asociaba con la visión y valoración que de esta tiene la ciudadanía, de una manera similar en la que una bandera representa a un país o una nación y, por tanto, evoca en las personas ciertos sentimientos o emociones, por lo que se centraba en los efectos sobre cómo la ciudadanía percibe y valora a sus representantes, al sistema político y a la democracia (Schwindt-Bayer 2010).

Otro enfoque desde el análisis del discurso propuso una conceptualización de la representación simbólica como la construcción de las mujeres y los hombres como símbolos políticos: como el acto de representar y hacer visible a los representados, aunque sin actuar en su nombre (Lombardo y Meier 2014, 7). Desde esta perspectiva, la propia presencia de las mujeres y los hombres en los espacios públicos tiene un significado que establece las normas sociales relativas a los significados del género, que pueden legitimar –o deslegitimar– su participación en el poder, con lo que tienen impacto significativo sobre el comportamiento individual y también sobre la aceptación de la participación política de las mujeres (Lombardo y Meier 2014). La presencia de las mujeres en los órganos legislativos –especialmente en los espacios de liderazgo– resulta, en sí misma, un símbolo muy poderoso y refleja los patrones generizados de ejercicio de poder y de la representación política (Verge 2022, 121).

La representación simbólica, entonces, impacta en la capacidad de las mujeres de realizar la representación sustantiva, pues mientras las mujeres estén percibidas como intrusas en las esferas de poder, su capacidad de articular demandas y representar efectivamente los intereses de otras mujeres seguirá siendo limitada (Lombardo y Meier 2014). De ahí que resulta fundamental que la academia estudie a la representación simbólica (Verge *et al*. 2020; Verge y Pastor 2018).

Las investigaciones sobre las construcciones sociales de género ofrecen evidencia sólida sobre las maneras en las que el género afecta la igualdad de género, pues la construcción de los roles de género diferenciados para las mujeres y los hombres impacta en la creación y persistencia de las desigualdades (Lombardo y Meier 2014). Los valores,

las prácticas y las instituciones que constituyen el orden y las estructuras sociales generizadas han sido ampliamente estudiadas por la Ciencia Política (Verge *et al*. 2020; Gaines y Lowndes 2016; Biroli 2014; Chappell 2002 y 2006). Estos patrones y estructuras que impactan las posibilidades que tienen las mujeres de acceder a la educación, de desarrollar sus carreras profesionales, de decidir sobre sus cuerpos y de vivir libres de violencias están presentes también en el ejercicio del poder. De ahí que resulta fundamental comprender cómo se construye la representación simbólica de las mujeres, cómo evoluciona a partir del incremento de la presencia de las mujeres en los espacios públicos y cómo impacta en la capacidad de las mujeres de participar y ejercer el poder.

Al reconocer que las legisladoras (y los legisladores) son agentes de representación simbólica –de manera consciente e inconsciente– (Lombardo y Meier 2019) y que la realizan desde distintos entornos institucionales (Verge 2022), queda evidente la importancia de estudiar esta dimensión desde el enfoque del nuevo institucionalismo feminista. Es necesario trasladar el estudio desde la perspectiva discursiva hacia el análisis institucional, para analizar cómo la construcción simbólica de la representación se relaciona con e impacta en las reglas formales e informales que determinan el acceso de las mujeres a los espacios de poder, moldean sus capacidades de ejercerlo y limitan su ejercicio de articulación y representación de intereses. Esto resulta fundamental, pues los congresos son instituciones generizadas (Brown 2014; Dittmar 2021; Hawkesworth 2033; Jones 2017; Wineinger 2021) y la evidencia apunta a que la mera llegada de las mujeres a los Legislativos –y a otros espacios de poder– no resulta suficiente para alterar o desplazar las estructuras dominantes de poder (Heath *et al.* 2005).

## 2. La investigación

América Latina es en la actualidad uno de los continentes con más altos niveles de representación política de las mujeres, aunque esta no es uniforme en toda la región (IPU 2020). El análisis de la evolución de la inclusión de las mujeres en los espacios de representación política evidencia que la adopción y paulatino perfeccionamiento del régimen electoral de género fueron los mecanismos clave para lograr el incremento numérico (Dahlerup y Freidenvall 2005; Piscopo 2015; Gilas 2016; Freidenberg 2020; Freidenberg y Garrido de Sierra 2021; Freidenberg *et al.* 2022).

Sin embargo, hasta el momento pocos trabajos han intentado analizar qué pasa cuando las mujeres logran acceder a los espacios de representación y poder para evidenciar si y cómo cambian las dinámicas representativas a partir de los nuevos equilibrios de género en la representación descriptiva. En esta situación quedan patentes los vacíos existentes en la disciplina, relativos a (1) la conceptualización de la representación simbólica que reconozca, por una lado, la agencia de las personas representantes y,

por el otro, la importancia de las instituciones que establecen contextos en los que esta se ejerce; (2) la construcción de una metodología apta para analizar la representación simbólica desde el enfoque institucional; y, (3) el análisis empírico de cómo es el ejercicio de la representación simbólica en los distintos contextos institucionales.

Este libro pretende contribuir al cierre de estas tres lagunas: la conceptual, la metodológica y la empírica. Cerrar la laguna conceptual implica elaborar una propuesta de conceptualización de la representación simbólica desde el neoinstitucionalismo feminista. La propuesta teórica que se realiza pretende reconocer a la representación simbólica en el contexto de la articulación de las relaciones generizadas de poder (Connell 2002) que ocurren durante el proceso de ejercicio de la representación (Lombardo y Meier 2019, 235). Se comprende la representación simbólica como "la manera en la que se ejerce el poder político, en el sentido metafórico y en el sentido práctico" (Gilas, este volumen).

Esta conceptualización abarca, entonces, dos dimensiones: (1) el acceso a los espacios de poder y (2) las reglas formales e informales de las instituciones generizadas. La primera dimensión hace referencia a la capacidad de las mujeres de ocupar lugares dentro de los espacios de poder y liderazgo al interior de los órganos legislativos. Se trata de los órganos directivos de los congresos, los liderazgos de los grupos parlamentarios y de las comisiones legislativas. Todos estos espacios son clave en el ejercicio de la representación en tanto permiten ejercer el control sobre las agendas y los procesos internos que se dan en los legislativos, y también constituyen los símbolos de poder y legitimidad de los actores políticos, de los grupos que son socialmente aceptados como autorizados para articular las demandas y realizar los intereses.

La segunda dimensión abarca las reglas formales e informales que rigen la operación del Legislativo. Se trata de las estructuras y reglas generizadas que determinan el cómo del ejercicio de la función legislativa: que habilitan la articulación de la perspectiva de género en las decisiones legislativas y en la organización interna del trabajo, que exponen a las mujeres a la violencia política en el ejercicio de sus funciones y que, a través del lenguaje utilizado en las actividades y comunicaciones parlamentarias, constituyen mensajes y símbolos acerca de quiénes ejercen el poder y están legitimados (o legitimadas) para hacerlo.

La inclusión de estas dos dimensiones no solo fortalece el entendimiento de la dimensión de la representación simbólica, sino que permite articular un esquema metodológico para su observación y análisis empírico, cerrando de esta manera la segunda laguna existente en la literatura. El establecimiento de las dimensiones, variables e indicadores claros es fundamental para la realización de un estudio empírico que, con bases sólidas, pretende analizar cómo es la representación simbólica de las mujeres y contribuir a la reducción de la tercera brecha presente en la Ciencia Política.

El análisis empírico de la representación simbólica es especialmente relevante en el contexto latinoamericano, donde las mujeres han logrado avances significativos en el acceso a los espacios de poder y donde, al mismo tiempo, persisten importantes desigualdades en el ejercicio del poder político entre las mujeres y los hombres. En este escenario, resulta clave conocer los contextos de la representación simbólica de las mujeres en los países de la región para evidenciar su evolución, sus dinámicas y sus impactos en la capacidad y oportunidades de articular las demandas que reflejen los intereses de las mujeres. Para ello, se han seleccionado ocho países latinoamericanos que han adoptado en las últimas dos décadas algún tipo de cuota y/o paridad y han alcanzado diferente nivel de representación descriptiva de las mujeres (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú).

Se ha tomado la decisión de estudiar las últimas legislaturas concluidas de los ocho países seleccionados, mismos que se pueden agrupar en tres segmentos en función del nivel de la representación descriptiva de las mujeres (presencia numérica en los escaños) alcanzado en sus cámaras altas o únicas, tal como se evidencia en la Tabla 1. Los casos de alto nivel de representación son aquellos que oscilan cerca de la paridad numérica –es decir, alcanzan la representación superior a 45%–, los casos de nivel medio son aquellos que han superado la barrera de 30% reconocida como la "masa crítica" necesaria para la representación efectiva (Kanter 1977), y los casos de nivel bajo son los que aún no han podido superar el umbral de 30% de la representación de las mujeres.

Los análisis se realizan con base en las extensas bases de datos elaboradas especialmente para este proyecto sobre la integración de los legislativos de los ocho países, de sus órganos directivos, comisiones legislativas, así como sobre las reglas y estructuras generizadas presentes en estos.[1] Asimismo, se han realizado entrevistas semiestructuradas con las legisladoras para obtener la información detallada y sus percepciones acerca de las relaciones de género y el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres en sus países. Se ha entrevistado, en total, a 64 legisladoras de los ocho países.

Finalmente, en el desarrollo de la investigación se pretende comprobar o refutar las hipótesis donde la variable "representación simbólica de las mujeres" puede ser explicada por la fortaleza del régimen electoral de género y por el nivel de representación descriptiva de las mujeres en los Congresos nacionales. Se parte de la idea de que las distintas dimensiones de la representación descritas por Pitkin (1967) se interrelacionan y que la representación formal –el régimen electoral de género– y la descriptiva –mayor presencia de las mujeres en los escaños– fortalecen la representación simbólica –mayor acceso de las mujeres a los espacios de poder y liderazgo al interior de los congresos– y su mayor capacidad de influir en los procesos internos.

[1] Las bases de datos elaboradas están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

**Tabla 1.** Los casos de análisis

| País | Órgano legislativo | Periodo | Representación descriptiva % | Nivel de representación |
|---|---|---|---|---|
| Bolivia | Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia. Cámara de Diputados | 2014-2020 | 53.10 | Alto |
| México | Congreso de la Unión. Cámara de Diputados | 2018-2021 | 48.20 | Alto |
| Costa Rica | Asamblea Legislativa de Costa Rica | 2018-2022 | 45.60 | Alto |
| Argentina | Congreso de la Nación Argentina. Cámara de Diputados | 2019-2021 | 40.90 | Medio |
| Ecuador | Asamblea Nacional de la República del Ecuador | 2017-2021 | 38 | Medio |
| El Salvador | Asamblea Legislativa de El Salvador | 2018-2021 | 31 | Medio |
| Perú | Congreso de la República del Perú | 2016-2020 | 27.70 | Bajo |
| Brasil | Congreso Nacional de Brasil. Cámara de Diputados | 2018-2022 | 15 | Bajo |

Fuente: Elaboración propia.

## 3. La estructura y las aportaciones del libro

La representación política de las mujeres es un problema de investigación relevante para la política comparada. Los estudios de los años recientes abonaron a una mejor comprensión de cómo el régimen electoral de género ha contribuido a la incorporación de las mujeres en los cargos de representación, a una conceptualización más amplia de la violencia política en contra de las mujeres y sus efectos inhibitorios en la participación política de las mujeres, a cómo las instituciones informales persistentes en los órganos legislativos y en los partidos políticos resultan excluyentes hacia la representación e influencia política de las mujeres y de cómo un mayor número de mujeres en los cargos no suponen necesariamente un mayor compromiso con la transformación de la desigualdad de género en las instituciones políticas. En otras palabras, la literatura se ha centrado en el análisis de la representación descriptiva y, bastante menos, en la representación sustantiva de las mujeres.

Este libro pretende cerrar esta brecha a través de las contribuciones teóricas, metodológicas y de estudio de caso y comparados. Para ello, el presente volumen se compone de cinco partes que responden a los objetivos de la investigación. En la primera parte, dedicada a los aspectos conceptuales y metodológicos, Karolina Gilas articula desde el neoinstitucionalismo feminista una propuesta sobre cómo debemos entender y evaluar empíricamente la representación simbólica de las mujeres. En la segunda parte, las investigadoras realizan los estudios de la representación simbólica de las mujeres en los tres países con alta representación descriptiva de las mujeres (por encima de 45%): Katia Uriona analiza a Bolivia, Flavia Freidenberg y Karolina Gilas a México y Eugenia Aguirre a Costa Rica. Los tres estudios evidencian que una mayor representación descriptiva abre las puertas para el acceso de las mujeres a los cargos de liderazgo legislativo –aunque este suele mantenerse generizado (privilegiando el control masculino)– pero que, a pesar de los avances, se mantienen las prácticas sexuadas y violencias que afectan la representación ejercida por las mujeres y cuestionan su pertenencia al ámbito legislativo.

La tercera parte del libro está dedicada a los casos de representación descriptiva media (mayor a 30% pero menor de 45%). Están reunidos aquí los trabajos de Mariana Caminotti sobre Argentina, de Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek sobre Ecuador y de Lorena Umaña Reyes sobre El Salvador. Los casos analizados ponen luz sobre los procesos de relegación de las mujeres a los roles de menor poder o exposición, reforzando el dominio masculino y generando múltiples dinámicas de violencia al interior de los congresos. En la cuarta parte del libro se reúnen los trabajos sobre los países con baja representación descriptiva de las mujeres (menor a 30%): Cristhian Jaramillo analiza a Perú y Débora Thomé y Natália Lucciola estudian a Brasil. Estos dos casos con una representación femenina por debajo de la exigencia de las cuotas enfrentan también el mayor rezago en términos de la representación simbólica.

En la quinta y última parte, dedicada a los estudios comparados, Karolina Gilas y Camilo Saavedra Herrera evalúan los factores que explican una mayor capacidad de las mujeres para ejercer la representación simbólica, señalando que "una mayor representación descriptiva de las mujeres en los congresos está asociada con un mayor acceso de las legisladoras a los órganos directivos, a las presidencias de los congresos y a las comisiones", aunque no es suficiente para modificar las relaciones generizadas al interior de los legislativos.

Georgina Sosa Hernández explora el impacto de los medios de comunicación en la representación simbólica de las mujeres en la región, un aspecto poco estudiado pero fundamental para comprender cómo las dinámicas de la opinión pública y las coberturas mediáticas constriñen a las mujeres y cómo transmiten la imagen del poder y de los poderosos, con frecuencia cuestionando la legitimidad de las mujeres para ejercer los cargos públicos. Betilde Muñoz-Pogossian explora las buenas prácticas identificadas en la región que facilitan a las mujeres legisladoras ejercer la representación simbólica, proponiendo una serie de cambios en las políticas públicas y dinámicas legislativas que permitan desgenerizar a los congresos y, con ello, fortalecer la representación de las mujeres. Finalmente, el volumen cierra con las conclusiones generales elaboradas por Luz María Cruz Parcero y Karolina Gilas.

De esta manera, este libro construye aportes a la política comparada en cuanto a la comprensión multidimensional del fenómeno de la representación política de las mujeres y a las relaciones existentes entre las dimensiones descriptiva y simbólica de la representación, y proporciona elementos para elaborar recomendaciones de políticas públicas que pudieran contribuir a la construcción de la igualdad de género en las democracias latinoamericanas.

# Parte I
# Conceptualizando
# la representación simbólica de las mujeres

# Capítulo 1. Representación simbólica de género: ¿qué es y cómo medirla?

Karolina Gilas

## 1. Introducción

En los últimos años se ha incrementado el número de mujeres en las instituciones democráticas después de haber estado subrepresentadas durante gran parte de la vida republicana de los sistemas políticos. Ese mayor número de mujeres como legisladoras ha incrementado la representación política descriptiva, pero esta transformación numérica no necesariamente ha supuesto mayor poder efectivo de las mujeres cuando ejercen los cargos de elección. La evidencia empírica muestra que más mujeres en los cargos no ha implicado más mujeres con poder real para tomar decisiones, modificar la agenda pública e impulsar políticas de cambio que permitan reducir la desigualdad de género: una mayor representación descriptiva no se ha convertido en una mayor representación simbólica y sustantiva de las mujeres.

La representación política de las mujeres es un problema de investigación relevante para la política comparada. Los estudios de los años recientes abonaron a una mejor comprensión de cómo el régimen electoral de género ha contribuido a la incorporación de las mujeres en los cargos de representación, a una conceptualización más amplia de la violencia política en contra de las mujeres y sus efectos inhibitorios en la participación política de las mujeres, a cómo las instituciones informales persisten en los órganos legislativos y en los partidos políticos resultan excluyentes de la representación e influencia política de las mujeres, y de cómo un mayor número de mujeres en los cargos no supone necesariamente un mayor compromiso con la transformación de la desigualdad de género en las instituciones políticas y en el sistema político en general. En otras palabras, la literatura se ha centrado en el análisis de la representación descriptiva y, bastante menos, en la representación sustantiva y simbólica de las mujeres.

La dimensión simbólica del concepto de representación propuesto por Pitkin (1967) ha recibido poca atención en los estudios de la política comparada en general y en los de América Latina en particular, por lo que existen pocos trabajos dedicados a su conceptualización y análisis de casos. Los pocos estudios de esta dimensión se han

enfocado en su relación con la representación descriptiva (Lombardo y Meier 2014), por lo que las mediciones de la representación simbólica de las mujeres se han concentrado en cómo esta afectaba las valoraciones ciudadanas del sistema político en general: las percepciones de la corrupción, confianza en el gobierno y en el Legislativo o la satisfacción general con la democracia (Esarely y Schwindt-Bayer 2018; Barnes y Beaulieu 2014; Franceschet *et al*. 2012; Schwindt-Bayer 2010; Childs 2008; Lawless 2004).

Las perspectivas adoptadas por la mayoría de los estudios sobre la representación simbólica se concentran en realidad en sus efectos y no en su significado o construcción conceptual y empírica (Lombardo y Meier 2019). Sin embargo, la representación simbólica afecta no solo las maneras en las que la ciudadanía percibe o evalúa la calidad de la representación, sino que determina quiénes son legitimados para articular las demandas y participar en la toma de decisiones y, finalmente, moldea la actuación de las y los representantes, constreñidos por los roles, las expectativas y las reglas generizadas de ejercicio del poder (Lombardo y Meier 2014). La literatura evidencia que los legislativos son órganos altamente generizados, en los que las normas simbólicas de género[2] están reproducidas en su funcionamiento. Las maneras en las que las y los legisladores actúan y participan en los debates y en las negociaciones, así como las capacidades que tienen para expresar sus opiniones e influir en los procesos de toma de decisiones, son afectados por esas estructuras y valoraciones que promueven el ejercicio masculino del poder, realizado normalmente por los hombres (aunque también por algunas mujeres), siguiendo los patrones masculinos.

Las estructuras generizadas de los legislativos tienen un impacto en la capacidad de las mujeres de ejercer la representación de sus intereses, pero también tienen una carga simbólica muy fuerte. Los órganos integrados de manera equilibrada o paritaria en los que las mujeres no acceden a los espacios de control –como pueden ser las presidencias de los congresos, las mesas directivas, las jefaturas de los bloques o grupos parlamentarios o las presidencias de las comisiones– no solo les impiden influir en la agenda y en las decisiones. El hecho de que estén ausentes en esos puestos de poder manda un mensaje poderoso que las coloca como intrusas en la esfera pública. Los espacios al interior de los parlamentos tienen un significado simbólico hacia la ciudadanía, hacia los representantes y hacia las propias mujeres legisladoras, negándoles el derecho a ejercer la voz pública en todas sus dimensiones. El estar ausentes de los cargos con poder evidencia que carecen de poder real, de control y de la influencia.

[2] Las normas simbólicas de género son aquellas reglas o patrones de comportamiento aceptados por la sociedad, construidas a través de los discursos, rutinas y prácticas cotidianas, que construyen las expectativas que las personas tienen acerca de las personas de género femenino y masculino (Lombardo y Meier 2014).

El desafío teórico y metodológico actual lleva a una conceptualización más profunda de la representación simbólica y su relación con la representación descriptiva y con la representación sustantiva. En primer lugar, es indispensable conceptualizar y analizar la representación simbólica como una dimensión propia y no solamente como una consecuencia de la representación descriptiva (Lombardo y Meier 2019, 231). La representación simbólica es algo más que la percepción o el sentirse representado o representada; es también una representación de las relaciones de poder (Connell 2002) que se producen en los procesos de representación (Lombardo y Meier 2019, 235). Vista desde esta perspectiva, ofrece importantes oportunidades para el análisis y una comprensión más profunda de los procesos de representación.

En segundo lugar, es necesario analizar las relaciones entre la representación simbólica y las otras dos dimensiones de este fenómeno: la descriptiva y la sustantiva. Las investigaciones sobre las construcciones sociales de género ofrecen evidencia sobre las maneras en las que el género afecta la igualdad de género, pues la construcción de los roles de género diferenciados para las mujeres y los hombres impacta en la creación y persistencia de las desigualdades (Lombardo y Meier 2014). Si bien los valores, las prácticas y las instituciones que constituyen el orden y las estructuras sociales generizadas han sido ampliamente estudiadas por la Ciencia Política (Verge *et al*. 2020; Gaines y Lowndes 2016; Biroli 2014; Chappell 2002 y 2006), aún quedan desafíos en la operacionalización de los conceptos. Estos patrones y estructuras que impactan las posibilidades que tienen las mujeres de acceder a la educación, de desarrollar sus carreras profesionales, de decidir sobre sus cuerpos y de vivir libres de violencias están presentes también en el ejercicio del poder. De ahí que resulta fundamental comprender cómo se construye la representación simbólica de las mujeres, cómo evoluciona a partir del incremento de la presencia de las mujeres en los espacios públicos y cómo impacta en la capacidad de las mujeres de participar y ejercer el poder.

La principal tarea es avanzar en la conceptualización de la representación simbólica desde el neoinstitucionalismo feminista –y desde el positivismo, en contraste con la mayor parte de la literatura que parte de la epistemología constructivista–, para analizar cómo esta afecta y se relaciona con las reglas formales e informales que actúan en el ámbito político, permitiendo u obstruyendo el ejercicio del poder y la defensa de sus intereses por parte de las mujeres. En términos metodológicos, resulta necesaria una mayor operacionalización del concepto, que logre su utilidad en el estudio de las instituciones representativas y en el comportamiento político, con la intención de poder establecer los marcos y escenarios para el ejercicio efectivo de la representación femenina.

Esta investigación exploratoria pretende articular una propuesta conceptual y metodológica para el análisis de la representación simbólica de las mujeres en perspectiva comparada. Para ello se divide en cinco partes. En la primera, se trazan los orígenes conceptuales

de la dimensión de la representación simbólica propuesta por Pitkin (1967) y retoma de otras investigaciones sobre su impacto en las percepciones y actitudes ciudadanas. En la segunda, se propone un nuevo abordaje conceptual, planteando que los espacios institucionales son espacios simbólicos y que las reglas formales e informales que rigen al interior de los legislativos moldean la representación simbólica de las mujeres. En la tercera parte se presenta una propuesta de operacionalización y medición de la representación simbólica de las mujeres en los legislativos a partir del análisis de su acceso a los espacios de control e influencia, la expresión de las reglas generizadas al interior de los parlamentos y de la existencia de diversas manifestaciones de violencia que enfrentan en el ejercicio de las funciones legislativas. Finalmente, se concluye acerca de los aportes y utilidad de la propuesta, así como de su importancia para avanzar hacia un análisis multidimensional de la representación política de las mujeres.

## 2. Representación simbólica: antecedentes de un concepto

La conceptualización de la representación política como un fenómeno multidimensional fue propuesta por Hanna Pitkin como una manera de conciliar las múltiples paradojas y dificultades que implica el estudio de este fenómeno. Su contribución más importante a la teoría política tiene que ver, precisamente, con el reconocimiento de la existencia de diversas maneras de ejercer la representación, y de que las relaciones entre ellas pueden ser complejas e incluso contradictorias.

Pitkin distingue cuatro dimensiones de la representación: la formal, relativa a las reglas mediante las cuales los representantes eligen a sus representados y ejercen el control sobre estos; la descriptiva, entendida como la similitud entre los representantes y los representados; la sustantiva, que refiere a la capacidad de los representantes de realizar los intereses de la ciudadanía; y la simbólica, relativa a la reacción de los representados ante los representantes (Pitkin 1967).

La definición que Pitkin propone de la representación simbólica es bastante compleja, vaga, ambigua y poco precisa. Pitkin (1967, 96) señala que se trata de las emociones y actitudes que los representados generan ante los representantes. Se trata de un proceso en el cual las creencias, actitudes, suposiciones de la ciudadanía frente a los representantes –los agentes– los convierten en símbolos, ante los cuales las personas reaccionan de manera emocional más que racional (Pitkin 1967, 100-103). Estas reacciones emocionales y el surgimiento del simbolismo al que se refiere Pitkin no responden a una justificación racional, sino que son resultado de la "manipulación de las respuestas afectivas y de la formación de las costumbres" (1967, 101).

La representación simbólica existe mientras las personas creen o acepten que los liderazgos políticos los representen (Pitkin 1967, 102), por lo que puede ser reforzada o

moldeada por la manera de actuar de las personas representantes, especialmente a través de los rituales (Pitkin 1967, 103). En este proceso la persona representante se convierte en "el creador de los símbolos, logrando, a través de su actuación, ser reconocido como líder" (Pitkin 1967, 107). Para la existencia de ese reconocimiento o creencia en el liderazgo no es importante "cómo se logra la satisfacción del electorado, si es a través de lo que el representante hace, o cómo se ve, o porque logra que las personas se identifiquen con él" (Pitkin 1967, 106). Esta visión de la representación simbólica está estrechamente ligada a cómo se construyen los liderazgos, entendiendo a esta como una relación (para que haya un o una líder debe haber seguidores que se vinculan con él/ella).

En su aproximación a la representación simbólica, Pitkin dedica mucho esfuerzo (y espacio) al análisis de la importancia y construcción abstracta de los símbolos. Sin embargo, su visión de los representantes y los representados es profundamente tradicionalista, según la cual unos lideran y los otros siguen, respondiendo emotivamente, pero sin cuestionar de manera racional el proceso de representación ni sus propias reacciones ante los símbolos con los cuales asocian ciertas respuestas afectivas generadas a través de la repetición y costumbre (Dovi 2015). A pesar de la importancia de las emociones o de la sensación de "sentirse representado", resulta cuestionable descartar la idea de que la reacción ciudadana ante los representantes no esté o no puede estar mediada por análisis racionales –como señalaba la propia Pitkin–, incluso de las maneras en las que se percibe la representación simbólica (Dovi 2015; Saward 2010 y 2016; Lombardo y Meier 2019).

Pitkin construye su conceptualización sin tomar en cuenta el género como una variable relevante y definitoria de cómo las personas ejercen y perciben la representación. Los representantes y los representados son, para Pitkin, los ciudadanos universales despojados de su género y demás características que los hacen pensar, sentir, comportarse y relacionarse de maneras distintas. Pitkin considera que la representación se trata y se debe tratar de las ideas, por lo que ignora las diferencias entre los diversos grupos ciudadanos y las características de las personas.

Durante varias décadas, la representación simbólica ha sido poco estudiada. La conceptualización multidimensional de Pitkin ha sido adoptada por los estudios feministas y ha dado pie a una importante construcción tanto teórica como empírica de la representación política de las mujeres. Sin embargo, la mayor parte de los estudios se han enfocado en el análisis de las dimensiones descriptiva y sustantiva. La representación simbólica, más abstracta y compleja de analizar, durante mucho tiempo no ha sido considerada fundamental para la comprensión del fenómeno de representación política de las mujeres.

Como consecuencia del paulatino incremento de la representación descriptiva de las mujeres empezaron a surgir los trabajos dedicados al análisis de la representación

simbólica. Siguiendo la conceptualización de Pitkin, la perspectiva tradicional de la representación simbólica la asocia con la visión y valoración que de esta tiene la ciudadanía, de una manera similar en la que una bandera representa a un país o una nación y, por tanto, evoca en las personas ciertos sentimientos o emociones, por lo que se centraba en los efectos sobre cómo la ciudadanía percibe y valora a sus representantes, al sistema político y a la democracia (Schwindt-Bayer 2010).

Algunos de los trabajos que siguen esta línea evidencian que una mayor representación femenina incrementa la satisfacción de las mujeres con los legislativos y en su participación política (Campbell y Wolbrecht 2006; Atkeson 2003; Koch 1997), aunque no impacta en la satisfacción ciudadana con la democracia (Lawless 2004). Otras investigaciones, en cambio, advierten este tipo de efectos positivos. Por ejemplo, en el contexto español y portugués, Verge, Wiesehomeier y Espírito-Santo (2020) evidencian la existencia de un impacto positivo en las percepciones sobre la democracia. Asimismo, Clayton, O'Brien y Piscopo (2019) demostraron que la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones incrementó la percepción de su legitimidad por parte de la ciudadanía.

Recientemente, algunos estudios empezaron a explorar la dimensión simbólica de la representacion femenina desde el enfoque del neoinstitucionalismo feminista discursivo. Tomando la definición de Pitkin como punto de partida, algunos trabajos, como los de Lombardo y Meier (2014), Rai (2014) y Rai y Spary (2019) ampliaron y reconfiguraron el significado de la representación simbólica.

Desde esta otra perspectiva, la constructivista, Lombardo y Meier (2014) proponen una conceptualización de la representación simbólica como la construcción de las mujeres y los hombres como símbolos políticos: como el acto de representar y hacer visible a los representados, aunque sin actuar en su nombre (Lombardo y Meier 2014, 7). Desde esta visión, la propia presencia de las mujeres y los hombres en los espacios públicos tiene un significado que establece las normas sociales relativas a los significados del género, que pueden legitimar –o deslegitimar– su participación en el poder, con lo que tienen impacto significativo sobre el comportamiento individual y también sobre la aceptación de la participación política de las mujeres (Lombardo y Meier 2014). La representación simbólica, entonces, impacta en la capacidad de las mujeres de realizar la representación sustantiva, pues mientras las mujeres estén percibidas como intrusas en las esferas de poder, su capacidad de articular demandas y representar efectivamente los intereses de otras mujeres seguirá siendo limitada (Lombardo y Meier 2014). Este impacto de los discursos abarca no solo lo que se dice (y cómo se dice) en los parlamentos sino también en los medios, pues la reproducción de estereotipos de género en la cobertura mediática impide que las mujeres ejerzan la representación simbólica de manera efectiva (Verge y Pastor 2018).

El trabajo de Rai (2015) añade al enfoque discursivo una nueva dimensión, retomada a partir de las aportaciones de Judith Butler (1990): la performativa. Se trata del énfasis no en el qué, sino en el cómo las y los representantes realizan su función y expresan los intereses y las demandas. La actuación (*performance*) cotidiana en el ejercicio de la función representativa "refleja, resiste, renueva las relaciones de poder" (Rai 2015, 1181) al interior de los parlamentos. La actuación abarca las formas en las que las y los representantes utilizan sus cuerpos, los espacios y los lugares, así como las palabras, los guiones y los discursos, para ejercer la representación. Rai y Spary (2019, 18-19) sostienen que esta perspectiva, centrada en las formas en las que las mujeres ejercen la función representativa, en cómo las ceremonias y rituales generizados construyen las fronteras en las que se ejerce la representación.

## 3. Entendiendo la representación simbólica a través de las relaciones de poder

Las nuevas conceptualizaciones surgidas a partir de la propuesta ya clásica de Pitkin (1967) de reconfigurar no solo sus alcances, sino también su importancia para comprender los procesos a través de los cuales las mujeres ejercen las funciones representativas y cómo las estructuras generizadas influyen en sus capacidades de hacerlo. En particular, la propuesta de Lombardo y Meier (2014) fue revolucionaria al incorporar la dimensión discursiva al análisis de la representación simbólica. Al evidenciar cómo las dimensiones discursivas presentes en las metáforas y estereotipos que trascienden la labor cotidiana de los parlamentos para abarcar las justificación y construcción de las políticas públicas demostraron que la representación simbólica está moldeada a través de los procesos complejos de interacción entre quienes integran los órganos legislativos. Estas nuevas interpretaciones dieron un paso hacia el análisis que destacan la importancia de las estructuras generizadas para el ejercicio de la representación.

Este trabajo pretende avanzar en esa dirección, proponiendo la conceptualización y el análisis de la representación simbólica desde el análisis institucional, sosteniendo que la distribución del poder al interior de los órganos legislativos y los patrones generizados de actuación y relaciones entre las y los legisladores también tienen una importante carga simbólica.

Los símbolos, como evidencian Lombardo y Meier (2014), operan no solo hacia fuera de las instituciones representativas, sobre la ciudadanía, sino que también ejercen una influencia importante sobre las personas que ejercen la función legislativa. Las reglas generizadas sobre el acceso a los espacios de poder e influencia, sobre quiénes, cómo y cuándo están legitimados para articular las demandas, y sobre las jerarquías de poder al interior de los parlamentos formas las expectativas y delimitan la actuación

de las y los legisladores, mandando un poderoso mensaje –al interior y hacia afuera– sobre quiénes pertenecen, quiénes tienen voz y quiénes ejercen el poder. En estos procesos es donde se forma la representación simbólica de las mujeres.[3]

La literatura apunta a que la participación de las mujeres en la política tiene una importante carga simbólica que refleja la autoridad que tienen en la vida pública y el reconocimiento de la legitimidad con la que cuentan para ejercer el poder y para articular los intereses y las demandas (Lombardo y Meier 2019; Karpowitz y Mendelberg 2014). En este contexto, es fundamental reconocer que la carga simbólica de la representación no se reduce a la mera presencia de las mujeres en los espacios de representación o decisión, sino que tiene que ver con el tipo de posiciones que ocupan o la visibilidad que logran en el ejercicio de sus funciones. Los espacios específicos que existen al interior de los órganos de representación tienen en sí mismos un significado y conllevan diferentes grados de autoridad y visibilidad.

Para comprender aún más cómo funciona la representación simbólica resulta necesario analizar cómo las reglas –formales e informales– reproducen las normas de género simbólicas y, con ello, afectan el funcionamiento de los parlamentos y la capacidad de las mujeres de ejercer la representación de manera efectiva. Las normas de género están reproducidas no solo en los discursos políticos (Lombardo y Meier 2014, 70), sino también en las decisiones, en los comportamientos y en la distribución del poder y otros recursos al interior de los órganos legislativos. Estas normas y comportamientos son, según Bjarnegård, hasta cierto punto naturales en una institución establecida, organizada y dominada por los hombres, que durante siglos han funcionado para conservar y reproducir el dominio masculino sobre en el ejercicio del poder (Bjarnegård 2013, 3). Es de esperarse que, aún hoy, y a pesar de un incremento de la presencia de las mujeres, las estructuras, los procedimientos, las reglas sigan favoreciendo la asignación de los recursos y en el acceso a los espacios del poder (Karam y Lovenduski 2005, 186; Barnes y Cassese 2017, 3).

Las instituciones públicas que se encuentran generizadas –como puede ocurrir con los parlamentos– incluyen y reproducen las normas sobre el comportamiento, roles y capacidades propias de lo masculino y lo femenino dominantes en la sociedad (Mackay y Murtagh 2019). Con ello, mantienen las jerarquías sexuadas de estatus y dominio en el funcionamiento interno, afectando los resultados de las políticas adoptadas y las

[3] "La representación simbólica subraya la sutil dinámica de poder que puede afectar a las otras dimensiones, a saber, la representación descriptiva y la sustantiva. La representación simbólica establece el contexto de símbolos y normas que rodea la posición y la acción de un representante, influyendo en su legitimidad. Dicho contexto articula relaciones de poder que pueden limitar al representante a través de los significados, las normas y las emociones que los símbolos conforman y evocan, sin que estas limitaciones sean directamente palpables" (Lombardo y Meier 2018, 327).

capacidades de las mujeres y los hombres de ejercer la representación. Las jerarquías, ideologías, relaciones y roles de género pueden estar reproducidas por las reglas formales e informales (Acker 1992; Duerst-Lahti y Kelly 1995, Duerst-Lahti 2002). Esas reglas, formales e informales, determinan la distribución de los recursos que tienen a su disposición las y los legisladores (ayudantes, tiempo, control de la agenda, influencia en las negociaciones) (Chapell y Waylen 2103) y, con ello, su capacidad de ejercer la representación simbólica y sustantiva (Bjarnegård 2013).

En la actualidad, es cada vez más frecuente que sean las reglas informales las que mantengan los sesgos de género frente a las normas supuestamente neutras (Waylen 2014). Esto ocurre cuando las reglas formales que regulan el funcionamiento interno de los parlamentos tratan de manera igual a todas las personas que ejercen la función representativa, mientras que las estructuras y las jerarquías generizadas siguen arraigadas en el pensamiento y la actuación de los legisladores varones. En este contexto, donde las reglas informales son divergentes frente a las formalmente establecidas y tienen una fuerza suficiente para competir con ellas, las reglas formales resultan débiles, no logran rutinizarse y derivan en una constante tensión entre ambas (Helmke y Levitsky 2004, 726-728). Las reglas informales terminan por distorsionar, minar y, frecuentemente, triunfar sobre las reglas formales (Mackay y Murtagh 2019), con lo que obstaculizan el ejercicio de la representación por parte de las mujeres.

La literatura apunta a las dificultades en el estudio de las instituciones informales, pues al no estar codificadas, se pueden identificar principalmente a través de la observación del comportamiento de los actores y de las desviaciones que en este se pueden dar frente a las reglas formales (Helmke y Levitsky 2004). En este sentido, en los parlamentos, las interacciones entre las reglas formales e informales reflejan las tensiones, los avances de la igualdad de género y las estructuras patriarcales que pretenden mantener a las intrusas fuera del ejercicio efectivo del poder, reproduciendo las prácticas sociales que generan desigualdades de género (Krook y Mackay 2015). Es ahí donde se limita el acceso de las mujeres a los recursos y espacios de decisión en los legislativos.

Los espacios en los órganos directivos y en las comisiones son recursos necesarios para que las personas –hombres y mujeres– que ocupan los escaños tengan la posibilidad y la capacidad de influir en las decisiones. Pero también son recursos simbólicos que las mujeres (no) tienen a su disposición, con lo que se evidencia la asimetría entre quienes integran los parlamentos, entre quienes participan en el ejercicio del poder y quienes –se espera– se limiten a asistir y a legitimar con su presencia las decisiones tomadas. Las presidencias de las cámaras y las mesas directivas son los órganos que determinan la agenda y moderan las discusiones del pleno, lo que les convierte en los espacios más importantes de control en los parlamentos (Carroll, Cox y Pachon 2006, 155; García Méndez 2019, 82). En algunos contextos, incluso, tienen la capacidad de influir no solo en la agenda,

sino negociar el contenido de las decisiones o bloquear las iniciativas dada la relevancia de estos espacios, tanto para la influencia en los trabajos y decisiones, como en términos de la carga simbólica que refleja la participación real y efectiva de las mujeres en el ejercicio del poder y de la representación.

Similares patrones en la distribución del trabajo legislativo, a partir de los cuales las mujeres están relegadas a presidir o integrar únicamente las comisiones legislativas que son "propias" de su género, que reflejan los estereotipos sobre los roles de género y la asignación a las mujeres de las tareas de cuidado, no solo se les impide ser partícipes de todas las decisiones políticas. También se envía un mensaje cargado de simbolismo sobre cuál es el rol de las mujeres en la política, sobre cómo su presencia en los órganos legislativos no es más que una extensión de las tareas y roles que desarrollan en la vida privada. Las comisiones ordenan el trabajo legislativo y son espacios en los que se toman las decisiones respecto a los contenidos de las iniciativas legislativas. Como se trata de espacios de impacto, con frecuencia las mujeres resultan excluidas de su integración (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor Robinson 2005; Kerevel y Atkeson 2013, 981), no reciben la oportunidad de presidirlas y se les remite a las comisiones que responden a las tareas de cuidado que las mujeres realizan en la vida cotidiana (Franceschet 2011, 65; Kerevel y Atkeson 2013, 981).

Cuando las mujeres están minimizadas, ofendidas, despreciadas y agredidas en la arena legislativa, a través de los discursos, gestos, agresiones y otras conductas que constituyen violencia política en razón de género, de nueva cuenta se evidencia que son intrusas, que no pertenecen y no se les reconoce la legitimidad en el ejercicio del poder y de la representación. Estos patrones son, probablemente, el símbolo más visible de la negación de la agencia y de la legitimidad de las mujeres para ocupar los escaños y articular las demandas en los legislativos.

Otro aspecto que refleja una importante carga simbólica es el uso del lenguaje incluyente en los trabajos cotidianos de los legislativos. El uso de las formas masculinas –aun cuando las mujeres constituyen una importante parte o, incluso, la mayoría de la integración del parlamento– refleja la persistencia de las estructuras y jerarquías generizadas. La literatura evidencia que, más allá del debate sobre el uso correcto de las formas gramaticales, las formas plurales supuestamente neutras invisibilizan a las mujeres y tienden a ser asociadas con la participación o acción masculina y, además, generan en las mujeres la sensación de no pertenecer (Bigler y Leaper 2015; Stout y Dasgupta 2011). Así, al evitar el uso del lenguaje incluyente, se está mandando, nuevamente, un mensaje poderoso sobre la falta de la legitimidad y la no pertenencia de las mujeres en los espacios públicos.

Las estructuras y reglas generizadas se ven reflejadas también en la importancia de la igualdad de género para el trabajo legislativo y en las relaciones laborales existentes entre el funcionariado de los órganos legislativos. Un congreso comprometido

con la realización de la agenda de igualdad, con la causa feminista y con la representación efectiva de las mujeres necesariamente debe procurar la transversalización de la perspectiva de género en todas las decisiones que toma. Asimismo, procuraría que las relaciones laborales fueran transformadas y respaldadas por las políticas internas que garanticen la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los varones.

Como señala Burrell (1996, 151), "las mujeres en los cargos públicos son símbolos para otras mujeres, fomentando su identificación con el sistema y su capacidad de influir sobre el mismo. El sentido subjetivo de estar involucradas y escuchadas, para las mujeres en general, hace que sea relevante la elección de las mujeres a los cargos públicos, porque por tantos años estuvieron excluidas del poder". Las dinámicas internas de los legislativos evidencian que tener un escaño no significa necesariamente tener voz, estar escuchadas, involucradas o tener la capacidad de influir sobre las decisiones (Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson 2014; Dahlerup 2014; Beckwith 2014). Un escaño no es suficiente para tener el poder y la influencia, y muchos escaños tampoco –a menos que sea un lugar con poder e influencia–. Si los representantes se construyen a través de su actuación, entonces el acceso a los espacios donde esta actuación se materializa, impulsa o limita es importante, es parte de esa construcción tanto simbólica como efectiva del poder. Por ello, es necesario convertir estos escaños en acceso a los espacios de decisión, cambiar las dinámicas internas bajo las cuales operan los legislativos y erradicar cualquier forma de violencia política contra las mujeres.

Las limitaciones –formales e informales– al ejercicio del poder por parte de las mujeres se ven reflejados en la representación simbólica, entendida como la persistencia y la reproducción de las jerarquías y relaciones generizadas al interior de los órganos de representación. La representación simbólica es, por lo tanto, el eslabón que une a las otras dos dimensiones de la representación: la descriptiva y la sustantiva. La representación simbólica de las mujeres al interior de los parlamentos es uno de los factores que permiten o impiden que la representación descriptiva –la presencia– se convierta en la sustantiva –la realización de los intereses.

Cabe señalar que las dos perspectivas sobre la representación simbólica –la tradicional, relativa a la reacción ciudadana, y la reciente, que reconoce la agencia de las personas representantes y la importancia de las instituciones que habilitan o constriñen su ejercicio– no deben verse como posiciones contradictorias, sino complementarias. Más que contraponer dos vías interpretativas, se trata de ampliar la comprensión de la representación simbólica reconociendo la importancia de quienes la ejerzan y de cómo, en qué sitios y bajo qué condiciones lo estén haciendo. Esta manera de estudiar la representación simbólica permite avanzar en el entendimiento de las reacciones ciudadanas y en la construcción de las explicaciones de las diversas experiencias de representación que tienen las mujeres en los distintos países, legislativos y culturas.

## 4. ¿Cómo medir la representación simbólica?

La representación simbólica es, entonces, la manera en la que se ejerce el poder político, en el sentido metafórico y en el sentido práctico. Se refiere al discurso político que puede legitimar o deslegitimar a las mujeres como personas que tienen el derecho de acceder a los espacios de poder público y desde estos articular demandas y promover cambios sociales; este discurso se materializa en las reglas generizadas, formales e informales, bajo las cuales operan las instituciones. Al mismo tiempo, abarca la presencia de las mujeres en los espacios de control dentro de los espacios de poder que les permiten tener la autoridad y ejercer influencia real sobre las agendas y las decisiones públicas. Se trata de su presencia en los órganos directivos de las legislaturas y en las comisiones; en las posiciones de liderazgo en los partidos políticos y en las carteras masculinizadas en los gobiernos.

Las reglas formales e informales son las que moldean la representación simbólica de las mujeres en los órganos legislativos. Las reglas formales, codificadas en las leyes y los reglamentos que regulan la operación de los parlamentos tienden a establecer reglas generales que no imponen restricciones a la actuación, los derechos o capacidades de las legisladoras femeninas –al menos no directamente–. Es cuando esas reglas formales conviven con las reglas informales, altamente generizadas y que pretenden mantener el dominio y el poder masculinos, que la práctica parlamentaria refleja los sesgos de género y mina la representación simbólica de las mujeres.

El estudio de las reglas informales presenta ciertas dificultades, especialmente cuando estas resultan divergentes frente a las formales. Los reglamentos de los órganos legislativos o los documentos que regulan la composición y organización de los grupos parlamentarios no incluyen normas que apuntan a una exclusión deliberada de las mujeres. Los varones cuestionados acerca de los sesgos de género al interior de los parlamentos tienden a negarlos, apuntando a los factores como la falta de experiencia o de méritos por parte de las mujeres como las explicaciones del dominio masculino en los espacios de poder y en ciertos temas (Bjarnegård y Kenny 2015; Bjarnegård 2013). Sin embargo, los resultados: desigualdades en el acceso de las mujeres a los órganos directivos y presidencias de las comisiones, los actos de violencia contra las mujeres o los sesgos de género en la operación interna de los parlamentos evidencian la existencia de las reglas informales que obstaculizan su representación simbólica.

### *4.1. Propuesta de un esquema de medición*

La representación simbólica se ve reflejada en las dos dimensiones fundamentales en la operación de los poderes legislativos. Por un lado, se evidencia a través de

las limitaciones existentes a la participación de las mujeres en el desempeño de la función legislativa. Por otro lado, se refleja en las reglas generizadas que rigen en la organización y en el funcionamiento interno de los legislativos.

La primera dimensión atiende entonces a la presencia de las mujeres en los espacios que encarnan el liderazgo, el poder y la influencia sobre los trabajos de los órganos legislativos. En primer lugar, se trata de identificar si las mujeres presiden estos órganos y si tienen la oportunidad de integrarlos de manera equilibrada frente a los varones. En segundo lugar, se trata de que la participación de las mujeres en las comisiones legislativas sea equilibrada, en relación con su número, acceso a las presidencias de estas, y que en la distribución de los temas legislativos no se reproduzcan los estereotipos de género. Para ello, se revisa la integración de las comisiones duras y blandas. Las comisiones duras son las consideradas más prestigiosas e influyentes, "con poder", como aquellas sobre áreas a las que se considera cruciales para la actividad política (las finanzas, los asuntos exteriores, gobierno, política interna, la industria y los recursos presupuestarios) (Kathlene 1995; Marx *et al.* 2007; Hernández Téllez *et al.* 2019). En contraste, las consideradas como blandas (o menos influyentes), están relacionadas con los temas de los ámbitos tanto social como privado que se relacionan con los cuidados y el bienestar (salud, género, educación, niñez y seguridad social, entre otras) (Heath *et al*. 2005; Marx *et al.* 2007; Franceschet 2010).

Las variables, sus indicadores y las maneras de medirlos se explican en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Dimensión de acceso a los espacios de decisión

| Categoría | Indicador | Medición |
|---|---|---|
| Órganos directivos | Presidencia de los órganos directivos | Indica el porcentaje de mujeres que presidieron alguno de los órganos de dirección del congreso respecto del total de personas que presidieron ese cuerpo legislativo. |
| | Integración equilibrada de los órganos directivos | Indica el porcentaje de cargos de dirección ocupados por mujeres respecto del total de cargos en los órganos de dirección en un legislativo determinado. |

| Categoría | Indicador | Medición |
|---|---|---|
| Comisiones | Integración de las comisiones duras | Indica el porcentaje promedio de mujeres que integran las comisiones legislativas ordinarias "duras" (finanzas, gobierno, política interna, la industria, uso de recursos) en un legislativo determinado. |
| | Presidencia de las comisiones duras | Indica el porcentaje promedio de comisiones legislativas ordinarias "duras" (finanzas, gobierno, política interna, la industria, uso de recursos) presididas por mujeres en un legislativo determinado. |
| | Integración de las comisiones blandas | Indica el porcentaje promedio de mujeres que integran las comisiones legislativas ordinarias "blandas" (salud, educación, seguridad social, género o ámbito privado) en un legislativo determinado. |
| | Presidencia de las comisiones blandas | Indica el porcentaje promedio de comisiones legislativas ordinarias "blandas" (salud, educación, seguridad social, género o ámbito privado) presididas por mujeres en un legislativo determinado. |

Fuente: Elaboración propia.

La segunda dimensión, relativa a las reglas generizadas al interior de los parlamentos, es analizada a través de cuatro variables. La primera es la relativa al ejercicio de la violencia política contra las mujeres al interior de los parlamentos, por sus pares masculinos, así como de la existencia y efectividad de los mecanismos de atención a estos hechos. La segunda mide la inclusión de la perspectiva de género en la labor del legislativo a través de la inclusión en la estructura parlamentaria de un órgano encargado de dar seguimiento a las decisiones legislativas relativas a la igualdad de género e impulsar investigaciones para reducir la brecha de género en el Estado. La tercera variable evalúa la persistencia de las estructuras y reglas generizadas de distribución

de trabajo de las y los funcionarios públicos, a través de la inclusión al interior del parlamento de las estructuras encargadas de impulsar el enfoque integral de género en su funcionamiento cotidiano. La cuarta variable mide el uso del lenguaje generizado en la operación cotidiana de los parlamentos, es decir, en los comunicados de prensa y discursos realizados por las y los legisladores. Las variables, sus indicadores y las maneras de medirlos se explican en la Tabla 2.

**Tabla 2.** Dimensión de reglas formales e informales de las instituciones generizadas

| Categoría | Indicador | Medición |
|---|---|---|
| Dinámicas internas | Existencia de un órgano dentro del Poder Legislativo que realice los estudios e investigaciones para identificar obstáculos en la igualdad de género en el Estado. | Indica la existencia o no de un Centro de Estudios de Género en el Poder Legislativo (u órgano similar) que impulse investigaciones para reducir la brecha de género en las decisiones legislativas. |
| | Existencia de una Unidad de Género y No Discriminación dentro del Poder Legislativo estatal u órgano similar que impulse el enfoque integral de género en las relaciones laborales al interior del Congreso. | Indica la existencia o no de una Unidad de Género y No Discriminación dentro del Poder Legislativo (u órgano similar) que impulse el enfoque integral de género en las relaciones laborales. |
| | Uso del lenguaje inclusivo o no binario directo en la operación cotidiana de las instituciones legislativas. | Indica el uso o no del lenguaje inclusivo (uso de "las" y "los" o formas neutrales) en la información, las decisiones y los discursos de los miembros del Poder Legislativo (observado a través de los boletines de prensa y/o en los discursos de las y los legisladoras). |
| | Existencia de violencia política de género contra legisladoras. | Indica la existencia de casos de violencia contra las legisladoras ejercidas por sus pares y denunciados formalmente o por la prensa. |

Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente a las variables señaladas, es fundamental reconocer la existencia de los patrones generizados en los discursos estratégicos que realizan las y los legisladores en el desarrollo de las funciones. La selección de los temas y agendas que deciden representar, las estrategias que adoptan para su visibilización y construcción, los espacios y recursos que tienen a su disposición para su presentación también resultan claves para comprender las dinámicas –formales e informales– al interior de los órganos legislativos. Por ello, y de manera complementaria al análisis cuantitativo propuesto, se considera pertinente explorar, a través de las estrategias cualitativas, los discursos estratégicos adoptados por los actores. Se propone llevar a cabo este análisis a partir de una muestra de los espacios y momentos clave en la labor de los legislativos, para evaluar, por un lado, las oportunidades que tienen las mujeres de tomar la palabra, articular las propuestas y demandas en estos espacios, y, por el otro, el tipo de las agendas e intereses que articulan, las maneras en las que constituyen sus discursos, y cómo responden a estos sus contrapartes masculinas.

Se considera que los momentos a tomar en cuenta para este análisis son las sesiones de instalación o inauguración de los trabajos parlamentarios y los debates que acompañan los debates sobre el presupuesto general, ya que se trata de momentos específicos que, independientemente del lugar, diseño institucional y otros factores, (1) son presentes y relevantes en el trabajo de los parlamentos, y (2) otorgan una oportunidad especial para la articulación de las agendas legislativas (sesiones inaugurales) y permiten identificar, sin mayores sesgos, los intereses y preferencias reales de las y los legisladores (al posicionarse respecto del gasto público). Además, se propone incluir en el análisis las dinámicas legislativas (especialmente los contenidos de los discursos) que hubiesen surgido en torno a las propuestas más relevantes que en un periodo dado han reflejado la agenda feminista (por ejemplo, el debate sobre aborto en Argentina en 2020), como otro caso que ilustra las relaciones generizadas, la capacidad de las mujeres de articular las propuestas y las reacciones de los legisladores masculinos.

De esta manera se pretende fortalecer el estudio al incluir, a través del análisis cualitativo, una perspectiva más amplia sobre las relaciones de género entre las y los legisladores y sobre los aspectos simbólicos de los discursos que realizan quienes integran los órganos de representación.

## 5. Conclusiones

La llegada de cada vez mayor número de mujeres a los espacios legislativos –fortalecida por las medidas afirmativas– tiene un impacto sobre su capacidad de ejercer la representación política en las dimensiones simbólica y sustantiva. También ha dado pie a un cambio en la manera en la que operan los órganos legislativos y sus dinámicas

generizadas de poder. Sin embargo, la Ciencia Política aún entiende poco cuáles son las direcciones de estos cambios y cuáles son los factores que los determinan.

La idea mayormente extendida en la literatura es que la llegada de un mayor número de mujeres no implica, por sí sola, que los cambios que se generan al interior de las Legislaturas favorezcan las capacidades y posibilidades de las mujeres de ejercer representación efectiva. Numerosos trabajos apuntan a que en los espacios de representación perviven las jerarquías generizadas y diversos patrones que limitan u obstaculizan la actuación de las legisladoras. Una importante parte de estos patrones, relaciones y obstáculos impactan en la representación simbólica, deslegitimando a las mujeres como personas que tienen el derecho de acceder a los espacios de poder público y desde estos articular demandas y promover cambios sociales. Esto sucede a través de las reglas generizadas, formales e informales, bajo las cuales operan las instituciones, que niegan a las mujeres el acceso a los cargos de control dentro de los espacios de poder, impidiendoles tener la autoridad y ejercer influencia real sobre las agendas y las decisiones públicas.

Es por ello que es fundamental que la Ciencia Política estudie y comprenda qué pasa con la representación simbólica de las mujeres en distintos contextos de representación descriptiva y, en especial, cómo operan estas reglas y patrones generizados presentes en los órganos representativos. La presente propuesta pretende contribuir a la articulación de las herramientas idóneas para enfrentar esa tarea y profundizar, desde el neoinstitucionalismo feminista, en las relaciones entre las instituciones formales e informales y la representación simbólica de las mujeres.

# Parte II
# Representación simbólica de las mujeres en contextos de alta representación descriptiva

# Capítulo 2. Representación simbólica de las mujeres en el Poder Legislativo de Bolivia

Katia Uriona Gamarra

## 1. Introducción

Este trabajo analiza la representación simbólica de las mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) de Bolivia durante la gestión legislativa 2015-2019, con base en las variables definidas desde la dimensión de la representación simbólica (Gilas, este volumen). Se examinan los espacios y condiciones para el ejercicio del poder y la toma de decisiones de las mujeres al interior de la estructura legislativa, así como la identificación de las principales barreras y desafíos para el alcance de una participación igualitaria en el desempeño de esta instancia legislativa. La incorporación paritaria de las mujeres, mediante elecciones populares, permiten observar en qué medida el contexto institucional y legislativo constriñe los roles, las percepciones y expectativas y el ejercicio del poder en el que las legisladoras buscan ejercer la representación (Freidenberg 2021; Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014).

En la década de 1990, con la recuperación democrática (octubre 1982) y después de muchos años de movilización y demanda desde diferentes organizaciones feministas y de mujeres, ante los elevados índices de subrepresentación de las mujeres en los espacios de representación política, como expresión de los propios límites de la democracia y de un sistema político caracterizado y personificado tradicionalmente por hombres, se reivindica un ejercicio efectivo de la ciudadanía política. "Le tocó al propio movimiento de mujeres, consolidando alianzas y pactos, visibilizar su exclusión de los ámbitos de la decisión política" (Uriona 2019, 16).

En 1997 se aprobó la Ley de Cuotas (Ley 1779), la cual indicaba que las listas a presentarse para las candidaturas senatoriales y de diputación plurinominal debían incorporar a un mínimo de 30% de mujeres. Sin embargo, en la misma no se contó con las previsiones necesarias para sancionar su incumplimiento, ni con una voluntad política real para la eliminación de las barreras para la participación e inclusión de las mujeres en los espacios de representación política, su efectividad fue muy reducida ya que en el periodo de su implementación las mujeres parlamentarias estuvieron por debajo del porcentaje establecido, como se evidenciará en una gráfica posterior.

Sin embargo, un nuevo hito estuvo marcado con la aprobación de la Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (Ley 3364 de 2016), la cual establecía la alternancia en las listas plurinominales y territoriales (artículo 15).[1] En el marco de estas disposiciones legales, las mujeres constituyentes alcanzaron 33.7% de representación, caracterizada a su vez, por la inclusión de mujeres pertenecientes a diferentes pueblos indígena originario campesinos. La presidencia de la Asamblea Constituyente estuvo ocupada por una mujer campesina Silvia Lazarte Flores.

La Nueva Constitución Política del Estado, aprobada en 2009 mediante referéndum popular con 61.4% de respaldo, estableció que "Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres" (artículo 26). La Ley de Régimen Electoral (L.026-2010)[2] incluye entre sus principios la equidad y paridad de género para garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y que estos deben aplicar para el ejercicio de los derechos políticos.

El registro de candidaturas para senadoras y senadores, diputadas y diputados, asambleístas departamentales y regionales, concejalas y concejales municipales, así como otras autoridades electivas, titulares y suplentes, conlleva una serie de lineamientos a seguir –mismos que se encuentran en el artículo 11–[3], entre ellos los principios de paridad y alternancia de género entre hombres y mujeres.[4]

[1] La aprobación de la ley 3364 2016 consiste en que los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas debían inscribir tres candidatos por circunscripción territorial en la cual participen; los dos primeros necesariamente debían conformar un binomio (hombre-mujer/mujer-hombre); cinco candidatos a constituyentes por cada circunscripción departamental en la que participen; de los cinco candidatos mínimamente dos debían ser mujeres, respetando la alternancia (hombre-mujer/mujer-hombre).

[2] "La democracia boliviana se sustenta en la equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, aplicando la paridad y alternancia en las listas de candidatas y candidatos para todos los cargos de gobierno y de representación, en la elección interna de las dirigencias y candidaturas de las organizaciones políticas, y en las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (artículo 2, inciso h).

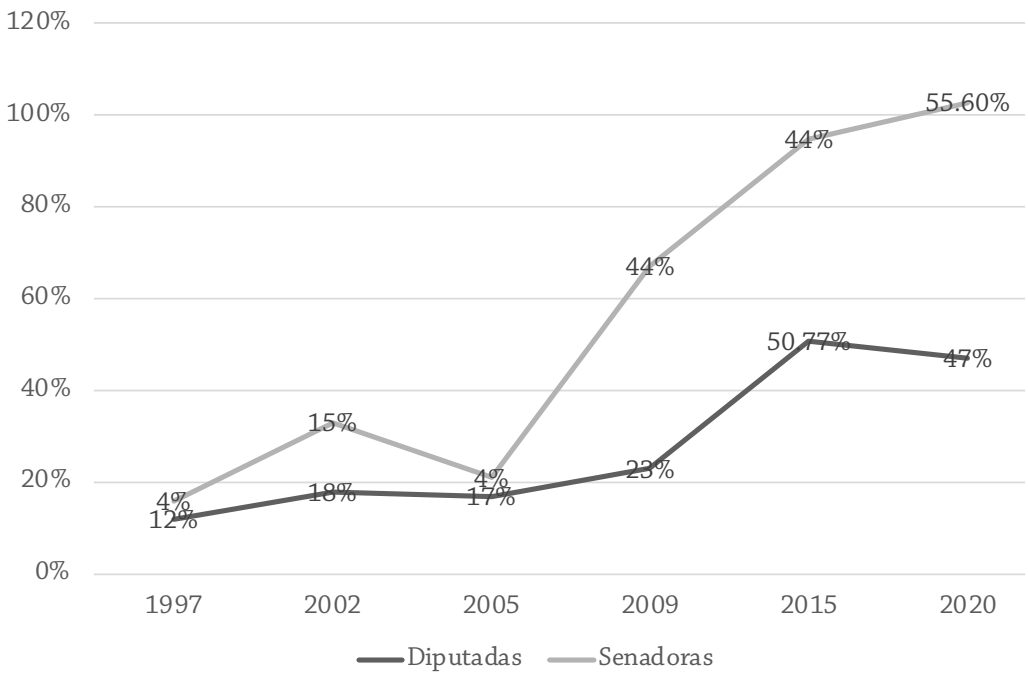
[3] "En los casos de elección de una sola candidatura en una circunscripción, la igualdad, paridad y alternancia de género se expresará en titulares y suplentes. En el total de dichas circunscripciones por lo menos el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas titulares pertenecerán a mujeres" (artículo 11).

[4] Cabe resaltar que Bolivia, en el marco de la protección a los derechos políticos de las mujeres, fue el primer país en la región en adoptar una legislación específica Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres (L 243-2012), en la cual se tipifican los alcances y manifestaciones de este tipo de violencia y a su vez, se establecen los mecanismos de sanción y las instancias competentes para la prevención, atención y sanción ante esta vulneración de los derechos de las mujeres en esta materia.

La paridad horizontal y vertical adoptada en la nueva normativa se constituyó en un desafío para la democratización del sistema político y de representación, de democratización y redistribución del poder político, de autonomía política y de un efectivo ejercicio de derechos de las mujeres. Los impactos de la normativa electoral se manifestaron de manera directa en el alcance de la paridad en los ámbitos de representación legislativa, tanto en el ámbito nacional (Asamblea Legislativa Plurinacional), como subnacional (asambleas legislativas departamentales y consejos municipales).

La siguiente gráfica permite ilustrar la evolución de la representación descriptiva de las mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional boliviana, desde la aprobación de las cuotas, hasta los dos últimos periodos electorales en los cuales se aplicó los principios de paridad y alternancia:

**Gráfica 1.** Participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional, 1997-2020[5]




Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Coordinadora de la Mujer y del Tribunal Supremo Electoral.

[5] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

Durante tres periodos electorales, desde la aprobación de la ley de cuotas en 1997 que establecía como acción afirmativa el 30% en el registro de las candidaturas, la elección de mujeres como diputadas y senadoras, expresan elevados niveles de subrepresentación, poniendo en evidencia los elevados déficits democráticos respecto a la inclusión de las mujeres en este ámbito de representación legislativa. La aprobación de la normativa electoral de paridad y alternancia en el 2010, produjo un cambio significativo en la inclusión de las mujeres en los dos últimos periodos electorales, en el 2015 las mujeres diputadas electas alcanzaron porcentajes de 50.77% y 44% en el caso de senadoras; en las últimas elecciones realizadas en octubre del 2020, el porcentaje de senadoras fue de 55.6% y de diputadas de 47%.

Los resultados alcanzados en los dos últimos periodos legislativos posibilitaron la reconformación de la representación de este ámbito: las mujeres irrumpieron con 50% de participación, desde la más amplia diversidad de identidades y sectores, democratizando el sistema de representación política en esta esfera.

## 2. Análisis de la representación simbólica de las mujeres en la Asamblea Legislativa Plurinacional en el periodo 2015-2019

La irrupción paritaria de las mujeres en los espacios de representación política, evidenció su ingreso a instituciones cuyas estructuras, prácticas y representaciones se encuentran sostenidas en nociones patriarcales y machistas, en las cuales se expresa también la representación de relaciones de poder. Instituciones generizadas y mayormente resistentes al reconocimiento de la igualdad entre las mujeres y hombres, escenario de representación en el cual las mujeres deben disputar que su inclusión esté acompañada, a la vez, de condiciones efectivas de participación y toma de decisiones.

### *2.1. Presidencias camarales diferencias por género 2015-2019*

Según lo establecido en los reglamentos la presidencia de las Cámaras[6] le corresponde al partido u organización política que ha obtenido la primera mayoría como resultado de la votación popular. La siguiente gráfica presenta los datos referidos a las presidencias electas diferenciadas por género, en ambas cámaras tomando en cuenta los cinco años de gestión.

[6] El órgano legislativo boliviano es bicameral, se encuentra conformado por la Cámara de Senadores/as compuesta por 36 miembros y la Cámara de Diputados/as con 130 miembros, electas/os por periodos de cinco años. La conformación del Senado se define a través de listas partidarias integradas por cuatro representantes por cada uno de los nueve departamentos en los que se divide el país; para las diputaciones se eligen en circunscripciones uninominales (63), plurinominales (60) y circunscripciones especiales indígenas (7). El último periodo legislativo analizado corresponde a la gestión 2015-2019.

**Tabla 1.** Presidencias camarales, 2015-2019

| Año de gestión | Cámara de Senadores | | Cámara de Diputados(as) | |
|---|---|---|---|---|
| | Hombres | Mujeres | Hombres | Mujeres |
| 2015 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2016 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2017 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2018 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2019 | 0 | 1 | 1 | 0 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

La presidencia de ambas cámaras es electa o renovada al inicio de cada año de gestión, normalmente en enero de cada periodo. Los datos permiten resaltar que, en el caso de la Cámara de Diputadas(os), de los cinco años analizados, en cuatro de ellos (del 2015 al 2019) solo una mujer fue elegida para presidir esta instancia camaral y encabezar su directiva –la diputada feminista Gabriela Montaño Viaña–, lo cual a su vez exteriorizó el respaldo a una agenda progresista en favor de las mujeres y el ejercicio de sus derechos, desde una propuesta de despatriarcalización.

En relación con el Senado, se evidencia que en este periodo la presidencia estuvo por cuatro años consecutivos encabezada por un varón y que en la última gestión la presidencia recayó en una mujer, lo cual representó también un hito histórico al ser la mujer más joven en ocupar esta representación. La senadora Adriana Salvatierra Arriaza asumió este cargo a la edad de 30 años, expresando al mismo tiempo su militancia feminista.

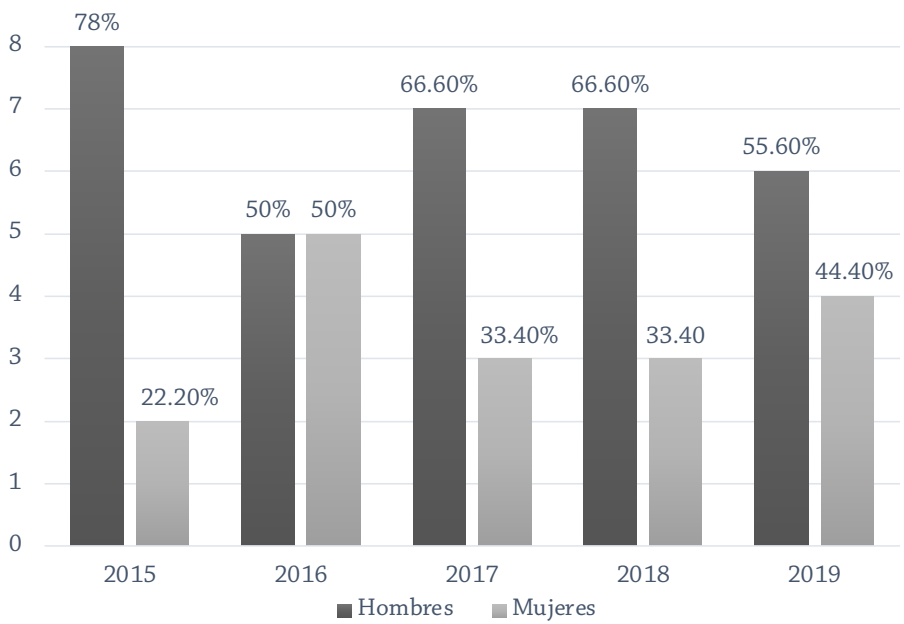
### *2.2. La presidencia e integración de las comisiones*

El Senado de Bolivia cuenta con 10 comisiones permanentes, a partir de las cuales se organiza el trabajo interno: (i) Comisión de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral; (ii) de Justicia Plural, Ministerio Público y Defensa del Estado; (iii) de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana; (iv) de Organización Territorial del Estado y Autonomías; (v) de Planificación, Política Económica y Finanzas; (vi) de Economía Plural, Producción, Industria e Industrialización; (vii) de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos e Interculturalidad; (viii) de Política Social,

Educación y Salud; (ix) de Política Internacional y, (x) de Tierra y Territorio, Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Del total de los cargos electos para ocupar la presidencia de dichas instancias en el Senado, los datos permiten (Gráfica 2) constatar que el porcentaje de mujeres y hombres alcanzó una representación paritaria solamente en la gestión anual de 2016. En 2019 las mujeres representaron 44.4% de las presidencias, en tanto que en 2017 y 2018 el porcentaje de presidentas de comisiones fue de 33.4%. En 2015 se expresa el nivel más bajo en tanto las mujeres presidentas solo alcanzaron 22.2% en relación con 78% de hombres en la misma posición.

**Gráfica 2.** Presidencia comisiones del Senado por género, 2015-2019



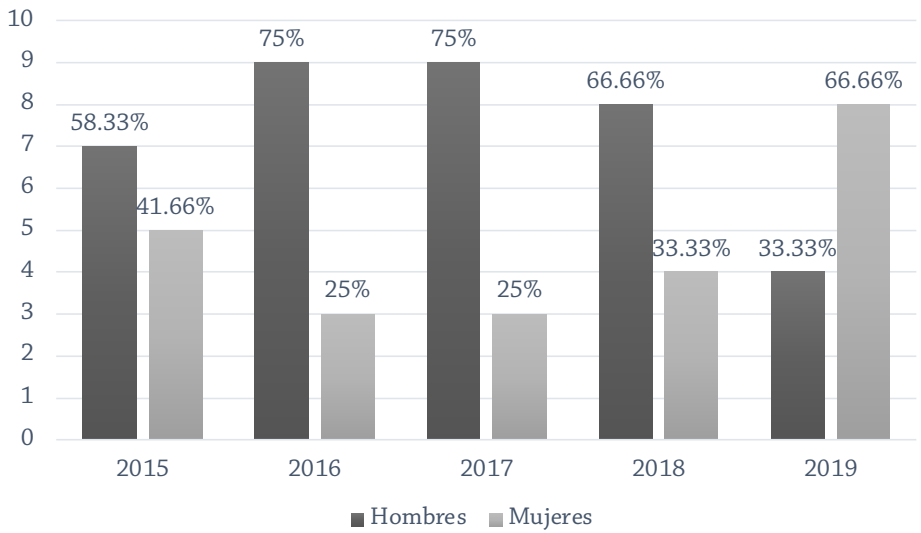

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Resalta que, a lo largo del periodo 2015-2019, las mujeres asumieron al menos por una o varias veces la presidencia de la generalidad de las comisiones. En todo el periodo legislativo existieron dos comisiones que nunca estuvieron presididas por mujeres, es el caso de la Comisión de Constitución, Derechos Humanos, Legislación y Sistema Electoral y de la Comisión de Política Social, Educación y Salud, lo cual permite evidenciar que las mujeres ocuparon la presidencia de comisiones.

La Cámara baja, a su vez, cuenta con doce comisiones permanentes: (i) Constitución, legislación y sistema electoral; (ii) Justicia plural, ministerio público y defensa legal del Estado, (iii) Planificación, política económica y finanzas; (iv) Economía plural, producción e industria; (v) Organización territorial del Estado y autonomías; (vi) Naciones y pueblos indígena originario campesinos, culturas e interculturalidad; (vii) Educación y salud; (viii) Derechos humanos; (ix) Política social; (x) Gobierno, defensa y fuerzas armadas; (xi) Política internacional y protección al migrante; y (xii) Región amazónica, tierra, territorio, agua, recursos.

Los datos sobre la Cámara de Diputados/as evidencian que en la gestión de 2019 la representación femenina para presidir las comisiones en la Cámara baja alcanzó un porcentaje mayor al de los varones, en tanto representaron 66.6% de las mismas, en relación a 33.3% de hombres (Gráfica 3). Por el contrario, de las gestiones de 2016, 2017 y 2018, en donde la presencia de hombres al interior de la presidencia de las comisiones fue mayor que la de mujeres, por 65-70%, en esos periodos se llegó a contar únicamente con 25-33% de presencia femenina.

**Gráfica 3.** Presidencia Comisiones Diputadas/os, 2015-2019

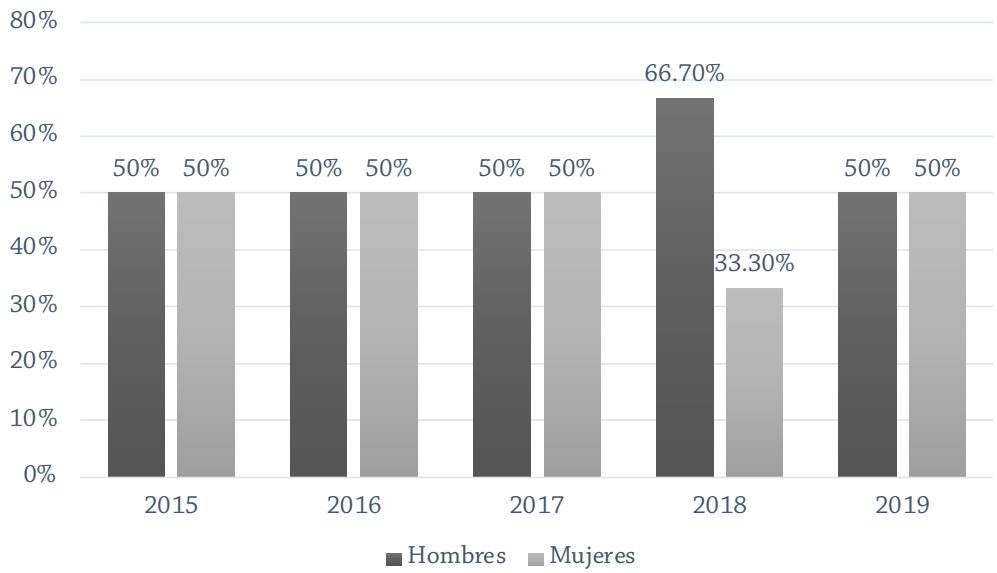



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Las directivas de comisiones del Senado estuvieron compuestas por una presidencia y dos secretarías. El Pleno camaral elige por mayoría absoluta de los presentes,

a las presidentas/es de las comisiones y a las secretarias/os de Comités, quienes tendrán la responsabilidad de dirigir y coordinar las actividades y el trabajo respectivo. En el siguiente cuadro se presentan los porcentajes diferenciados por sexo en torno a la inclusión de mujeres y hombres que conformaron estas instancias:

**Gráfica 4.** Composición de directivas de comisiones del Senado por género, 2015-2019

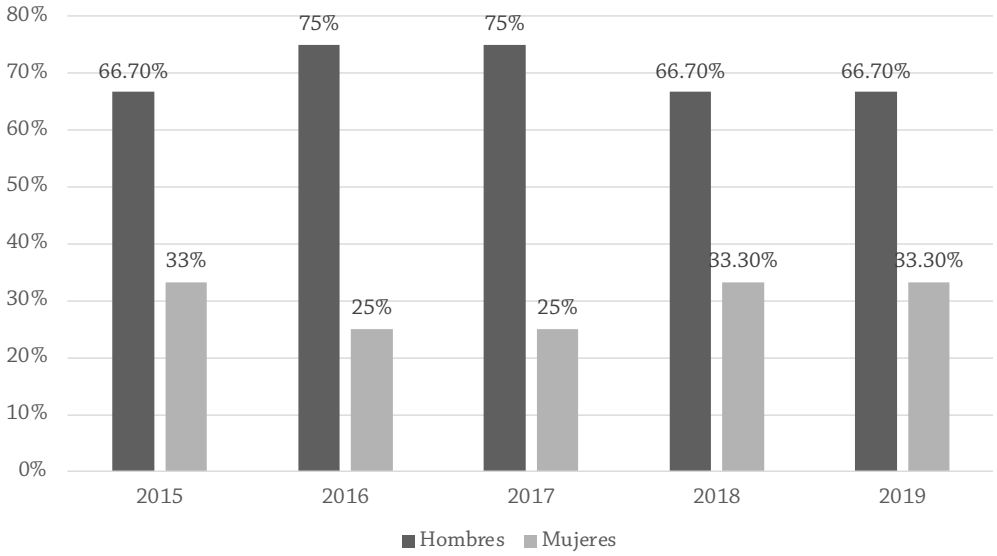



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Los datos reflejan los porcentajes consolidados referentes a la composición de directivas de las 10 comisiones del Senado. Se observa que en cuatro gestiones legislativas –2015, 2016, 2017 y 2019– la sumatoria de mujeres y hombres que componían las directivas alcanzó 50% del total de las mismas, evidenciando el alcance de la paridad en la representación de estas instancias directivas. La gestión 2018 expresa el porcentaje más bajo con 33.3% de inclusión de mujeres en la composición de estas directivas.

Las directivas de las comisiones en la Cámara baja se encuentran compuestas de una presidenta/e y un número de secretarias/os igual al de los comités, constituidos en su ámbito. Son electas/os entre sus miembros titulares por mayoría absoluta de las/os presentes y en cada legislatura, respetando criterios de equidad de género, según bloques de mayoría y minoría.

**Gráfica 5.** Composición de directivas de comisiones en la Cámara baja, 2015-2019




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

En el caso de la Cámara baja, los datos en torno a la conformación de las directivas de comisiones reflejan un menor porcentaje de inclusión de las mujeres en estas instancias. Los promedios de las gestiones 2015-2018 y 2019 fueron de 33.3%, en tanto en los años 2016 y 2017 el porcentaje fue de solamente 25%.

De manera global se observa que la composición paritaria de ambas cámaras da cuenta del incremento de la presencia de las mujeres en los espacios de decisión y gestión en el ámbito legislativo, estableciendo una nueva dinámica institucional, en la cual la composición de los órganos directivos o de conducción expresan dinámicas de inclusión y visibilización del liderazgo de mujeres, aunque con diferentes alcances según cada uno de los niveles analizados.

Respecto a la conformación equilibrada de los órganos directivos camarales, los datos de la investigación permitieron establecer que, en el caso de la elección de las presidencias de ambas cámaras, estas fueron ejercidas por mujeres en cuatro gestiones en la Cámara de Diputadas/os y una en el Senado. Las presidencias de las comisiones en el Senado estuvieron ocupadas mayormente por varones; como promedio, las mujeres solamente representaron 36.68% en relación con 63.32% de hombres y solamente en la gestión 2016 se alcanzó una conformación paritaria. En la Cámara baja, el porcentaje promedio de mujeres presidentas

de comisiones fue de 48.58% y los hombres en el mismo cargo representaron el 51.42%, lo cual evidencia un mayor nivel de inclusión de mujeres en la conducción de las comisiones en este espacio legislativo, muy cercano a un porcentaje paritario. Resalta, a su vez, que las mujeres ocuparon la presidencia tanto en aquellas comisiones denominadas como duras o blandas, asumiendo áreas no necesariamente tipificadas por sesgos de género.

Tomando en cuenta las disposiciones de equidad establecidas en la normativa para la conformación de las directivas de las comisiones, en el caso de ambas cámaras, se evidencia que las mismas tuvieron un efecto directo en la cantidad de mujeres y varones que las componen. En el caso de la conformación de las directivas de las comisiones del Senado, en tres gestiones consecutivas (2015-2016/2017 y 2019) las mujeres ocuparon 50% de estas instancias de gestión interna, y fue en 2018 que ese porcentaje se redujo a solamente 33.3%, con lo cual el promedio global fue de 46.66%. Por su parte, la composición de las directivas en la Cámara baja, el promedio alcanzado por las mujeres fue significativamente menor que en el Senado, con 30% en relación a con 70% de hombres que ocuparon las directivas de diferentes comisiones.

La diferencia de acceso a las comisiones legislativas, en el caso de la Cámara baja, refleja dos elementos contrapuestos. Por un lado, la mayoría de gestión de los cinco años estuvo liderada por una mujer como presidenta. Por otra parte, las presidencias de las comisiones expresaron un porcentaje cercano a la paridad, con 48.58% de diputadas; sin embargo, en la conformación de las directivas de estas comisiones la relación de mujeres fue significativamente menor, estableciendo una representación de solamente 30%.

### *2.3. Participación en sesiones plenarias Cámara de Diputados/as*

Por otra parte, se realizó el seguimiento a la participación comparada de mujeres y hombres en las sesiones plenarias de la Cámara de Diputados/as, para lo cual se priorizó el seguimiento y observación al tratamiento de la aprobación de leyes correspondientes a las gestiones de 2015 a 2019[7] mediante el registro videográfico del tratamiento normativo de doce proyectos de ley.

[7] El procedimiento para el tratamiento y aprobación de las leyes en la Cámara de Diputados/as, se basa en la lectura del informe o informes presentados por la comisión pertinente ante el pleno camaral, posteriormente se realiza el tratamiento y aprobación en grande y en detalle (consideración artículo por artículo). Para cada una de las fases se establece un periodo de discusión o participación de diputados/as quienes argumentan sus posiciones en favor o en contra y/o sugieren modificaciones específicas. Resulta relevante mencionar que en algunos casos las leyes fueron aprobadas por unanimidad o que la discusión se caracteriza por la posición de las bancadas, que es respaldada por intervenciones de diputados/as pertenecientes a cada una de ellas. Por otro lado, en los casos en los cuales se presentan desacuerdos, dos tercios de la bancada mayoritaria son los que definen la votación final.

De la observación realizada a cada una de las sesiones camarales señaladas, en la Tabla 2 se establece la relación porcentual de mujeres y hombres que intervinieron y expresaron sus criterios en relación con el tratamiento de cada una de las leyes.

**Tabla 2.** Intervención comparada de mujeres y hombres en las sesiones de la Cámara de Diputados/as, 2015-2019

| Núm. | Propuesta de ley | Mujeres % | Hombres % |
|---|---|---|---|
| 1 | 352 de Presupuesto General del Estado | 48 | 52 |
| 2 | 013 Plan de Desarrollo Económico | 61.5 | 38.4 |
| 3 | 095 de Identidad de Género | 48.2 | 51.8 |
| 4 | 165 Defensoría del Pueblo | 81.8 | 18.1 |
| 5 | 305 Creación Comisión de la Verdad, Memoria y Reparación | 41.7 | 58.3 |
| 6 | 245 Transitoria preselección de Magistradas y Magistrados del Tribunal Constitucional, Tribunal Superior de Justicia, Tribunal Agroambiental y Consejeras y Consejeros del Consejo de la Magistratura | 66.7 | 33.3 |
| 7 | 116 Implementación de programas y proyectos de la población vivienda social en beneficio de personas en condición de pobreza y pobreza extrema | 30 | 70 |
| 8 | 185. Aprobación Contratado de Explotación y Exploración de Áreas reservadas a favor de YPFB correspondiente al área protegida de Charagua | 60 | 40 |
| 9 | 401. Presupuesto General del Estado | 40 | 60 |
| 10 | 403. Que regula Relaciones entre el Estado y Cooperativas Mineras. Modificaciones | 77.8 | 22.8 |
| 11 | 00. Modificación del Parágrafo I del Artículo 13 de la Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia | 83.3 | 16.7 |
| 12 | 362. Ley de Cáncer, acceso universal e integral a servicios de salud | 64.7 | 35.3 |

Fuente: Elaboración propia con base en las sesiones de la Cámara de Diputados/as.

Si bien los videos no permitieron constatar las diferentes reacciones o comportamientos que pudieron suscitarse en cada una de las sesiones, en tanto las grabaciones se focalizan en la persona que se encuentra interviniendo, se realizó en relevamiento comparado por sexo de las diferentes participaciones, cuantificando la relación de mujeres y hombres que tomaron la palabra y plantearon sus argumentaciones en cada una de las sesiones. De manera general se constató bajos o reducidos niveles de participación en relación con la cantidad de miembros que componen la Cámara baja.

Las mujeres tuvieron una mayor cantidad de intervenciones en relación con sus pares varones en siete de las plenarias analizadas, con promedios de 83.3% en el caso de las modificaciones propuestas a la Ley Integral para Garantizar a las mujeres una vida libre de violencia; 81.8% en la Ley de Defensoría del Pueblo; 64.7% en la Ley de universalización de los servicios de atención a la enfermedad del cáncer; 66.7% en la Ley transitoria para la preselección de autoridades judiciales (en esta propuesta se incluían los criterios de aplicación de la paridad); 61.5% respecto al Plan Nacional de Desarrollo Económico; 60% en la Aprobación de contrato de explotación y exploración petrolera.

En relación con el tratamiento de la Ley del Presupuesto General del Estado durante la gestión 2015, las mujeres participantes representaron un porcentaje de 48% contra 52% de hombres; y para la aprobación del Presupuesto en la gestión 2017, la participación de las mujeres fue de 40%. En el caso del tratamiento de la Ley sobre proyectos y programas de vivienda social tuvieron una menor participación alcanzando solo 30%.

Resalta en los cuatro primeros años el liderazgo en la conducción de la presidencia de la Cámara baja, al mismo tiempo que fue posible evidenciar una activa participación de liderazgos de las mujeres tanto del oficialismo como de la oposición, los cuales estuvieron centrados visiblemente en quienes tomaron la palabra de manera más frecuente expresando sus posiciones en relación con el análisis de cada una de las leyes. Desde la diversidad de mujeres y hombres que conformaron la Asamblea Legislativa, se contó con la opinión de representantes de diversos sectores y poblaciones, mujeres aymaras, quechuas y guaraníes, campesinas, mineras y representantes de diversos sectores sociales.

Por otra parte, es posible afirmar que en el tratamiento legislativo en estas sesiones no se observaron diferenciaciones respecto a la participación de mujeres u hombres que solicitaban el uso de la palabra. Aunque como se indicó, la participación del global de diputadas/os puede ser considerada como baja en relación con el total de miembros que conforman el pleno camaral. Lo más frecuente en el tratamiento de la mayoría de los temas abordados, fueron las posiciones polarizadas entre representantes del oficialismo y de la oposición.

Respecto al uso del lenguaje fue posible evidenciar que en las intervenciones, tanto desde la directiva como desde los y las parlamentarias, se utiliza un lenguaje inclusivo y no sexista, la referencia a diputadas y diputados, secretaria, secretario, se encuentra bastante normalizada al interior de las sesiones camerales. Se entiende que la paridad en la representación política alcanzada en la asamblea legislativa boliviana expresa el reconocimiento de mujeres y hombres como parte de este espacio legislativo. Las sesiones contaron a su vez con intervenciones en idioma originario, con acceso a sistemas de traducción simultánea.

## 3. Principales obstáculos que enfrentaron las mujeres en la gestión legislativa

Los obstáculos que se describen a continuación se identificaron a partir de las entrevistas realizadas a mujeres diputadas que fueron parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional durante la gestión 2015 a 2019.[8] Los obstáculos priorizados corresponden a aquellos que fueron identificados como recurrentes durante la gestión legislativa.

### *3.1. Falta de mecanismos democráticos de decisión en las bancadas*

La falta de mecanismos de democracia interna, de discusión, de construcción de consensos o el reconocimiento de posiciones diversas al interior de las bancadas partidarias, se constituyen en uno de los principales impedimentos para que las mujeres puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, con base en relaciones de poder desiguales y generizadas.

Uno de los principales obstáculos que se enfrentaron se da al interior de los propios partidos, en tanto las decisiones o la "línea partidaria" definida por los dirigentes varones, se espera que sean acatadas y cumplidas por todas las diputadas/os y de la bancada. Los hombres que encabezan las bancadas, normalmente en coordinación con los jefes políticos son quienes toman las decisiones, pretendiendo que se obedezca una lógica política machista, limitando las posibilidades de deliberación, presentación de propuestas o disidencias internas, reflejando a su vez bajos niveles de participación e incidencia de quienes fueron electas/os, manifestaron diputadas de la oposición.

Se reclama que no se siga uniformemente la línea del partido, especialmente los hombres entienden que debe existir una absoluta sujeción a las decisiones que se to-

[8] Se realizaron entrevistas a mujeres de tres fuerzas políticas con representación parlamentaria: Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP), Unidad Nacional (UN) y Unión Demócrata (UD).

man en niveles en los cuales no se abren espacios de participación y se espera que las decisiones sean "acatadas".

> Cuando una mujer diputada expresa pensamiento y liderazgo propio, esto incomoda a los hombres, que entienden que deberías obedecer. La lógica que tienen en la política, que es patriarcal, es que las mujeres son mucho más bonitas cuando están sentadas y calladitas, no cuando estás opinando o participando para definir la línea que debe seguir el partido, nunca fui de quien le digan qué decir (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

Si bien las mujeres accedieron a espacios de representación o cargos directivos, las bancadas partidarias son espacios en los cuales enfrentan mayores dificultades ya que las prácticas masculinas de ejercicio del poder impiden que ellas sean reconocidas y respetadas como pares, como iguales. Se expresa una relación desigual en tanto ellos se consideran titulares de las decisiones y de la conducción de las decisiones que deben ser asumidas por las bancadas, relegando las condiciones de participación de mujeres pero también de algunos hombres que pueden no pertenecer al "núcleo duro" de las definiciones de lo que se considera la línea partidaria, lo cual expresa decisiones cupulares y en muchos casos hegemónicas.

En el ámbito de decisiones de las bancadas se disputan prejuicios referidos a los roles y estereotipos y sesgos de género, en los cuales se cuestiona la capacidad de las mujeres y se adjetivan sus liderazgos y persiste la exigencia de estándares diferenciados para medir sus habilidades y condiciones de liderazgo y desempeño. Elementos que se profundizan con las variables de interseccionalidad, en tanto la conformación de la asamblea expresó una muy amplia inclusión de mujeres pertenecientes a diferentes poblaciones indígenas originario campesinas y sectores sociales, ante los cuales se ejercieron diferentes formas de poder y/o discriminación en el trato y relacionamiento interno.

Si bien se presenta un incremento de los liderazgos de las mujeres, en aquellos casos en los cuales estos representaban fortalezas de argumentación, disidencias o cuestionamientos a las estructuras verticales de toma de decisiones en sus bancadas, fueron inmediatamente desprestigiadas, perseguidas o amenazadas, tanto al interior de sus bancadas como de manera externa a través de declaraciones de sus pares varones a los medios de comunicación. Cualquier diferencia, lejos de ser debatida y/o consensuada internamente, se enfrentaba bajo denuncias de "traición o favoritismo" a las otras fuerzas políticas, estigmatizando y desprestigiando las intervenciones (situación expresada en el caso de partidos de la oposición).

En varios casos las mujeres consideradas como "recién llegadas" al ámbito legislativo fueron desvalorizadas al interior de sus propias bancadas, espacios en los cuales estu-

vieron expuestas a diferentes prácticas patriarcales machistas, bajo el presupuesto de la aceptación de "órdenes y mandatos" a los cuales ellas deberían sujetarse. La investigación permitió identificar que las barreras en este ámbito inicial de toma de acuerdos o definiciones al interior de las bancadas se encuentran aún centradas en estructuras de poder excluyentes de la mayoría de las mujeres que deben disputar su inclusión o incorporación, en condiciones que debieran ser de igualdad, en estos espacios de decisión, lo que limita a su vez los espacios de deliberación y toma de decisiones de manera compartida.

> El principal obstáculo está referido a los lugares de decisión en la bancada, el primer año cuando tuvimos una mujer como jefa de bancada se dio un espacio de participación plena en igualdad. A partir de que ella sale, de parte de las cabezas, hubo una sistemática falta de medios de participación, impedían la participación de mujeres, por distintos motivos, ya sea porque no estábamos de acuerdo con lo que planteaban o porque las decisiones eran tomadas por dos o tres, sin debate, ninguna deliberación, sin proceso de contraste de ideas. Por lo tanto, terminábamos siendo las mujeres más incómodas… existíamos mujeres que incomodábamos más, no les gustab que las mujeres tengamos voz, eras más bonita para la foto, para decir que se cumple con la paridad, pero no para aportar en el debate, propuestas, ya no era tan bienvenida nuestra presencia. En mi caso, en las reuniones de bancada, incluso no me permitieron participar, literalmente cerraron la puerta (Bolivia, Legisladora 2, 17.11.2021).

> La conformación de las directivas y de las comisiones y comités se define mediante las bancadas, esto ocasiona las primeras rupturas y tensiones, ya que además de los temas que pudieran abordarse, se disputa por el acceso a oficinas y asesores. Quienes no son parte de las directivas, somos "diputadas de pasillo" sin condiciones mínimas para trabajar, entonces los hombres consideran que son ellos los que deben estar en estos espacios, la pelea fue muy dura, sin límite… No hay noción de igualdad, cuando llegamos, los hombres son titulares del poder, es un espacio tradicionalmente masculino (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

> A pesar de ser un referente y de mi propio liderazgo en el partido, no fui apoyada para la jefatura de bancada, lo niveles de decisión quedaron a cargo de los hombres, en los cargos claves del partido no existían mujeres (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

> Las mujeres tienen mayores dificultades dentro de los partidos, más que en la Asamblea, unas entran con experiencia de política y otras no, las que la pasan peor

> o son más vulnerables son las que están sujetas a las decisiones o dependencia del partido... Considero que las mujeres que son electas bajo listas, como plurinominales, tienen mayor nivel de dependencia respecto a los líderes de su partido, en cambio quienes llegaron como uninominales, cuentan con mayores posibilidades de ejercer mayores grados de autonomía en tanto fueron elegidas por voto directo, esto las coloca en mejores condiciones para expresar sus opiniones o propuestas al interior de sus partidos (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

> Las leyes en nuestro caso, al interior de nuestra bancada eran ampliamente discutidas... Éramos una bancada muy plural en su composición, mujeres urbanas o citadinas y mujeres rurales, por lo cual las mujeres además de los estereotipos de género, las mujeres tenían que sufrir los estereotipos étnicos. Las mujeres tenían que abrirse campo en la relación con sus propios líderes para que su voz sea escuchada y también con el resto de las bancadas (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

Por otro lado, las decisiones relativas a la conformación de las comisiones y la composición de sus directivas, también son definidas en las bancadas, que, en coordinación con las dirigencias partidarias, serán quienes lideren estas decisiones. Los lugares que ocuparán las mujeres en la gestión de la Asamblea, corresponden mayoritariamente a estas cúpulas partidarias encabezadas por hombres.

### *3.2. Tensiones entre las agendas partidarias y las agendas desde una perspectiva feminista*

Si bien las mujeres ocuparon la presidencia camaral y de la mitad de las comisiones, el tratamiento de algunas de las propuestas o iniciativas legislativas no siempre fueron derivadas a aquellas comisiones presididas por mujeres. Se expresa una irresuelta tensión entre la pertenencia partidaria y las decisiones que de ella emanan, respecto a las propuestas o agendas que las mujeres pueden promover desde una perspectiva de género y/o feminista. Las posiciones en algunos partidos se convierten en un obstáculo o se encuentran contrapuestas a los intereses de las mujeres.

Se solicita a las mujeres que no se "rompa la línea partidaria", en tanto se consideran que "estas discrepancias pueden debilitar u horadar la unidad del partido político", ello, cuando se trata de la agenda de las mujeres o para avanzar en una legislación favorable al ejercicio de sus derechos.

> Se presenta un conflicto de la dualidad entre identidad partidaria vs. identidad de género. Si una no es absolutamente obsecuente a la línea política, definida de manera no participativa, no democrática que la definen algunos cuantos, terminas

teniendo conflictos en temas muy importantes y claves, que hacen la diferencia cuando quieres evaluar cómo una decisión política afecta o puede afectar a las mujeres (Bolivia, Legisladora 2, 17.11.2021).

Como ejemplo deseo mencionar el proyecto que presenté sobre el binomio paritario, que se convirtió en el quiebre mayor (con el partido)... cuando era una propuesta para el avance para los derechos de las mujeres, aplicable al sistema político en general, bajo el principio de paridad y alternancia, recibí un fuerte rechazo de las esferas de decisión de mi bancada... Al punto que se expresa en violencia política, porque no les convenía dejar sus puestos como candidatos, ante la decisión política se van dos hombres como candidatos, presidencia vicepresidencia, obedeces a la línea partidaria o a la identidad de género, generando disyuntiva en muchas mujeres, se rechazó, por el *established* menú de los partidos (Bolivia, Legisladora 2, 17.11.2021).

Decisiones estructurales en temas de tierras, que yo no estaba de acuerdo, porque estaban en contra del medio ambiente o la igualdad de género, era muy difícil la coordinación o tomar una posición junto con la bancada, luego ya no se ejerció como bancada (Bolivia, Legisladora 3, 17.11.2021).

Otro tema fue el del aborto, ante las posiciones conservadoras, la línea del partido era para votar en contra, se da un quiebre con las mujeres, que además éramos las que más participábamos, existían cuadros de mujeres muy relevantes, finalmente como demócratas definieron que en estos temas nos tienen que dar la libertad de votar y opinar, se definió que cada uno podía dar su posición desde cada una de las participaciones, no como bloque partidario (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

Se reproduce la forma de exclusión de las mujeres. Tan fuerte presión política partidaria y a la identidad de género, intereses poderes políticos de esferas de decisión, en las cuales las mujeres, la igualdad y paridad no son prioritarios, no existieron grandes reformas, se dio una polarización externa. Hace que sea difícil confluir en agenda común, todas terminan siendo acusadas de traidoras al oficialismo o a la oposición, no nos podemos sentar para construir una agenda (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

Sin embargo, se resaltó que la participación en las comisiones y en las sesiones de las plenarias de la Cámara se presenta una dinámica diferente en tanto son espacios "públicos" e interpartidarios, las relaciones entre las y los asambleístas fueron menos estereotipadas y más respetuosas. Tanto las mujeres como los hombres podían participar en igualdad de condiciones, presentándose mayores tensiones, confronta-

ciones o situaciones desvalorizantes al tratarse de opciones político-partidarias contrapuestas y/o polarizadas.

### *3.3. Trayectorias y experiencias disímiles al interior de la Asamblea Legislativa*

La apertura generada por el alcance de la representación paritaria, no solamente significó equilibrar la participación de mujeres y hombres en los ámbitos legislativos, sino que, a su vez, trajo consigo una amplia inclusión de diversas actoras y actores, que tradicionalmente excluidos de estos espacios. Una estructura de relaciones generizadas se refleja en las prácticas y comportamientos entre asambleístas quienes no se encuentran exentos/as de reproducir modelos y comportamientos basados en relaciones de poder diferenciadas sea entre hombres y mujeres, por etnia, edad o por pertenencia a diferentes poblaciones o sectores sociales. La representación simbólica del poder, expresada de manera discursiva o en comportamientos despectivos o diferenciados, fueron también parte de las relaciones a las que estuvieron expuestas diferentes mujeres diputadas.

Las mujeres de la oposición estuvieron expuestas a una constante confrontación y disputa de poder en la búsqueda por hacer escuchar su voz y posiciones, y en varios casos fueron recluidas "como diputadas de pasillo", lo cual les impidió liderar o presidir comisiones, contar con oficinas o personal técnico de apoyo.

Por otra parte, muchas de las mujeres provenientes de organizaciones sociales, comunidades o sectores sociales ingresaron por vez primera a ejercer funciones en el ámbito público, lo cual las coloca en condiciones de mayor desventaja en el desempeño de sus funciones, por lo que independientemente de los cargos que ocuparon en sus comisiones muchas veces fueron sobrepasadas en las decisiones por sus pares varones, sean del oficialismo u oposición, quienes aprovechan esta falta de experiencia para reproducir prácticas de poder excluyentes y violentas. Normalmente se genera una mayor dependencia y/o subordinación a las decisiones de los mandatos instituidos por los varones de sus propios partidos.

> No es suficiente el cupo, las mujeres que llegan a estos espacios requieren tener una formación política, una formación básica para entender los reglamentos, procedimientos, de la normativa, no siempre llegan en esas condiciones, porque llegan desde sus espacios de dirigencias… lo cual origina que muchas compañeras enfrenten dificultades o terminen desertando o aceptando la presión de sus propios suplentes, que son hombres, para que les cedan sus espacios (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Se dice que es mejor que entren en listas plurinominales, que es más fácil que lleguen. Sin embargo, mi experiencia me dice que cuando llegan como uninominales,

> las mujeres tienen muchas más fortalezas dentro de sus partidos para hacer frente a los dirigentes. Como pluris están ahí gracias al jefe, eso genera mayor dependencia (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

> La falta de institucionalización de la carrera política para las mujeres al interior de la Asamblea hace que cada vez existan nuevas mujeres que empiezan su aprendizaje desde cero, en cambio los hombres siguen durante muchos años ejerciendo como diputados, entonces conocen cómo funciona por dentro y eso les da enormes ventajas (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

Situación diferente se presentó en el caso de aquellas mujeres feministas pertenecientes al partido oficialista, quienes desde las posiciones de conducción que ocuparon al interior de la Asamblea alcanzaron niveles relevantes de liderazgo, desde los cuales, al mismo tiempo, se promovieron y respaldaron espacios de fortalecimiento, coordinación y construcción de alianzas con las mujeres de su propia bancada.

> Las condiciones de igualdad dentro del parlamento, se logran desde y por el propio liderazgo de las mujeres, porque todavía es una sociedad extremadamente patriarcal, donde los hombres son los primeros que intentan tomar las comisiones, las posiciones especiales, y dejan a las mujeres en el rezago; se tiende siempre a poner a los hombres en los mejores espacios, salvo que haya una mujer que venga con su propia trayectoria y su propia fuerza se abra su propio camino. La normativa paritaria es la que facilita la llegada de las mujeres a estos espacios, si no fuera por la normativa… las mujeres seguiríamos excluidas, pero se abre la posibilidad de cambiar las relaciones al interior de la Asamblea (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

Un rasgo de la estructura organizacional, en la cual ejercen comportamientos con base en referentes masculinos de ejercicio de poder, está expresado en que algunas mujeres optaron por reproducir estos modelos, generando de igual manera prácticas de poder y violencia hacia otras mujeres y hombres, profundizando la reproducción de un modelo discriminador y excluyente. La reproducción de este tipo de comportamientos puede ser asumido como un mecanismo de "sobrevivencia" adoptado por las mujeres para permanecer en este ámbito, sin embargo, también puede reflejar relaciones intermediadas por diferencias de clase y étnicas, basadas en relaciones de intimidación hacia otras mujeres, pertenecientes a su propio partido.

> La mayoría de las veces las mujeres, para lograr imponerse recurren a reproducir conductas masculinas… para sobrevivir en este espacio, muchas veces debemos asumir

> modelos y conductas masculinas en la representación política, si no, no tienes ninguna posibilidad de mantenerte o de ser escuchada (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

> Muchos hombres creen que si no asumes un comportamiento fuerte o vertical en tu gestión, entonces eres considerada como débil, se cuestiona la capacidad y se incrementa el hostigamiento (Bolivia, Legisladora 2, 17.11.2021).

La imagen de las mujeres en política sigue permeada por una ideología de género que exige que esa mujer en el poder sea en cierta manera asexuada en su expresión oral y gestual, so pena de ser identificada con debilidad si se comporta "demasiado femenina" (Cejas 2008, 13). Las mujeres que expresan posiciones más autónomas fueron normalmente descalificadas utilizando diferentes adjetivos desvalorizantes, apelando a que son "muy emocionales", o "no tienen experiencia, ni capacidad". Normalmente se dice que las mujeres son "muy emotivas" cuando se disputan argumentos o se eleva el tono de la discusión, entonces se insiste en que son "histéricas", en tanto a los hombres en situaciones similares se les califica como fuertes y decididos.

Se considera que ser mujer exitosa en política es cuando te apegas a pautas de conducta masculinas, como ser fuerte, agresiva e imponer, entonces eres exitosa... se asumen parámetros masculinos, para que no te descalifiquen por mostrar tus emociones, eso es lo que hacen normalmente (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

### *3.4. Acoso y violencia política, ejercicio de poder y rechazo al reconocimiento de la igualdad*

Resultan contrapuestas las situaciones en las cuales las mujeres se encuentran expuestas a manifestaciones de acoso y violencia política; por un lado, aquellas mujeres con liderazgos y trayectorias más visibles y con mayores condiciones de llevar adelante un debate técnico o presentar propuestas demandando una igualdad en el ejercicio del poder y la toma de decisiones estarán fuertemente expuestas a la vulneración de sus derechos políticos, particularmente al interior de sus bancadas; y, por otro, quienes enfrentan mayores desventajas y se encuentran más determinadas por la sujeción al poder, también estarán expuestas a diversas y permanentes formas de hostigamiento, desvalorización y discriminación.

Algunas diputadas recibieron amenazas, personales, hacia sus familiares, hijas e hijos, sufrieron persecuciones y campañas de desprestigio constantes, incluso debieron solicitar medidas de protección ante las acciones de militantes de su propio partido. Se generan elevados niveles de desgaste personal muy alto, las medidas de represalia han podido incluso colocarlas en "el congelador", evitando su participación y ser convocadas o tomadas en cuenta en las reuniones o discusiones.

Cuando tenemos un mayor o más fuerte liderazgo estamos expuestas a mayor violencia política… Se trata de minimizar la participación, cuando una es más visible tratan de impedir que una pueda ejercer su rol como diputada (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

Se presentaron agresiones directas a las mujeres, un maltrato psicológico, cuando algunas mujeres intervenían, más si eran indígenas (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

Cuando presento una denuncia por corrupción a un asambleísta de mi partido, se produce una distancia muy grande, presenté la denuncia al interior, pero no se activa ningún proceso… Una de las razones para el acoso y violencia hacia las mujeres tiene que ver con denuncias de corrupción (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

En más de una oportunidad me trataban de loca, cuando no tienes un perfil fuerte, no te sometes, entonces empieza la descalificación por ser mujer o me decían estás ovulando o como si fuéramos incubadoras (Bolivia Legisladora 2, 17.11.2021).

¡El hostigamiento es muy grande de parte de los patriarcas de los partidos en el sentido de no permitir la voz de las mujeres o relegar a estereotipos de género, por ejemplo, llévate bien con la bancada, porque no te traes una ensaladita de frutas…! (Bolivia, Legisladora 2, 17.11.2021).

En más de una oportunidad intervine por como trataban a otras mujeres, no solo porque me pasaba a mí… se nos descalifica por ser mujeres, es algo tremendamente desgastante porque en lugar de hacer tu trabajo político, por el cual fuiste electa o aportar, te pasas el tiempo resolviendo o enfrentando esas situaciones o defendiéndote… En una reunión nacional indiqué que si me seguían acosando, si me siguen filmando, persiguiendo, amenazando, recurriría a instancias internacionales (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

He escuchado la expresión en reiteradas oportunidades: “no hay que hacer lío (al partido), porque me van a poner en la congeladora”, esto pasa en las mujeres de la oposición o del oficialismo (Bolivia, Legisladora 3, 22.11.2021).

Intentan degradar tu condición de mujer para que tengas que desistir, sobre todo cuando los suplentes quieren que las mujeres dejen su cargo para ser ellos quienes asuman la titularidad como diputados (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Se conocieron casos en los que una mujer indígena sufrió violencia física, también funcionarias o asistentes sufrieron violencia de diputados para quienes trabajaban, incluso debían entregar un porcentaje de sus sueldos para poder continuar en su cargo, o realizar compras o respaldo de actividades domésticas (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Las mujeres tienen mayores dificultades dentro de los partidos más que en la Asamblea, unas entran con experiencia de política y otras no, las que la pasan peor o son más vulnerables son siempre las que están dentro de la dependencia del partido (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

Las comisiones de ética tanto en el Senado como en la Cámara de Diputadas/os, fueron poco efectivas y casi nominales en relación con la atención de las denuncias sobre acoso y violencia política, desvirtuadas como herramienta para atacar a asambleístas de uno u otro partido.

> A la Comisión Ética llegaron muy pocos casos, se conformó una comisión especial para investigar los cuellos de botella, ya que no hay un procedimiento claro de cómo actuar, cómo se recibe la denuncia. Como es un espacio multipartidario, las bancadas van a defender a sus parlamentarios, una de las sanciones cuando se detecta es la suspensión, se reconoce como una falta en ambas cámaras… entonces no existen condiciones de protección a las víctimas… es una instancia que está ahí pero que todavía no es eficiente para resolver estas situaciones (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Las sanciones son leves, poco disuasivas, no terminan de ser determinantes para que el agresor lo vuelva a hacer, es necesario cambiar las sanciones, promover instancias más imparciales, entre pares con poder termina siendo una comisión que no es imparcial, se vuelve un juego político, el oficialismo mete un caso, luego la oposición otro y se negocia hasta para retirar (Bolivia, Legisladora 2, 17.11.2021).

### *3.5. Acceso diferenciado a los medios de comunicación*

La relación y acceso a los medios de comunicación; cobertura, programas o tratamiento noticioso fue también diferenciado, las mujeres cuyos liderazgos eran visibles, fueron requeridas por la prensa de manera continua, sin embargo, en el caso de asambleísta indígenas, la prensa expresaba un trato diferenciado hacia ellas.

> Existe una discriminación por parte de los medios, sobre todo si es una diputada indígena... siempre están atentos a como está vestida, si puede hablar bien el castellano, si entiende la pregunta, un tipo de comportamiento que no es el mismo con mujeres de la ciudad... Se dio una clara distinción en la cobertura entre mujeres indígenas y quienes no los son (Bolivia, Legisladora 4, 12.2021).

> Tuve una buena relación con los medios pues era una diputada referente en muchos temas, entonces me buscaban con frecuencia (Bolivia, Legisladora 3, 2.11.2021).

## 4. Buenas prácticas legislativas

Resalta en el caso boliviano la normativa de paridad y alternancia desde la cual se alcanzó la democratización de la representación en el ámbito legislativo. Durante la gestión 2015-2019 las mujeres alcanzaron 50.77% en el caso de diputadas y 44% en el Senado. Esta mayor presencia expresó, a su vez, una inclusión de mujeres plurales y diversas.

La reglamentación adoptada en ambas cámaras se constituye en un importante referente en tanto contempla en sus disposiciones la conformación de directivas equitativas entre mujeres y hombres, lo cual tuvo un claro efecto en el porcentaje de mujeres que asumieron las presidencias de las comisiones legislativas.

Existió un periodo en el cual tres mujeres ocuparon jefaturas de bancadas generando espacios de construcción de consensos, desempeñando un rol decisivo en la gestión y aprobación de leyes. Al mismo tiempo se posibilitó la toma de decisiones en torno a una agenda de género. Por un lado, se alcanzó la coordinación entre mujeres diputadas pertenecientes a una misma bancada como entre mujeres de diferentes bancadas. "Actuar en bloque posibilita mejores condiciones para actuar con mayor libertad".

La Asamblea contó con el perfil de mujeres feministas cuyos liderazgos fueron muy visibles y se constituyeron en referentes en los diferentes espacios de deliberación y debate, tanto al interior de sus bancadas como en las propias comisiones y en el pleno camaral. Sus argumentaciones técnicas y sus propias trayectorias consolidaron sus intervenciones y sus liderazgos, desde los cuales generaron a su vez importantes articulaciones interpartidarias, sobre todo en aquellos temas y agendas vinculadas al avance de las mujeres y/o el reconocimiento de derechos.

Al margen de las posiciones polarizadas entre oficialismo y oposición, en el caso de las diputadas, se construyeron pactos –no formales– a partir de los cuales se establecieron alianzas y se reflejaron acciones conjuntas, cuando se trató de defensa de posiciones legislativa favorables a los derechos de las mujeres y ante los casos de violencia política. Las redes de solidaridad, de apoyo y fortalecimiento entre mujeres también se

activaron en algunas comisiones, en las cuales se actuó de manera conjunta respaldando o protegiéndose entre ellas.

> Fue una gestión especial para la participación de la mujer en la asamblea, una mujer presidía la Cámara, las otras ocupábamos las primeras comisiones, era una legislatura especial... tuvimos debates muy intensos en el pleno, poco a poco se fueron implantando los liderazgos, los cuadros de mujeres, especialmente feministas, fueron reconocidos y fueron muy influyentes en la gestión y en las decisiones, no fue solo una presencia numérica... hacíamos cuerpo entre nosotras (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Lo más importante ha sido el entrenamiento permanente, no un taller, que nosotras hacíamos a nuestras compañeras, en los conocimientos generales, en la discusión propia de cada norma... nos reuníamos cuando teníamos que discutir una ley, para entenderla y explicarla técnicamente; para entender las diferentes posiciones preparábamos ayudas, memorias, argumentos y también para poder defenderla ante las comisiones y en el pleno. Fue un elemento central, un espacio solo de mujeres para luego entrar a la discusión plural con los hombres, no podemos olvidar que todavía existen grandes brechas entre mujeres y hombres, brechas que logramos revertir o por lo menos paliar a partir de estos espacios permanentes de entrenamiento entre nosotras... contribuimos al debate sobre despatriarcalización desde una cualificación constante (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Generamos un bloque de mujeres al interior de nuestra bancada, en espacios más privados y en momentos libres para entrenar, fortalecer e incluso acogerlas emocionalmente, porque el choque entre sus experiencias, en su comunidad o de su organización y el ejercicio parlamentario es bastante fuerte (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Contábamos con una discusión técnica cualificada..., si bien fue desde un grupo pequeño pero muy fuerte... por lo tanto nuestra participación política, nuestro aporte a la legislación boliviana, no solamente fue desde el cupo, sino sobre todo desde la convicción feminista y de la formación técnica especializada, que nos permitía también ponernos delante de cualquier decisión (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

Los aportes de las diputadas feministas se tradujeron en los contenidos de la propia agenda legislativa, fortalecidas por las alianzas que entre ellas se fueron generando.

> Nosotras logramos la aprobación de leyes con amplio consenso desde los planteamientos feministas, existían leyes que eran muy resistidas y logramos hacer bloque con mujeres de diferentes partidos y regiones, lográbamos en el partido y también con las otras diputadas articular ejes comunes... Hay partidos en los cuales no se permite que ni hombres ni mujeres se salgan de la línea de su bancada, pero en esa legislatura nosotras sí trascendíamos los partidos o las propias bancadas cuando se trataba del avance de los derechos, pongo como ejemplo la Ley de Organizaciones Políticas (en su contenido de género) y sobre todo la Ley de Identidad de Género (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> Cuando hay un chip feminista, algo no hablado, no pactado, hay una acción de defensa a las demás mujeres, por el tema de violencia, por ejemplo, o cuando se argumenta en pro de mujeres, entran por la cuota, pero luego naturalmente nos defendíamos por feministas, existía un núcleo de feministas, un bloque de mujeres, que veníamos con una agenda personal, de una trayectoria y compromiso con las mujeres, lo cual hace la diferencia (Bolivia, Legisladora 4, 3.12.2021).

> El contar con un bloque de mujeres se vuelve como un paraguas para tener mayor liderazgo político, nos apoyábamos entre nosotras, no en el partido (Bolivia, Legisladora 1, 19.11.2021).

Finalmente, cabe resaltar las modificaciones adoptadas en la infraestructura parlamentaria, pues la misma no estaba acondicionada para la llegada paritaria de las mujeres, "por ejemplo, no existía más que un baño para ellas, no contaban con un lugar para el cuidado de sus *wawas*", por lo que la infraestructura fue adecuada a este nuevo contexto.

## 5. Conclusiones

La irrupción de las mujeres de manera paritaria en la representación política en la Asamblea Legislativa Plurinacional, no solo democratizó e hizo más inclusivo el ámbito legislativo, sino que inició un proceso orientado a la generación de nuevos referentes y liderazgos femeninos, contribuyendo de manera significativa a la reducción de las brechas de género. La conformación paritaria de la Asamblea expresó la eliminación de la subrepresentación femenina, reconfigurando la composición de la ALP. Esta inclusión expresó a su vez la incorporación, por primera vez, de una multiplicidad y diversidad de mujeres pertenecientes a diferentes poblaciones indígena originario campesinas y de sectores populares, urbanos y/o académicos.

La investigación evidencia que la paridad posibilitó la inclusión de las mujeres en los espacios institucionales, tanto en la presidencia y directivas de las cámaras, como en las presidencias de comisiones. Las mujeres asumieron la presidencia de las comisiones de manera proporcional a sus pares varones, ocupando el liderazgo en aquellas consideradas como duras o que tradicionalmente fueron ocupadas por varones; las comisiones blandas fueron integradas de manera equilibrada.

La gestión parlamentaria analizada (2015-2019) se caracterizó por contar con liderazgos visibles de mujeres de trayectoria feminista, quienes se constituyeron en referentes internos y externos en el quehacer político legislativo en el país. En la primera gestión legislativa las jefaturas de tres bancadas políticas fueron ocupadas por mujeres y la presidencia de la Cámara de Diputadas y Diputados estuvo liderada por una mujer feminista durante cuatro periodos legislativos. Por su parte, mujeres feministas del oficialismo y la oposición lideraron alianzas y respaldo en favor del avance de una gestión legislativa desde una perspectiva de género, incidiendo en la modificación de patrones simbólicos generizados al interior de la propia ALP.

Si bien los liderazgos feministas marcaron un nuevo hito en la representación parlamentaria, la multiplicidad y diversidad de mujeres que conformaron este espacio, supuso, a su vez, experiencias y vivencias diferentes para quienes asumieron sus cargos, expuestas a nociones subordinadas respecto al ejercicio de poder masculino en la toma de decisiones o en la práctica de relacionamiento cotidiano. Además de la condición de género, muchas de ellas se encontraron expuestas a diferentes formas de discriminación y violencia por su condición étnica y/o de clase.

De manera general, el seguimiento realizado permite constatar que al interior de la alp se produjeron cambios significativos, en el orden simbólico, no solamente por las posiciones que las mujeres ocuparon en los espacios internos, sino también por los niveles de decisión que varias de ellas ejercieron, sino porque a su vez, la reglamentación en ambas cámaras adoptó el criterio de equidad entre mujeres y hombres. La inclusión de un lenguaje no sexista se reflejó en las sesiones del Pleno como en el relacionamiento al interior de las comisiones, la elaboración de su normativa refleja un primer avance en los documentos que rigen la gestión y funcionamiento de ambas cámaras. Por otra parte, se generaron modificaciones en las condiciones de infraestructura interna relativa a favorecer las tareas de cuidado, mediante la habilitación de guarderías para asambleístas como para el personal, a su vez que se realizaron modificaciones en las condiciones de acceso a servicios sanitarios, antes inexistentes para una elevada cantidad de mujeres parlamentarias.

Respecto a los obstáculos que enfrentaron las parlamentarias en el desarrollo de su gestión, se observan vivencias diferenciadas entre las bancadas de oposición y del oficialismo. En el caso de las bancadas opositoras, existió un rápido deterioro interno

en tanto las decisiones partidarias eran asumidas de manera vertical ante la ausencia de mecanismos de consulta y deliberación interna, y debido a la "imposición de la línea partidaria" desde las cúpulas dirigentes ocupadas por hombres. Esta situación provocó las primeras rupturas con aquellas mujeres que mantenían una posición crítica ante este tipo de procedimientos, que posteriormente derivaron en manifestaciones permanentes y muy duras de acoso y violencia política contra ellas. Por otro lado, se evidenció que, en el caso de algunas leyes más controversiales, en las cuales la decisión de la bancada podía poner en riesgo los derechos de las mujeres o en temas vinculados al cuidado del medio ambiente, se asumió que cada asambleísta pudiera definir sus intervenciones y votación de manera individual. En la bancada oficialista los procedimientos de consulta interna fueron permanentes y en este espacio se alentó la participación de mujeres y varones para la adopción de decisiones de manera conjunta.

Los mecanismos de relacionamiento y toma de decisiones al interior de las bancadas también fueron muy dispares según las bancadas y los propios liderazgos que las mujeres pudieron desarrollar al interior de sus organizaciones políticas, evidenciándose mayores obstáculos en aquellos casos en los cuales las mujeres estuvieron expuestas a sesgos de género y/o étnicos, las diferentes experiencias y trayectorias de las y los asambleístas, así como de las condiciones de acceso a asesoramiento e información relativa a la función legislativa. Las condiciones de participación y toma de decisiones fueron disímiles en los casos de aquellas bancadas en las cuales el ejercicio del poder fue dominado por varones o por las mujeres feministas. A partir de ello es posible afirmar que una mayor inclusión de asambleístas feministas posibilita alcanzar mayores niveles de redistribución del poder y en la toma de decisiones.

Las relaciones entre asambleístas y las condiciones de participación en las sesiones del Pleno dan cuentan de un equilibrio, e incluso de cada vez mayor presencia de las mujeres que desarrollaron un liderazgo más visible en la gestión. Mayores tensiones se presentaron entre las asambleístas de una u otra posición política que entre hombres y mujeres.

Uno de los obstáculos al que manifestaron estar expuestas las mujeres diputadas de la oposición fue el referido a las persistentes manifestaciones de acoso y violencia política (AVP): amenazas, persecución, intimidación, campañas de desprestigio y/o descalificación. En el caso de diputadas del oficialismo, desde la interseccionalidad de sus identidades de género y étnica o de clase soportaron manifestaciones de discriminación y de violencia tendientes a descalificar o desvalorizar sus intervenciones. La adopción de la "línea partidaria" significó para varias mujeres expresiones de control sobre sus propias posiciones u opiniones.

Si bien se reconoce como un avance significativo la competencia de la Comisión de Ética de ambas cámaras para la recepción de las denuncias de avp contra las mujeres,

así como la conformación de una comisión especial de seguimiento a estos casos, no se alcanzó a cumplir una función efectiva en tanto su acción se supeditó a los intereses del oficialismo y la oposición antes que a privilegiar la protección de las mujeres que estuvieron expuestas a la vulneración de sus derechos.

A partir de los hallazgos de la investigación es posible concluir que el alcance de la representación paritaria ha permitido la democratización de la conformación de la Asamblea Legislativa y que, durante la gestión 2015 y 2019, la presencia de liderazgos feministas marcó un rasgo en el cual la disputa por la representación y la toma de decisiones abrió un espacio de reconfiguración de las relaciones entre hombres y mujeres al interior de este espacio legislativo. Será necesario verificar si estas condiciones serán institucionalizadas en el accionar de siguientes gestiones legislativas, o si las mismas estuvieron sostenidas en estos liderazgos que se constituyeron en referentes significativos y que aportaron desde nuevas perspectivas y agendas en el desempeño de la Asamblea Legislativa boliviana.

Es de esperar que en el futuro la implementación de los cambios normativos llegue a permear en las estructuras partidarias de modo que se cuente cada vez con mayores liderazgos femeninos que constituyan el respaldo necesario para las parlamentarias que accedan a un curul en la ALP, para así avanzar de manera importante en el proceso de despatriarcalización de la política boliviana y de la sociedad en gran medida.

# Capítulo 3. Escaños sin poder: la representación simbólica de las mujeres en el Congreso Federal de México (2018-2021)

Flavia Freidenberg y Karolina Gilas

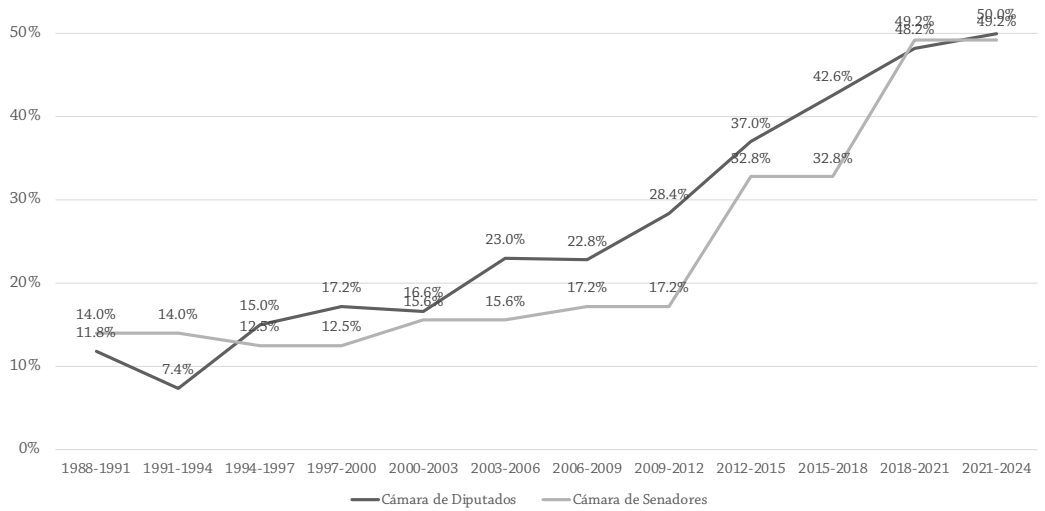
## 1. Introducción

México ha realizado esfuerzos importantes para incrementar la presencia y representación de las mujeres en las instituciones legislativas (Zaremberg 2009; Baldez 2004; Rodríguez 2003). Desde aquel primer impulso en el que se realizaron meras recomendaciones a los partidos políticos en 1993 para incentivar la postulación de las mujeres en las candidaturas, el régimen electoral de género mexicano ha ido evolucionando y perfeccionando las normas. Primero, a través de la adopción con carácter obligatorio de las medidas de acción afirmativas (cuotas de género) en 2002; más tarde, por su constante fortalecimiento por medio de reformas legales y también por medio de interpretaciones judiciales que fueron llenando las lagunas y vacíos que la/el legislador iba dejando en la normativa, lo que ha permitido su implementación cada vez más constante. Estas medidas fueron las que permitieron la llegada al Congreso federal de las mujeres que promovieron la adopción del principio de paridad para la postulación de las candidaturas a nivel constitucional (en 2014) y para la integración de los órganos del Estado (en 2019) (Freidenberg y Gilas 2022; Cárdenas Arguedas y Cortés Hernández 2021).

En las últimas décadas, como resultado de este proceso, México ha logrado transformar profundamente la representación política de género. En poco más de 25 años el país pasó de tener 59 diputadas (11.8%) y 64 senadoras (14%) en el Congreso de la Unión en 1988, a una integración paritaria de ambos órganos, con 250 mujeres ocupando exactamente la mitad de los 500 escaños en la Cámara de Diputados y 63 mujeres que asumieron el cargo de senadoras, ocupando 49.2% de los 128 escaños de la Cámara de Senadores. Esta transformación en la presencia de las mujeres ha supuesto que el país se convierta en uno de los de mayor representación en el mundo (IPU 2022); en uno de los 10 países paritarios a nivel formal (en las reglas) y uno de los cuatro en donde la paridad es además efectiva (real).

El régimen electoral de género mexicano es hoy uno de los más fuertes en la región, con una calificación de cinco puntos en el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género (Freidenberg 2020; Peña Molina 2014). El régimen establece la paridad como el principio para la postulación de las candidaturas, al que suma la alternancia en las listas plurinominales de candidaturas (paridad vertical) la postulación de 50% de mujeres y 50% de varones en los distritos uninominales (paridad horizontal), así como la exigencia de encabezamientos de las listas en al menos tres de los cinco distritos que se emplean para la elección de diputaciones plurinominales (paridad transversal) y encabezamiento de listas alternado entre mujeres y hombres en cada periodo para el Senado. Asimismo, la legislación prevé la aplicación del principio de competitividad (postulación paritaria en los distritos de alta, media y baja competitividad para cada partido político), evitando que las mujeres sean relegadas a los distritos menos competitivos, y sanciones fuertes por el incumplimiento de las exigencias paritarias, consistente en la negativa de registro de las candidaturas de los partidos (Freidenberg y Gilas 2022; Peña Molina 2014; Zaremberg 2009; Baldez 2004).

**Gráfica 1.** Integración de las dos cámaras del Congreso de la Unión, 1988-2021




Fuente: IPU 2022.

A pesar de este incremento en la representación descriptiva –la presencia de las mujeres en los órganos legislativos– las mujeres mexicanas han enfrentado (y enfrentan) fuertes obstáculos institucionales, político-partidistas, actitudinales y económicos

cuando quieren hacer política e incluso situaciones de violencia política en razón de género (Zaremberg 2009).[1] Como ha dado cuenta el informe de la OCDE (2017, 4), la "violencia contra la mujer aún afecta profundamente el tejido social del país y los estereotipos de género están muy extendidos. En muchos casos, los medios masivos de comunicación, incluida la televisión reproducen estos sesgos o prejuicios, lo que resulta en mayores grados de desigualdad y discriminación de género". De ahí que la violencia no sea solo en las instituciones sino en todas las aristas de la sociedad y la misma cruza, de manera interseccional, las ambiciones de participación política de las mujeres. México ha logrado importantes avances en el ámbito legislativo, sin embargo, aún persisten fuertes rechazos, simulaciones constantes, actitudes estereotipadas y misóginas que cruzan la política y que se convierten en obstáculos para el ejercicio efectivo de los cargos legislativos por parte de las mujeres, con frecuencia tomando forma de violencia política de género.

Este capítulo describe la representación simbólica de las mujeres en el Congreso de la Unión mexicano entre 2018 y 2021 y evalúa cómo las reglas formales e informales que establecen el modo en que se ejerce el cargo legislativo incide sobre las oportunidades reales de las mujeres para ejercer el poder en el Poder Legislativo mexicano. El análisis utiliza la herramienta metodológica propuesta en este volumen para evaluar, desde el neoinstitucionalismo feminista, qué tan fuerte ha sido la representación simbólica de las mujeres en el Congreso; identificar los obstáculos y problemas que aún enfrentan en el ejercicio de sus cargos y evidenciar una serie de buenas prácticas que contribuyan a fortalecer su capacidad de acción y mejorar la representación simbólica de las mujeres mexicanas. Para la realización del estudio se elaboraron las bases de datos relativas a la integración de los órganos directivos (mesas directivas y juntas de coordinación política) y de las 91 comisiones legislativas de las dos cámaras del Congreso federal mexicano. Asimismo, se revisó la normativa interna de la Cámara de Diputados y del Senado para identificar el diseño institucional relativo a los órganos que promueven la transversalización de la perspectiva de género en la función legislativa y en las relaciones laborales al interior del Congreso, se identificaron las denuncias por violencia de género presentadas por las legisladoras de ambas cámaras, y se revisaron los comunicados oficiales (boletines de prensa) para evaluar el empleo del lenguaje incluyente.[2]

[1] La violencia política en razón de género es entendida como aquellos comportamientos dirigidos específicamente contra las mujeres por ser mujeres con el propósito de que abandonen la política, presionándolas para que renuncien a ser candidatas a un cargo público (Alanis 2020; Krook 2017; Cerva Cerna 2014), o como la distribución sexuada del poder y la utilización –consciente o inconsciente– de cualquier medio que se tenga a disposición para preservarla (Bardall, Bjarnegård y Piscopo 2019, 7).

[2] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

El argumento de esta investigación sostiene que los avances en la representación descriptiva no suponen –necesariamente– avances en otras dimensiones de la representación como podría ser la simbólica, es decir, en la posibilidad de ejercer el poder en igualdad de condiciones que los hombres. La estructura de este capítulo está integrada de cinco partes. Primero, describe y analiza la representación simbólica de las legisladoras mexicanas en cuatro dimensiones: integración y presidencia de los órganos directivos, integración y presidencia de las comisiones, el empleo del lenguaje incluyente no binario, la incidencia de la violencia política contra las legisladoras, así como la existencia de los órganos encargados de la transversalización de la perspectiva de género en el Congreso. A partir de este análisis, se identifican y describen las reglas generizadas que rigen en el funcionamiento interno de las dos cámaras. Segundo, se identifican y sistematizan los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de la representación dentro del espacio legislativo. Tercero, se sistematizan las buenas prácticas identificadas, relativas a las reglas de funcionamiento interno del Legislativo y a la promoción de inclusión de las mujeres en los espacios de decisión. Cuarto, se concluye acerca de cómo es la representación simbólica de las legisladoras mexicanas y cuáles son los factores que la promueven y obstaculizan.

## 2. La representación simbólica de las mujeres en el Congreso federal mexicano

### *2.1. Las mujeres legisladoras en los espacios de decisión al interior del Legislativo*

La representación simbólica es un concepto complejo y que presenta importantes retos a la hora de ser evaluado. Tradicionalmente, la representación simbólica ha sido observada a partir del análisis de la percepción ciudadana o el sentirse representado o representada por quienes ocupan los espacios legislativos. En este trabajo se parte de la idea de que la representación simbólica es algo más que una reacción actitudinal a la composición del Legislativo y que, entonces, se trata de una representación de las relaciones de poder (Connell 2002) que se producen en los procesos de representación (Lombardo y Meier 2019, 235) y en el que el escenario donde se da esa representación (el espacio legislativo) juega un papel clave para comprender los obstáculos que enfrentan las mujeres cuando quieren ejercer su cargo. Esta perspectiva profundiza entonces en el peso del contexto institucional sobre la representación en general y, en particular, sobre el modo en que se manifiesta la dimensión simbólica de la representación (Pastor Yuste 2011; Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014).

Los órganos legislativos son jerarquizados y complejos y tienen sus propias reglas de operación y toma de decisiones. En los contextos legislativos, la capacidad de in-

cidencia de un legislador o una legisladora no siempre es igual, pues depende de su participación en los órganos de coordinación y decisión, de su posición al interior de su partido y grupo parlamentario, y de su situación frente a una serie de reglas formales e informales que rigen en el trabajo legislativo. De ahí que el acceso a los espacios de toma de decisiones dentro del órgano legislativo y la organización cotidiana del trabajo parlamentario reflejen las relaciones de poder al interior de los congresos y estas se conviertan en herramientas que influyen sobre el ejercicio de la representación simbólica llevado a cabo por las mujeres (y por los hombres).

En el contexto del Congreso federal mexicano, las funciones de dirección relativas al control de la agenda legislativa están divididas entre los dos órganos que tiene cada cámara: una Mesa Directiva y una Junta de Coordinación Política (Jucopo) (García Méndez 2019; Puente Martínez 2018; Béjar 2012). La Mesa Directiva conduce las sesiones y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. La Mesa se integra por representantes de las fuerzas políticas de manera proporcional al número de escaños que estas controlan y su integración cambia anualmente a lo largo del periodo legislativo.

La Jucopo es un órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos entre las distintas fuerzas políticas presentes en el Congreso. Además, es la que distribuye los recursos financieros y materiales a las diferentes bancadas partidistas, con lo cual es normal que sea un espacio de disputa política. Los partidos se pelean por el control de la Jucopo. La Junta se integra por las personas que ejercen las coordinaciones de los grupos parlamentarios y su conformación tiende a ser más estable en el tiempo que la que tiene la Presidencia de la Mesa Directiva, pues los eventuales cambios en su integración obedecen a la dinámica interna de los grupos parlamentarios.

La Jucopo además es el organismo que se ocupa de alcanzar acuerdos y medir los tiempos para su debate en el Congreso y tiene un impacto decisivo en el funcionamiento de las cámaras del Congreso, pues entre sus facultades está "la asignación y remoción de los miembros de las comisiones, control sobre los recursos económicos y de asesoría y sobre la agenda legislativa" (Rossell 2000, 254).[3] Además, quienes integran la Junta

[3] "Es la cocina antes de celebrar las votaciones. Cada partido tiene allí un representante y para ejemplificar el papel que juegan los hombres en esta junta basta decir que donde se reúnen aún no hay cuarto de baño para mujeres. Este club masculino de alta política ha sido uno de los caballos de batalla de las diputadas, donde han tenido que hacer mucho ruido para que se les oyera. Ruido de verdad, a cacerolazo limpio. Así ocurrió cuando querían que se debatiera la regulación laboral de las asistentas del hogar. "Hicimos mucha presión pública para que la Jucopo se decidiera a llevar el asunto a la Cámara", dice Tagle. Si dejan pasar el tiempo, y hay cosas que "no son su prioridad", los asuntos acaban por no ser aprobados. Esa es una forma de legislar solo lo que ellos quieren. Pero las diputadas han resistido ese embate. Y de qué modo". En "La legislatura de la paridad: mucho ruido y bastantes nueces", El País, 4 de junio de 2021, Recuperado de: https://bit.ly/3LhV3hu

son resultado de los equilibrios internos dentro de los propios partidos y el enlace más directo con las dirigencias partidistas, que suelen estar controladas por hombres.[4]

Históricamente, los espacios de dirección y liderazgo en el Congreso han sido dominados por hombres y han sido resultado de las negociaciones de esas dirigencias partidistas. Aun cuando en la actualidad continúa siendo así y es visto como algo contrario a la igualdad sustantiva, la ausencia de mujeres en los cargos de dirección no había sido percibida como un problema político y, mucho menos, considerada un problema estructural de la representación hasta hace algunas décadas. Como sostiene Mercado Castro (2020, 4), "los hombres tomaban las decisiones sin que la ausencia de las voces [femeninas] les significara un acto de exclusión".

El control masculino de los procesos de toma de decisiones ha estado tan fuertemente arraigado en la dinámica interna del Congreso mexicano que, incluso, la llegada de cada vez más mujeres no ha sido suficiente para romper su dominación. En 2015, a pesar de que las mujeres alcanzaron 42.6% de escaños en la Cámara de Diputados, el control de la misma se mantuvo en manos masculinas: ninguna mujer llegó a presidir la Cámara, a pesar de ser la mayoría de quienes integraron su Mesa Directiva.[5] En la misma Legislatura, la Jucopo no solo fue presidida, sino dominada por los varones, pues de sus siete integrantes solo una fue mujer.[6]

Las elecciones de 2018 llevaron a una integración casi paritaria del Congreso, con 241 legisladoras (de 500 curules, equivalentes a 48.2% del total) en la Cámara de Diputados y 64 (de 128 escaños, equivalentes a 50%) en la de Senadores. Si bien las mesas directivas de ambas cámaras fueron integradas con una mayoría de mujeres (nueve mujeres y tres

[4] "En casa de las y los herreros, en la Cámara de Diputados, en la Junta de Coordinación Política, si no hacemos nada va a ser exclusivamente de hombres. Siete hombres, no le quiero decir siete enanos, porque todos son grandes hombres, pero no queremos una Blanca Nieves, queremos siete Blanca Nieves en la Junta de Coordinación Política, y vamos a presentar una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión para que esto suceda". Declaraciones de la diputada Dulce María Sauri Riancho, presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y Diputadas en ese momento, informó su intención de presentar una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión para que en la Junta de Coordinación Política de esa Cámara hubiera paridad, Recuperado de: https://bit.ly/3EKUREQ

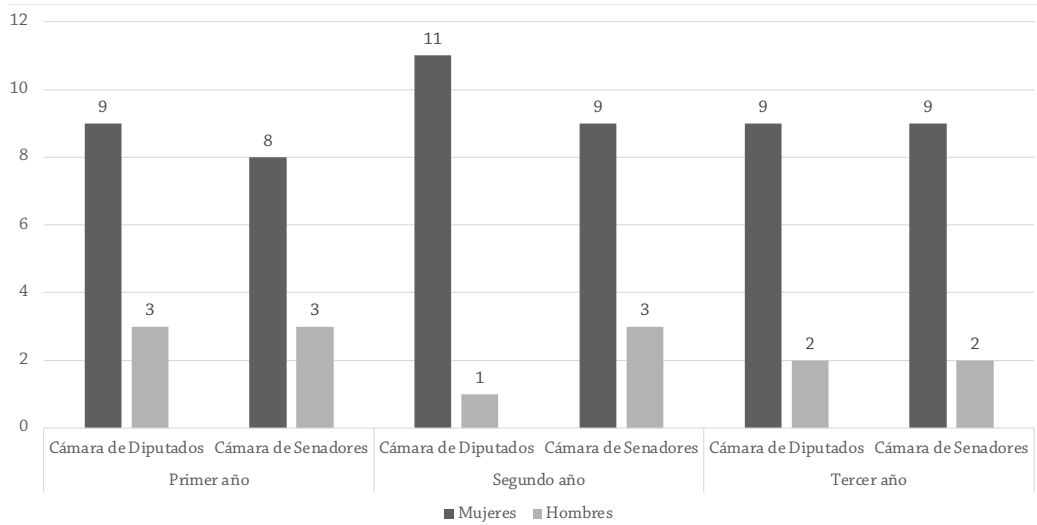
La diputada Sauri presentó la propuesta de reforma de diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar la paridad en la integración y presidencia de las Mesas Directivas y las Juntas de Coordinación Política y que, además, propone que la presidencia de estos dos órganos no podría recaer de manera simultánea en las personas de un mismo género, Recuperado de: https://bit.ly/3Ozxp24

[5] En el primer año del ejercicio legislativo, la Mesa se integró por ocho mujeres y cuatro hombres; en el segundo año, por nueve mujeres y tres hombres; en el tercer año, nuevamente fueron ocho mujeres y cuatro hombres (Comunicación Social de la Cámara de Diputados 2015 y 2017; Canal del Congreso 2016).

[6] Se trata de la diputada María Sanjuana Cerda Franco, coordinadora del Grupo Parlamentario Nueva Alianza (Cámara de Diputados 2020).

hombres en el caso de la Cámara de Diputados, y ocho mujeres y tres hombres en el Senado), inicialmente, las presidencias de ambas fueron para los varones (Gráfica 2).[7]

**Gráfica 2.** Integración de las mesas directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, por género, 2018-2021



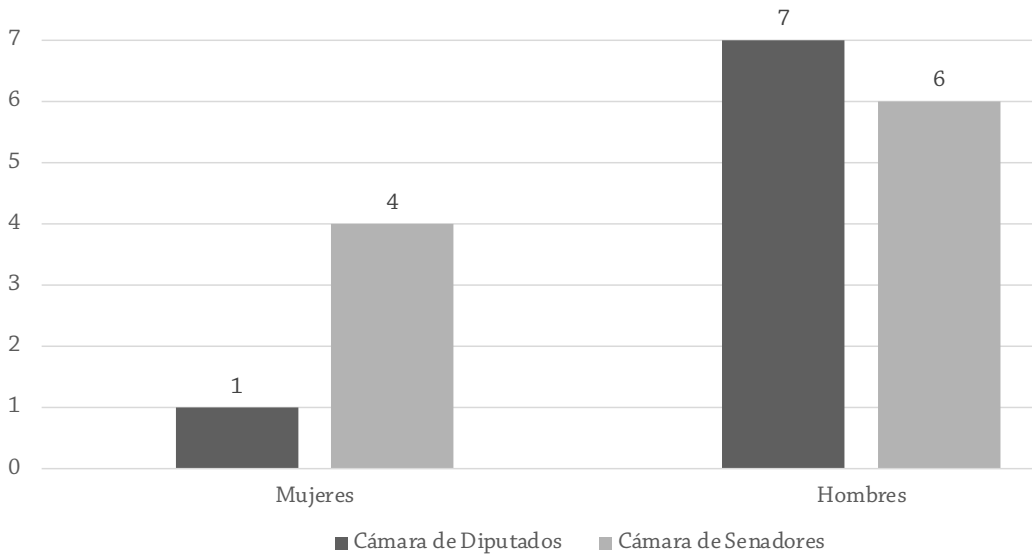

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

La actual legislatura es la que ha marcado la diferencia, ya que las mujeres finalmente alcanzaron los puestos de dirección cuando, en septiembre de 2019, dos mujeres fueron designadas como presidentas de las mesas directivas de ambas cámaras. Este hecho en sí mismo ha tenido una fuerte carga simbólica y ha sido histórico. La panista Laura Rojas Hernández presidió la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, integrada por una mayoría de mujeres (10 mujeres y un hombre). Al mismo tiempo, la morenista Mónica Fernández Balboa fue electa como presidenta de la Mesa Directiva del Senado, encabezando este órgano directivo, también integrado mayoritariamente por mujeres (nueve mujeres y tres hombres). Este cambio supuso también avances en

[7] Según el Diagnóstico atenea (PNUD 2017, 18), se señala que el acceso de las mujeres a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados en la legislatura 2015-2018, estaba conformada en la legislatura posterior a la aprobación de la paridad por 69.2% de mujeres (100 puntos), aunque se señala que ha tenido altibajos en periodos previos. Respecto a otro tipo de cargos como las presidencias de las comisiones, la presencia de mujeres en ese periodo, resultaba bastante inferior; pues solo 26.7% de diputadas ejercía un cargo de este tipo. Asimismo, el porcentaje de mujeres jefas de bancada en la Cámara de Diputados era de apenas 12.3%.

las instituciones. Por ejemplo, bajo la presidencia de la diputada Rojas, "se creó el Grupo de Trabajo para la Igualdad Sustantiva, una especie de 'Jucofem'. Es decir, el mismo club, pero en femenino".[8] Las legisladoras, más allá de las directrices y lealtad a sus partidos, se pusieron de acuerdo para que los temas de igualdad avanzaran sin demoras y, de esa manera, pudieran construir una agenda que consiguiera superar y combatir las resistencias masculinas.

**Gráfica 3.** Integración de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras de Diputados y Senadores, por género, 2018-2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

A pesar de estos avances, las Juntas de Coordinación Política siguen bajo el dominio masculino incluso en condiciones paritarias, aunque en mayor medida en la Cámara baja que en la alta. En la Cámara de Diputados, entre los ocho integrantes de la Jucopo, se encontraba una sola mujer: la diputada Verónica Beatriz Juárez Piña, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD). En el Senado, cuatro de 10 integrantes de la Jucopo fueron del género femenino: Geovanna Bañuelos, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo (PT),

[8] El País. 2021. "La legislatura de la paridad: mucho ruido y bastantes nueces". https://bit.ly/3LhV3hu

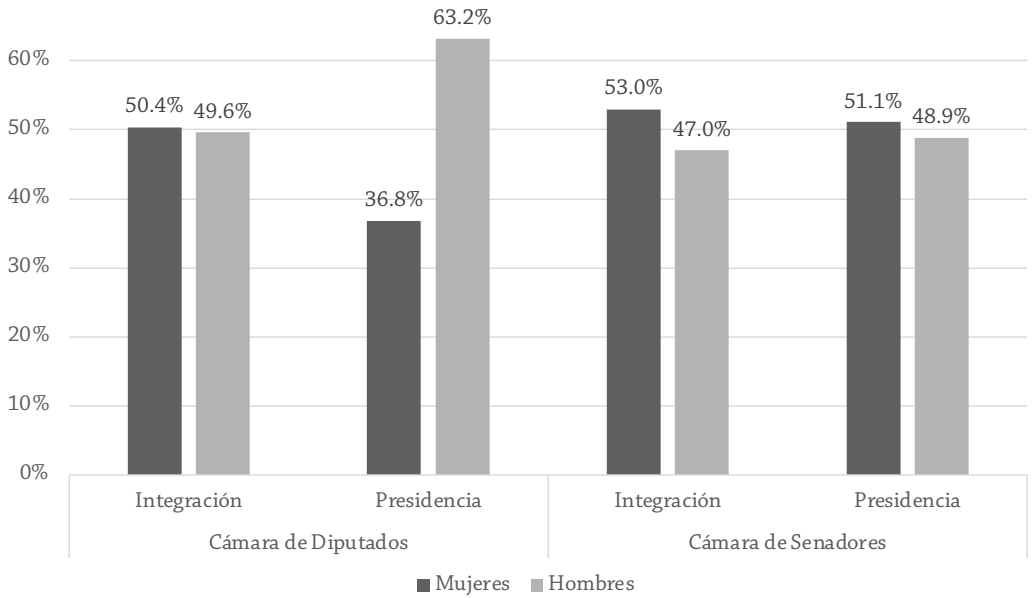
Sasil de León Villard, coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social (PES), Imelda Castro Castro del Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), y Josefina Vázquez Mota del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN).

El sistema de asignación en las comisiones depende de la Junta de Coordinación Política, que es la que negocia los espacios para las y los legisladores de los partidos, mientras el Pleno es el que aprueba esas negociaciones.[9] El sistema de comisiones, es decir, el número de comisiones ordinarias (permanentes) y el número de personas legisladoras que los componen, es variable entre unas legislaturas y otras. Incluso, en algunas circunstancias, las modificaciones al sistema de comisiones legislativas pueden variar dentro de una misma legislatura. Organizativamente, cada comisión cuenta con un órgano de gobierno para su dirección, seguimiento en el cumplimiento de la agenda y coordinación de sus miembros (García Méndez 2019). Al ser limitado el número de comisiones, las presidencias de estos órganos de trabajo son un recurso escaso (y codiciado) en las legislaturas y la pertenencia a las mismas supone amplios incentivos para las y los legisladores (Heath *et al.* 2005) así como también contribuye a que las legisladoras puedan incursionar de manera más directa en los temas que les preocupa, dar cuenta respecto a sus intereses y preocupaciones en el trabajo legislativo y en las agendas que ellas están interesadas en impulsar.

Un primer análisis que toma en cuenta la integración global de las comisiones en el nivel legislativo federal evidencia que, en el caso de la Cámara de Diputados, es donde los hombres mantuvieron una ligera superioridad numérica (de 3.6%) y, además, la integración de las comisiones fue dominada por las mujeres, 50.4% frente a 49.6%. En contraste con este equilibrio, las presidencias de las comisiones fueron claramente dominadas por los varones, quienes ocuparon 63.2% de estos espacios de liderazgo y control (Gráfica 4). En tanto, en el caso del Senado, la integración paritaria se ha convertido en una ligera superioridad numérica de las mujeres en las comisiones y en las presidencias de estas. Las senadoras ocuparon 53% de los espacios en las comisiones legislativas y presidieron 51.1% de estas (Gráfica 4).

[9] Los sistemas de designación de las comisiones suelen variar de país en país, de un congreso estatal a otro y de un periodo legislativo a otro. En algunos casos, puede ser descentralizado, en el que cada legislador/a tiene derecho a solicitar preferencias de comisiones (Heath *et al.* 2005). Después de una discusión dentro de cada partido, las personas coordinadoras negocian las asignaciones (Zetterberg 2007) y resuelven quién va a cada comisión. En ese modelo de decisión, las legisladoras y los legisladores dependen al final de lo que decida el partido. En un modelo diferente, de corte centralizado, las dirigencias deciden sin consultar sus preferencias a las y los legisladores.

**Gráfica 4.** Integración y presidencia de las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados y de Senadores, por género, 2018-2021

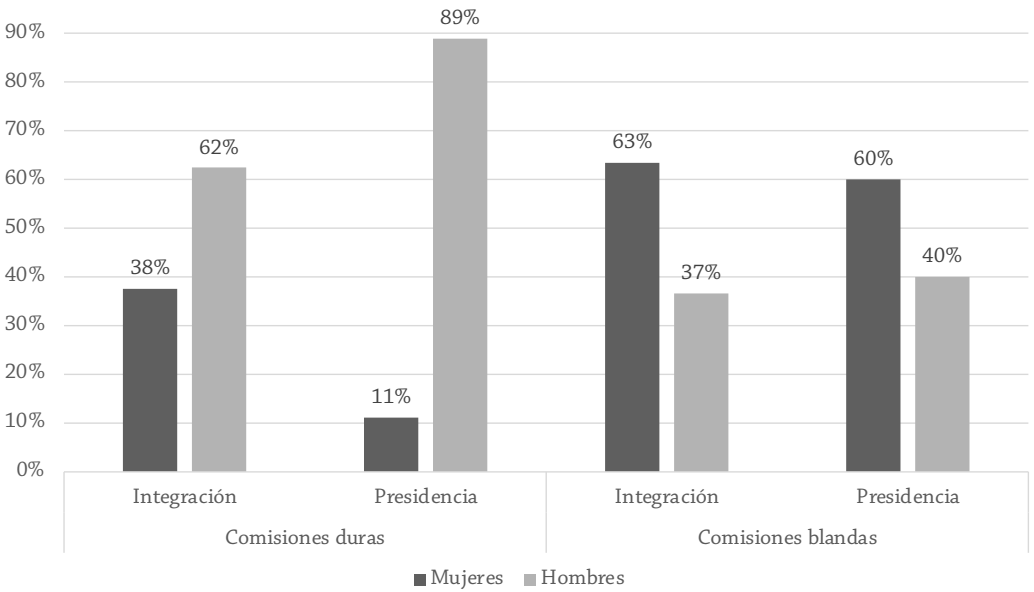



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Al analizar la integración de las comisiones legislativas, distinguiendo entre las "duras" y las "blandas", los datos permiten observar con mayor claridad los sesgos de género presentes en la distribución del poder simbólico en el Congreso mexicano. La distinción entre las comisiones duras y blandas refleja la asignación tradicional de las carteras y temáticas de las que se pueden (y deben) hacer cargo las mujeres y los varones. Así, las comisiones "duras" son aquellas que concentran el poder decisional relativo a la asignación y supervisión de los recursos públicos, del control de la seguridad nacional, las relaciones exteriores y el control sobre el Poder Ejecutivo, todos ellos ámbitos relacionados tradicionalmente con el trabajo parlamentario. En cambio, las comisiones "blandas" son las encargadas de los temas de bienestar, niñez y juventud, salud, igualdad y relaciones de género, reflejando los temas tradicional y estereotipadamente asociados con los intereses políticos femeninos y que son considerados la extensión de las tareas de cuidado que las mujeres atienden en la vida privada y "deben", también, atender en la pública (Kathlene 1995; Heath *et al.* 2005; Marx *et al.* 2007; Hernández Téllez *et al.* 2019).

En la Cámara de Diputados se observa, precisamente, un claro sesgo de género en los patrones de reclutamiento político de las y los legisladores,[10] lo que también se refleja en los estereotipos sobre los roles de género y la asignación a las mujeres de las tareas de cuidado y de los varones a los espacios de poder público. De las 46 Comisiones ordinarias existentes en la Cámara baja, 27 pueden ser denominadas como "duras" y 19 como "blandas". La composición de las comisiones "blandas" refleja un dominio femenino en las presidencias (60% presididas por mujeres) y la integración (63.4% es la proporción de las legisladoras que las integran), reflejando la asignación generizada de espacios percibidos como menos importantes a las mujeres. En las comisiones "duras" también se observa el fenómeno de distribución generizada que reserva los ámbitos del poder "real" a los varones: las legisladoras ocupan solo 37.6% de los espacios en estas comisiones, y presiden aún menos, tan solo 11% de las mismas (Gráfica 5).

**Gráfica 5.** Integración y presidencia de las comisiones duras y blandas de la Cámara de Diputados, por género, 2018-2021

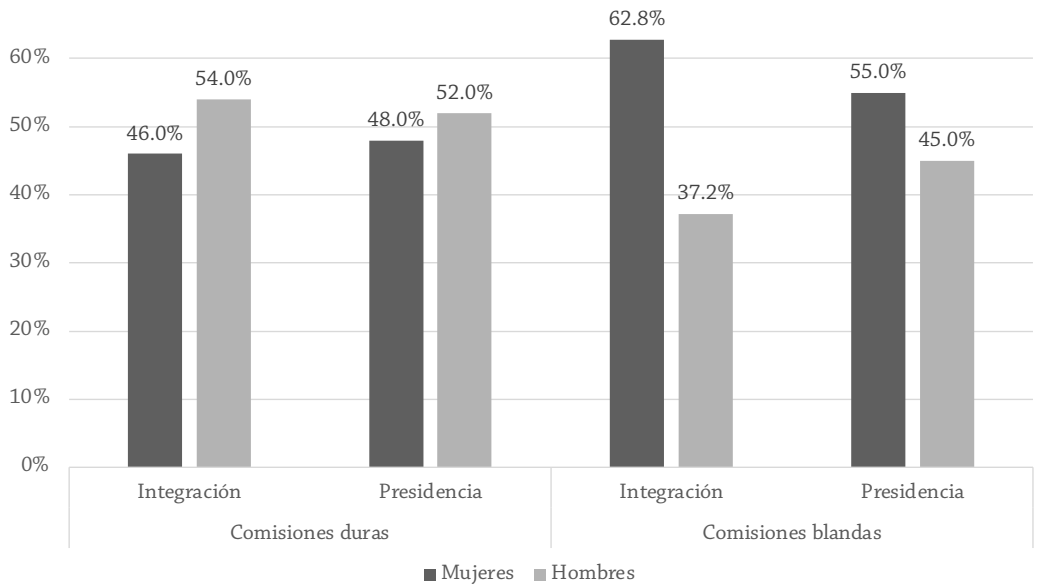



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

[10] En un estudio sobre legislaturas previas LXI (2009-2012) y la LXII (2012-2015), Palma Cabrera (2016) encontró que existían "distintas trayectorias de diputadas y diputados (lo que podría) estar indicando sesgos de género en el proceso de reclutamiento legislativo".

En el Senado, la tendencia es la misma, aunque menos marcada que en la Cámara de Diputados. Entre las 45 comisiones existentes en la Cámara alta, 25 son "duras" y 21 "blandas". En estas últimas, las mujeres ocupan la gran mayoría de los espacios (62.8%) y presidencias (55%) mientras que, en las "duras", el dominio de los varones es menos pronunciado, aunque claro: las legisladoras solo son el 46% de los integrantes y mantienen 48% de las presidencias de estas comisiones. Con esto se evidencian los sesgos de género y visiones tradicionales persistentes en el Senado.

**Gráfica 6.** Integración y presidencia de las comisiones duras y blandas de la Cámara de Senadores, por género, 2018-2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

### *2.2 Descripción de las reglas generizadas al interior del Legislativo*

Las reglas generizadas existentes al interior de los órganos legislativos se observan también a través del uso del lenguaje en las comunicaciones que este realiza y en la existencia de estructuras organizativas encargadas de impulsar políticas de transversalización de la perspectiva de género en la labor legislativa y al interior del Congreso. Este aspecto es fundamental para lograr la igualdad en el ejercicio de la representación, pues

las jerarquías, ideologías, relaciones y roles de género suelen estar reproducidas por las reglas formales e informales en los legislativos, y esas reglas determinan el modo en que se da el acceso a la distribución de los recursos que tienen a su disposición las y los legisladores (ayudantes, tiempo, control de la agenda, recursos políticos y económicos, influencia en las negociaciones, entre otros) (Hernández Tellez *et al.* 2019; García Méndez 2019; Freidenberg y Gilas 2021).

En estos aspectos se observan avances en ambas cámaras, aunque también diferencias entre ellas. En cuanto al uso del lenguaje incluyente o binario no directo, en la revisión realizada a los comunicados oficiales emitidos por ambas cámaras se observa que en ninguna de ellas existe una estrategia clara y definida para emplear el lenguaje neutro o que reconozca la presencia y la agencia de las legisladoras. En ambos casos, el uso del lenguaje incluyente es inconsistente, aunque más frecuente en la Cámara de Diputados que en la de Senadores (de la muestra observada, 20% de las comunicaciones emitidas por la Cámara de Diputados y 53% de la de Senadores carecían del lenguaje incluyente).

Ambas cámaras tienen en su estructura interna unidades técnicas encargadas de promover agendas que contribuyan a generar condiciones de igualdad en el trabajo legislativo y contribuir a fortalecer los liderazgos femeninos y a generar sinergias entre las legisladoras. En la Cámara de Diputados existe (desde 2016) la Unidad para la Igualdad de Género del personal de la Cámara de Diputados (UPIG) que está a cargo de las tareas de formación de ambientes laborales libres de violencia y en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, de la formación y especialización del personal de todos los niveles en materia de perspectiva de género y derechos humanos, de incorporar la perspectiva de género y el enfoque de derechos humanos en la normatividad y procesos administrativos de las áreas de la Cámara baja. En tanto, la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República (UTIG) se enfrenta a la tarea de institucionalizar la perspectiva de género dentro de la Cámara alta (la cual funciona desde 2015).

Sin embargo, solo la Cámara de Diputados cuenta con un órgano interno dedicado a apoyar la actividad legislativa para que en su desarrollo se refleje la perspectiva de género. El Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género (CELIG), fundado en 2017, está dedicado a apoyar el trabajo legislativo mediante la información analítica y servicios de apoyo técnico que contribuya a promover el adelanto de las mujeres y la equidad de género. En este sentido, la Cámara de Diputados cuenta con lo que se ha denominado como "bancada femenina",[11] el Grupo Plural por la Igualdad

[11] Las bancadas se caracterizan por ser grupos más informales de legisladoras, que tienen un carácter de tipo político, que canalizan los intereses e inquietudes de las mujeres en el legislativo y que, por lo

Sustantiva de la Cámara de Diputados (GPIS), que pretende construir e impulsar la agenda legislativa en materia de igualdad sustantiva formulada desde el consenso y el reconocimiento de las diputadas, independientemente de su origen partidario.

Un hallazgo interesante es que la construcción de los órganos promotores de la perspectiva de género en la labor legislativa y en las relaciones laborales esté más avanzada en la Cámara de Diputados que en la de Senadores, pues es precisamente la Cámara baja la que mantiene mayores sesgos de género en la integración de los órganos directivos y las comisiones. Similares desequilibrios de género se dan también en el acceso a la voz durante los debates en el pleno, que fuertemente condicionan la capacidad de las mujeres de ejercer la representación simbólica. Esas desigualdades en el ejercicio del poder se manifiestan cuando hay decisiones y prácticas que evidencian cierta superioridad de los varones en el uso de la voz, en el control del tiempo que hablan, en quienes ejercen los cargos de dirección, en la manera en que se coordina el trabajo legislativo y se toman las decisiones.[12] Por ejemplo, en las sesiones de apertura de los respectivos periodos legislativos del Congreso General (sesiones conjuntas de las cámaras de Diputados y Senadores, celebradas siempre el primer día de cada periodo), los posicionamientos de los grupos parlamentarios fueron presentados por solo ocho mujeres[13] frente a 19 hombres.

En estas mismas sesiones de apertura, en las que las y los representantes de los grupos parlamentarios articularon sus agendas de trabajo legislativo, los temas relativos a la igualdad de género ocuparon muy poco espacio. Solamente ocho posicionamientos (de PT, PRI y PAN en el primer año, del PRD y PES en el segundo, y del PES, PRD y PAN en el tercer año) abordaron los temas de igualdad sustantiva y/o violencia, y en solo cuatro ocasiones estas articulaciones fueron realizadas por mujeres (Claudia Ruiz Massieu del PRI, Verónica Beatriz Juárez Piña del PRD, Sasil de León Villard del PES y María Guadalupe Saldaña Cisneros del PAN) (Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados 2022).

---

general, no suscriben las reglas internas del mismo –salvo en los sitios donde ya se ha institucionalizado como un órgano interno– ni tampoco están sujetos a exigencias partidistas (González y Sample 2010; Etxebarría s.f.).

[12] Este tipo de obstáculos también se han encontrado en otros poderes legislativos como los de Argentina y Brasil (Marx *et al.* 2007) y también a nivel subnacional en los Congresos de Argentina (Granara 2014). Otras investigaciones sobre los Congresos mexicanos subnacionales también describen este tipo de obstáculos (Cerna Villagra 2019; García Méndez 2019; Hernández García y Rodríguez Alonso 2019).

[13] Senadora Sasil de León Villard (PES) y senadora Claudia Ruiz Massieu (PRI) en septiembre de 2018; diputada Verónica Beatriz Juárez Piña (PRD) y senadora Beatriz Paredes Rangel (PRI) en septiembre de 2019; diputada Ana Lucía Riojas Martínez (SP), senadora Sasil de León Villard (PES), diputada María Alemán Muñoz Castillo (PRI) y senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros (PAN) (Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados 2022).

Los desequilibrios de género están visibles también en otros momentos del debate en el Pleno, evidenciando la existencia de las temáticas dominadas por las mujeres y aquellas controladas por los varones. Así, por ejemplo, en el debate relativo a la aprobación de la reforma constitucional de la "Paridad en Todo", celebrado en la Cámara de Diputados el 23 de mayo de 2019, en la presentación de la propuesta participaron 15 legisladoras y en el subsecuente debate nueve diputadas y solo tres diputados. Ese mismo día, el Pleno debatió acerca de la propuesta de la legislación relativa al funcionamiento de la Guardia Nacional. En este caso, la presentación de la propuesta estuvo a cargo de seis diputadas y tres diputados, mientras que en el debate participaron ocho legisladores y una sola legisladora (Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados 2022).

En el Senado, las dinámicas de participación también están generizadas de manera similar a las que tiene la Cámara de Diputados. En el debate sobre la "Paridad en Todo" en la Cámara de Senadores, celebrado el 14 de mayo de 2019, participaron 25 mujeres y nueve varones. Días más tarde, en el debate sobre la Guardia Nacional, el 21 de mayo de 2019, se observa la participación de 14 senadores y cinco senadoras (*Diario de los Debates* de la Cámara de Senadores 2019).

## 3. Sistematización de los obstáculos que enfrentan las mujeres en las legislaturas

Aun cuando las mujeres han accedido a ocupar escaños, ejercer cargos directivos dentro del Poder Legislativo o a las presidencias de las comisiones, la práctica legislativa da cuenta de las diversas dificultades que ellas enfrentan a diferencia de los hombres para tomar decisiones, para ser nombradas, vistas y reconocidas como iguales en la discusión pública y para que esas decisiones sean acatadas por el resto de los integrantes de la institución legislativa. Incluso cuando acceden a esos cargos, muchas veces tienen dificultades para que los hombres las respeten como harían con sus pares masculinos. Como señaló María Lavalle Urbina, una de las primeras mujeres mexicanas en el Senado de la República, "los hombres me dan la silla, pero no me dan el lugar" (Mercado Castro 2020, 4). Esta "historia de cortesías excluyentes'', como la denomina Patricia Mercado, ha sido el modo en que se ha dado el ingreso de las mujeres mexicanas a la política legislativa.

Esta investigación da cuenta de la persistencia de obstáculos, estereotipos de género y, en general, reglas generizadas al interior del Congreso federal mexicano. La integración de las comisiones legislativas, atravesada por el género de sus integrantes como base de la asignación de los espacios de poder e influencia, da cuenta de diferencias profundas que se mantienen entre la capacidad de actuar de las legisladoras frente a sus contrapartes masculinos. Los testimonios de las legisladoras evidencian

que las mujeres enfrentan diversos obstáculos y que, además, son conscientes de las dificultades y desigualdades relacionadas con seis elementos: la violencia política en razón de género, la falta de experiencia de las legisladoras, el acceso limitado a los espacios de liderazgo al interior del Congreso, las desigualdades respecto a las tareas de cuidado (en relación con sus pares legisladores), la existencia de reglas generizadas al interior del Legislativo y la falta de sororidad entre las legisladoras.

Existe una amplia literatura que describe el fenómeno de la violencia política que experimentan las mujeres que buscan participar en la política –como militantes, aspirantes o candidatas– y las que ejercen los cargos de poder. Las investigaciones apuntan a que es frecuente que las mujeres estén minimizadas, despreciadas y agredidas en la arena legislativa, siendo objetos de discursos, gestos, agresiones y otras conductas que niegan su legitimidad para ejercer el cargo, limitan sus capacidades de actuar y ejercer la representación (Freidenberg y Gilas 2021; OCDE 2017). Los casos de violencia no son poco frecuentes, aunque los datos oficiales no reflejan la incidencia real de este fenómeno, pues las legisladoras no siempre deciden proceder por la vía institucional para denunciar los hechos violentos. Ese clima de hostigamiento político contra las mujeres que ocupan cargos –tácticas empleadas para impedir la participación política– siguen siendo problemas fundamentales en la administración pública mexicana (y no solo entre las legisladoras).[14] Aun así, la investigación identificó 10 denuncias presentadas por las diputadas, cuatro por las senadoras, así como 18 casos de acoso y hostigamiento entre el funcionariado de la Cámara de Senadores y 27 en la Cámara de Diputados (UTIG 2021; UPIG 2021). Las experiencias relatadas por las legisladoras entrevistadas hablan precisamente de distintas situaciones y prácticas en las que la violencia es ejercida para presionar a las mujeres para que abandonen ciertas causas, dejen de presionar sobre ciertos temas o, en su caso, adopten algunas otras agendas, alineándose a las necesidades o prioridades de su partido político:

> En muchos momentos se ha desestimado mi trabajo, se ha agredido de manera personal, se han utilizado elementos personales para tratar de intimidar o de agredir (México, Legisladora 1, 9.02.2022).

> En redes sociales he sufrido de violencia política al responsabilizarme de actos de terceras personas (México, Legisladora 2, 9.02.2022).

[14] "Otro reto se relaciona con el acoso sexual, incluso en la función pública. Los resultados de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional 2015 (ECCO), realizada por la administración pública federal revelaron que más de 77% de las mujeres entrevistadas considera que las servidoras públicas experimentan acoso en el trabajo con la promesa de tener mejores oportunidades laborales" (OCDE 2017, 37).

> Desafortunadamente la actividad política de las mujeres se da en medio de situaciones de violencia cotidiana. La más representativa fue haber sido reprendida frente a todos mis compañeros senadores y diputados por oponerme a definiciones políticas del grupo. Fue una agresión verbal, que dolía como si me hubieran golpeado. Nadie intentó parar la agresión, aunque duró casi una hora. A partir de eso, se hizo una especie de vacío a mi alrededor (particularmente de las mujeres de mi grupo)… ya que… nadie quería verse vinculado a la rebelde del grupo (México, Legisladora 3, 22.02.2022).

La violencia ocurre al interior del Legislativo, pero también, en ocasiones, desde los medios de comunicación (Samaniego Sánchez 2021) y en las redes sociales (Amilpas García 2021), donde las legisladoras llegan a ser atacadas, desprestigiadas, minimizadas e, incluso, olvidadas:

> No creo que la cobertura mediática sea la misma, considero en lo general que siempre los varones han tenido mayor cobertura mediática respecto de las mujeres en la labor legislativa (México, Legisladora 2, 9.02.2022).

> […] los compañeros […] reciben mayor cobertura por los puestos que ocupan y por la relación que algunos han construido con los propios medios de comunicación (México, Legisladora 1, 9.02.2022).

Las mujeres legisladoras tienden a tener carreras políticas más cortas e, incluso, menos profesionales en el ámbito de la política en comparación con los varones (Hinojosa y Vázquez Correa 2018; Roza *et al.* 2010, 35). Esto, por supuesto, obedece a que finalmente son las "recién llegadas", al menos en números importantes, a las actividades parlamentarias. Muchas carecen de experiencia previa y de conocimiento de técnica legislativa. Esta falta de experiencia en el ejercicio de la labor legislativa con frecuencia es señalada como una justificación de su exclusión de los espacios de poder (Bjarnegård y Kenny 2015; Bjarnegård 2013), pero también tiene un impacto real en su capacidad de ejercer la representación, pues el conocimiento de las dinámicas parlamentarias resulta clave para la efectividad legislativa.

> Uno de los primeros retos fue encontrarme que, aunque éramos 241 diputadas de 500, todas éramos muy diversas, con diferente formación y origen, una mayoría sin experiencia política, lo que dificultaba la construcción de acuerdos para conformarnos como una bancada de mujeres en torno a una agenda por la igualdad sustantiva. Organizamos diferentes reuniones y talleres para solventar las diferencias

> y lograr una mejor integración y, finalmente, durante el primer año no fue posible constituirse como una bancada. Sin embargo, sí tuvimos medios de articulación para impulsar que las mujeres presidieran las comisiones más importantes, y dar batallas conjuntas para aprobar temas como los derechos de las trabajadoras del hogar, que requirió también una alianza con senadoras afines (México, Legisladora 3, 22.02.2022).

> Muchas de ellas [diputadas] son nuevas en la política y, además, tienen que cuidar a sus familias, que están fuera de Ciudad de México en algunos casos, lo que les impide dedicar las 24 horas y siete días a la semana que requieren algunas actividades políticas tal cual están diseñadas. Es decir, también las diputadas arrastran el lastre de las demás profesionales.[15]

El acceso limitado a los espacios de poder al interior del Congreso –a los órganos de dirección y a las comisiones– impide a las mujeres legisladoras ejercer el control o influir en las agendas de manera similar a la que lo hacen los varones. El control masculino de los órganos directivos, en especial de las Juntas de Coordinación Política, privilegia los intereses y las prioridades definidas por los hombres dentro de las instituciones legislativas (Jones 1997; Kathlene 1995; Marx y Borner 2011; Franceschet 2010; Freidenberg *et al.* 2022). Esto también ocurre en México. La distribución de los espacios en las comisiones realizada en clave de género no solo envía un mensaje cargado de simbolismo a la sociedad sobre cuál es el papel de las mujeres en la política, sino que efectivamente las priva de capacidad de incidencia en muchas de las temáticas relevantes para sus agendas (Kathlene 1995; Marx et al. 2007; Hernández Téllez *et al.* 2019; Freidenberg *et al*. 2022). Por más que las mujeres busquen incidir, generen redes y proyectos comunes, sin su presencia igualitaria en todos los espacios de liderazgo, la decisión en última instancia pertenece a los hombres:

> [...] debemos incentivar la designación de más mujeres coordinadoras de grupos parlamentarios además de que los órganos de gobierno como la JUCOPO y la Mesa Directiva deben estar representados paritariamente, así como la presidencia de comisiones y órganos de control deben estar distribuidos en igualdad, sin embargo, aunque soy parte de un legislatura paritariamente histórica, desafortunadamente el grupo mayoritario ha priorizado los intereses en instrucciones del ejecutivo

[15] Martha Tagle describe los obstáculos que encontraban las legisladoras que ejercieron su tarea en el periodo 2018-2021. "La legislatura de la paridad: mucho ruido y bastantes nueces", El País. 4 de junio de 2021, Recuperado de: https://bit.ly/3LhV3hu

> federal pasando por alto las necesidades de la ciudadanía y de temas de relevancia nacional que afecta a todas y todos los mexicanos, realmente espero que en el transcurso de los trabajos de esta legislatura se le dé la importancia que representa en nuestro país y en nuestro sistema democrático la Cámara de Diputados (México, Legisladora 2, 9.02.2022).

> Para la agenda de género se privilegiaba la relación y alianzas con mujeres legisladoras de todos los partidos, con quienes acordábamos agendas y estrategias. Al final teníamos que acordar con coordinadores de grupos parlamentarios, en los que la mayoría eran hombres y quienes tenían el poder de decisión [...]. Al ser los coordinadores hombres, son ellos que definían temas de la agenda, para lograr que nuestros temas subieran tuvimos que hacer estrategias para que los coordinadores de diferentes grupos apoyaran subirlos a discusión (México, Legisladora 3, 22.02.2022).

Los Congresos suelen carecer de guarderías, salas de lactancia o sala de estudios para las y los hijos del personal del Congreso y/o de los legisladores (Marx y Borner 2011, 27; Marx *et al.* 2007), los periodos legislativos no suelen tener en cuenta los calendarios escolares ni las fiestas ni celebraciones culturales, ni tampoco horarios que faciliten la armonización de la vida familiar con la profesional (Freidenberg *et al*. 2022). En pocas palabras, la dinámica organizativa interna de los legislativos no contribuye a mejorar las condiciones laborales de las legisladoras y trabajadoras legislativas, lo que tiene un impacto fuertemente negativo en la capacidad de las mujeres de desempeñar las funciones de representación política en armonía con otras responsabilidades o actividades que deciden desarrollar en sus vidas cotidianas.

Esta realidad no es excluyente del ámbito legislativo. Como ha señalado la OCDE (2017, 37), "las dificultades para equilibrar el trabajo y la vida personal son otro reto que merma la representación de las mujeres no solo en el sector privado, sino también en la política y otros puestos públicos de alto rango. El liderazgo político y público son áreas que en México, al igual que en muchos países de la OCDE, se consideran predominantemente para hombres". A pesar del contexto paritario en el que las legisladoras mexicanas desempeñan sus funciones, sus testimonios evidencian que las dinámicas internas siguen siendo generizadas. Los testimonios recopilados apuntan a que al Congreso federal mexicano le hacen falta:

> Licencias de paternidad y maternidad, áreas de lactancia, estancias infantiles para legisladores. Programación de horarios de sesiones y comisiones para que legisladores tengan claro cuándo pueden regresar a sus distritos (México, Legisladora 3, 22.02.2022).

> Las mujeres legisladoras nos enfrentamos también a las dificultades para conciliar, por ejemplo, el cuidado de hijas e hijos o personas que lo requieren, con las responsabilidades políticas y laborales en periodos de mayor saturación, como es el caso de las largas sesiones de debate legislativo [...]. La imposibilidad de desempeñar labores por las responsabilidades de cuidados puede afectar directamente la participación de las mujeres en los debates, deliberaciones y toma de decisiones en el Congreso, tal como sucede en otros ámbitos, así como respecto de temas legislativos con un impacto relevante en la sociedad (Tagle Martínez 2021, 112).

Finalmente, las legisladoras mexicanas todavía resienten una insuficiente colaboración entre las propias legisladoras, ya sea dentro de un mismo partido como de partidos diferentes, lo que dificulta el avance de las mujeres en las agendas más allá de sus compromisos partidistas y sus intereses personales (Freidenberg *et al.* 2022). Entre los testimonios de las legisladoras son frecuentes las expresiones que hablan de los obstáculos para un trabajo conjunto de las mujeres a favor de una agenda con frecuencia compartida, pero que implica trabajar por encima de las divisiones partidistas e ideológicas:

> Uno de los obstáculos que entorpecen la articulación y materialización de una agenda de género en el Congreso mexicano es, sin duda, la ausencia de la sororidad y disposición de colaborar más allá de las líneas partidistas. Las experiencias de las legisladoras en este aspecto reflejan distintas problemáticas en el trato entre las y los colegas, pero ponen especial énfasis en las dificultades de relacionarse con otras mujeres (México, Legisladora 1, 9.02.2022).

> Encuentro más mujeres con las que a veces se tiene que cuidar más las formas para que las cosas avancen de mejor manera, pero no es una regla de que se tenga que ser así con todas las mujeres (México, Legisladora 1, 9.02.2022).

> Pienso que el mayor desafío que tenemos como legisladoras mujeres es el de mantener un lenguaje sororo durante los debates más ríspidos o que nos dividen (México, Legisladora 4, 22.02.2022).

> Aprendimos que podíamos y necesitábamos ser aliadas en causas que nos concernían de manera muy directa, que teníamos que estar presentes para posicionarlas y defenderlas, que nadie lo iba a hacer por nosotras. Trabajamos en lo urgente que es reconocer los talentos de cada una, apoyar nuestros liderazgos en especial aquellos que corresponden a nuestras convicciones. [...] Como analizó la filósofa Celia Amorós, fuimos educadas en "la lógica de las idénticas" que nos obliga a

> permanecer acuerpadas en un mismo lugar, y si alguna de nosotras sobresale, hay que denostarla. Como si sobresalir entre mujeres significara una traición a un pacto asumido. Aprendemos cada vez más a construir lazos solidarios, alianzas duraderas y sobre todo, plurales (Mercado Castro 2020, 6).

## 4. Buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres

La representación parlamentaria de las mujeres, aunque enfrenta numerosos obstáculos, presenta también importantes avances. A pesar de las reglas generizadas o, quizá, gracias a su persistencia, las legisladoras se ven obligadas a innovar y buscar distintas estrategias que les permiten ejercer su cargo, acceder a los espacios de liderazgo, influir las dinámicas internas y, en general, llevar a cabo la representación simbólica. Estas estrategias, tanto institucionalizadas a través de las normas internas (formales), como mantenidas a partir de la actividad constante de las legisladoras (informales), pueden ser consideradas buenas prácticas que merecen ser identificadas y reconocidas.

La experiencia de la representación simbólica de las mujeres en las dos cámaras del Congreso federal mexicano apunta a la existencia de buenas prácticas de ambos tipos. Entre las formales destaca la adopción de una estructura organizacional de los órganos encargados de promover la transversalización de la perspectiva de género, tanto en la organización interna como en la articulación de las propuestas legislativas. En la Cámara de Diputados es fundamental el trabajo realizado por el Centro de Estudios para el Logro de la Igualdad de Género que, entre otras actividades, da seguimiento a las iniciativas legislativas presentadas que inciden o pueden incidir en la igualdad de género en los distintos ámbitos de la vida social, económica y política del país. Adicionalmente, celig realiza análisis propios y proporciona a las y los legisladores los datos y otros insumos necesarios para una mejor toma de decisiones y para poder evaluar el impacto que las legislaciones pueden tener sobre las personas en función de su género. La existencia y labor del Centro constituye, sin duda, una buena práctica que debería ser replicada en la Cámara de Senadores y en otros órganos legislativos.

Las dos cámaras del Congreso federal mexicano cuentan con unidades organizativas internas dedicadas a impulsar la igualdad de género en las relaciones laborales. La existencia de la Unidad para la Igualdad de Género del personal de la Cámara de Diputados y la Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República es un hecho positivo en sí mismo, aunque es difícil valorar su impacto real en la transformación de las relaciones de género al interior de las cámaras. Esto obedece a que sus actividades se centran en la capacitación, concientización y promoción de la igualdad, con poco impacto

en la regulación formal de la operación del Legislativo. Las innovaciones y mejoras normativas incluyen también la creación del Comité para la Institucionalización de la Política de Igualdad y no Discriminación, y del Procedimiento para Prevenir y Atender actos de violencia, acoso y hostigamiento sexual y laboral en la Cámara de Diputados (Santamaría 2022, comunicación personal).

Entre las buenas prácticas informales destaca la articulación de las redes de colaboración entre las legisladoras que se ha dado en la Cámara de Diputados, donde opera el Grupo Plural por la Igualdad Sustantiva de la Cámara de Diputados. El GPIS fue creado el 4 de diciembre de 2019, impulsado por la diputada Laura Rojas, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara, y estuvo integrado por la presidenta de la Mesa Directiva, las coordinadoras de los grupos parlamentarios y presidentas de las comisiones ordinarias. Los ejes de trabajo acordados por el Grupo fueron la paridad de género, la atención al feminicidio y el impulso al Sistema Nacional de Cuidados (Cámara de Diputados 2021).

Otra práctica similar es la articulación de las legisladoras con la Red Mujeres en Plural, donde convergen más de 100 mujeres de diversas áreas, ideologías y características sociales de todo el país con la intención de avanzar en los derechos político-electorales de las mujeres. Esta red, que integra a un amplio grupo de mujeres más allá de las vinculaciones partidistas, ha sido fundamental en la promoción de la representación política de las mujeres en México: "La Red Mujeres en Plural está conformada por mujeres con experiencia política, legisladoras, magistradas, funcionarias, académicas, consultoras, periodistas, artistas, activistas y profesionistas, que se reúnen, sin fines de lucro, para exigir que se cumpla con el derecho de las mujeres a participar en los asuntos públicos. Desde 2009 trabaja por la paridad en los cargos públicos promoviendo iniciativas y defendiendo los derechos político-electorales de las mujeres en los ámbitos nacional y estatal. Persigue una causa común que no abandera móviles partidistas: la protección, garantía, promoción y justiciabilidad de los derechos humanos de las mujeres no admite pacto en contrario" (Peña Molina 2014, 45). Recientemente (en abril de 2019) fue creado también el Colectivo "50+1", un grupo de mujeres políticas, académicas y especialistas que busca impulsar mecanismos de empoderamiento de las mujeres que participan activamente en los espacios de decisión y de construcción de la igualdad sustantiva en todos los niveles de la vida pública de México.

Estos espacios de colaboración más allá de las diferencias partidistas e ideológicas han demostrado ser claves en la adopción de las cuotas de género y de la paridad como principio para la postulación de las candidaturas y la integración de los órganos de gobierno de los tres poderes y en los tres niveles administrativos en México (Freidenberg *et al.* 2022) y tienen un amplio potencial para incidir en la agenda legislativa, en la integración de los espacios de liderazgo en el Congreso y en la legitimidad y aceptación de la incidencia de las mujeres en la vida política del país.

## 5. Conclusiones

La representación simbólica de las mujeres en el Congreso mexicano ha recibido poca atención de la academia, por lo que este es uno de los primeros esfuerzos que pretenden sistematizar la información y ofrecer un panorama sobre cómo las legisladoras federales ejercen la representación en su dimensión simbólica. Las dinámicas observadas en el Congreso mexicano dejan en evidencia la persistencia de relaciones generizadas que promueven el ejercicio del poder por los varones y en maneras tradicionalmente masculinas. Las mujeres siguen siendo relegadas de los espacios de mayor importancia e influencia, como son las comisiones denominadas "duras" y de las Juntas de Coordinación Política. Su incorporación en otros espacios, como las comisiones consideradas "blandas" o las mesas directivas, si bien tiene cierta carga simbólica importante, no refleja el traslado del poder real a manos de las mujeres. Las dificultades que enfrenta el Congreso mexicano para hablar de manera desgenerizada, lograr la inserción e influencia equitativa de las legisladoras y legisladores en todos los temas y ámbitos de decisión y para erradicar las prácticas violentas evidencian el grado de anquilosamiento del dominio masculino en la política.

Simbólicamente, el que las mujeres estén visibles cuando se habla de "temas de mujeres" y estén ausentes cuando se hace lo que se considera por algunos la "política real", que los varones mantengan el control sobre los grupos parlamentarios y que no sean poco frecuentes los ataques violentos de los legisladores hacia sus contrapartes femeninas, deslegitima la presencia de las mujeres en la política, las minimiza y les niega la capacidad de agencia en nombre propio, de otras mujeres y de la sociedad en su conjunto.

Los hallazgos de este trabajo apuntan a cuatro agendas de investigación que es importante abordar en un futuro. Primero, es necesario seguir explorando, conceptual y metodológicamente, la construcción y las relaciones entre las cuatro dimensiones de representación política propuestos por Pitkin (1967): la representación formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. Segundo, queda pendiente la identificación de los factores que podrían contribuir a transformar, de manera exitosa, las relaciones de género al interior de los órganos legislativos y generar condiciones para el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres en condiciones de igualdad con los varones. Los números –la paridad– son importantes, pero no son suficientes para transformar los espacios, pues las mujeres llegan a las instituciones generizadas y dominadas por el poder masculino, donde su sola presencia no basta para revertir las desigualdades. Tercero, quedan pendientes las cuestiones acerca de cuál es la incidencia de las redes de colaboración plurales o "coaliciones amigables al género" (Caminotti 2016) en el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres, y en cuáles son las condiciones propicias para que se generen y operen con éxito este tipo de redes. Cuarto, aún resta poner en la

agenda el cambio cultural respecto a medidas que contribuyan a incrementar la flexibilidad y la sensibilidad en el centro de trabajo hacia las cuestiones de género; tanto en los órganos de elección como en la administración pública, todavía son insuficientes y a menudo son percibidas como innecesarias (OCDE 2017, 37).

La investigación da cuenta, entonces, de que las condiciones de trabajo de legisladores y legisladoras no están orientadas a establecer pautas de trabajo igualitario. Aun cuando se ha regulado a nivel federal, y en algunos estados aspectos vinculados a la "Paridad en Todo" (2019), todavía hay lagunas y vacíos en las reglas formales de funcionamiento del Legislativo respecto a la promoción de la igualdad de sus integrantes y las condiciones de trabajo igualitario. Las cámaras del Congreso federal mexicano siguen siendo espacios generizados que en muchos aspectos y en muchos sentidos reproducen el dominio masculino y relegan a las legisladoras a espacios de menor influencia y a las agendas que los estereotipos reconocen como "propias" de las mujeres. Los avances en la representación descriptiva logrados en los últimos años han sido importantes, pero todavía no se traducen en el mismo nivel o en la misma capacidad de las legisladoras de ejercer la representación simbólica.

El camino andado por años permitió materializar la paridad numérica y el reto actual es transformarla en la igualdad plena en el ejercicio de la representación política en todas sus dimensiones:

Creo que hemos ido conquistando espacios, creo que hemos ido ganando un lugar en una representación paritaria que era fundamental, pero ahora no solo se trata de una representación paritaria, creo que se trata de que nuestra participación sea efectivamente paritaria en la toma de decisiones, por lo que considero que impulsar espacios democráticos para la toma de decisiones es un mecanismo que nos ayuda a las mujeres a estar en igualdad de condiciones. Necesitamos, por supuesto, que nuestra voz tenga el mismo peso que la de nuestros compañeros. Necesitamos que nuestras agendas tengan el mismo peso que el resto de las agendas. Necesitamos que nuestra participación como mujeres en la vida pública pueda tener todas las condiciones y las herramientas necesarias para que pueda ser tan trascendental como la participación de cualquier otra persona en la política (México, Legisladora 1, 9.02.2022).

# Capítulo 4. El caso costarricense: más allá de la paridad

Eugenia C. Aguirre Raftacco

## 1. Introducción[1]

Desde la instauración del voto femenino en la Constitución Política de 1949 y tras la primera elección nacional donde fueron electas tres diputadas (periodo constitucional 1953-1958), las mujeres ocupan curules en Costa Rica. El aumento paulatino en el número de diputadas ha sido impulsado por el avance de la legislación nacional, los tratados internacionales ratificados por Costa Rica, y las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como órgano electoral en materia de género (Zamora 2010; Brenes y Picado 2014).

Durante el periodo 1953-1998 se mantuvo una representación de mujeres inferior a 20% del total de las curules legislativas. Pese a la incorporación del sistema de cuotas de 40% de participación femenina en papeletas que data de 1996, no fue hasta la resolución del TSE que obligó a que dichas cuotas se aplicaran a puestos elegibles según posibilidades históricas,[2] logrando así superar 20% de representación femenina en la Asamblea Legislativa a partir del periodo constitucional 2002-2006 en que se alcanzaron 22 curules ocupadas por mujeres (38.6%).

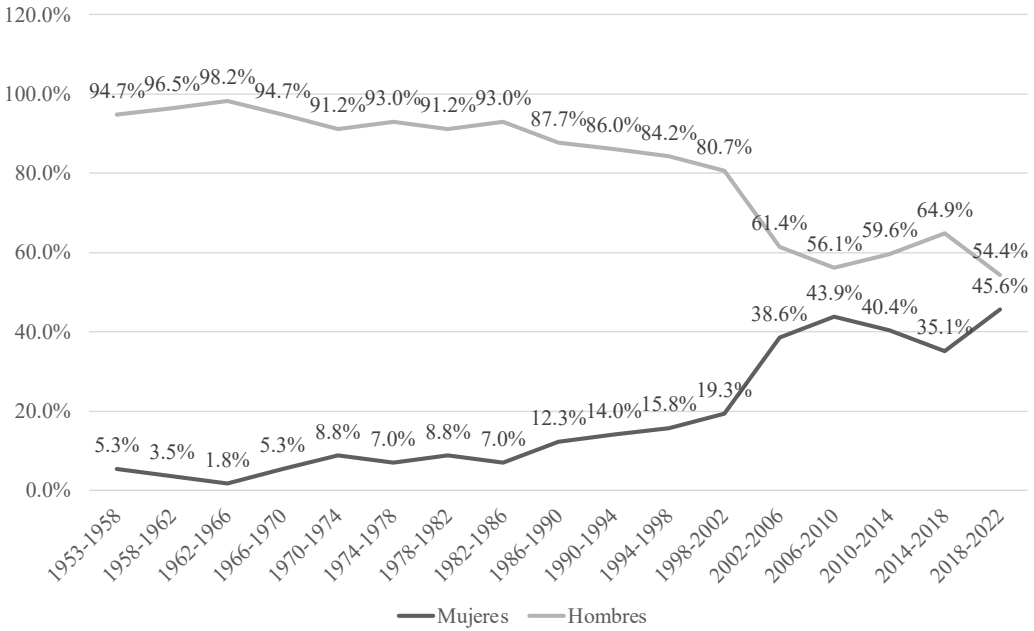
El régimen electoral de género incorpora el sistema de paridad en su dimensión vertical en asambleas, nóminas de elección y demás órganos internos partidarios, con alternancia, en la reforma integral al Código Electoral aprobada en 2009. Asimismo, esta reforma introdujo en el ordenamiento jurídico la obligación a los partidos políticos de incluir en sus estatutos, normas sobre respeto a la equidad de género y mecanismos para hacer efectiva la paridad y el derecho de sus integrantes a la participación política con equidad de género. Adicionalmente, consideró el uso de la deuda política para fines de capacitación y formación partidaria con la obligación de garantizar el principio de paridad.

[1] Agradezco a la Bach. Maria Fernanda Bustamante Solano su colaboración como asistente en el proceso de investigación.

[2] Previo a dicha resolución la cuota de 40% se aplicaba a la globalidad de las nóminas.

En 2016, por resolución[3] de la Sala Constitucional, se introdujo la dimensión horizontal de la paridad en listas para elección de cargos plurinominales, que entró a regir en la elección de 2018 y dio paso a la conformación de la Asamblea Legislativa con más mujeres en la historia del país, con 26 mujeres diputadas que representan 45.6% de los escaños (Gráfica 1).

**Gráfica 1.** Integración de la Asamblea Legislativa, 1953-2022[4]




Fuente: TSE (2021).

Sobre este logro, Benavides afirma que:

> Los mecanismos de paridad vertical y horizontal establecidos en la normativa y jurisprudencia electoral lograron transformar –para el proceso electoral legislativo de 2018– la composición política de las nóminas partidarias, así como la representación política de la Asamblea, lo que produjo una mayor paridad de género en la fase de postulación electoral y de conformación de la nueva legislatura. De esta manera, los mecanismos [...] lograron nivelar las oportunidades de competencia,

[3] Resolución No. 2015-016070 del 14 de octubre de 2015.

[4] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

así como las oportunidades reales de las mujeres de ser electas a los cargos de representación popular (2019, 145).

Por otro lado, Cascante al aplicar empíricamente un mecanismo causal para analizar el proceso que logra la paridad en el Congreso, vincula la institucionalización interna de los partidos políticos como punto de partida que lleva a una serie de pasos vinculados por fuerzas mecanicistas que fortalecen dicha institucionalización, entre ellos: la formación de grupos de mujeres que demandan espacios igualitarios de representación, cambios de relevancia en la legislación y la creación de un ente rector de transversalización de género en la Asamblea. Estos nuevos intentos llevan a la búsqueda de la paridad en la representación y la vigilancia de los entes creados para que las reformas respondan realmente a la igualdad y equidad de género (2019, 239).

## 2. La representación simbólica de las mujeres en Costa Rica

El periodo constitucional 2018-2022 se caracteriza por la debilidad del oficialismo en el Congreso. Este, al contar con una bancada de 10 curules, tiene la necesidad de establecer negociaciones y construir mayorías de manera constante para la toma de decisiones. A ello se suma la baja popularidad del Presidente de la República y el escaso apoyo que recibe por parte de la ciudadanía tras su elección. Asimismo, otro factor relevante fue la inestabilidad del Legislativo respecto a la integración de las fracciones políticas. Durante el periodo en cuestión 12 diputaciones se declararon independientes, solo un partido político mantuvo íntegra su bancada según fue electa.

Lo anterior supondría la afectación de la gobernabilidad democrática del país. Sin embargo, los resultados destacan la alta productividad legislativa en aprobación de legislación sustantiva. Diversas explicaciones se han construido, el PEN (2021) enlista como factores explicativos el debilitamiento de los *veto players* en el parlamento, un partido no tradicional en el Ejecutivo y la amenaza inminente de una crisis estructural. Por otra parte, Muñoz-Portillo (2020) plantea como posibles explicaciones, el cambio de posiciones de política o compromiso ideológico de parte del presidente hacia el partido promedio en la Asamblea Legislativa, la proactividad legislativa respecto a la agenda y el particularismo legislativo.

En este contexto se desempeña el mayor número de mujeres diputadas en la historia del Congreso de Costa Rica tras la incorporación del criterio de paridad horizontal en la conformación de las listas partidarias. Para efectos de conocer la dimensión de la representación simbólica, planteada desde el acceso a los espacios de decisión, a continuación, se detallan las características de estos espacios y su conformación durante el cuatrienio.

El principal órgano directivo de la Asamblea Legislativa lo constituye el directorio legislativo, integrado por seis legisladores[5] que se eligen en el seno del Plenario Legislativo cada primero de mayo para efectos de liderar desde los puestos propietarios la administración general del Congreso y la regulación del debate parlamentario.

El directorio legislativo se congrega semanalmente con las jefaturas de fracción parlamentaria, en la reunión de jefes y jefas de fracción, cuyo espacio constituye el órgano político central de las discusiones y negociaciones parlamentarias. Las jefaturas de fracción, las define a lo interno cada agrupación política con representación legislativa de manera anual y se escoge también una suplencia de la misma, que ejerce la subjefatura durante el mismo periodo.[6]

En el periodo constitucional de análisis, el directorio legislativo por primera vez en la historia alternó por género la presidencia del Congreso, por tanto, durante dos legislaturas la Asamblea Legislativa la presidió una mujer y las otras dos, un hombre. Ese hecho se transforma en un hito histórico en tanto hasta el 2018 únicamente dos mujeres habían presidido el legislativo.[7]

Sin embargo, a criterio de las entrevistadas, la variable de género no fue una categoría que decidiera si ocupasen el cargo, sino más bien los acuerdos políticos a nivel interno de sus fracciones y con las demás bancadas. Es decir, que no fue una intención deliberada del parlamento el conjugar las negociaciones para lograr la primera asamblea paritaria en sus presidencias. Una de ellas manifestó que se trató del resultado de liderazgos que cada una de ellas ejerció y su empeño en llegar al cargo. Al respecto:

> Nos han restregado de que es incuestionable que esos espacios (presidencia o jefa de fracción) son para nosotras (pero) la lucha es constante, hay presión externa e interna de ubicarse en estos espacios, los partidos no facilitan, pero no se oponen. […] no creo que sea coyuntural, cuando llegué me mantuve en las mismas comisiones por los temas que me importaban. Yo peleé por estos espacios, no llegaron de forma natural (Costa Rica Legisladora 13, 04.11.2021).

En la conformación general de los directorios legislativos del periodo, la segunda y cuarta legislatura contaron con directorios paritarios. El primero de ellos tuvo una mayoría absoluta de integrantes mujeres, pues solo uno de los integrantes era hombre. En la tercera,

[5] Presidencia, Primera Secretaría y Segunda Secretaría en puestos propietarios y la Vicepresidencia, la Primera Prosecretaría y la Segunda Prosecretaría como puestos suplentes.

[6] Cada periodo constitucional está compuesto por cuatro legislaturas, cada legislatura inicia el primero de mayo y culmina el 30 de abril del año siguiente.

[7] Se trataría de Rose Mary Karpinsy Dodero (1986-1987) y Rina Contreras López (2000-2001).

mayoritariamente fueron hombres quienes dirigieron (cuatro hombres y dos mujeres). La primera y cuarta legislatura tuvieron directorios legislativos presididos por mujeres.

Es relevante anotar en este punto que al menos dos legisladoras entrevistadas manifestaron que vieron frustradas sus intenciones de ocupar la presidencia del Congreso, una por los acuerdos a lo interno de su fracción que decidió postular a otra compañera, y otro caso porque la legisladora que se postuló al cargo no alcanzó los votos en la negociación para ser electa. Esta última fue la única legisladora que, durante el cuatrienio, se postuló al cargo de presidencia para competir contra otra compañera y perdió la elección (Observatorio de la Política Nacional 2020). Al respecto indicó que recibió presiones para retirarse:

> Aspiré a la presidencia (de la Asamblea Legislativa) sobre todo porque yo tengo un gran compromiso para las mujeres rurales a las que represento. Eso fue recibir mensajes de compañeros, que me decían que me retirara, que le diera la oportunidad a la actual compañera [...]. Sin embargo, no lo consideré conveniente, (me decían) que ella era la mujer más preparada [...] y más educada, y que lo que yo estaba haciendo (al postularme) era más bien obstruir la posibilidad de ella. [...] fue un momento en que sentí que quisieron que yo me apartara y no (lo hice) (Costa Rica Legisladora 11, 16.09.2021).

Ninguna otra legisladora entrevistada planteó su interés por ocupar puestos en el directorio legislativo.

Si se valora desde las características de puestos propietarios[8] y suplentes[9] del directorio, a lo largo de todo el periodo siete mujeres y cinco hombres han ocupado los puestos propietarios. En todos los directorios, a excepción de la tercera legislatura, siempre dos mujeres ocuparon sillas propietarias. Las jefaturas de fracción no obstante tuvieron una conformación más variada por género.[10] Solo en la tercera legislatura se alcanzó la paridad, es decir, se contó con cuatro jefes y cuatro jefas de fracción, las restantes fueron conjuntos mayoritariamente masculinos. Es de notar también, que en la primera legislatura que presidió una mujer, le correspondió compartir mesa con ocho jefes de fracción. En la tercera y cuarta legislatura, cinco y seis hombres dirigieron sus fracciones parlamentarias respectivamente, por lo que tres y dos diputadas jefas de fracción ejercieron el cargo.

[8] Presidencia, Primera Secretaría y Segunda Secretaría.

[9] Vicepresidencia, Primera Prosecretaría y Segunda Prosecretaría.

[10] Para efectos de este artículo se considera al bloque de diputaciones independientes del Partido Nueva República como una fracción parlamentaria.

En la designación de las jefaturas de fracción, es de relevancia destacar el compromiso de las fracciones políticas con la designación paritaria del puesto. Las fracciones del Partido Acción Ciudadana (PAC), Partido Oficialista y el Partido Liberación Nacional (PLN), sostuvieron un compromiso durante todo el periodo constitucional de alternar por género la jefatura y subjefatura de fracción de manera horizontal y vertical, por lo que conformaron jefaturas de fracción paritarias. En el caso del PLN, sin embargo, las mujeres fueron jefas de fracción cuando el partido al mismo tiempo mantuvo la presidencia del Congreso.

Por otra parte, existe la imposibilidad material de otras fuerzas políticas, como la del Partido Republicano Social Cristiano (PRSC) de nombrar subjefaturas con alternancia de género, en el que únicamente llegaron a obtener curules, o como en el caso del Partido Frente Amplio por ser una fracción política unipersonal.

Los partidos políticos en que se evidencian brechas respecto a la representación simbólica son: el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el Partido Integración Nacional (PIN) y el Partido Restauración Nacional (PRN) con su escisión de diputaciones que se declararon independientes y se reagruparon en el Bloque de Diputados Independientes del Partido Nueva República.

El primero de ellos, únicamente por seis meses, permitió a una de sus diputadas ejercer como "cojefa" de fracción, es decir, una vez que se nombró una mujer en la jefatura se le equiparó su nivel de responsabilidad y exposición con un hombre que actuaría como "cojefe" con ella durante la legislatura, no como subjefe. Los restantes seis meses, el "cojefe" asumiría el liderazgo. A ningún otro diputado jefe de fracción de esa bancada, se le impuso esa figura. En el caso de la "cojefa", asumió el puesto tras ejercer como vicepresidenta del Congreso. En las otras tres legislaturas, las mujeres de ese partido únicamente ejercieron como subjefas de fracción, es decir se cumplió la alternancia de manera vertical únicamente.

El caso del pin destaca porque en sus tres diputaciones[11] (un hombre y dos mujeres), fue el diputado quien ejerció como jefe durante esas legislaturas, dejando solamente a una diputada como jefa de fracción durante un periodo.

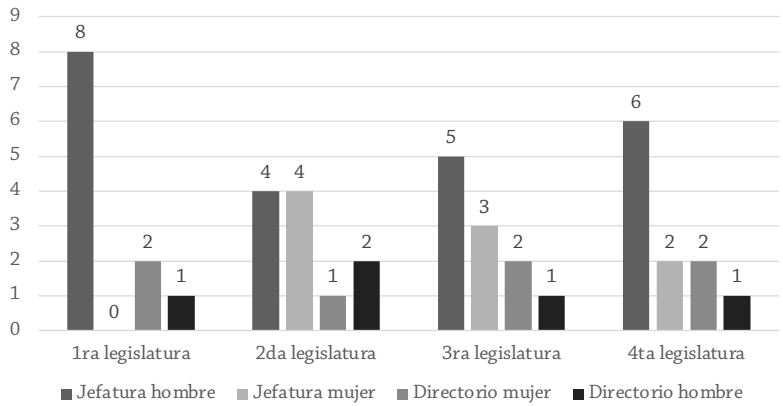
Finalmente, el caso del Partido Restauración Nacional de base ideológica cristiana-social, solo en una ocasión una diputada pudo ejercer como jefa, replicando así el esquema del PLN, trabajando al mismo tiempo que su compañero diputado de banca, quien se mantenía como presidente del Congreso. Tampoco hubo alternancia vertical en la asignación de las subjefaturas.

El grupo de diputaciones que se separó del PRN y conformó el bloque de diputaciones independientes de Nueva República sí tuvo por dos periodos un liderazgo

[11] El PIN eligió 4 diputaciones: dos mujeres y dos hombres. Sin embargo, previo al inicio del periodo constitucional uno de los hombres se declaró independiente y ha ejercido como tal desde el inicio de su gestión.

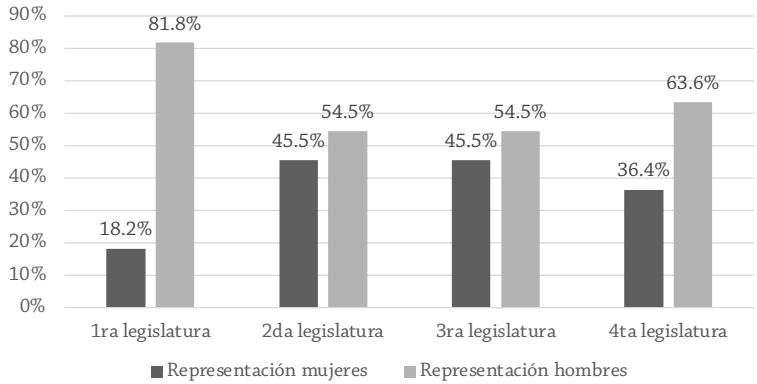
femenino en la coordinación, en la segunda y tercera legislatura, dejando en el liderazgo masculino el primero y cuarto año legislativo. En las gráficas 2 y 3 se puede valorar la representación simbólica en los órganos directivos del Congreso.

**Gráfica 2.** Conformación nominal de mesa de reunión de jefes y jefas de fracción, por género, 2018-2022




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

**Gráfica 3.** Conformación porcentual de mesa de reunión de jefes y jefas de fracción, por género, 2018-2022




Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

La conformación de comisiones como órganos legislativos parte de las recomendaciones que las fracciones parlamentarias a través de la jefatura de fracción hacen a la presidencia del Congreso en el inicio de cada legislatura. Esta última asigna los espacios de manera tal que se refleje proporcionalmente el número de diputaciones que conforman las distintas fracciones parlamentarias.

Por tanto, las disputas y negociaciones por la ocupación de los espacios de cada fracción parlamentaria en las comisiones inician en el seno de los partidos políticos representados. Cada fracción a partir de reglas y dinámicas informales define y estructura su nómina a cada órgano, y por tratarse de espacios de deliberación privados, existe poco acceso a la información sobre los razonamientos que se utilizan para definir el cómo finalmente proponen su participación en comisiones.

Es usual que las comisiones no varíen sustantivamente su composición tras la primera legislatura del periodo constitucional (Jarquín 2017, 23), a menos que existan cambios en las coaliciones a lo interno del Congreso o se tramiten proyectos de ley de gran envergadura que requieran una redefinición estratégica de figuras.

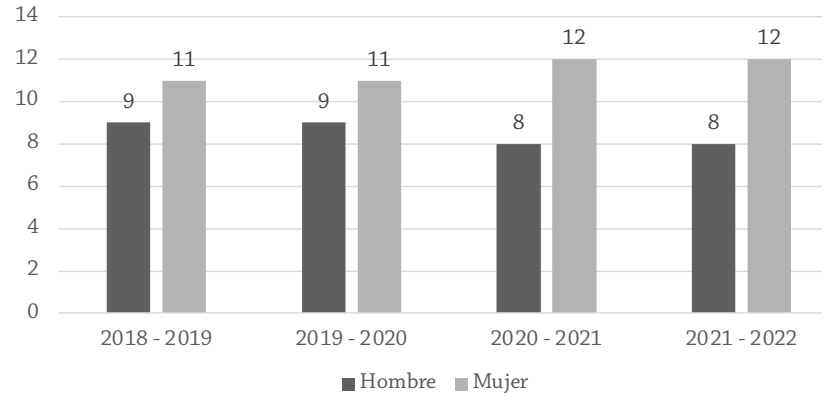
Si se realizan cambios en las figuras y coaliciones, estas giran en torno a las presidencias y secretarías de las comisiones. Estos cargos se negocian paralelamente a la conformación del directorio legislativo para asegurar la distribución del poder en un entorno multipartidista y corresponde a una de las primeras funciones que debe ejercer la presidencia del Congreso una vez electa.

Para efectos del presente artículo, se analizan 20 comisiones parlamentarias entre permanentes ordinarias (6) y permanentes especiales (14). La conformación por género de las presidencias de las comisiones arroja que la mayoría de estas las ostentan mujeres en todas las legislaturas (Gráfica 4).

Dada la estabilidad de la conformación de las comisiones, es de destacar que 18 de las 26 mujeres legisladoras del periodo constitucional ocuparon en alguna ocasión la presidencia de una comisión, esa cifra alcanza 69% de las mujeres electas diputadas. La mayoría, siete de ellas, corresponden a legisladoras del PLN fracción mayoritaria del Congreso, seguidas por cuatro del PAC y tres independientes. El PRN y el PUSC solo colocaron dos presidencias de mujeres en comisiones. Entre las legisladoras que nunca ocuparon una silla de presidencia de comisión destacan las dos diputadas electas por el PIN, dos electas por el PRN, dos del PUSC, una del PLN y una de PAC. Esta última ocupó la presidencia del Congreso de la legislatura 2018-2019.

De las 20 comisiones, siete de ellas siempre tuvieron presidencias de mujeres, entre ellas: Asuntos Jurídicos, Asuntos Hacendarios, Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Consultas de Constitucionalidad, Redacción y la Comisión de Discapacidad y Adulto Mayor. Tres comisiones mantuvieron presidencias de mujeres durante tres de cuatro legislaturas: Asuntos Sociales, Ambiente y Control del Ingreso y Gasto Público.

**Gráfica 4.** Presidencia de Comisiones Permanentes Especiales y Permanentes Ordinarias de la Asamblea Legislativa, por género, 2018-2022




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Asimismo, destaca que tres comisiones nunca tuvieron presidencias de legisladoras: Asuntos Municipales, Ciencia y Tecnología, Seguridad y Narcotráfico. Cinco comisiones solo tuvieron durante una legislatura a una mujer presidenta: Asuntos Agropecuarios, Asuntos Económicos, Asuntos de Gobierno y Administración, Turismo y Derechos Humanos. Dos comisiones tuvieron durante el cuatrienio una presidencia paritaria: Juventud, Niñez y Adolescencia y la Comisión de Nombramientos.

Sobre la conformación de comisiones, de las 13 diputadas entrevistadas para esta investigación 10 de ellas manifestaron haber logrado ser parte de las comisiones que se propusieron, y tres manifestaron que les quedaron pendientes de conquistar algunos espacios legislativos, en dichos casos una de ellas manifestó el desplazamiento de su nombre para integrar una comisión por la especialidad temática de su compañero de bancada, y en el segundo caso por tratarse de una fracción minoritaria y la imposibilidad que tuvo de ocupar alguna presidencia de comisión.

Si valoramos las comisiones entre materias blandas y duras, entendiendo las primeras como las que reflejan los estereotipos sobre los roles de género y la asignación a las mujeres de las tareas de cuidado, destacan las siguientes comisiones: discapacidad y adulto mayor, juventud, niñez y adolescencia, derechos humanos y asuntos sociales.

En la integración de las cuatro comisiones blandas destaca que de 31 hombres diputados solo 13 han ocupado un espacio en dichas comisiones. Las comisiones de derechos humanos y la de sociales son las se han visto integradas por más hombres, cinco y cuatro a lo largo de todo el cuatrienio, respectivamente. Respecto a las 112 sillas que integraron las comisiones blandas durante el cuatrienio, las mujeres ocuparon 72%

y los hombres 28%. Sin embargo, de las 16 oportunidades de ocupar la presidencia de una de estas comisiones, en seis ocasiones (37.5%) lo hicieron hombres, nominalmente tres diputados. El caso con más participación de mujeres lo constituye la Comisión de Discapacidad y Adulto Mayor que estuvo integrada en 85% por mujeres y en 15% por hombres.

Si contraponemos estos casos con una muestra de cuatro comisiones duras por definición: Seguridad y Narcotráfico, Asuntos Hacendarios, Asuntos Económicos, Control del Ingreso y del Gasto Público, solo 17 de las 26 mujeres diputadas han integrado alguna de estas comisiones.

De las 152 curules que integraron las comisiones duras durante el cuatrienio, las mujeres ocuparon 35% de las sillas y los diputados hombres 65% de las mismas. Sin embargo, a diferencia de las comisiones blandas, las 16 sillas de las presidencias de las comisiones duras seleccionadas para este análisis fueron ocupadas de manera paritaria.

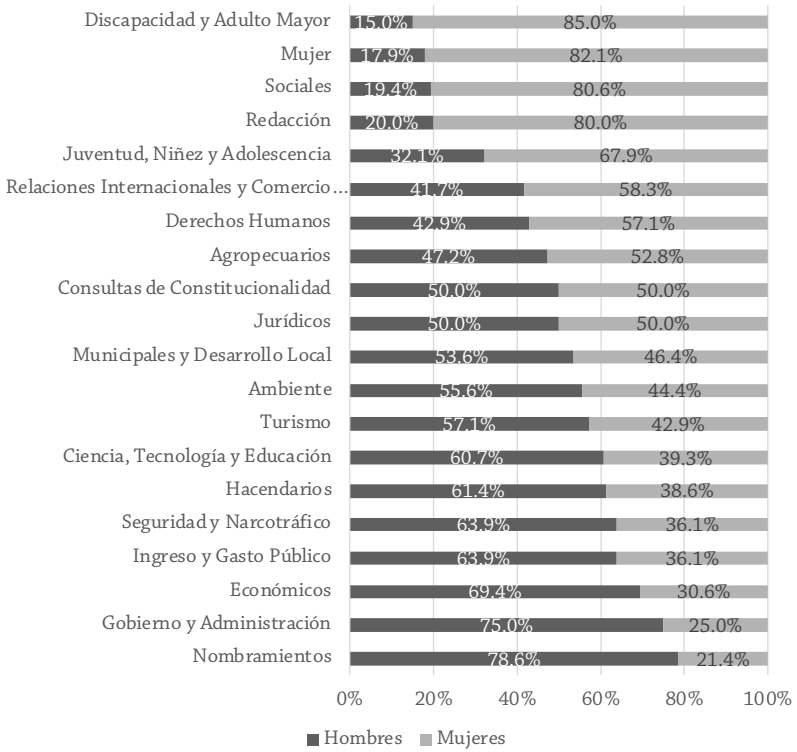
Lo anterior a partir de los liderazgos de Silvia Hernández y Ana Lucía Delgado en Asuntos Hacendarios, diputadas del PLN que han mantenido el control de esta Comisión durante todo el cuatrienio, así como el caso de Yorleni León que ha mantenido tres de las cuatro presidencias de Control del Ingreso y Gasto Público, comisión dedicada al control político hacendario. La Comisión de Seguridad y Narcotráfico solo ha sido presidida por diputados hombres, asimismo, la Comisión de Económicos en tres de cuatro oportunidades ha sido dirigida por diputados.

Sobre el ejercicio de la presidencia de una comisión dura, una de las diputadas entrevistadas manifestó:

> [La comisión] principalmente la integran hombres, especialmente hombres que tienen cierta imagen en la vida pública de este país, que con frecuencia sabemos de ellos en medios de comunicación. [...] Yo no podría decir que han sido irrespetuosos conmigo, pero sí hay una forma de hacer que salga con frecuencia harta de la comisión, aunque no dispuesta a dejarla ni a ceder ese puesto. Harta porque usted propone cosas y sencillamente, ni siquiera le contestan. En alguna medida ese comportamiento es poco colaborativo, poco de compañeros [...] Nunca he recibido una mala palabra, o un grito, o una manifestación de ese tipo. Sino más bien es desde el punto de vista de que mandamos a hacer una consulta para ver si queremos tener una sesión extraordinaria y nadie contesta, mandamos un dictamen para que alguien lo revise y nadie contesta, queremos recibir retroalimentación y nadie manda retroalimentación. Todo el tiempo a esta presidencia le toca asumir un montón de responsabilidades, porque el apoyo por parte de los integrantes es bajo (Costa Rica Legisladora 5, 06.09.2021).

Finalmente, la Gráfica 5 valora la integración por género de comisiones en su globalidad durante todo el cuatrienio. Dicha gráfica revela que, pese al control de comisiones duras, las mujeres participan en menor porcentaje de la mitad de las comisiones analizadas, dos comisiones alcanzan la paridad en términos de integración y ocho de ellas están dominadas por mujeres.

**Gráfica 5.** Integración porcentual de las Comisiones Permanentes Especiales y Permanentes Ordinarias de la Asamblea Legislativa, por género, 2018-2022




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Las comisiones paritarias son: Jurídicos, que analiza asuntos como justicia y gracia, derecho civil, penal, comercial, procesal, contencioso administrativo, electoral, organización del poder judicial, renuncias, incompatibilidades y reglamento interno (artículos 66 y 2 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa). La Comisión de Consultas de Constitucionalidad que tramita lo relacionado a las recomendaciones emitidas por la sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia, así como las

disposiciones que establece la Ley de Jurisdicción Constitucional (artículo 88 de la Ley de Jurisdicción Constitucional). Por sus características, la Comisión sesiona poco en comparación con otras comisiones permanentes especiales.

Sobre las comisiones integradas mayoritariamente por mujeres, podemos agruparlas de la siguiente manera, primeramente, las que reproducen estereotipos de género: Discapacidad y Adulto Mayor, Sociales, Juventud, Niñez y Adolescencia, Derechos Humanos, Asuntos Sociales. Subsecuentemente tenemos las comisiones duras, que abordan temáticas relacionadas con la producción y el comercio: Asuntos Agropecuarios y Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. Por último, la Comisión de Redacción que cumple únicamente un rol en la etapa final de la tramitación de las iniciativas de ley para procurar su adecuada redacción.

Sobre las comisiones con más participación masculina destaca la Comisión de Nombramientos, que es la encargada de recomendar al Plenario Legislativo los nombres y atestados de personas que ocupen la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, y otros cargos que remite el Poder Ejecutivo para su ratificación.

La Comisión de Gobierno y Administración destaca en este periodo constitucional por tramitar el segundo proyecto de reforma al Estado de mayor envergadura del cuatrienio: la Ley Marco de Empleo Público. La Comisión de Asuntos Económicos analiza asuntos relacionados con economía, comercio, industria, mercado común e integración. Durante el cuatrienio se abordaron temáticas de alto impacto nacional como las relacionadas con la regulación de plataformas tecnológicas de transporte, hospedaje no tradicional y distribución de alimentos, así como las propuestas de reducción del costo del permiso anual de circulación de vehículos automotores.

En síntesis, las mujeres ocuparon importantes puestos de toma de decisión tanto en los órganos directivos como en las comisiones del Congreso, sin embargo, persiste una división generizada de la integración de las comisiones particularmente en materias blandas donde escasea la participación de legisladores hombres. Esta tendencia, Morales (2019, 201) la había advertido al analizar la composición de las comisiones en la legislatura 2018-2019.

Al respecto de la composición de las comisiones y la percepción sobre el trabajo de sus compañeras diputadas, una legisladora anotaba:

> La percepción (que tengo del trabajo) de mis colegas, es que trabajamos más que los hombres, la carga no está bien repartida. En comisiones investigadoras, ha habido varias, y si una revisa mayoritariamente son mujeres en todos los temas. Los compañeros siempre bajan el perfil. Las cargas no están bien repartidas, las mujeres (diputadas) son muy trabajadoras, asumen más de cuenta propia, se apoyan menos con los

asesores y tienen mejores herramientas de planificación, especialmente las que tienen hijos (Costa Rica Legisladora 1, 19.08.2021).

Igualmente, de las entrevistas realizadas, se desprende que la ocupación de los espacios no está desligada de retos sustantivos en razón del género. Como el tener que reafirmar la pertenencia a ese espacio a lo largo de todo el periodo, con el trabajo, el estudio y la preparación, y la dificultad de entablar en ocasiones diálogos horizontales con compañeros legisladores, pero también con legisladoras de otras fracciones parlamentarias.

### *2.1. Descripción de las reglas generizadas al interior del Legislativo*

Una vez analizada la representación simbólica de las mujeres diputadas, desde la dimensión de acceso a los espacios de poder, corresponde la valoración de las reglas generizadas al interior del Legislativo. En este apartado se consideran algunas variables como lenguaje incluyente, perspectiva de género, políticas internas de igualdad y violencia política.

Al respecto del lenguaje incluyente, se denota en los análisis de los boletines de prensa seleccionados para la presente investigación que no se utiliza en la información que emana del Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo de la Asamblea Legislativa. El departamento es fuente de información oficial de las actividades del parlamento, y encargado de las tareas de divulgación, transparencia y publicidad del trabajo legislativo.

Pese a que en los boletines sí se toma como fuentes a las legisladoras y se utilizan audios con sus declaraciones y criterios, en las formas plurales se referencia a "los diputados" o "diputados" en general lo que omite la visibilización de las diputadas que integran las fracciones políticas. Sin embargo, sí se recurre al vocablo "presidenta" o "jefa de fracción" para referirse a sus declaraciones individuales. En las notas de prensa analizadas, se incluyeron 12 citas directas de diputaciones con su audio de respaldo, en ellas se consideraron ocho criterios de diputados y cuatro criterios de diputadas.

Para efectos de profundizar, corresponde un análisis completo de los boletines de prensa producidos en el periodo constitucional, para así a su vez, proponer mejoras en la elaboración de estas comunicaciones, de manera que se expresen en un lenguaje incluyente. Asimismo, la posibilidad de valorar la utilización del lenguaje incluyente por parte de las y los legisladores es de relevancia en el marco de sus discursos y participaciones en debates.

La perspectiva de género y las políticas internas de igualdad, como variables de la representación simbólica desde las reglas formales de la Asamblea Legislativa como institución generizada, en el caso costarricense existe lo que se denomina la "tríada de género"

o la institucionalidad legislativa de género que se divide en tres instancias: el Grupo Parlamentario de Mujeres Diputadas (GPMD), la Comisión Permanente Especial de la Mujer como órganos de decisión político y la Unidad Técnica de Igualdad y Equidad de Género (UTIEG) como espacio técnico. Según la UTIEG (2021, 4), "el objetivo primordial de esta institucionalidad de género es promover e incorporar la igualdad entre hombres y mujeres y los derechos específicos de las mujeres en todo el quehacer institucional". La primera en su creación fue la Comisión Permanente Especial, a raíz de una reforma legislativa de 1999, en acatamiento de las recomendaciones de la CEDAW, tras la adhesión de Costa Rica a la Plataforma de Beijing y tras el impulso de grupos organizados de mujeres que conformaron la Agenda Política de Mujeres Costarricenses (Jiménez 2006).

A la Comisión se le asignaron las siguientes funciones: dictaminar los proyectos de ley relacionados con la situación de las mujeres o que les afecten, estudiar los problemas sociales relacionados con la calidad de vida y derechos humanos de las mujeres, con el fin de realizar reformas necesarias de la legislación vigente y efectuar el respectivo control de legalidad, proponer las modificaciones que requiera la legislación nacional sobre la situación de las mujeres para ajustarse a los tratados internacionales y procurar el desarrollo pleno e integral de esta población, con equidad entre géneros y, por último, realizar control político sobre la actuación de la administración en todo lo relativo a la situación de las mujeres (Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa 2021, artículos 84 y 85).

Esta comisión está integrada por siete personas legisladoras y se conforma de manera permanente al inicio de cada legislatura. La Comisión tiene un amplio marco de acción que involucra tanto la creación de legislación como el control político y la investigación. En el periodo constitucional en estudio fue presidida por diputadas de tres partidos políticos.

En 2007, como antecedente de la utieg, se creó la Dirección Técnica de Género tras la propuesta de diez mujeres diputadas, que es "el órgano técnico-orgánico especializado en género, a nivel administrativo que promueve y apoya a todos los órganos legislativos y administrativos en la incorporación de la perspectiva de género en sus labores cotidianas" (Hernández 2021, 4).

Los principales instrumentos a partir de los cuales se incorpora la perspectiva de género en los procesos y funciones legislativas son: diagnóstico de brechas de género institucionales y departamentales, cuya revisión más reciente fue en el periodo 2017-2018; la política de igualdad y equidad de género (PIEGAL) que data de 2013 cuando fue aprobada por el Directorio Legislativo; el Sistema de Gestión para la Igualdad de Género, creado en 2014; y, al final, la matriz de responsabilidades institucionales. La unidad depende organizacionalmente de la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa, misma que está integrada por dos funcionarias de planta del Congreso.

Cascante (2019, 236) advertía que:

> Sin la vigilancia de un ente técnico como la UTIEG y la Comisión Permanente Especial de los Asuntos de la Mujer [...] la aplicación de la paridad no se hubiera conseguido plenamente [...] es a través de un ente rector como este que se establece una vigilancia continua en los diversos procesos que se desarrollan en el Poder Legislativo que puedan afectar a las mujeres.

Finalmente, desde el punto de vista político en el seno de la Comisión Permanente Especial de la Mujer, en la legislatura 2015-2016 se constituyó el Grupo Parlamentario de Mujeres Diputadas (GPMD) con el apoyo de todas las legisladoras del periodo, para efectos de: (1) formular y promover una agenda legislativa sin distinción de partido político, orientada al impulso y fortalecimiento de iniciativas en pro de la defensa de los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de género y la fiscalización del cumplimiento de las políticas públicas promulgadas con ese objetivo; y (2) realizar control político del cumplimiento de la normativa nacional e internacional de protección a los derechos humanos de la mujer y la igualdad de género (Asamblea Legislativa 2015, 11).

El grupo está constituido por una Asamblea General, de la que forman parte todas las diputadas que integran la Asamblea Legislativa en cada periodo constitucional, y por un comité directivo coordinador que cuenta con una coordinadora y una vicecoordinadora. Pese a que no es una instancia constituida en una figura jurídica que asegure su funcionamiento y continuidad en el tiempo,[12] el grupo se mantuvo en el periodo 2018-2022.[13]

Durante el periodo en estudio, en una entrevista, el grupo planteó que se propuso las metas de trabajar al menos los siguientes temas: sanción del acoso sexual callejero, abordaje de la violencia política hacia las mujeres, reforma al Código electoral que introduce la paridad horizontal y vertical en este instrumento[14] y fortalecimiento de las redes de cuido y la empleabilidad de las mujeres[15] (SINART 2018).

En un informe hecho por la UTIEG en el 2021, se redacta que la Asamblea Legislativa había aprobado 50 leyes que promueven la igualdad de género. Entre las más relevantes: ley contra el hostigamiento sexual en el deporte, ley contra el acoso sexual callejero, ley

[12] Se encuentra en corriente legislativa la iniciativa 21.401 que propone la incorporación del Grupo Parlamentario de Mujeres Diputadas en el Reglamento Legislativo.

[13] Las diputadas Shirley Díaz (electa por el PUSC, posteriormente declarada independiente) y Sylvia Patricia Villegas (PIN) han ejercido los roles de coordinadora y subcoordinadora del mismo desde julio de 2018.

[14] La paridad horizontal se aplica de acuerdo con jurisprudencia de la Sala Constitucional, Resolución No. 2015-016070 del 14 de octubre de 2015.

[15] Los proyectos en los incisos 2 y 3 se mantienen pendientes de aprobación, sobre el cuarto se ha aprobado legislación relacionada.

para proteger a la mujer embarazada antes, durante y después del parto, ley para reivindicar la autonomía de la voluntad en el divorcio, ley para la regulación de la jornada nocturna de las mujeres, ley para la protección de la igualdad salarial, y la ley de femicidio ampliado (UTIEG 2021, 12). Al respecto del trabajo del GPMD una entrevistada manifestó:

> Al principio el Grupo de Mujeres Parlamentarias tenía una actitud muy sororaria sobre machismo, ataques y micromachismos. Cuando se humilló a (diputada 1), las múltiples ofensas hacia (diputada 2). Era una dinámica muy fluida de solidaridad. La crítica a esa dinámica es que éramos muy sororarias a lo interno, pero poco sororarias respecto a las mujeres fuera de la Asamblea Legislativa para hacerle frente a las dificultades de las mujeres fuera... (Costa Rica, Legisladora 1, 19.08.2021).

En este sentido, se denotan indicios sobre el rol del GPMD como un espacio para la sororidad a lo interno del Congreso respecto a manifestaciones de violencia hacia diputadas en el ejercicio de sus funciones. Ello lleva al planteamiento de la última variable: la violencia política.

En Costa Rica la violencia política no está incorporada al ordenamiento jurídico como un delito. Desde el 2013, legisladoras con el apoyo de organizaciones de mujeres[16] han presentado iniciativas a corriente legislativa para efectos de crear un marco regulatorio que permita prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en política. Las mujeres diputadas del periodo constitucional 2018-2022 han impulsado el expediente legislativo 20.308 presentado en 2017 para saldar dicha deuda.[17] Por lo anterior, esta investigación recopiló a través de entrevistas y revisión documental, experiencias de las diputadas que manifestaron ser víctimas de violencia política durante el ejercicio del cargo.

Primeramente, a través de la recopilación en prensa, se anotaron diez noticias en que diputadas manifestaron ante el Plenario Legislativo o los medios de comunicación que estaban siendo violentadas en el ejercicio de sus funciones. Estas manifestaciones las publicaron diversos medios de comunicación, seis en total.

En ocho de los casos abordados en prensa, las legisladoras manifestaron que quienes ejercían la violencia eran sus compañeros diputados. En estos casos, las causales más repetidas son: irrespeto en las sesiones del Plenario o de comisiones y afrentas o ataques personales por acciones que ellas tomaron en el ejercicio de su función.

[16] En septiembre de 2021, más de 600 lideresas del sector municipal, sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles, solidaristas y comunalistas pidieron a las y los legisladores la aprobación urgente del proyecto de ley (Gudiño 2021).

[17] A la fecha de cierre de esta investigación, el expediente tenía pendiente la última modificación por el fondo –vía mociones– para posteriormente ser trasladado de vuelta al Plenario para su votación en primero y segundo debate.

Asimismo, destaca un caso en que la legisladora se sintió atacada porque su compañero diputado de bancada minoritaria no consultó a la fracción su designación –un año más– como jefe de fracción. Así como el caso en que una diputada indicó que fue violencia política el impedimento que le puso el Presidente del Congreso para protestar en el recinto legislativo contra el aborto.[18]

De los casos recopilados en prensa, dos fueron judicializados, el primero correspondiente a un caso de acoso en redes sociales que fue tramitado como una causa penal por delito de calumnias e injurias, ante el cual el hombre acusado publicó una retractación en medio de circulación nacional. Al respecto la diputada afectada indicó en medios de comunicación: "Lo veo como algo muy positivo, en el sentido de poder sentar un precedente y hacerle entender a las personas, y pues a los hombres, que no se puede continuar en este camino de la violencia contra la mujer, la violencia política, y pues por supuesto toda la falta de tolerancia hacia la diferencia de opinión que puede existir entre todos los costarricenses" (La Nación 2018).

El segundo caso judicializado, correspondió a una denuncia interpuesta por las diputadas Floria Segreda y Carolina Hidalgo contra el legislador Melvin Núñez, quien a través de mensajes de audio amenazó a ambas diputadas y además utilizó adjetivos insultantes para referirse a ellas.

Primeramente, se presentó un recurso de amparo electoral ante el Tribunal Supremo de Elecciones alegando violencia mediante comentarios ofensivos y amenazas contra las diputadas luego de la integración de las comisiones legislativas. El TSE rechazó de plano el recurso indicando que la situación debía discutirse a la luz de una perspectiva disciplinaria, reservado para competencia interna de la Asamblea Legislativa.

Posteriormente, el Ministerio Público presentó una investigación penal por delitos de amenaza a funcionaria pública en perjuicio de la autoridad pública, ante lo que la Corte Suprema de Justicia resolvió desestimar la acusación de la fiscalía en atención a que "No se desprende una afectación grave a las víctimas, además hay un fuero especial de irresponsabilidad que protege al diputado acusado, por lo que no existe delito alguno que perseguir" (Tribunal de Corte Plena 2020). Ante la impugnación de dicha resolución por parte de la fiscalía, nuevamente se resolvió de manera negativa y se declaró improcedente el recurso. El caso reitera la necesidad de establecer una figura jurídica que proteja el accionar de las diputadas ante casos de violencia política.

[18] El hecho de dejarme fuera del plenario (para protestar), dejar todas mis cosas ahí, y mandar a cerrar, solamente por ser mujer, porque yo creo que fue solo por ser mujer. Si ahí hubiera habido un hombre de pie yo creo que él lo hubiera tratado muy muy diferente, pero bueno. Yo peleé por mis convicciones por la vida y el hombre hasta el día de hoy me hace la vida imposible (Costa Rica, Legisladora 7, 26.08.2021).

Respecto a lo revelado en las entrevistas por las legisladoras, otros casos también se viven como violencia política en razón del género. Sobre el particular, se suma una situación violenta que llevó a un proceso disciplinario hacia un funcionario legislativo que irrespetó la investidura de la Presidencia de la Asamblea Legislativa en una reunión de personal, cuando fue ocupada por una mujer y ella dirigía la reunión, las demás corresponden a relatos vivenciales que se resumen a continuación para no afectar el anonimato de las legisladoras.

A nivel general, se encuentran las siguientes formas de violencia política que viven las mujeres diputadas en el ejercicio del cargo desde instancias externas al Congreso: en primer lugar, el minimizar el protagonismo femenino en logros del Legislativo en medios de comunicación,[19] subsecuentemente las críticas en redes sociales de manera despectiva e insultante,[20] después el juzgamiento, crítica y maltrato en círculos familiares y cercanos por las posiciones asumidas en el ejercicio del cargo, asimismo el juzgamiento, crítica y maltrato en las comunidades de su circunscripción electoral por posiciones asumidas en el ejercicio del cargo, y por último, ataques de parte del líder de su partido político.[21]

Otro grupo de formas constituyen las que son ejercidas por sus compañeros diputados: actitudes que los hacen "inaccesibles",[22] desautorización de su perspectiva de un asunto en espacios de discusión como comisiones u otros de carácter colegiado,[23] omitir a la diputada para lograr un objetivo político y buscar a un hombre directamente pese a que ella es parte del espacio de decisión,[24] no responder solicitudes realizadas

[19] Dos ejemplos de lo anterior: "Experimenté cuando en un mismo día se defendieron y aprobaron tres leyes muy importantes, pero en el mismo periódico hubo fotos de los otros proyectos y sus diputados impulsores [hombres] y a mí me colocaron en un recuadrito en la [esquina de la] página" (Costa Rica, Legisladora 13, 04.11.2021).

"Un compañero y yo presentamos un proyecto de ley, cuando se promociona y aprueba en medios de comunicación, es un proyecto del diputado, mi firma no cuenta" (Costa Rica, Legisladora 1, 19.08.2021).

[20] "Podría decir que a veces las redes sociales afectan y son formas de violencia política […] personas que manejan redes sociales y entonces ponen mi foto y empiezan a expresarse mal, que soy una traidora […] ¿cómo te van a difamar de esa manera?" (Costa Rica, Legisladora 3, 25.08.2021).

[21] "Un acoso de persecución, él es como emperador, solo él es bueno. Lo importante es escuchar y no contestar igual, no unirme al juego […] mis acciones valen más que una denuncia" (Costa Rica, Legisladora 6, 30.08.2021).

[22] Dos ejemplos a continuación: "A veces hay que solicitar ayuda de un hombre para hablar un tema, porque esas diputaciones no hablan con mujeres" (Costa Rica, Legisladora 5, 06.09.2021).

"Entre (dos diputados) hay un rechazo explícito sin puntos de encuentro. Ellos leen que una mujer empoderada con propósito es igual a una amenaza por roles tradicionales de poder" (Costa Rica, Legisladora 12, 25.10.2021).

[23] "Me pasa en (reunión de) jefes y jefas de fracción, yo hago una observación y una sugerencia y se toma mal, cuando un compañero dice lo mismo es una excelente idea; si lo digo yo, tiene una connotación distinta si lo hace un compañero" (Costa Rica, Legisladora 1, 19.08.2021).

[24] "Con el mismo compañero, en algún momento, él quería que yo retirara una moción en ese mismo debate (presupuestario). Yo le dije: con mucho gusto yo la retiro (la moción), pero usted me lo puede pedir di-

por las diputadas e ignorar planteamientos, recriminando la incapacidad para asumir la presidencia de un órgano.[25]

Destaca en esta variable que las diputadas no reconocen el Plenario Legislativo como un espacio para ser escuchadas por su dinámica, sino que prefieren espacios más herméticos como las comisiones o reuniones privadas. En general, adicionan que les cuesta más tener la posibilidad de acelerar el trámite de sus iniciativas y agregan la dificultad que han tenido para lograr la concreción de proyectos de ley que impulsan de manera individual, por lo que procuran firmar los proyectos de manera colegiada e impulsarlos individualmente, lo que disipa su aporte.

Finalmente, ninguna legisladora entrevistada manifestó que a partir de sus vivencias de violencia política cambió sustantivamente su forma de trabajar o que les representara una intención de retirarse de la política. En cada entrevista se valora la diputación como una experiencia para las mujeres electas que afianzó su autoestima, seguridad personal y en otras, sus conocimientos y habilidades.

## 3. Obstáculos que enfrentan las mujeres en las legislaturas

Los obstáculos que enfrentan las mujeres en el ejercicio de la representación dentro del espacio legislativo dificultan la concreción de la representación simbólica y, en consecuencia, determina quiénes tienen legitimidad para articular demandas y participar en la toma de decisiones. A continuación se detallan los obstáculos que referenciaron las mujeres diputadas entrevistadas sobre el ejercicio de su cargo.

Un primer señalamiento se ubica en los órganos de decisión en torno a la percepción de las diputadas sobre el ejercicio del poder como un espacio solitario, porque no hay preparación de las personas alrededor para aceptar o entender la responsabilidad que recae en ellas al asumir ese poder; ellas manifiestan:

> Mucho círculo inmediato y partidario no están listos en roles de poder. Cuando se asume un rol de poder de verdad, te quedas sola, porque nadie está listo para eso (Costa Rica, Legisladora 12, 25.10.2021).

---

rectamente, ¿por qué mandó a un ministro a hacerme la solicitud? Él me dijo que no tenía nada que hablar conmigo, que él hablaba con los ministros, no con las diputadas" (Costa Rica, Legisladora 1, 19.08.2021).

[25] "Sí claro, han existido ocasiones donde uno le hace una pregunta directa a la presidencia o plantea una preocupación sobre un proyecto de ley que requiere una respuesta de la presidencia y no está, no se da. Simplemente, pasa la otra persona al uso de la palabra como si la consulta no se hubiese hecho. Yo no puedo atribuir eso directamente a mi condición de mujer, o mujer en política, pero he de decir que la mayoría pasa con compañeras diputadas" (Costa Rica, Legisladora 8, 30.08.2021).

> Entre más responsabilidades, más sola estás y no tomar decisiones acertadas –significa– que la responsabilidad es solo de una (Costa Rica, Legisladora 4, 26.08.2021).

> La historia enseña que no hay confianza en los pares. Estas tomas de decisión (desde órganos directivos) son muy solitarias (Costa Rica, Legisladora 13, 4.11.2021).

La reflexión refiere tanto a personas en el círculo familiar como personal administrativo y de confianza del Congreso, y con ello se imprime una disyuntiva alrededor del proceso de toma de decisiones cotidiano en tanto entienden el ejercicio del poder como uno en que la responsabilidad la deben asumir exclusivamente en solitario pese a la necesaria construcción de mayorías, propia de las dinámicas parlamentarias.

Esto se acompaña de una reiterada mención a las dificultades para conciliar la vida personal y familiar en razón de las demandas del cargo en los órganos directivos del Congreso, pese a la existencia de redes familiares de apoyo en las que se recargan las responsabilidades tradicionalmente femeninas del hogar.

Las entrevistadas que mencionaron este obstáculo, centraron las dificultades en torno a las tareas del cuidado, tanto de adultos mayores como de hijas e hijos de varias de ellas:

> El tema de cuido, es algo que cada una se las agencia como puede, una ve que es un desafío para las mujeres diputadas con niños muy pequeños… Ese acompañamiento de cuido no existe en la Asamblea… y se requieren esas herramientas (en temas de cuido) para poder servir mejor (Costa Rica, Legisladora 1, 19.08.2021).

> Sabemos esas grandes luchas –como diputadas– y tenemos que correr a la casa, a llegar a hacer almuerzos para el día siguiente, a preparar a nuestros hijos para las escuelas (Costa Rica, Legisladora 8, 30.08.2021).

Una segunda valoración sobre este aspecto, corresponde a las legisladoras que deben cambiar de residencia y separarse de sus familias para efectos de ejercer su cargo. Por ejemplo, diputadas electas por las provincias y cantones más alejados de la sede física del Congreso, señalaron que la dinámica le suma un obstáculo general a su gestión como diputadas:

> Estar pendiente (del hogar) es una carga importante. Pesa. Además, el traslado de 3-4 días donde se tiene que monitorear para ser mamá presente y el fin de semana retribuir el tiempo ausente (Costa Rica, Legisladora 5, 6.09.2021).

Al respecto, es de particular interés la manifestación de admiración unánime que hicieron las legisladoras entrevistadas que no ejercen la maternidad ni tienen a su cargo labores de cuido, sobre sus compañeras que sí lo hacen de manera paralela al ejercicio del cargo.

En contraste, algunas mencionaron en las entrevistas que el recargo que implica dirigir una fracción política o el obtener un puesto propietario en el Directorio Legislativo, riñe con el ejercicio de su cargo como diputadas respecto a las temáticas que impulsan de manera individual, en el tanto, deben constantemente procurar un balance y diseñar estrategias que aseguren que sus agendas no queden relegadas frente al rol de liderazgo que han asumido:

> Lo más duro: tener que asumir responsabilidades administrativas porque fui jefa un año y subjefa otro año [...] ha habido muchos retos que enfrentar y nos es que no hayamos podido, pero a mí con esa responsabilidad de jefatura me implicó trabajar 18-20 horas seguidas durante más de tres meses, para poder salir con las responsabilidades. Hay un sobrecargo de funciones que pasa por lo administrativo, recurso humano, ser la cara y la vocera de la fracción y eso fue por la jefatura de la fracción (Costa Rica, Legisladora 4, 26.08.2021).

Se complementa la carga, con el trato de los pares hacia las diputadas que dirigen fracciones o están en puestos de presidencia:

> Hay diputados que cuando somos mujeres tenemos una presidencia de alguna comisión o una posición fuerte, nos descalifican, nos tratan de golpear, nos tratan de ningunear, pero es parte de la cultura machista, que en el plenario se mantiene. Creo que es algo generacional, los diputados más jóvenes no tienen eso, pero quizás los que tienen más de cuarenta años sí (Costa Rica, Legisladora 2, 25.08.2021).

Obstáculos más relacionados con el ejercicio del cargo a nivel general son el desconocimiento generalizado de los procesos internos y del reglamento legislativo a la hora de llegar a la curul, ante la ausencia de procesos institucionalizados de capacitación en la materia aducen una curva de aprendizaje larga frente a diputaciones en que fueron reelectas[26] lo que las coloca en desventaja para poder posicionar sus proyectos y agendas durante el primer año de labores (Costa Rica, Legisladora 2, 25.08.2021; Costa Rica, Legisladora 6, 30.08.2021; Costa Rica, Legisladora 3, 25.08.2021).

[26] En Costa Rica existe la reelección no consecutiva del cargo de diputaciones.

Además de los señalamientos de los casos en que las legisladoras manifestaron como expresiones de violencia política previamente revisados, se destaca también el planteamiento de una dinámica de doble demostración. Esta recarga el ejercicio del cargo de las diputadas y consiste en demostrar que poseen tanto conocimiento como habilidades y capacidades para liderar los temas, ello manifestado desde un primer momento ante la necesidad de ganarse el respeto de los pares, como de dar un paso al frente para plantear la posibilidad de dirigir un órgano legislativo. Al respecto, una legisladora planteó:

> Hay cosas que son de las formas, hay diputados que prefieren hablar con exjefes de fracción que conmigo. Si los colegas no tienen la conciencia de cortar esa dinámica, puede ser una trampa muy perversa, muy de las formas más que de los cambios reglamentarios, pero sí deben ser incorporados plenamente en la cultura de las fracciones (Costa Rica, Legisladora 1, 19.08.2021).

Lo anterior dificulta considerablemente a diputadas con menor experiencia política o estudios formales llegar a puestos de dirección legislativa. Según la evidencia, del total de ocho diputadas que nunca han ejercido presidencias de comisiones: dos de ellas no tienen educación formal más allá de la secundaria y tres no contaban con experiencia política previa al ejercicio del cargo. De la lista de diputadas que sí ejercieron presidencias de comisiones, solo una no contaba con alguna de esas dos consideraciones, sin embargo, solo ejerció la presidencia de una comisión en la última legislatura, es decir, tras un periodo de aprendizaje. Esta es una consideración relevante para profundizar en próximos estudios en materia de representación simbólica.

Aunado a la dinámica de doble demostración se encuentra la pugna por la visibilización del trabajo de las mujeres en el Congreso. Las entrevistadas manifestaron los obstáculos que encuentran para que en las dinámicas propias del trabajo legislativo se reconozcan sus aportes y que ello les amplíe su margen de acción política, sumado a la proyección de sus resultados en medios de comunicación y a las dificultades que enfrentan para dejar absolutamente claras las motivaciones de sus acciones legislativas pues los espacios para su expresión fuera de la Asamblea Legislativa son reducidos. Al respecto, las diputadas entrevistadas concuerdan en que:

> El trabajo no es reconocido, el poder en su aspecto masculino siempre sobresale, por más injerencia política que hagamos siempre hay un reconocimiento mejor (para los diputados) (Costa Rica, Legisladora 6, 30.08.2021).

A ello se suma una crítica generada desde las legisladoras que ocuparon las presidencias del directorio legislativo en el plano organizativo técnico-administrativo. El

reclamo de las diputadas consiste en que únicamente 30% de las direcciones y departamentos de la Asamblea Legislativa son dirigidos por mujeres, específicamente los anotados a continuación: auditoría interna, comisiones legislativas, gestión documental y archivo, relaciones públicas, prensa y protocolo, tecnologías de información y la UTIEG. Las restantes 14 direcciones y departamentos (70%) son dirigidos por hombres. Dicha composición demuestra la permanencia de las jerarquías de género en el orden interno que afectan el funcionamiento del Congreso como institución generizada.

Finalmente, un grupo de obstáculos señalados refieren a las concesiones propias del ejercicio del cargo que les obliga a flexibilizar sus aspiraciones respecto a las formas, principalmente masculinizadas, en que se llevan adelante las negociaciones y en las que se alcanzan acuerdos. Sobre esto último señalan las frustraciones propias que conlleva la lógica multipartidista de alcanzar acuerdos mínimos que hagan viable la toma de una decisión pese a que no se considere la integralidad de las problemáticas a la hora de plantear el dilema ante el cuerpo colegiado. Lo anterior refiere a un ejercicio del cargo más estudiado y detallado de los alcances de la labor legislativa frente a la ciudadanía.

## 4. Buenas prácticas en el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres

Las buenas prácticas identificadas en el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres parten de las reglas de funcionamiento interno legislativo y de la promoción de inclusión de las mujeres en los espacios de decisión. En el caso de Costa Rica, deben continuar y también reforzarse en atención a los logros obtenidos a partir del principio de paridad en las listas de elección.

En primera instancia, mantener un compromiso político de las fracciones legislativas por garantizar la paridad y la alternancia en los puestos de dirección, que definen a lo interno: jefaturas y subjefaturas de fracción; y en las que se definen en el pleno: los seis espacios del directorio legislativo. El periodo constitucional 2018-2022 demuestra que es posible lograr acuerdos políticos sobre la elección de los órganos de decisión del Congreso que favorezcan la paridad, al igual que en las comisiones.

A ello, sumar la valoración sobre la instauración del principio de paridad en la conformación total y la elección de las presidencias y secretarías de todas las comisiones legislativas en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, de manera que se combine con el principio de proporcionalidad en su aplicación y se garantice a futuras diputadas la posibilidad de ocupar estos espacios. Y a la par, comprometer también al Legislativo con revertir la dinámica de nombramientos de jefaturas de direcciones y departamentos administrativos en clave masculina. Una vez alcanzado el hito histórico sobre la paridad en la Presidencia de la Asamblea Legislativa, manifestó una diputada que:

> Si la Asamblea Legislativa próxima retrocede, debe ser repudiada. No deberíamos permitirnos retroceder (Costa Rica, Legisladora 13, 04.11.2021).

Eso lleva a una segunda buena práctica para la representación simbólica: la articulación entre diputadas a través del Grupo Parlamentario de Mujeres Diputadas que asegure una agenda política multipartidaria que garantice la progresividad de los derechos de las mujeres. El esfuerzo debe centrarse en asegurar su sostenibilidad reafirmando su legitimidad primeramente con las diputadas, pero también en la dinámica parlamentaria.

Para los efectos, el GPMD deberá procurar la revisión permanente de la agenda que promueve, así como garantizar apoyos a las diputadas que lo integran tanto en formación en materia de género como en otros requerimientos que las legisladoras soliciten para su adecuada gestión parlamentaria y la obtención de logros políticos. Ello requerirá la valoración de estrategias de fortalecimiento de la UTIEG como instancia articuladora.

El funcionamiento del GPMD como espacio político debe reforzar la tercera buena práctica: la visibilización y denuncia pública de los episodios de violencia política. En sesiones oficiales, la respuesta de las mujeres diputadas debe ser sistemática, articulada y explicada en razón del daño que significa a la representación simbólica de las legisladoras. Ello permite prevenir, denunciar y generar capacidades institucionales en materia de identificación de formas de violencia política que viven las mujeres en el ejercicio del cargo. También, sentar precedentes hasta la aprobación de legislación en la materia.

Una buena práctica señalada por las mujeres entrevistadas al respecto es que durante el periodo constitucional 2018-2022 se denunciaron actitudes misóginas acontecidas en el debate parlamentario por parte de legisladores hombres hacia diputadas. En esos momentos las mujeres diputadas, en una actitud de sororidad, denunciaron lo sucedido de manera inmediata en el ejercicio de su potestad de intervenir las sesiones por el orden.

En lo referido a las buenas prácticas informales, destaca también la conformación de grupos de mujeres diputadas que se reúnen en razón de su partido político como un espacio paralelo de apoyo político permanente. En este espacio, por acuerdos políticos de base, se habilita la construcción de acuerdos y agendas de trabajo que se articulen con los grupos de mujeres de cada partido político. En el caso de Costa Rica y el periodo constitucional 2014-2018 solo un partido político seguía esta dinámica en el trabajo legislativo.

Una urgente necesidad a la que se enfrentan las legisladoras son las nuevas formas de relacionamiento entre pares que aseguren la efectividad de los acuerdos políticos. Las mujeres diputadas en espacios de decisión del Congreso pueden propiciar espacios horizontales de diálogo para desplazar, paulatinamente, las formas más

masculinizadas que tienden a excluir a diputadas por la doble jornada laboral de los acuerdos informales.

Finalmente, una buena práctica, que de replicarse tendría importantes impactos, es el procurar estrategias con el objetivo de que las diputadas construyan redes de contactos fuera del Congreso: en la academia y en organizaciones de la sociedad civil, entre otras, que se sumen a apoyar técnicamente la gestión de las legisladoras –quienes al llegar a la curul manifiestan lo solitario del ejercicio del cargo– y al mismo tiempo se promueva la construcción colectiva de legislación a favor de los derechos de las mujeres.

## 5. Conclusiones

El caso costarricense expone en materia de representación simbólica importantes avances en lo correspondiente a la conquista de los espacios de toma de decisión en el Congreso por parte de las mujeres diputadas. El punto de partida es la obligatoriedad de la paridad en la conformación de listas de candidaturas que ya aseguró una representación histórica descriptiva de mujeres en la integración de la Asamblea Legislativa.

Esos espacios han sido mayoritariamente asignados a diputadas electas con formación académica de grado universitario o con experiencia política previa. También, acorde al principio de proporcionalidad de conformación de las comisiones y según las negociaciones políticas que distribuyen el poder, son las diputadas integrantes de fracciones políticas con mayor número de curules quienes han conquistado los espacios.

Lo anterior excluye a un grupo de diputadas que requieren apoyos más específicos para superar la curva de aprendizaje en su llegada a la Asamblea Legislativa y potenciarse como figuras capaces y preparadas para asumir roles de liderazgo.

Por otra parte, se pueden encontrar lesiones a la representación simbólica en el cargo de jefaturas de fracción a través de figuras como las cojefaturas o la asignación de jefas mujeres cuando en el mismo periodo hay un diputado de la bancada en un puesto con mayor rango, generando así puentes que debilitan el liderazgo de las mujeres.

Pese a los avances contemplados en la conquista de espacios de decisión, persisten reglas informales masculinizadas que ponen en entredicho el ejercicio del poder de las legisladoras y la legitimación de sus demandas y participación en la toma de decisiones. Dichas prácticas, enraizadas en la institución parlamentaria, tienen el potencial de distorsionar las conquistas de derechos políticos con especial énfasis en la paridad horizontal, ya que se mantienen en un plano privado o vivencial de las diputadas sin posibilidad de ser visibilizadas, contrastadas y cuestionadas ante compañeros legisladores o el cuerpo administrativo legislativo.

En definitiva, persisten brechas en materia de reglas formales e informales que obstruyen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres diputadas. Reglas

informales como la ausencia en el lenguaje incluyente de las comunicaciones y la ausencia de reglas formales sobre paridad en la conformación de órganos legislativos, que contribuyen al detrimento de la representación sustantiva.

Desde la institucionalidad legislativa en materia de perspectiva y relaciones de género –que tiene amplias posibilidades de ser fortalecida–, hasta el establecimiento de puntos de partida común para comprender las formas –aun las más sutiles– de demeritar la labor legislativa de las diputadas y su rol político, tiene el potencial de cerrar brechas. Dichas formas reafirman la necesidad de consolidar la legislación sobre la violencia política hacia las mujeres y establecer un régimen disciplinario-sancionatorio a las personas diputadas; propuestas que quedan pendientes de aprobar en el periodo constitucional 2018-2022 pese a múltiples iniciativas en corrientes legislativas y esfuerzos articulados para impulsarlas.

# Parte III
# Representación simbólica de las mujeres en contextos de media representación descriptiva

# Capítulo 5. La representación simbólica de las mujeres en Argentina (2019-2021)

Mariana Caminotti

## 1. Introducción

Las mujeres hemos sido durante largo tiempo marginalizadas en el acceso a los derechos políticos. Sin embargo, hemos sido protagonistas de distintos movimientos sociales y políticos que aportaron a la democratización de nuestras sociedades. En Argentina, por ejemplo, no es posible comprender la democracia recuperada en 1983 sin la lucha ejemplar de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo, un emblema mundial de la búsqueda de verdad y justicia. En un país todavía sumergido en la noche oscura de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), ellas corporizaron un modelo para muchas mujeres que salieron al espacio público a participar en las campañas electorales de la década de 1980; a organizar espacios comunitarios en momentos de crisis; o a luchar por la autonomía corporal y el fin de los femicidios en tiempos más recientes. Incluso en los inicios del siglo XX, cuando las oportunidades de participación de las mujeres en lo público eran prácticamente nulas, las anarquistas lucharon contra la opresión y el control de sus cuerpos, mientras las socialistas y las sufragistas abogaron por la igualdad jurídica y el derecho al sufragio (Barrancos 2002).

El primer proyecto de voto femenino fue presentado en el Congreso de la Nación en 1919, mientras la ley 13.010 que consagró el derecho de las mujeres al sufragio fue sancionada en 1947 durante la primera presidencia de Juan D. Perón.[1] Una de las novedades que trajo el peronismo fue un proceso masivo de organización y activación política de las mujeres de sectores populares y medios bajo el liderazgo de Eva Duarte (Barry 2009). En 1952, gracias a la incorporación de candidatas de la rama femenina en las listas del peronismo, 15% de las bancas de la Cámara de Diputados y 20% de las bancas del Senado eran ocupados por mujeres, cifras que se elevaron a 22% en ambas cámaras en 1955 (Jones 1998). Luego de esta breve experiencia, las mujeres

[1] La ley de voto femenino se sanciona 35 años después de la llamada Ley Sáez Peña que consagra el llamado voto "universal" masculino.

argentinas debieron esperar décadas para volver a alcanzar estos niveles de representación descriptiva en el Poder Legislativo.

En los años de la transición democrática, si bien muchísimas mujeres tuvieron una participación decisiva en las campañas electorales de 1983, su presencia en la Cámara de Diputados de la Nación no superó (en promedio) el 5% del total de las bancas (Marx, Borner y Caminotti 2007). Frente a esta subrepresentación, en 1991 el Congreso aprobó la ley 24.012 "de cupo femenino", la primera legislación del mundo que obligó a los partidos políticos a incorporar un porcentaje mínimo de 30% de mujeres en las listas de candidaturas nacionales "en proporciones con posibilidad de resultar elegidas".[2] En apoyo a la ley de cuotas, impulsada por las legisladoras de los principales partidos políticos del país, se conformó la Red de Feministas Políticas, integrada por mujeres de más de 15 agrupaciones políticas (Marx, Borner y Caminotti 2007). A su vez, desde el Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer, recientemente instalado en el ámbito del Poder Ejecutivo, se creó una comisión para dialogar con legisladores y autoridades del Congreso, y se impulsaron comisiones de apoyo al proyecto de ley en las provincias (Caminotti 2015).

La naturaleza multipartidaria de la coalición promotora de las cuotas de género favoreció el respaldo de organizaciones sociales de mujeres y hubo intensas movilizaciones en las afueras del Congreso durante la discusión del proyecto de ley (Chama 2001).[3] La Constitución reformada en 1994 incorporó el principio de *igualdad real* entre mujeres y varones en el acceso a cargos electivos y partidarios, estableciendo además su garantía mediante "acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral" (artículo 37).

La ley de cuotas se utilizó por primera vez en 1993 para la elección de diputados/as nacionales y en 2001 en la de senadores/as (hasta entonces, los/as senadores/as eran designados/as por las legislaturas provinciales), provocando un rápido crecimiento del número de mujeres electas. Como efecto combinado de una reglamentación robusta –con mandatos de posición y sanciones– y un sistema electoral "amigable" (Freidenberg 2020 y 2022), el Congreso argentino pasó a ser una de las legislaturas con mayor

[2] Por un análisis detallado del proceso de adopción e institucionalización de la Ley de Cupo Femenino en la Argentina, véase Caminotti (2014), Marx, Borner y Caminotti (2017).

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

presencia de mujeres del mundo, mostrando niveles semejantes a los países nórdicos.[4] Sin embargo, los partidos tendieron a ubicar a las candidatas en los lugares exigidos de forma taxativa por las reglamentaciones del cupo femenino, evidenciando lo que Archenti y Tula (2017) definen como un comportamiento "burocrático y minimalista".[5]

Después de dos décadas de elecciones con cuotas, la representación descriptiva de las mujeres en Argentina encontró un techo difícil de superar sin producir nuevas reformas (PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional 2017). Así, en un contexto de fuerte activación feminista a partir de la irrupción del movimiento Ni Una Menos, en noviembre de 2017 se aprobó la Ley 27412 de Paridad de Género en ámbitos de Representación Política por iniciativa de legisladoras de ambas cámaras y el apoyo de agencias de Naciones Unidas, ONG, fundaciones, redes multisectoriales y académicas. Como subrayan Tula y Martin (2021 s.n.),

> [...] la agenda [de la paridad] se nutrió con la primera movilización de #NiUnaMenos, en 2015, para terminar con los femicidios y la violencia de género, la marea verde por el derecho al aborto legal, seguro y gratuito, y las estrategias y planes delineados desde organismos internacionales [...].

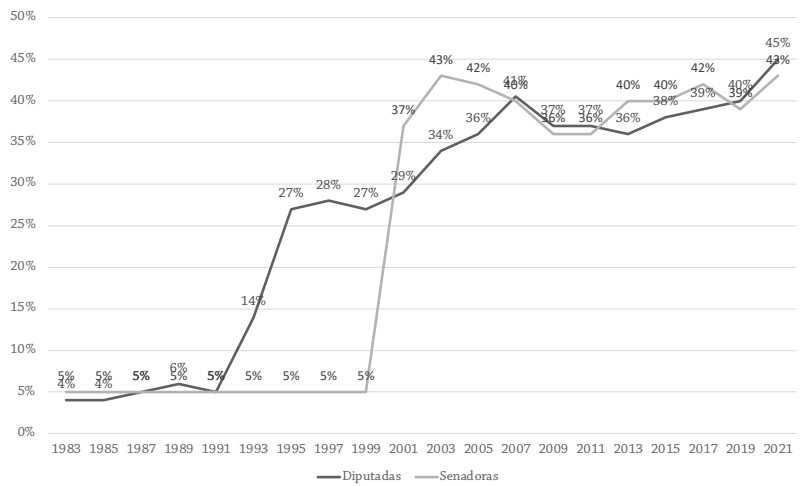
De acuerdo con la ley de paridad (Ley 27412), "las listas de candidatos/as que se presenten para la elección de senadores/as nacionales, diputados/as nacionales y parlamentarios/as del Mercosur deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente". De esta manera, se introdujo un esquema de paridad vertical en las listas de candidaturas, con alternancia y secuencialidad. Además, se contemplan reemplazos del mismo sexo en casos de vacancias por licencia, renuncia o fallecimiento, y la adecuación de las cartas orgánicas y cumplimiento de la paridad en la elección de autoridades partidarias.

[4] En ausencia de un compromiso partidario sustantivo con los fines de la política de cuotas (Borner et al. 2009), los resultados alcanzados se explican por la acción colectiva de las mujeres para garantizar su cumplimento y las sucesivas reglamentaciones que impusieron criterios de implementación cada vez más estrictos. Cabe destacar que. los y las diputados/as nacionales son elegidos por medio de un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas en 24 distritos plurinominales de magnitud variable (entre tres y 35 escaños). Para la elección de senadores se utiliza un sistema de lista incompleta donde cada partido presenta solo dos candidatos/as para tres cargos en juego. En cada distrito, la lista (cerrada y bloqueada) que obtiene mayor cantidad de votos positivos logra dos cargos, y la segunda lista más votada obtiene el tercer cargo. Cuando los cargos efectivos en juego son dos, la reglamentación del cupo femenino exigía ubicar al menos a una mujer en segundo lugar, asegurando que todas las provincias enviaran al Senado como mínimo una legisladora.

[5] La Ley de cupo femenino fue reglamentada por los decretos No. 379/1993, No. 1246/2000 y No. 451/2005 del Poder Ejecutivo Nacional.

La ley de paridad se aplicó en las elecciones de renovación parcial de las dos cámaras del Congreso en 2019 y 2021. Como lo evidencia la Gráfica 1, esta legislación ha producido un crecimiento de las proporciones de mujeres legisladoras, con 45% de diputadas y 43% de senadoras luego de la última elección. En la Cámara baja, esta cifra marcó un récord histórico; en el Senado implicó la recuperación del récord de representación descriptiva de mujeres alcanzado en 2003. De esta manera, aunque dos elecciones suponen un tiempo limitado para cualquier evaluación sistemática, los propósitos trazados al impulsar la ley de paridad están siendo alcanzados.

**Gráfica 1.** Representación descriptiva de las mujeres en el Congreso de la Nación, 1983-2023




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Con este panorama como telón de fondo, este capítulo analiza la representación simbólica de las legisladoras argentinas en 2019-2021, teniendo como referencia temporal más amplia el periodo que se inicia con la sanción de la ley de cupo femenino y continúa con la de paridad. Con la guía del marco propuesto en este volumen para el análisis de la representación simbólica de las mujeres desde la óptica del neoinstitucionalismo feminista, se identifican los espacios de decisión que ocupan (y no ocupan) las legisladoras, los elementos que han favorecido o que obstaculizan su capacidad de acción, su visibilidad y proyección, así como las buenas prácticas que contribuyen a fortalecerlas en su desempeño político. De forma particular, el trabajo se interroga por el acceso de las legisladoras al ejercicio de puestos de autoridad al interior de cada cámara,

y por la manera en que las reglas formales e informales de la vida legislativa afectan su protagonismo y sus oportunidades políticas.

El análisis se basa en información de fuentes primarias, incluyendo bases de datos sobre la integración de los órganos directivos de las cámaras (presidencias y vicepresidencias), las comisiones legislativas y los bloques políticos (grupos parlamentarios), así como 14 entrevistas en profundidad a legisladoras en ejercicio. En relación con las fuentes secundarias, se realizaron búsquedas en las páginas en internet del Congreso con el objetivo de explorar la existencia de iniciativas institucionales vinculadas con la transversalización de la perspectiva de género en el trabajo legislativo y la adopción de lenguaje no sexista. Debido a las restricciones impuestas por la pandemia de la Covid-19, las entrevistas fueron realizadas de manera virtual. Por último, el estudio se nutre de entrevistas a legisladoras realizadas por la autora en investigaciones anteriores, que aportan evidencia desde una perspectiva diacrónica.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. Después de la presente introducción, la segunda sección analiza las condiciones de ejercicio de la representación simbólica de las legisladoras a partir de la integración de los cargos de autoridad y de los órganos de dirección al interior de las cámaras. A continuación, la tercera sección se enfoca en el análisis de las reglas generizadas, los obstáculos y las prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres, destacando elementos de agencia y acción colectiva. Las conclusiones recapitulan los hallazgos, con la mirada atenta a las desigualdades persistentes y los desafíos por delante.

## 2. La representación simbólica de las mujeres en Argentina

La desigualdad de género es un fenómeno estructural y persistente de la vida política. Junto con la clase y la raza, el género es uno de los campos primarios de articulación del poder y una de las referencias recurrentes por medio de las cuales el poder político ha sido históricamente concebido, legitimado y criticado (Scott 1993). El género, como sistema institucionalizado de relaciones sociales de poder, establece jerarquías de poder y de valoración entre mujeres, varones y personas que no se identifican con el binarismo de género, basadas en la manera en que la diferencia sexual es interpretada y percibida. De forma similar a otros clivajes de diferenciación y de desigualdad, "el género involucra creencias culturales y distribución diferencial de recursos en un nivel macrosocial, patrones de comportamiento y prácticas organizacionales en un nivel de interacción social, así como personas y sus identidades en un nivel individual" (Ridgeway y Correll 2004, 510-511). Siguiendo a Scott (1993), la oposición binaria y el proceso social de construcción de relaciones de género forman parte del significado del poder.

En las democracias de la "tercera ola", los partidos políticos han privilegiado de forma sistemática a los varones en los procesos electorales y el ejercicio de puestos de liderazgo. Con las leyes de cuotas y más tarde de paridad de género, los intereses estratégicos de las mujeres al interior de los partidos y sus grupos aliados se centraron en el aumento de la representación descriptiva o numérica. No obstante, el acceso a una banca legislativa no garantiza la igualdad de estatus y de valoración entre los miembros del Congreso, ni la ausencia de sesgos, discriminación y violencia de género en el ejercicio del cargo de representación (Lombardo y Meier 2019). Autoras como Acker (1990) destacan que las organizaciones producen y reproducen desigualdades de género que tienden a situar en desventaja a las mujeres, independientemente de su composición por género. Ahora bien, si se considera al género como categoría histórica, sujeta a especificidad y variación, más que asumir que la dominación masculina es un rasgo *invariable* cabría interrogarse de qué manera el género se despliega en una organización determinada (en este capítulo, el Congreso argentino), y cuándo y cómo se torna menos relevante como principio de (re) producción de desventajas en la distribución de jerarquía y poder (Britton 2000). Esto requiere, necesariamente, el examen de los entornos institucionales específicos.

### *2.1 Las legisladoras en los ámbitos de decisión internos del Congreso*

Argentina es una república presidencialista y federal. El Poder Ejecutivo está en manos de un/a presidente/a elegido/a para un periodo de cuatro años, mientras el Legislativo corresponde a un Congreso bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. Cada dos años, la Cámara baja se renueva por mitades y el Senado, por tercios. El mandato de las/os diputadas/os tiene una duración de cuatro años y el de las/os senadoras/os, de seis.

En el sistema presidencialista, al Congreso de la Nación le compete la discusión y la sanción de leyes y el control del Ejecutivo. Si bien las cámaras son organizaciones colegiadas cuyas/os integrantes gozan, en términos formales, de un estatus análogo, poseen una estructura y una jerarquía de cargos (presidencias, vicepresidencias) que controlan recursos materiales y simbólicos (poder, prestigio) (Borner *et al*. 2009).

En el interior del Congreso, una parte significativa del trabajo legislativo se desarrolla en las comisiones temáticas a donde se giran los proyectos, se discuten y se emiten dictámenes. En la práctica, no todas las comisiones tienen el mismo peso e importancia política, y algunas son más valorizadas que otras. El poder relativo de una comisión puede radicar en su capacidad para "frenar" o condicionar proyectos (como es el caso de las de presupuesto), en su relación con otros poderes del Estado (como los de justicia), o en su competencia en cuestiones consideradas propias de la "alta política" (como las de relaciones exteriores).

Como se mencionó en la introducción del capítulo, la entrada en vigor de la ley de cuotas implicó transformaciones importantes en la demografía del Congreso. En 1993, cuando las cuotas se aplicaron por primera vez en la renovación parcial de la Cámara de Diputados, el porcentaje de legisladoras aumentó de 5 a 14%, para duplicarse en 1995. Con la implementación de la ley de paridad, en 2021 la proporción de diputadas ascendió a 45%. El aumento de la representación descriptiva de las mujeres fue todavía más pronunciado en el Senado, donde pasó de 6 a 37% en 2001 y alcanzó 43% en 2021. A la luz de estos datos, se analiza el grado de participación de mujeres en las mesas directivas, en las presidencias de los grupos políticos y en las comisiones permanentes de las dos cámaras.[6]

Entre 1995 y 2015, la incorporación de mujeres en la mesa directiva de la Cámara de Diputados tuvo un crecimiento gradual. Mientras en 1995-1997, 1999-2001 y 2001-2003 dicha mesa estuvo íntegramente compuesta por varones, en 2007-2009 y 2013-2015 las vicepresidencias primera, segunda y tercera fueron desempeñadas por mujeres. Esta tendencia se detuvo en 2015, hasta evidenciar un monopolio masculino de los cargos directivos a partir de diciembre de 2019. A su vez, la presidencia de la Cámara fue desempeñada exclusivamente por varones hasta 2022, cuando Cecilia Moreau se transformó en la primera mujer en acceder a dicho puesto tras la salida de su titular, Sergio Massa, para asumir un cargo en el Ejecutivo.

El Senado no incorporó mujeres en ninguno de los cargos directivos de la Cámara entre 2013 y 2017, pero a partir de 2019 la mayoría de los cargos de autoridad del cuerpo pasó a ser ocupada por mujeres. Desde diciembre de 2021, la presidencia, la presidencia provincial, la vicepresidencia y la vicepresidencia segunda de la Cámara alta son ejercidas por senadoras.

Una segunda arena para analizar las condiciones de ejercicio de la representación simbólica de las legisladoras argentinas es el acceso al liderazgo de grupos parlamentarios (bloques), una posición de relevancia en las negociaciones y el trabajo político en las cámaras legislativas. En contraste con el análisis de la presencia de mujeres en las mesas directivas del Congreso, y pese al incremento del número de legisladoras, hasta 2011-2013 las presidencias de estos grupos fueron ejercidas por varones casi exclusivamente (Borner *et al.* 2009; PNUD 2015).

En 2013-2015, por primera vez en la Cámara de Diputados se designaron mujeres al frente de grupos parlamentarios de gran peso, incluyendo el oficialista Frente para la Victoria conducido por Juliana Di Tullio, una reconocida feminista. En el periodo 2019-2021, 15 sobre 17 grupos parlamentarios de la Cámara baja fueron presididos

[6] La mesa directiva de la Cámara de Diputados cuenta con una presidencia y tres vicepresidencias (primera, segunda y tercera). El Senado es presidido por el/la vicepresidente/a de la nación, con una presidencia provisional, una presidencia y dos vicepresidencias.

por varones, mientras en el Senado las mujeres ocuparon cuatro presidencias sobre un total de 12. Estas cifras indican un sesgo masculino en el ejercicio del liderazgo partidario puertas adentro del Congreso argentino.

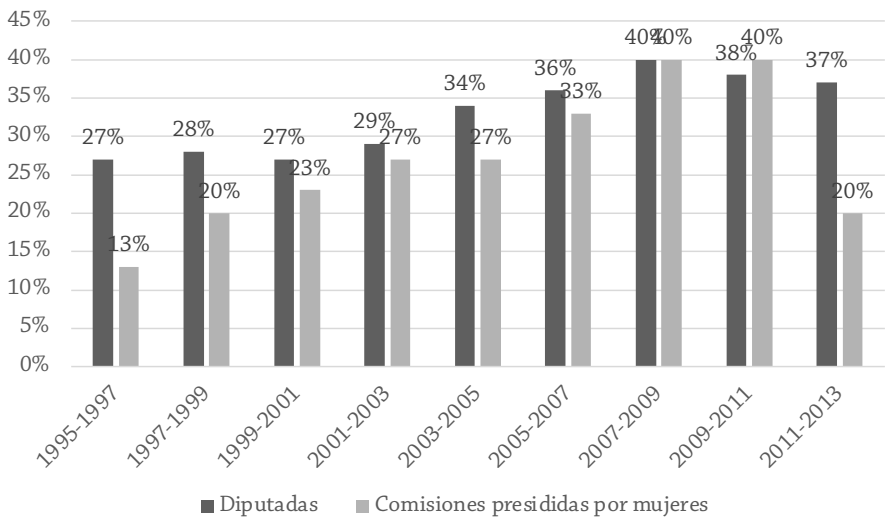
**Tabla 1.** Mujeres en la presidencia de grupos parlamentarios, por cámara legislativa, 2019-2021

| | Total de cargos | Número de mujeres | Porcentaje |
|---|---|---|---|
| Cámara de Diputados | 17 | 2 | 11.8 |
| Senado | 12 | 4 | 33.3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

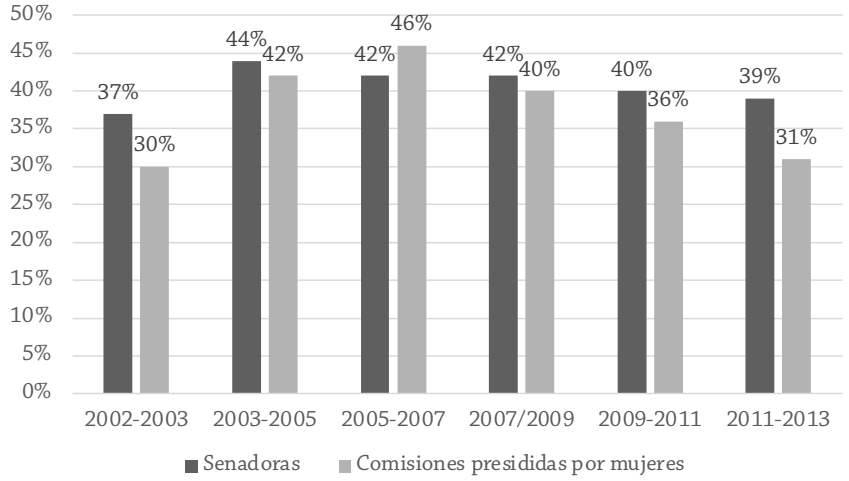
Con pocas excepciones, la presencia de mujeres en las presidencias de las comisiones permanentes ha permanecido por debajo del crecimiento del número de legisladoras hasta el 2015 inclusive (gráficas 2 y 3).

**Gráfica 2.** Mujeres en la presidencia de las comisiones de la Cámara baja, 1995-2013




Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2015).

**Gráfica 3.** Mujeres en la presidencia de las comisiones del Senado, 2002-2013




Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD (2015).

En el periodo 2019-2021, en el Senado 57.7% de las presidencias de las comisiones permanentes se encontraban en manos de senadoras (Tabla 2), incluyendo seis de las 16 comisiones clasificadas como "duras".[7] De esta manera, en el periodo analizado en este estudio el Senado se presenta como un ámbito de mayor integración de las mujeres en puestos de decisión y autoridad interna que la Cámara de Diputados, revirtiéndose una tendencia previa.

**Tabla 2.** Mujeres en la presidencia de las comisiones, 2019-2011

| | Cámara de Diputados | Senado |
|---|---|---|
| Cargos (N) | 44 | 26 |
| Presidencias a cargo de mujeres | 16 (36%) | 15 (57.7%) |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Una última esfera de interés de esta sección concierne al análisis de la composición por sexos de las comisiones permanentes, a partir de dos categorías propuestas en el

[7] Acuerdos; Asuntos Constitucionales; Defensa Nacional; Economía Nacional e Inversión; Economías Regionales; Economía Social; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Infraestructura, Vivienda y Transporte.

marco conceptual del presente volumen: las comisiones "duras" y las comisiones "blandas". En este ámbito, los datos para 2019-2021 evidencian procesos de diferenciación y división del trabajo que tienden a reproducir las imágenes sociales que asocian a las identidades femeninas con las tareas de cuidado y la reproducción social, un fenómeno documentado para otros periodos (Marx, Borner y Caminotti 2007; Borner *et al*. 2009; PNUD, ONU Mujeres e IDEA Internacional 2017).

Como se observa en la Tabla 3 a continuación, las diputadas se encuentran subrepresentadas en 15 de las 27 comisiones clasificadas como "duras", donde representan menos de 35% de sus miembros. La Comisión de Presupuesto y Hacienda –una de las más influyentes y ambicionadas de la Cámara (Borner *et al*. 2009)– es uno de los ámbitos con menor presencia de mujeres, junto a las comisiones de Defensa Nacional y Transportes. En cambio, las diputadas son más de la mitad de las/los integrantes en 12 de las 18 comisiones "blandas" de la Cámara, con casos extremos como la comisión de Familia, con 90.3% de mujeres (Tabla 4).

**Tabla 3.** Integración de las comisiones "duras" de la Cámara de Diputados, 2019-2021

| Comisión | Mujeres % | Hombres % |
|---|---|---|
| Transportes | 16.10 | 83.90 |
| Defensa Nacional | 16.70 | 83.30 |
| Presupuesto y Hacienda | 22.40 | 77.60 |
| Obras Públicas | 23.30 | 76.70 |
| Agricultura y Ganadería | 25.70 | 72.30 |
| Finanzas | 25.80 | 74.20 |
| Comercio | 26.70 | 73.30 |
| Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios | 26.70 | 73.30 |
| Industria | 29.00 | 71.00 |
| Análisis y Seg. de las Normas Tributarias y Prev. | 29.00 | 71.00 |
| Seguridad Interior | 29.00 | 71.00 |
| Energía y Combustibles | 31.40 | 686 |
| Economía | 32.30 | 67.70 |
| Minería | 32.30 | 67.70 |
| Pequeñas y Medianas Empresas | 32.30 | 67.70 |
| Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico | 35.50 | 64.50 |

| | | |
|---|---|---|
| Vivienda y Ordenamiento Urbano | 36.70 | 63.30 |
| Relaciones Exteriores y Culto | 37.20 | 62.80 |
| Justicia | 38.70 | 61.30 |
| Mercosur | 38.70 | 61.30 |
| Economías y Desarrollo Regional | 41.90 | 58.10 |
| Legislación Penal | 43.30 | 56.70 |
| Juicio Político | 46.70 | 53.30 |
| Legislación General | 48.40 | 51.60 |
| Comunicaciones e Informática | 48.40 | 51.60 |
| Asuntos Constitucionales | 48.60 | 51.40 |
| Peticiones, Poderes y Reglamentos | 61.30 | 38.70 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

**Tabla 4.** Integración de las comisiones "blandas" de la Cámara de Diputados, 2019-2021

| Comisión | Mujeres % | Hombres % |
|---|---|---|
| Familia y Niñez | 90.32 | 9.67 |
| Acción Social y Salud Pública | 71.42 | 2.57 |
| Cultura | 70.00 | 30.00 |
| Educación | 68.57 | 31.42 |
| Personas Mayores | 64.51 | 35.48 |
| Derechos Humanos y Garantías | 61.29 | 38.70 |
| Libertad de Expresión | 61.29 | 38.70 |
| Asuntos Municipales | 54.83 | 45.16 |
| Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humano | 54.83 | 45.16 |
| Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva | 51.61 | 48.38 |
| Previsión y Seguridad Social | 51.61 | 48.38 |
| Población y Desarrollo Humano | 51.61 | 48.38 |
| Legislación del Trabajo | 48.38 | 51.61 |
| Turismo | 46.66 | 53.33 |
| Economías y Desarrollo Regional | 41.93 | 58.06 |

| | | |
|---|---|---|
| Asuntos Cooperativos, Mutuales y Organizaciones no Gubernamentales | 41.93 | 58.06 |
| Defensa del Consumidor | 35.48 | 64.51 |
| Deportes | 29.03 | 70.96 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

## 3. Reglas generizadas, obstáculos y buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica

En un estudio sobre las condiciones de incorporación de las mujeres al interior de las cámaras legislativas de Argentina, Borner *et al*. (2009) caracterizaron al Congreso como una organización generizada donde las dinámicas institucionales tienden a privilegiar los atributos masculinos y a favorecer a los varones. Una década después, la evidencia revela desigualdades que se expresan en el dispar acceso de las mujeres a los cargos jerárquicos (especialmente en la Cámara baja) y en una división funcional del trabajo legislativo que continúa reflejando la asociación cultural de las mujeres con la reproducción social y de los varones con lo público, como lo reveló el análisis de género de la composición de comisiones temáticas.

Estos procesos se enmarcan en un entorno institucional donde las reformas electorales de cuotas y de paridad no han sido acompañadas por la creación de estructuras (unidades técnicas, centros de estudios u oficinas específicas) de transversalización de género en el Poder Legislativo. El Congreso carece, asimismo, de guías formalizadas o de normativa referida a la creación de ambientes laborales libres de violencia. Tampoco se observan cambios en las dinámicas de funcionamiento y los horarios –señalados como un obstáculo por varias legisladoras entrevistadas– que atentan con la posibilidad de conciliar la vida política y las tareas de cuidado de las y los legisladoras/es argentinas/os.

Paradójicamente, en un periodo de avance de las políticas de género en el ámbito del Poder Ejecutivo –con la creación del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad en diciembre de 2019 y estrategias de transversalización en ministerios "duros" como los de Economía u Obras Públicas– estas discusiones no han permeado en forma sistemática el ámbito legislativo. La omisión de políticas explícitas para promover la igualdad, lejos de ser neutrales, representan una de las formas a través de las cuales una organización "practica género" (Yancey Martin 2003) y moldea la manera en que se ejerce y se simboliza el poder.

En este marco, de acuerdo con los relatos de las entrevistadas, si bien el Congreso se caracteriza por el respeto entre colegas y la igualdad formal de sus miembros,

existen prácticas generizadas que producen desvalorización y malestar en las mujeres. Algunas legisladoras perciben que las mujeres hacen un trabajo "invisible" de apoyo a las autoridades, son juzgadas con criterios de mayor exigencia y deben demostrar su conocimiento para opinar de ciertos temas estratégicos de agenda. En las palabras de tres entrevistadas:

> Las mujeres en el Congreso tienen un rol central en la dinámica de la vida parlamentaria. Todas las secretarias parlamentarias de todos los bloques somos mujeres, y en general todos los jefes de bloque son varones. El poder real y formal lo ocupan los varones, pero las mujeres hacemos el trabajo. El trabajo para que el parlamento se mueva lo hacemos las mujeres (Argentina, Legisladora 14, 11 de marzo de 2022).

> Siempre las mujeres tenemos que justificar de mayor forma por qué hacemos lo que hacemos. Se nos piden explicaciones porque dan por sentado que nuestra agenda es menor, marginal o poco importante (Argentina, Legisladora 1, 4 de febrero de 2022).

> En mi actividad como legisladora me vi relegada de posiciones de mayor relevancia en favor de legisladores varones, sin una razón concreta para esa decisión por parte de la autoridad partidaria en ese momento, que era una mujer. Por otro lado, se me otorgó la presidencia de una comisión claramente asociada a lo femenino [...] por sobre la que había solicitado y en la que entendía tener mucho más que aportar, como era la comisión de seguridad (Argentina, Legisladora 4, 7 de febrero de 2022).

Sin dejar de señalar la incidencia del movimiento feminista argentino en la desnaturalización de comportamientos y actitudes discriminatorias y excluyentes en los espacios laborales, institucionales y políticos, algunas entrevistadas dejan entrever la persistencia de un guion cultural que incluye comentarios sobre el cuerpo y la imagen, así como prejuicios sobre mujeres cuyas parejas son políticos. Estas microprácticas, pocos visibles y muchas veces soterradas, pueden ser leídas como expresiones de violencia simbólica contra las mujeres en el ejercicio del poder. Con todo, las legisladoras no sufren estas violencias de manera pasiva, sino que desarrollan estrategias de protección y de cuidado mutuo. De acuerdo con la mirada de algunas entrevistadas, las violencias que experimentan las mujeres en la política de forma histórica y estructural han generado aprendizajes, formas de respuesta comunes y apoyo entre mujeres.

A diferencia de otros Congresos donde existen estrategias institucionales para revertir desigualdades de género, como en el caso mexicano (Freidenberg y Gilas en este volumen), en Argentina las legisladoras apelan a la acción colectiva y el armado de redes informales.

En la Cámara de Diputados, por ejemplo, la Comisión de Mujer, Familia, Niñez y Adolescencia funcionó durante varios periodos como un espacio de construcción de acuerdos e incidencia política. Con un claro posicionamiento feminista, se generaron construcciones políticas transversales, colectivas y horizontales a partir de temas reivindicados por mujeres de distintas fuerzas políticas.

A su vez, hay experiencias de institucionalización de estos espacios de agencia de las mujeres, tendientes a favorecer su liderazgo y promover la igualdad sustantiva. Un ejemplo es la llamada "Banca de la Mujer" del Senado, creada como una comisión especial por un año y luego establecida como comisión permanente e integrada por senadoras de todos los partidos. Este espacio multipartidario fue central, por ejemplo, para la discusión y elaboración de propuestas que abonaron a la ley de paridad de género.

## 4. Conclusiones

La representación política de las mujeres es un fenómeno multidimensional que se despliega en diferentes temporalidades y enfrenta obstáculos diferenciados y diversos. Los factores que promueven la representación descriptiva no necesariamente favorecen la representación simbólica; y una mayor representación descriptiva de las mujeres no supone necesariamente avances en otras dimensiones. En Argentina, el acceso de más legisladoras al Congreso favoreció la representación sustantiva de mujeres y LGBTIQ+, con el impulso de legislación feminista en materia de derechos sexuales y (no)reproductivos, educación sexual integral, prevención y atención integral de la violencia de género, matrimonio igualitario, identidad de género y acceso al aborto legal, seguro y gratuito (por mencionar algunas). En cambio, el vínculo entre la representación descriptiva y la simbólica de las mujeres ha sido más complejo.

La incorporación y el desempeño de las legisladoras en el Congreso argentino no han sido acompañados por políticas internas de igualdad de género que promuevan la paridad en la organización interna. Así, mientras algunas mujeres han logrado posicionarse en los debates y proyectarse como lideresas políticas reconocidas, en general las legisladoras siguen experimentando desigualdades de poder que afectan su representación simbólica. En consecuencia, en el país pionero de la legislación de cuotas, existe el desafío de institucionalizar una agenda que garantice la igualdad real de trato y de oportunidades, en un espacio laboral libre de discriminación y violencia sexista.

# Capítulo 6. Mujeres políticas, representación simbólica y obstáculos generizados en el Poder Legislativo en Ecuador

Flavia Freidenberg y Karen Garzón-Sherdek

## 1. Introducción

Las mujeres han ido consiguiendo cada vez más representación política descriptiva en Ecuador.[1] En los últimos cuarenta años, de no tener ninguna legisladora en 1979 o solo tres de 71 escaños en 1984 (4.2%) pasaron a contar con 52 diputadas electas de 137 escaños en 2021 (37.9%) (Freidenberg y Garzón-Sherdek 2022). Si bien la representación descriptiva de las mujeres ha ido creciendo de manera significativa, solo han resultado electas 253 mujeres frente a 1,093 hombres en los 1,346 escaños que se eligieron en la Asamblea Legislativa (Freidenberg y Garzón-Sherdek 2022). Este incremento en la representación descriptiva en el Poder Legislativo ha sido resultado del fortalecimiento del régimen electoral de género que ha puesto reglas cada vez más fuertes al modo en que los partidos (y los movimientos políticos) integran las candidaturas a los cargos de elección popular.[2]

Ecuador ha sido un caso atípico al conseguir aprobar de manera progresiva un conjunto de reglas innovadoras en materia de género que han incrementado la representación (Freidenberg y Gilas 2022). La primera reforma que incluyó una medida de acción afirmativa se introdujo en la Constitución de 1998 e incorporó el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (artículo 34),[3] la participación equitativa en pro-

[1] La "representación descriptiva" es la que describe el número y las características de quienes acceden a los cargos de representación y llama la atención sobre los factores institucionales y no institucionales que explican que haya más o menos mujeres representadas (Pitkin 1967).

[2] El régimen electoral de género son las reglas formales que rigen el registro de candidaturas para los cargos de representación popular (Freidenberg 2020) y tienen que ver con lo que Pitkin (1967) denomina como "representación formal".

[3] El artículo 34 establecía: "El Estado garantizará la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres en el acceso a recursos para la producción y en la toma de decisiones económicas para la admi-

cesos electorales (artículo 102)[4] y, además, aprobó una cuota de género de 20% en las listas plurinominales a cargos de elección popular.[5] La segunda reforma se dio años después, cuando en la Ley de Elecciones o Ley de Participación Política del 2000 se incluyó una cuota de 30% para las listas plurinominales, previendo un incremento de 5% en cada proceso electoral posterior hasta alcanzar 50% de exigencia de diferentes géneros.[6]

La tercera reforma, realizada en la Constitución de 2008, reconfirma el carácter paritario del registro de candidaturas a los cargos de elección legislativa,[7] manteniendo los mandatos de posición fuertes en las elecciones pluripersonales y también las sanciones fuertes para quienes no cumplieran con la norma.[8] De esa manera, la legislación establecía que no se podían registrar candidaturas que no respondieron a lo que decía la ley. El Código de la Democracia (2009) también incluyó ese porcentaje de exigencia para las listas plurinominales (paridad vertical), la alternancia mujer-hombre, hombre-mujer para las listas plurinominales (mandato de posición en cremallera) y, además, señaló que las candidaturas pluripersonales debían presentarse de manera paritaria tanto para las candidaturas principales como para las suplentes (fórmula

---

nistración de la sociedad conyugal y de la propiedad". Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998.

4 El artículo 102 establecía: "El Estado promoverá y garantizará la participación equitativa de mujeres y hombres como candidatos en los procesos de elección popular, en las instancias de dirección y decisión en el ámbito público, en la administración de justicia, en los organismos de control y en los partidos políticos". Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998.

5 La Disposición Transitoria Décimo Séptima establecía que: "Se reconocerá a las mujeres la participación del veinte por ciento en las listas de elecciones pluripersonales, así como todos los derechos y garantías consagrados en leyes y tratados internacionales vigentes". Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998.

6 El artículo 58 establecía: "Las listas de candidaturas en elecciones pluripersonales deberán presentarse con al menos, el treinta por ciento (30%) de mujeres entre los principales y el treinta por ciento (30%) entre los suplentes; en forma alternada y secuencial, porcentaje que se incrementará en cada proceso electoral general, en un cinco por ciento (5%) adicional hasta llegar a la igualdad en la representación. Se tomará en cuenta la participación étnica cultural". Ley de Elecciones 2000. Registro Oficial 117, del 11 de julio del 2000.

7 El artículo 116 establece: "Para las elecciones pluripersonales, la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país". Constitución de la República de Ecuador. Registro Oficial 449, del 20 de octubre de 2008.

8 El artículo 65 establece: "El Estado promoverá la representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos de nominación o designación de la función pública, en sus instancias de dirección y decisión, y en los partidos y movimientos políticos. En las candidaturas a las elecciones pluripersonales se respetará su participación alternada y secuencial. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa para garantizar la participación de los sectores discriminados". Constitución de la República de Ecuador. Decreto Legislativo No. 000. Registro Oficial 1, del 11 de agosto de 1998.

completa).[9] La última reforma, en febrero de 2020, cambió el Código de la Democracia, introduciendo la paridad transversal de manera progresiva,[10] exigiendo que se pusieran en los encabezamientos de las listas pluripersonales primero 15% de mujeres en 2021; luego 30% para 2023 y, finalmente, 50% para 2025.[11]

El caso ecuatoriano evidencia que las reglas que llevaron de manera progresiva a un régimen electoral de género de corte paritario fuerte han contribuido a incrementar la representación descriptiva de las mujeres (Freidenberg y Garzón-Sherdek 2022). Este cambio en la presencia de las mujeres en la política ecuatoriana ha ido en consonancia con las transformaciones que ha experimentado América Latina en las últimas décadas (Chaney 1979; Freidenberg y Gilas 2022). Esta misma experiencia alerta sobre los efectos limitantes de este régimen fuerte en combinación con elementos de los sistemas electorales "poco amigables", lo que lleva a que no se consigan resultados paritarios. En este sentido, a pesar de la exigencia estricta de la norma, no se ha conseguido la paridad de género (50-50) en la integración de la Asamblea Legislativa. Estos datos no van en consonancia con el hecho de que las mujeres sean la mayoría de la población (50.4%) (INEC 2010) y de que participen en política más que los hombres.[12]

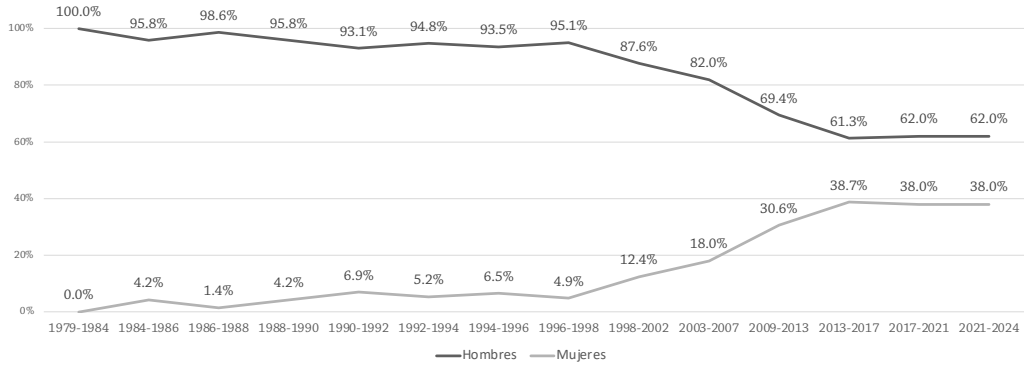
[9] Ver Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas del Ecuador de 2009, que en su artículo 160 expresa: "Las y los representantes de la Asamblea Nacional, representantes ante el Parlamento Andino, consejeras y consejeros regionales, las y los concejales distritales y municipales y vocales de juntas parroquiales rurales se elegirán votando por las candidaturas de las listas establecidas mediante procesos democráticos internos o elecciones primarias y que deberán mantener de forma estricta la equidad, paridad, alternabilidad y secuencialidad entre hombres y mujeres o viceversa". Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, 2009. Registro Oficial. Suplemento 578, publicada el 7 de abril de 2009.

[10] En el artículo 99 del Código de la Democracia (2020, 33) se señala que "[…] las organizaciones políticas inscribirán las listas para elecciones pluripersonales y unipersonales bajo criterios de paridad e inclusión generacional […] para lo cual se establece en las diferentes dignidades el encabezamiento del 50% de mujeres en las listas". Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134.

[11] Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. Asamblea Nacional 2020. Registro Oficial. Suplemento 134. Estas reformas fueron aplicadas por primera vez para las Elecciones Generales 2021, donde se eligieron las dignidades de Presidencia, Vicepresidencia, Asamblea Nacional (asambleístas nacionales, asambleístas provinciales y del exterior) y Parlamento Andino.

[12] En las elecciones generales de 2017 las mujeres participaron más que los hombres: 50.1% de mujeres (5,427,261) y 49.8% de hombres (5,208,747) (Trujillo 2018). Esta tendencia se repitió en las elecciones de 2021 cuando el padrón electoral estuvo conformado por 50.6% de mujeres y 49.4% de hombres (Freidenberg y Garzón-Sherdek 2022).

**Gráfica 1.** La integración de la Asamblea Legislativa, 1978-2024[13]




Fuente: Asamblea Nacional 1979-2022.

Aun cuando el diseño tiene un alto porcentaje de exigencia (50%), un mandato de posición fuerte, claro y sin ambigüedades, se exige la integración de la candidatura en la fórmula completa (y esta se encuentra redactada de manera expresa y sin vaguedad) y además hay sanciones fuertes por incumplimiento de la paridad, el sistema electoral continúa filtrando la representación descriptiva de las mujeres.[14] De ahí que lo que se exige en la representación formal (en las leyes), no se cumple en los resultados de la representación descriptiva de las mujeres a nivel legislativo.

A pesar de los avances en la representación descriptiva que supone que haya más mujeres legisladoras en el país andino, una vez que ellas acceden al poder existen desafíos importantes en términos políticos, económicos y culturales en relación con el ejercicio del poder. El estudio de la dimensión simbólica de la representación legislativa describe el modo en que las mujeres ejercen sus cargos, la manera en que son percibidas como símbolos, así como las barreras formales e informales que enfrentan en el ejercicio de su cargo (Meier y Verge 2017; Lombardo y Meier 2014; Freidenberg *et al.* 2022). Una incorporación masiva de mujeres en los espacios de poder, como ocurrió en la Asamblea Legislativa ecuatoriana, hace suponer transformaciones en el modo en que se hace política y también respecto a las expectativas que las legisladoras generan sobre lo que ellas hacen o deberían hacer.

[13] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

[14] La estructura del voto del sistema electoral (sistema de voto personalizado en listas abiertas) pareciera filtrar el modo en que se aplican las reglas de la paridad, aun cuando muchas mujeres consiguen mejorar sus resultados a través de la movilidad vertical de una lista. Si bien la reforma al Código de la Democracia de febrero de 2020 cerró la estructura del voto personalizado regresando al sistema de listas cerradas y bloqueadas que había estado vigente hasta 1997, los resultados de la elección a nivel legislativo de 2021 no parecerían haber mejorado la elección de las mujeres.

El análisis de esta dimensión, la de la representación simbólica del género, supone observar en qué medida el contexto institucional y legislativo constriñe los roles, las percepciones y expectativas y el ejercicio del poder en el que las legisladoras buscan ejercer la representación (Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014). Instituciones y partidos suelen estar cruzados por el género, por dinámicas que reflejan la manera en que se entiende y se distribuye el poder y, en particular, por las normas e ideas que le dan forma (Acker 1992).[15] Estas "normas simbólicas de género", que son aceptadas por la sociedad y que se reproducen a través de discursos, rutinas y prácticas cotidianas, inciden sobre las expectativas que se tienen acerca de las personas de género femenino y masculino en el poder (Lombardo y Meier 2014) y también constriñen el modo en que esas personas (legisladoras) ejercen la representación y el modo en que se da el funcionamiento de las instituciones. Dado que las y los legisladores no actúan en un vacío, sino que sus acciones y decisiones se encuentran enmarcados en las propias lógicas de género de las instituciones en las que trabajan, reproduciendo reglas y prácticas generizadas,[16] esta investigación analiza la dimensión simbólica a través del entorno institucional de los Congresos, buscando entender el modo en que dicho entorno incide en el actuar de las legisladoras y los legisladores.

El objetivo de este capítulo es profundizar en el conocimiento de las reglas formales e informales que afectan la representación simbólica de las mujeres, ya sea en el quehacer legislativo como en el ejercicio del poder en la Asamblea Legislativa en el periodo 2017-2021. La investigación emplea el neoinstitucionalismo feminista[17] con la intención de responder a una serie de preguntas claves a nivel empírico-descriptivo en relación a cómo es la representación simbólica de las mujeres ecuatorianas en un periodo determinado y cuáles son los obstáculos que limitan esa representación. La idea que subyace esta investigación es que las reformas orientadas a fortalecer el régimen electoral de género –que establecen el modo en que se registran candidaturas– incrementan el número de mujeres electas, lo cual genera mayores oportunidades para que ellas lideren los órganos legislativos y puedan impulsar legislación que ataje las

[15] El término "sexo" alude a diferencias de carácter estrictamente biológico que existen entre hombres y mujeres, y que no suelen determinar nuestras conductas. El "género" es el conjunto de características sociales, culturales, políticas, jurídicas y económicas asignadas socialmente en función del sexo de nacimiento. Referirse al "género" no resulta un equivalente a mujer sino que supone un sistema de relaciones que involucra (y afecta) a mujeres y hombres.

[16] Se entiende como una "institución generizada" cuando el género está presente en los procesos, prácticas, imágenes e ideologías y distribuciones de poder en los diferentes aspectos de la vida social; es así como el poder, el derecho, la religión, y otras áreas han estado históricamente dominadas por hombres, siendo interpretadas simbólicamente por ellos en posiciones de liderazgo (Acker 1992, 557).

[17] Sobre lo que supone emplear el neoinstitucionalismo feminista, ver Mackay (2011).

desigualdades de género. La expectativa teórica (pero también de *realpolitik*) es que los cambios en la dimensión descriptiva de la representación política producen impactos positivos sobre la dimensión simbólica, en el acceso a cargos en órganos de dirección y comisiones legislativas, en las dinámicas (desgenerizadas) del trabajo legislativo y en el uso del lenguaje inclusivo.

Se parte de la premisa de que al dificultar o negar el acceso de las mujeres a los espacios de dirección se limita el derecho a ejercer la presencia y la voz pública, y eso tiene un profundo impacto simbólico. De este modo, cuanto mayor sea el número de legisladoras en el Congreso, mayores serán las oportunidades de acceder a los espacios de control –como pueden ser los órganos de dirección, las coordinaciones de grupos parlamentarios o las presidencias de las comisiones–. Así, la hipótesis general que explora este capítulo es la siguiente: A mayor representación descriptiva de las mujeres, mayor representación simbólica en el Poder Legislativo.

Asimismo, se trata de identificar las barreras que enfrentan las mujeres legisladoras para tomar decisiones, impulsar agendas e iniciativas, usar el lenguaje incluyente y conseguir liderar las comisiones legislativas, los grupos parlamentarios y/o la propia Asamblea Legislativa. La idea detrás de esta premisa es comprobar mediante herramientas cualitativas (entrevistas en profundidad, revisión hemerográfica, diario de sesiones, registro de conflictos, entre otros), la siguiente hipótesis: La existencia de la violencia política de género contra las mujeres legisladoras obstaculiza la representación simbólica de las mujeres en las legislaturas.

Para el análisis empírico se construyeron bases de datos sobre la integración de la Asamblea Legislativa, de los órganos de dirección, grupos parlamentarios y de las Comisiones en el periodo legislativo 2017-2021. También se revisó en qué medida se ha dado el uso del lenguaje inclusivo o no binario directo en las comunicaciones oficiales a partir de la identificación y análisis de los boletines de prensa emitidos por los órganos de los legislativos y, también, a partir de los discursos realizados por las/os legisladoras/es, los que se identificaron en la revisión hemerográfica. Esta no es una cuestión menor dado que el poder es visible cuando se incluyen o excluyen a grupos determinados en los discursos políticos (Lombardo y Meier 2014), por lo que si bien se incluyen determinadas temáticas relevantes en la agenda como la representación política de las mujeres, las reformas orientadas al régimen electoral de género o la despenalización del aborto en casos de violación pero no existe un lenguaje incluyente que promueva relaciones de igualdad y visibilice las capacidades de las mujeres es como si esas propuestas no fueran honestas ni enmarcadas en la igualdad sustantiva.

En esta investigación se llevaron a cabo diecisiete entrevistas en profundidad, de las cuales diez fueron a políticas y legisladoras de diversos partidos políticos que ejercieron su escaño en el periodo analizado (algunas de las cuales han tenido cargos de

dirección en la Asamblea)[18] y otras siete personas expertas y expertos en materia legislativa.[19] El argumento es que, a pesar de los avances en la representación formal (con uno de los regímenes electorales de género más fuertes de la región) y del incremento de la representación descriptiva de las mujeres (con 37.9% en el último periodo), estos avances no han generado más oportunidades para el ejercicio de la representación simbólica en la Asamblea Legislativa. Eso significa que las legisladoras no cuentan con poder para impulsar las transformaciones necesarias respecto a la igualdad de género en el país. Los avances no se han traducido en una mayor capacidad para impulsar las agendas de género feminista o progresistas ni tampoco para dotar de oportunidades para transformar las dinámicas internas (jerarquizadas y excluyentes) que cruzan la Asamblea.[20] Y, muchos menos, se da una inclusión discursiva desde la institución. A esto se suman las desigualdades estructurales en las que viven las mujeres ecuatorianas, la violencia política en razón de género[21] y una serie de sesgos implícitos de género respecto al *expertise* presentes en el electorado y la clase política que consideran que las mujeres no están capacitadas para gobernar (ONU Mujeres y CNE 2019).[22]

La estructura de este capítulo está integrada por cinco partes. Primero, se describe el papel de las mujeres en los espacios de decisión de la Asamblea Legislativa. Segundo, se describen las reglas formales respecto al acceso de las mujeres y el trabajo legislativo que dan cuenta de que la institución se encuentra generizada. Tercero, se sistematizan los obstáculos que enfrentan las mujeres legisladoras cuando quieren hacer su trabajo y

[18] Las mujeres políticas y legisladoras entrevistadas fueron: la exasambleista Lourdes Cuesta (CREO 2021); la exasambleista Gabriela Larreátegui (SUMA 2021); la exasambleista Cristina Reyes (PSC 2021); la asambleísta Wilma Andrade (ID 2021); la exasambleista Gina Godoy (Alianza PAÍS 2021); la exasambleísta Rossana Alvarado (Alianza PAÍS 2021); la exasambleísta Ana Galarza (CREO 2021); la exasambleísta Silvia Salgado (Partido Socialista Ecuatoriano 2021) y la exasambleísta María Paula Romo (Movimiento Ruptura 2021).

[19] Las personas expertas entrevistadas fueron: Libia Rivas (presidenta del Instituto Ecuatoriano de Estudios Legislativos); Mauricio Alarcón (director de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo 2021); Mónica Banegas (directora de Haciendo Ecuador 2021); el exasambleísta Diego Vintimilla (Partido Comunista Ecuatoriano 2021); periodista Alondra Santiago (2021); exasambleísta alterna Paolina Vercoutere (2021); vicedefensora del Pueblo Gabriela Bermeo-Valencia (2021).

[20] Sobre una discusión respecto a los intereses y agendas que representan las mujeres (o que se esperaría por algunos sectores que ellas representaran), ver esta discusión en Freidenberg *et al.* (2022), Escobar y Taylor-Robinson (2014) y Schwindt-Bayer (2006).

[21] Según datos de la Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (INEC 2011), "la forma de violencia más frecuente, que viven las mujeres ecuatorianas, es la psicológica o emocional, el 53.9% de las mujeres reportan haber sufrido este tipo de violencia, y esto se ve en la esfera pública" (ONU Mujeres y CNE, 2019).

[22] Los datos de onu Mujeres (2021) alertan respecto a que los salarios de las mujeres ecuatorianas son entre 13 y 26% menores que los de sus pares hombres; las mujeres en el área rural trabajan en promedio 23 horas más cada semana que los hombres y que de acuerdo con las cifras de la Cuenta Satélite del Hogar, en 2014 el trabajo no remunerado de las mujeres en Ecuador representó 15% del producto interno bruto.

ejercer su poder. Cuarto, se identifican una serie de buenas prácticas que permiten dar cuenta de los avances realizados para la transversalización de la perspectiva de género en el espacio legislativo ecuatoriano. Finalmente, se presentan las conclusiones y se plantean una serie de agendas y temas para abordar en la investigación futura.

## 2. La representación simbólica de las mujeres en Ecuador

### *2.1. El nivel de inclusión de las legisladoras en los espacios de decisión en la Asamblea Legislativa*

La historia de las mujeres legisladoras en Ecuador se inicia en 1984, dado que en ese año las mujeres comienzan a acceder al, en ese momento, denominado Congreso.[23] A pesar de que las mujeres participaban en la política, el ingreso de las primeras mujeres se da recién en ese año (1984) y se ha ido incrementando de manera progresiva, hasta alcanzar 53 de las 137 curules en la integración de la Asamblea Legislativa de 2013-2017.[24] En las elecciones legislativas de los dos últimos periodos (2017-2021 y 2021-2025) el número de mujeres electas se ha mantenido en 52, lo que supone el 37.9% de la Asamblea, a pesar de que las leyes exigen la paridad de entrada (en las candidaturas).[25]

Esta baja representación de las mujeres en el Congreso Nacional y/o la Asamblea Legislativa también se ha visto reflejada en la Presidencia de dicho órgano. Como sería de esperar, el Poder Legislativo ha estado presidido casi exclusivamente por hombres, quienes han ejercido la representación simbólica de la institución, han tenido la voz pública mayoritaria, han controlado la distribución de recursos, los nombramientos, el

[23] El ordenamiento político diseñado a partir de 1979 definió al Poder Legislativo como un organismo unicameral, lo que constituyó un quiebre con la tradición constitucional ecuatoriana que había estado dominada por el bicameralismo. Aunque en tres constituciones anteriores (1830, 1851, 1945) se habían instaurado congresos unicamerales, la tradición del país era bicameral como lo demuestra su presencia en catorce constituciones (1843, 1845, 1846, 1852, 1861, 1869, 1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1938, 1946, 1967). Solo en una Constitución (la de 1945 que tuvo efímera duración) se inclinó por una sola cámara (Pachano, 2016).

[24] "El tamaño del Parlamento ha tenido una tendencia creciente, que llevó a que en el año 2009 sea un 80% más numeroso que el de 1979. Únicamente en un momento (2002) se redujo el número de sus integrantes, lo que se debió a la supresión de los diputados nacionales [...] En el año 2013 llegó a 137 integrantes, lo que significa casi el doble del número inicial" (Pachano 2016).

[25] En otros espacios de representación unipersonales, como el de las prefecturas, esto no supera el 15% (Basabe 2019).

financiamiento de las actividades y la definición del presupuesto interno.[26] Solo en cuatro oportunidades desde la instauración democrática de finales de la década de 1979, la Presidencia del Poder Legislativo ha sido ejercida por una mujer: Susana González del Partido Social Cristiano (2000); Gabriela Rivadeneira de Alianza PAÍS (2013-2017); Elizabeth Cabezas Guerrero de Alianza PAÍS (2018-2019) y Guadalupe Lori del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País (desde 2021). En tanto, solo 10 mujeres han ejercido la vicepresidencia del Congreso y/o Asamblea Legislativa.[27]

Junto a la Presidencia de la Asamblea, el Consejo de Administración Legislativa (CAL) es el máximo órgano de administración y tiene como funciones planificar las actividades legislativas, establecer la prioridad para el tratamiento de los proyectos de ley, sugerir al Pleno la creación de comisiones especializadas ocasionales, elaborar y aprobar anualmente el presupuesto de la Asamblea Nacional, entre otros.[28] En el periodo analizado para esta investigación, el CAL estuvo conformado de manera paritaria entre hombres y mujeres, siendo que para cada cargo se nombró a una persona de cada género. Esto ha sido una innovación de la Asamblea que puede incluso ser considerada como una buena práctica, dado que antes solo había una persona para cada cargo.[29]

En cuanto al sistema de asignaciones de las comisiones, este es bastante similar a otros países de la región: el total de asambleístas se divide entre el total de las comisiones permanentes de acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley Orgánica de

[26] La presidencia del Congreso ha estado ocupada por: Assad Bucarám (1979-1980); Raul Baca (1980-1982); Rodolfo Baquerizo (1982-1983); Ealter Esparza (1983-1984); Raúl Baca Carbo (1984-1985); Averroes Bucarám (1985-1986)/ (1990-1991); Andrés Vallejo (1986-1987); Jorge Zavala Baquerizo (1987-1988); Wilfrido Lucero (1988-1990); Fabián Alarcón (1991-1992)/(1995-1997); Carlos Vallejo (1992-1993); Samuel Bellettini (1993-1994); Heinz Moeller (1994-1995)/(1997-1998); Juan José Pons (1998-2000); Susana González (2000, duró 20 días dado que tuvo que renunciar por presión de grupos sociales y políticos); Hugo Quevedo (2000-2003); Guillermo Landázuri (2003-2005); Omar Quintana (2005); Wilfrido Lucero (2005-2007); Jorge Cevallos (2007); Fernando Cordero (2008-2013); Gabriela Rivadeneira (2013-2017); José Serrano (2017-2018); Elizabeth Cabezas Guerrero (2018-2019); César Litardo (2019-2021) y Guadalupe Lori (desde 2021).

[27] Desde 1984 ha habido mujeres ejerciendo la vicepresidencia primera como Cynthia Viteri del Partido Social Cristiano (2005-2006); Aminta Buenaño de Alianza país (2008); Irina Cabezas (2009-2011); Rossana Alvarado de Alianza país (2013-2017); Viviana Bonilla (2017-2019); y, en la vicepresidencia segunda, Nina Pacari (1998-2000); Rocío Valarezo (2011-2013); Marcela Aguiñaga de Alianza país (2013-2017); Bella Jiménez (desde 2021); Yeseña Guamaní (desde 2021).

[28] Ver los artículos 13 y 14 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

[29] Por ejemplo, la conformación del Consejo de Administración Legislativa para 2013-2017 fue la siguiente: Gabriela Rivadeneira, Alianza PAÍS, presidenta; Rosana Alvarado, Alianza PAÍS, primera vicepresidenta; Marcela Aguiñaga, Alianza PAÍS, segunda vicepresidenta; Virgilio Hernández, Alianza PAÍS, primer vocal; Rocío Valarezo, alianza de un grupo local de El Oro y Alianza PAÍS, segunda vocal; Germán Ledesma, AVANZA, tercer vocal; José Ricardo Moncayo, CREO, cuarto vocal (El Universo, 2019).

la Función Legislativa. Para la conformación de las comisiones influye la negociación de las respectivas bancadas (El Comercio 2021) y sus integrantes son elegidos/as por un periodo de dos años que puede ser renovado por un periodo igual, a excepción de la Comisión de Fiscalización y Control Político.[30] Al ser limitado el número de comisiones, las presidencias de estos órganos de trabajo suelen ser un recurso escaso (y muy competitivo) en las legislaturas y la pertenencia a las mismas supone amplios incentivos para las y los legisladores (Heath *et al.* 2005). En este sentido, cuando hay más mujeres legisladoras, ellas pueden incursionar de manera más directa en los temas que les preocupa, dar cuenta respecto a sus intereses y preocupaciones en el trabajo legislativo y en las agendas que están interesadas en impulsar (Freidenberg *et al.* 2022).

La experiencia ecuatoriana no parece ir en ese sentido. A diferencia de la integración paritaria del CAL, en las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales se encuentran las mayores diferencias de integración entre hombres y mujeres en los dos bienios analizados. En el periodo 2017-2019 se contaron cinco presidentas en las comisiones permanentes y cinco presidentas en las comisiones ocasionales; en estas últimas, dos presidentas fueron rápidamente reemplazadas por hombres.[31] Para el bienio 2019-2021, aunque originalmente contaban con tres presidentas en las comisiones permanentes, solo una terminó el periodo; y en las comisiones ocasionales hubo una mujer. De ahí que los datos muestran que en promedio hay más hombres que mujeres en las comisiones "con poder" –o también denominadas "comisiones duras" (como las de finanzas, gobierno, política interna, la industria, uso de recursos)– (Gráfica 2).[32] Este hecho va en consonancia con los resultados de las investigaciones realizadas en otros países de la región donde, a pesar del incremento de mujeres legisladoras, ellas no consiguen liderar los espacios de poder,[33] lo cual tiene consecuencias sobre el trabajo legislativo y las agendas que se impulsan por las legisladoras.[34]

[30] Según el artículo 21 de la Función Legislativa, las comisiones especializadas permanentes son 15, el resto son ocasionales. Por su naturaleza específica no se enmarcan en las comisiones permanentes y el tiempo que dura es de seis meses a máximo un año. Las comisiones ocasionales pueden tener prórroga.

[31] Norma Vallejo fue reemplazada por Homero Castañer, debido a la destitución de Vallejo, y Elizabeth Cabezas Guerrero fue reemplazada por Fafo Gavilanes debido a que Cabezas fue posesionada como presidenta de la Asamblea.

[32] Para Salgado (entrevista personal, 2021), cuando se trata de las comisiones especializadas, las mujeres todavía son vistas como incapaces para asumir responsabilidades en áreas estratégicas de la política, por lo que se suele asignarlas a comisiones con enfoque social, las que la literatura comparada suele denominar como "comisiones blandas".

[33] Ver los otros capítulos de esta investigación comparada en este volumen.

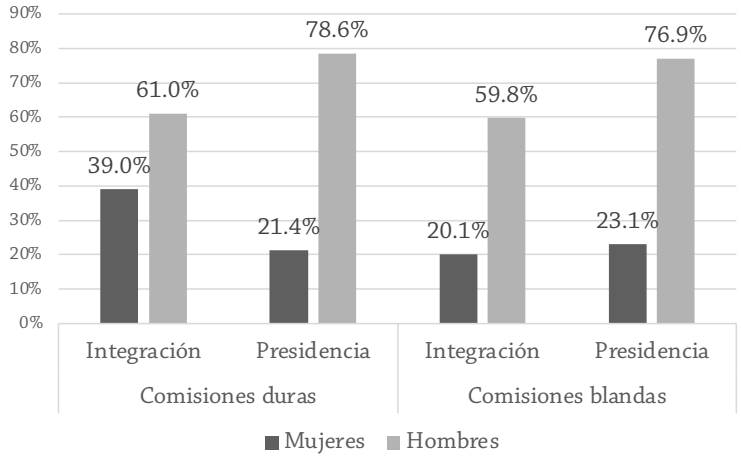
[34] Según Andrade (entrevista personal, 2021), contar con un porcentaje inferior de mujeres en el Legislativo dificulta impulsar agendas con perspectiva de género en la construcción de diferentes cuerpos legales.

**Tabla 1.** Integración del Consejo de Administración Legislativa, 2017-2018 y 2019-2021

| Nombre | Partido o Movimiento | Puesto | Inicio en el cargo | Conclusión del cargo |
|---|---|---|---|---|
| José Ricardo Serrano Salgado | Alianza PAÍS | Presidente | may-17 | mar-18 |
| Elizabeth Cabezas Guerrero | Alianza PAÍS | Presidenta | mar-18 | may-19 |
| Viviana Patricia Bonilla Salceso | Alianza PAÍS | 1a. vicepresidenta | may-17 | may-19 |
| Carlos Bergmann Reyna | Alianza PAÍS | 2o. vicepresidente | may-17 | may-19 |
| María Soledad Buendía Herdoiza | Alianza PAÍS | 1a. vocal | may-17 | may-19 |
| Verónica Arias Fernández | UNES | 2a. vocal | may-17 | may-19 |
| Luis Fernando Torres Torres | Partido Social Cristiano | 3er. vocal | may-17 | dic-18 |
| Cristina Reyes Hidalgo | Partido Social Cristiano | 3er. vocal | ene-19 | may-19 |
| Patricio Donoso Chiriboga | Movimiento CREO | 4o. vocal | may-17 | may-19 |
| Libia Rivas Ordóñez | | Secretaria general | may-17 | mar-18 |
| María Belén Rocha Díaz | | Secretaria general | mar-18 | may-19 |
| César Litardo Caicedo | Alianza PAÍS | Presidente | may-19 | may-21 |
| César Solórzano Sarria | Partido Sociedad Patriótica | 1a. vicepresienta | may-19 | may-21 |
| Patricio Donoso Chiriboga | Movimiento CREO | 2o. vicepresidente | may-19 | may-21 |
| Ana Belén Marín Aguirre | Alianza PAÍS | 1a. vocal | may-19 | may-21 |
| Carlos Cambala Montecé | Alianza PAÍS | 2a. vocal | may-19 | may-21 |
| Cristina Reyes Hidalgo | Partido Social Cristiano | 3er. vocal | may-19 | may-21 |
| Rina Campain Brambilla | Movimiento CREO | 4o. vocal | may-19 | may-21 |
| Javier Rubio Duque | | Secretaria general | may-19 | may-21 |
| Paco Ricaurte Ortiz | | Secretaria general | may-19 | may-21 |

* Los/las secretarios/as son elegidos por una terna (no dependen de un partido político).
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Gráfica 2. Integración de las comisiones permanentes duras y blandas, 2017-2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

No obstante, como consecuencia de las reformas de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en 2020, se consiguió que las mujeres asambleístas adquieran más puestos de poder al interior de la Asamblea, puestos a los que antes, cuando se conformaba el trabajo legislativo en las comisiones, no necesariamente conseguían acceder.[35] Con la reforma de 2020 se incorporó en el artículo 9, referente a Funciones y Atribuciones de la Asamblea Nacional, el inciso 15 para elegir a las Autoridades de la función legislativa considerando criterios de paridad, alternancia de género e interculturalidad. Asimismo, en el artículo 26, que hace referencia a las funciones de las comisiones especializadas permanentes, se determina en el inciso 1 la designación de la presidenta o presidente y de la vicepresidenta o vicepresidente bajo criterios de paridad y alternancia de género para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, a pesar de la reforma, la Ley Orgánica de la Función Legislativa que entró en vigencia el 27 de julio de 2009 y bajo la cual se rigieron los bienios 2017-2019 y 2019-2021 funcionó sin esta normativa paritaria.

Los grupos parlamentarios tampoco están dirigidos de manera paritaria.[36] De las diferentes bancadas conformadas en el periodo 2017-2021, solamente dos estuvieron lideradas

[35] Ver Rivas (entrevista personal, 2022).

[36] De acuerdo con el artículo 166 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, "los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el 10% de las y los miembros de la Asamblea Nacional, podrán formar una bancada legislativa. Cuando el 10% no sea igual a un número entero, se entenderá que el número requerido es igual al entero inmediato superior. Dos o más bancadas legislativas legalmente constituidas podrán formar un bloque parlamentario".

por mujeres: la de la Bancada de Integración Nacional (BIN), conducida por la lideresa social Encarnación Duchi, y la de Alianza PAÍS y aliados, por la economista Ximena Peña Pacheco, quien había sido electa por la Circunscripción de Ecuatorianos en el exterior (Estados Unidos y Canadá) y luego fuera candidata de su partido a la elección presidencial de 2021. Esto evidencia cómo el control partidario está centralizado en hombres, lo que limita también el ejercicio de la representación y del liderazgo por parte de las mujeres.

**Tabla 2.** Jefatura de los grupos parlamentarios, 2017-2021

| Partido | Total de jefaturas | Mujeres | Hombres |
|---|---|---|---|
| Alianza PAÍS | 4 | 1 | 3 |
| Bancada Cambio Positivo (PSC-MM-DG) | 2 | 0 | 2 |
| Bancada de Integración Nacional (BIN) | 2 | 1 | 1 |
| Bloque de Acción Democrática Independiente (BADI) | 1 | 0 | 1 |
| Bloque de Movimiento Creando Oportunidades (Movimiento CREO) | 1 | 0 | 1 |
| Bloque Revolución Ciudadana | 1 | 0 | 1 |
| CREO | 2 | 0 | 2 |
| FE | 1 | 0 | 1 |
| Izquierda Democrática | 2 | 1 | 1 |
| Pachakutik | 1 | 0 | 1 |
| Partido Social Cristiano | 2 | 0 | 2 |
| Partido Sociedad Patriótica | 1 | 0 | 1 |
| Partido Sociedad Unida Más Acción (SUMA) | 1 | 0 | 1 |
| Revolución Ciudadana | 1 | 1 | 0 |
| SUMA | 1 | 0 | 1 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Otras de las dimensiones analizadas que permiten conocer en qué medida el Poder Legislativo se encuentra generizado tiene que ver con el lenguaje que usan en sus comunicados oficiales. En ese sentido, se analizaron aleatoriamente cinco boletines de prensa emitidos por la Asamblea Nacional entre 2017-2021, evidenciando que ninguno de ellos usa lenguaje incluyente. Otro de los elementos en materia comunicacional que se revisó fue el discurso de toma de posesión de las tres personas que ejercieron la presidencia de la Asamblea Na-

cional en el periodo analizado 2017-2021. En el discurso de José Serrano del Movimiento Alianza PAÍS, pronunciado el 14 de mayo de 2017, se evidencia el uso de lenguaje incluyente tanto hacia la ciudadanía como con las y los asambleístas, enfatizando la importancia de ciudadanizar el ejercicio legislativo para que las respectivas reformas sean sostenibles y que se construya una lucha ciudadana participativa y comunitaria. No obstante, dentro de los nueve ejes en los cuales mencionó que se iba a enfocar el trabajo de la Asamblea Nacional no se hizo referencia a una agenda específica en temas de género.

Luego de la destitución de Serrano, Elizabeth Cabezas Guerrero tomó posesión como presidenta de la Asamblea, el 14 de marzo de 2018, en medio de un escenario político convulso, amenazas de bombas dentro del Pleno legislativo y fuerte crisis institucional. Su discurso careció de lenguaje inclusivo (se refirió a "sus compañeros legisladores", a "los niños", al "pueblo ecuatoriano") aunque señaló que trabajaría en la defensa de los derechos de la niñez a través del diálogo multipartidista y de la generación de consensos.[37] Asimismo, hizo referencia a trabajar en iniciativas que refuercen la equidad en la sociedad como el Proyecto de Ley para el Desarrollo Social y Político de la Mujer. Finalmente, en el discurso de posesión de César Litardo, pronunciado el 14 de mayo de 2019, se abordaron diferentes temáticas como producción, economía, corrupción, pero careció de enfoque de género o lenguaje incluyente. Estos elementos discursivos son esenciales para entender la ausencia del lenguaje incluyente no binario que supone la perspectiva de género en cada una de las agendas de las/os presidentas/es legislativos.

Estos datos dan cuenta de que las mujeres no han sido nombradas ni reconocidas como iguales en la Asamblea Legislativa, aun cuando están físicamente presentes como legisladoras. Lo que no se nombra no existe y la invisibilización constante expresada en su ausencia en los órganos de decisión, en los sesgos respecto a los nombramientos de las comisiones como en el no uso del lenguaje inclusivo, refleja el desinterés respecto a la agenda de inclusión que exige la democracia paritaria. La ausencia de la voz pública de las mujeres en los discursos, en los símbolos, en las reglas que regulan el modo en que se dan las relaciones de poder expone la persistencia de obstáculos para el ejercicio igualitario del poder, aun cuando ellas sean legisladoras, se impulsen reglas constitucionales o acciones políticas orientadas a la paridad formal dentro del Poder Legislativo o en el mero registro de las candidaturas.

### *2.2. Las reglas formales (e informales) generizadas al interior del Poder Legislativo*

Las instituciones legislativas cuentan con reglas, jerarquías y relaciones de poder que reflejan sus dinámicas de funcionamiento (Freidenberg *et al.* 2022). Las reglas formales

[37] Discurso de Elizabeth Cabezas Guerrero asumiendo como presidenta de la Asamblea Legislativa del Ecuador el 14 de marzo de 2018, Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=09PUFiMKHeo

son las leyes y reglamentos que pautan (y legitiman) de manera escrita el modo en que las personas se comportan dentro de la institución, mientras que las reglas informales son aquellas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas por fuera de los canales oficiales (Helmke y Levitsky 2004). Este juego de interacciones entre reglas genera dinámicas diversas que condicionan el comportamiento legislativo y da cuenta de redes de conexiones partidistas y no partidistas que cruzan las decisiones de las/os legisladoras/es (Franceschet y Piscopo 2014).

En la Asamblea Legislativa ecuatoriana –como en otras instituciones democráticas del país– se continúan reproduciendo valores, reglas, prácticas, discursos y roles que suponen cierta superioridad de los atributos culturales masculinos. Mientras que en las reglas formales se evidencia un avance en cuanto a la forma de la designación de la presidencia y vicepresidencia de las comisiones permanentes y ocasionales para que más mujeres puedan ocupar estos espacios de poder, existen reglas informales que permean en el funcionamiento legislativo y que reproducen violencia política en razón de género. Además, la escasa presencia de mujeres en las directivas partidarias reproduce mecanismos de designación particularistas y patriarcales sobre estos espacios de poder. Asimismo, el modo en que se integran en la práctica las comisiones permanentes y ocasionales y las bancadas (Tabla 2) evidencian cómo los recursos de poder, los incentivos y la visibilidad del trabajo se distribuyen de manera asimétrica, cristalizándose esta lógica en el marco de las prácticas y procedimientos informales al interior del Legislativo, donde lo femenino suele estar subordinado y devaluado respecto a lo masculino.

**Tabla 3.** Jefaturas de bancadas de los grupos parlamentarios, 2017-2021

| | **Primer bienio 2017-2019** | **Segundo bienio 2019-2021** |
|---|---|---|
| **Bloques y bancadas** | **Jefe/a coordinador/a** | **Jefe/a coordinador/a** |
| Alianza PAÍS y Aliados | Daniel Mendoza | Ximena Peña |
| Alianza PAÍS | Esteban Albornoz | Ximena Peña |
| Bloque Revolución Ciudadana | Pabel Muñoz | Verónica Guevara |
| Bloque de Movimiento Creando Oportunidades (Movimiento CREO) | Roberto Gómez | Luis Pachala |
| Bloque de Acción Ciudadana (BADI) | No aplica | Franco Romero |
| Bancada de Integración Nacional (BIN) | Encarnación Duchi | Eddy Peñafiel |

| | | |
|---|---|---|
| Bancada Cambio Positivo (PSC-MM-DG) | Carlos Falquez (2017); Henry Cucalón (2018) | Vicente Taiano |
| Partido Sociedad Unida Más Acción (SUMA) | Guillermo Celi | Guillermo Celi |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

## 3. Los obstáculos que enfrentan las mujeres en la Asamblea Legislativa

Las legisladoras ecuatorianas, a diferencia de los hombres, enfrentan múltiples obstáculos cuando quieren ejercer su trabajo legislativo. Un primer grupo de barreras se encuentra en las decisiones y prácticas de los propios partidos políticos respecto al liderazgo de las mujeres. Las dirigencias partidistas continúan controlando la dinámica política ecuatoriana.[38] Los partidos son estructuras generizadas, controladas por un grupo pequeño de dirigentes hombres que pautan y establecen la dinámica de la política, el modo en que se dan las nominaciones a las candidaturas, la distribución de los recursos públicos, la designación de los cargos internos de las instituciones, la designación en las comisiones y en el grupo parlamentario, así como también los procesos de aprobación de las reformas electorales.

Los partidos continúan funcionando a partir de comportamientos patriarcales, machistas y discriminatorios porque las estructuras de las organizaciones responden a "los caciques del partido" (El Universo 2020). Los partidos y movimientos políticos en Ecuador son liderados por caudillos (Banegas entrevista personal 2021; Freidenberg y Alcántara Sáez 2021), que son quienes controlan los procesos de selección de candidaturas, las definiciones programáticas y la vida interna del partido. En el periodo en que se desarrolló esta investigación, los principales partidos y movimientos políticos continuaban estando presididos fundamentalmente por hombres. Por ejemplo, los siete partidos que compitieron en las elecciones legislativas de 2017 estaban liderados por hombres, salvo Izquierda Democrática que en ese momento estaba presidido por la socialdemócrata Wilma Andrade (2016-2020).[39]

[38] Para Alarcón (entrevista personal 2021), el primer obstáculo está al interior de los partidos y movimientos políticos: "mientras la estructura y prácticas de estos no cambien, difícilmente se logrará una mejor y mayor representación de las mujeres en cualquier dignidad; asimismo, no se trata de elegir candidaturas para cumplir con la normativa, se las debe capacitar en temas de género que es una temática transversal".

[39] Basabe (2019) llama la atención sobre el hecho de que las mujeres tampoco ejercen la presidencia o la secretaría general de los partidos o movimientos políticos. Para la diputada Jeannina Cruz (entrevista personal 2021), "las organizaciones políticas no generan espacios para formar y promocionar a las mujeres, la sociedad ve con desconfianza a las mujeres políticas y la violencia política desincentiva la participación de las mujeres".

Las investigaciones de política comparada sobre las desigualdades que se viven dentro de los partidos políticos (Freidenberg 2017) han revelado que cuando las mujeres ingresan a instituciones que tradicionalmente han sido dominadas por hombres existen resistencias a su inclusión, por lo que expresan su inconformidad en colocarlas en cargos que consideran como propios. Esta experiencia es la que viven las ecuatorianas cuando quieren hacer carrera política dentro de los partidos y/o movimientos políticos del país. Es más, en la política ecuatoriana existe una práctica muy común: los partidos no suelen promover a sus militantes mujeres para las candidaturas, sino que suelen "invitar" a personas externas.[40]

Históricamente, las mujeres tienen más barreras para dirigir las organizaciones políticas de las cuales son parte, y más cuando existe la reelección consecutiva, como señala el Código de la Democracia en su artículo 93, lo que impide que hagan una carrera en el Legislativo.[41]

Esto no es una cuestión menor dado que –cuando los procesos de toma de decisiones son controlados fundamentalmente por los hombres políticos– esto no contribuye a la superación de las barreras que limitan el acceso y el ejercicio del poder de las mujeres (Andrango 2013, 7-8). Los partidos obstaculizan que accedan y que ejerzan la representación. Cumplen con la paridad de manera formal –para no ser sancionados– pero la suelen usar como una estrategia para ubicar a las mujeres como suplentes o en distritos donde saben que no tienen posibilidades reales para ganar (Freidenberg y Garzón-Sherdek 2022; El Universo 2020).

Estas malas prácticas hacen que las mujeres enfrenten fuertes resistencias tanto en sus organizaciones partidistas como al interior de la Asamblea Legislativa. Los partidos se han resistido a aplicar las reglas del régimen electoral de género en el registro de candidaturas y, aunque las reglas formales son fuertes, también existen una serie de

[40] "Un grupo significativo de participantes de la investigación afirmaron ser simpatizantes o 'invitadas' y no afiliadas/militantes de los partidos y movimientos que las auspiciaron. Las organizaciones partidarias recurren a las simpatizantes por varias razones, cuando no cuentan con un número significativo de mujeres afiliadas/militantes o no cumplen las condiciones, características o perfiles establecidos por los partidos y movimientos para ser candidatas. Pero también es una estrategia de los partidos para 'cumplir' la ley y no ser sancionados, entonces se convoca a las mujeres para completar las listas en los últimos puestos y para alternos/as (suplentes), los partidos o movimientos prefieren utilizar de 'relleno' o 'quemar' a mujeres simpatizantes o invitadas, para preservar a sus afiliadas/militantes. La afiliación no es per se, al menos en el caso de las mujeres, determinante en su selección como candidatas" (ONU Mujeres y CNE 2019, 31).

[41] Para Andrade (entrevista personal 2021) quien por liderar el proceso de refundación de Izquierda Democrática tuvo un alto reconocimiento, cuando fue electa como asambleísta nacional en 2017 y ratificada como Presidenta Nacional de la Izquierda democrática, convirtiéndose en la primera mujer en presidir un partido político, por lo que muchos compañeros de su propio partido consideraban que por ser mujer no podría ejercer ambos cargos.

prácticas y arreglos informales que limitan el ejercicio de la representación de las mujeres en el Poder Legislativo. Si bien hay excepciones, los partidos no han invertido en la formación de cuadros políticos para que las mujeres participen en política ni tampoco han realizado capacitaciones para que los hombres puedan tener conocimientos sobre igualdad de género, interseccionalidad y nuevas masculinidades.[42]

Otro de los obstáculos que viven las legisladoras es la constante violencia política en razón de género, ya sea desde sus colegas representantes o desde los medios de comunicación. La violencia política en razón de género constituye una problemática permanente puesto que, cuando las asambleístas realizan actividades referentes a su cargo, denuncian algún acto de corrupción o de fiscalización, su vida privada es expuesta en redes sociales y en la opinión pública para tratar de callarlas y, en otros casos, se obliga a las mujeres a renunciar a su curul (ONU Mujeres y CNE 2019). Como se ha señalado en diferentes contextos, lo que se busca con estas acciones es intimidar a las mujeres políticas enviando un mensaje claro respecto a que la política no es un espacio para ellas (Krook 2017, 52).[43]

Aunque para algunas exasambleístas no existen diferencias entre las acciones e interacciones de legisladoras y legisladores, mencionan que las mujeres suelen recibir más críticas o ataques por su aspecto físico u opiniones de su vida privada que los hombres, llenándolas de calificativos negativos o cuestionando su capacidad en el cargo.[44] Esto también ocurre en el debate legislativo donde –en ocasiones– los legisladores han emitido comentarios machistas que limitan el tratamiento de determinadas temáticas por parte de las legisladoras.[45]

[42] Para la diputada Wilma Andrade (entrevista personal 2021), "es indispensable abrir espacios de representación para las mujeres en la toma de decisiones, en las organizaciones políticas se necesita que las mujeres puedan acceder a las Presidencias de las Directivas Nacionales y Locales. Las reformas no serán suficientes al menos que las mujeres tengan la garantía de que pueden militar en los partidos y se requieren reformas de fondo para que se capacite y forme a las mujeres en la política".

[43] Para Bermeo-Valencia (entrevista personal, 2021) esto afecta directamente a las mujeres en el ejercicio de sus funciones porque existe una invisibilización real y activa hacia ellas que se activa principalmente cuando las mujeres hacen su trabajo. Para Romo (entrevista personal, 2021) la capacitación es sustancial en todas las habilidades y destrezas de la política y en los temas especializados y de fondo para darle profundidad a su accionar.

[44] Como lo señalado en diversas entrevistas por las exasambleístas Larreátegui, Salgado y Cuesta (entrevistas personales, 2021).

[45] Para Reyes (entrevista personal, 2021), a las mujeres se les tacha de "histéricas" o se expone su vida privada en la opinión pública, lo que obstruye su trabajo legislativo. En el mismo sentido, Alvarado (entrevista personal, 2021) señaló que un ejemplo de esto se dio cuando fue desautorizada del debate sobre la despenalización del aborto por un compañero de su propio partido político y fue callada por decir sus criterios con el agravante de que en ese momento ella estaba encargada de la presidencia de la Asamblea. También Godoy (entrevista personal, 2021) sostiene que cuando se debatían temas relevantes, ciertos asambleístas se burlaban de las legisladoras por ser feministas, lo que dificultaba el respeto mutuo, el diálogo y el buen trabajo legislativo.

Las legisladoras que participaron en el periodo legislativo 2017-2021 coinciden en que aprendieron y crecieron profesional y personalmente. No obstante, las prácticas que normalizan la violencia política en razón de género laceran la democracia y excluyen a las mujeres de los puestos de poder.[46] Esto obliga a las mujeres a medirse en lo que dicen y a autocensurarse para evitar ser criticadas o expuestas en la opinión pública con su vida privada, aspecto físico o ser expulsadas de determinados espacios de poder.[47] Las exasambleístas entrevistadas mencionaron que en algún momento durante el ejercicio de su cargo legislativo fueron víctimas de violencia política en razón de género por parte de sus colegas legisladores, de *fake news* y ataques en redes sociales, entre otros.[48] Sin embargo, ninguna de las exasambleístas realizó una denuncia formal cuando hubo agresiones verbales de sus compañeros asambleístas, ni tampoco buscaron colocar una queja ante el Pleno del Legislativo. En las entrevistas realizadas, las mujeres legisladoras señalaron que desistieron por ser el procedimiento tan engorroso.[49] Incluso mencionaron que cuando acudieron a determinados medios de comunicación para hablar sobre su trabajo legislativo se les preguntaba más por su vida privada o por su apariencia física (cosa que no suele ocurrir con los hombres).[50]

Asimismo, las exlegisladoras manifestaron su inconformidad con respecto a que en los medios se invite a actores políticos tradicionales, *los de toda la vida*, y se las ignore para opinar de su trabajo legislativo o sobre su posición respecto a determinadas

[46] Santiago (entrevista personal, 2021) señaló que "cuando las mujeres hablan, se les critica, haciendo que sus voces incomoden".

[47] Para Vercoutere (entrevista personal, 2021) a las mujeres "les cuesta hablar sobre su agresor porque son expulsadas de los espacios y las oportunidades se les cierran".

[48] Romo (entrevista personal, 2021) sostuvo que las mujeres "son medidas con una vara distinta. Los méritos se minimizan, los defectos y los errores se maximizan. Se nos exige ser el doble de buenas para otorgarnos la mitad del reconocimiento".

[49] Para Galarza (entrevista personal, 2021) poner una denuncia no resulta nada fácil: "sí me planteé poner una denuncia contra un asambleísta que me gritaba cuando yo estaba interviniendo, luego desistí porque poner una denuncia en el cal no era fructífero porque todos los miembros del cal eran amigos del legislador que me agredió".

[50] Para Galarza (entrevista personal, 2021) "los medios no solo la entrevistaban por temas legislativos sino también le hacían preguntas personales relacionadas con la vestimenta, hijos, entre otros. Los medios de comunicación sí hacen preguntas diferentes a los hombres. Sentí una cosificación de mi rol como legisladora". Para Salgado (entrevista personal, 2021), "los medios de comunicación discriminan y postergan cubrir el trabajo de las mujeres en el Legislativo y no cubren debates y leyes sociales donde participan mujeres; pero sí destacan escándalos de las personas, especialmente sobre temas personales de mujeres, destacando su apariencia física, pero lo más condenable es la persecución a mujeres que sobresalen y buscan opacar su liderazgo haciéndoles visibles en negativo frente a la opinión ciudadana". Para Godoy (entrevista personal, 2021) no se debe restringir la mirada a lo mediático sino que se deben encontrar puntos de encuentro. Así, a partir de esa convergencia, motivar a hombres y mujeres de todas las tendencias a debatir leyes con perspectiva de género.

temáticas.[51] A esto se suma el hecho de que cuando una asambleísta es electa por primera vez le cuesta más conseguir una agenda de medios, recursos políticos para construir su agenda legislativa e incluso capacidad de negociación. De ahí que muchas utilicen sus redes sociales para socializar las actividades que se encuentran ejecutando en el cargo. En gran medida, las dificultades que enfrentan las mujeres legisladoras son de naturaleza psicosocial, dado que muchos medios de comunicación crean y recrean estereotipos de género, reforzando la idea de que, como señala García Beaudoux (2014, 9), el liderazgo es masculino.

Junto a estos elementos, también hay condiciones de funcionamiento de la Asamblea Legislativa que dificulta el trabajo de las mujeres. La política tradicionalmente ha sido para y por hombres, los debates en el Pleno o las reuniones para articular estrategias legislativas o partidistas se suelen desarrollar en la noche con la intención de que las mujeres tengan más dificultad para participar de las mismas, puesto que en esos horarios muchas de ellas tienen que atender actividades de su hogar y del cuidado. La mayoría de las exasambleístas entrevistadas mencionaron que esto ha sido un impedimento para que ellas puedan ser parte del debate interno y de la articulación de estrategias partidarias, lo que muchas veces ha supuesto que fueran excluidas de la agenda o de las decisiones.

## 4. Identificación de las buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres

A pesar de los obstáculos que enfrentan las mujeres legisladoras en la Asamblea Legislativa ecuatoriana, existen algunas buenas prácticas que dan cuenta de los esfuerzos para desgenerizar el trabajo legislativo y la agenda hacia la igualdad sustantiva. Una de esas buenas prácticas tiene que ver con la conformación de diferentes comités sobre temáticas relevantes referentes a impulsar la protección de los derechos humanos. Con la suscripción de diferentes instrumentos en materia de derechos de las mujeres por Ecuador, en 2013 la Asamblea Nacional –con el apoyo de ONU Mujeres– conformó el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres que tiene como objetivo "promover, coadyuvar, promocionar, socializar, profundizar e incorporar en las normas los derechos humanos desde un enfoque de género, para garantizar el cumplimiento de los derechos y principios de igualdad" (Parlaméricas 2016, 19). Dentro de sus principales líneas de trabajo se encuentra la adopción de la transversalización del enfoque de género y el reconocimiento de los derechos de las mujeres en la agenda legislativa.

[51] Para Larreátegui (entrevista personal, 2021) "la cobertura sí es mayor a los hombres, pero también hay que considerar que hay más hombres en el Legislativo. Hay legisladores que buscan más a los medios, mientras que otros nos enfocábamos más a los temas legislativos. Por supuesto, si nos invitaban los medios íbamos".

El GPDM, conformado por legisladoras y legisladores de diferentes bancadas, ha constituído un espacio de reflexión permanente que busca transversalizar las temáticas de género en las diferentes leyes.[52] Asimismo, el Grupo ha enviado al Pleno diferentes propuestas, observaciones y alcances a las propuestas de leyes y ha tenido un acompañamiento institucional de ONU Mujeres, del Consejo Nacional para la Igualdad de Género y de las organizaciones de la sociedad civil. Entre las propuestas de leyes que contaron con aportes del Grupo Parlamentario fueron el Código Orgánico Integral Penal, la Ley de Registro Civil, Identificación y Cedulación, el proyecto de Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria y la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Aunque dentro del Pleno de la Asamblea Nacional hubo ciertos intereses o posturas políticas que no permitieron que todos los aportes del Grupo Parlamentario fueran aprobados, por ejemplo, la despenalización del aborto, en términos de gestión legislativa este grupo ha realizado importantes avances para la coordinación legislativa y los avances de una agenda por la igualdad (Vintimilla 2021).

Un grupo parlamentario tiene sentido en la medida en que exista voluntad política para impulsar agendas con enfoque pluripartidista. En este sentido, en marzo de 2021, se entregó la Agenda Legislativa de las Mujeres 2021-2025 con la intención de avanzar de la mano de las y los asambleístas al cumplimiento de las demandas de mujeres independientes, representantes de grupos, asociaciones y colectivos respecto a la legislación y fiscalización del actual periodo legislativo (Asamblea Nacional 2021). El GPDM puso en la agenda pública diferentes temáticas con enfoque de género, con la intención de que se promuevan agendas orientadas a la igualdad de género.

El Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres ha tenido un papel sustancial en la propuesta e inclusión de la iniciativa de Proyecto de Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (agosto de 2017), que contó con la activa participación de organizaciones de mujeres de la sociedad civil (Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador 2017) y que fue finalmente aprobada y publicada en el Registro Oficial Suplemento 175, el 5 de febrero de 2018.[53] No obstante, a pesar de la importancia del Grupo, en

[52] Para Vintimilla (entrevista personal, 2021) las temáticas de género deben ser transversales en las agendas legislativas.

[53] Se entiende como violencia política en razón de género, "aquella violencia cometida por una persona o grupo de personas, directa o indirectamente, en contra de las mujeres que sean candidatas, militantes, electas, designadas o que ejerzan cargos públicos, defensoras de derechos humanos, feministas, lideresas políticas o sociales, o en contra de su familia. Esta violencia se orienta a acortar, suspender, impedir o restringir su accionar o el ejercicio de su cargo, o para inducirla u obligarla a que efectúe en contra de su voluntad una acción o incurra en una omisión, en el cumplimiento de sus funciones, incluida la falta de acceso a bienes públicos u otros recursos para el adecuado cumplimiento de sus funciones, […] Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado" (LOIPEVM 2018).

algunas ocasiones no se lograron aprobar leyes con perspectiva de género o donde prevalezcan ciertos derechos que amplíen la agencia y la autonomía de las mujeres.[54]

## 5. Conclusiones

Esta investigación evidencia que existe una relación positiva entre la dimensión descriptiva y la dimensión simbólica de la representación política. Más mujeres electas en la Asamblea Legislativa ecuatoriana ha permitido que muchas más legisladoras consiguieran ejercer cargos de dirección política dentro de los órganos legislativos y en las comisiones legislativas. Las legisladoras han participado activamente en los debates, en la introducción de temas y agendas, en la elaboración y aprobación de las leyes, en la integración de los órganos de dirección y en las comisiones legislativas, entre otros.

Si bien se ha incrementado la representación descriptiva de las mujeres en la Asamblea Legislativa, estas aún enfrentan dificultades para ejercer el poder en igualdad de condiciones que los hombres. La evaluación realizada evidencia la presencia de obstáculos partidistas, institucionales, actitudinales y mediáticos en relación con la representación política de las mujeres. ¿Qué hacer para romper estas dinámicas que predominan en las instituciones públicas? La incorporación de la transversalización y la institucionalización de la perspectiva de género en las instituciones públicas (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, órganos autónomos) es una de las estrategias impulsadas para romper las barreras que dificultan la igualdad.

Para impulsar estos cambios institucionales y actitudinales se requiere voluntad y compromisos reales de incluir el género en diferentes dimensiones de cada institución (condiciones de trabajo, lenguaje, liderazgo y participación), y con ello diseñar medidas capaces de garantizar la igualdad entre sus integrantes; supone diálogos con otros actores (universidades, organizaciones de la sociedad civil, cooperación internacional, entre otros) para intercambiar conocimiento y experiencias sobre cómo reducir la desigualdad; implica análisis de impacto de género de cada política pública así como también la aprobación de presupuestos públicos (etiquetados) sensibles al género.[55]

[54] En 2013 se promovió la despenalización del aborto en caso de violación dentro del proyecto de Código Orgánico Integral Penal (COIP), que se encontraba debatiendo la Asamblea. Sin embargo, el expresidente Rafael Correa anunció la posibilidad de renunciar al cargo si eso ocurría por lo que la moción fue retirada para que no existieran discrepancias dentro del bloque legislativo (El Telégrafo 2013).

[55] Una de las estrategias más recomendadas es el impulso de "políticas de transversalización de género" (gender mainstreaming). Esto implica que el género no es algo ajeno al Estado sino que cruza todas las decisiones y acciones del aparato estatal (su propia integración y sus productos como las leyes, las políticas y/o los programas), por lo que supone garantizar la igualdad de resultados de las decisiones estatales así como también la inclusión de los intereses y necesidades de hombres y mujeres en el funcionamiento

Los cambios deben hacerse en el lenguaje, en las políticas y en las reglas (permisos, licencias de paternidad y maternidad); en los horarios, en los presupuestos, en las inversiones, en la infraestructura, en los sistemas de información, en los procesos de trabajo, en la distribución de tareas, en los criterios de ascenso dentro de la carrera legislativa, en las efemérides, en las fiestas (la vida institucional), en los sistemas de incentivos y en los manuales. Las transformaciones deben hacerse en todas las normas, las prácticas de la vida organizacional y en las relaciones cotidianas.

Que las instituciones políticas reproduzcan creencias y prácticas discriminatorias obstaculiza las posibilidades reales de igualdad entre hombres y mujeres, y dificulta la democratización de las democracias. Esto no es solo un problema de las mujeres, sino que es un dilema de construcción democrática que implica a hombres, mujeres y a las personas no binarias. Las leyes y las políticas públicas no son neutrales y pueden producir, reforzar o eliminar las desigualdades de género. Son decisiones políticas con perspectiva de género las que se requieren para convertir a la desigualdad de género en un problema de agenda pública. De ahí que la representación política también esté cruzada por este tipo de desigualdades. En ese escenario, la ciudadanía puede tener un papel clave exigiendo un mayor compromiso de los gobernantes, los funcionarios y los partidos políticos con desgenerizar las instituciones públicas.

de las instituciones y en todas las etapas de una política pública (diseño, implementación, monitoreo y evaluación).

# Capítulo 7. Representación simbólica de mujeres legisladoras en El Salvador (2018-2021): obstáculos, resistencias y retos

Lorena Umaña Reyes

## 1. Introducción: antecedentes de la representación política femenina

La participación política de las mujeres salvadoreñas ha transitado por una larga y difícil historia de resistencias y exclusión. No ha sido un camino sencillo. Durante mucho tiempo se les consideró psicológicamente incapaces de participar, opinar y pertenecer a espacios de toma de decisiones políticas por "su naturaleza emotiva". La primera información histórica que se tiene sobre "un intento de participación" política de las mujeres salvadoreñas, data de principios del siglo XX en el marco de la Unión Centroamericana, en la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica de 1921.[1] Allí se registra por primera vez el debate del derecho al sufragio de las mujeres salvadoreñas. Sin embargo, en ese momento, este derecho tenía grandes limitaciones, pues solo podían ejercer el sufragio las mujeres casadas o viudas, entre muchas otras restricciones. Durante los 30 años posteriores (1921-1951) hubo algunas voces disidentes, como la de Prudencia Ayala que en 1930 lanzó su candidatura para la presidencia de la República cuando faltaban todavía 20 años para que el voto femenino fuera efectivo. Ayala tuvo que dimitir al no contar con los apoyos y la apertura política para colocar el sufragio femenino en la agenda nacional (Navas 2007).

Fue así como El Salvador se convirtió, en 1939, en el primer país centroamericano en otorgar el derecho al voto a las mujeres, con algunas restricciones como la edad y el estado civil.[2] Claudia Iraheta resalta que, en el caso salvadoreño, "esta arma no se vio

[1] Esta fue decretada el 9 de septiembre de 1921 por los representantes de los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, quienes reunidos en Asamblea Nacional Constituyente dieron cumplimiento al pacto de unión firmada en San José, Costa Rica el 19 de enero de 1921.

[2] Las mujeres debían ser mayores de 25 años, si estaban casadas y mayores de 30 si eran solteras para poder ejercer el voto.

únicamente como un cambio para generar igualdad o mejorar las condiciones de vida de las mujeres, se vio también como el instrumento que permitiría la participación de un fuerte e influyente sector social que podría ayudar a garantizar el mantenimiento del poder" (2013, 163-164). En ese sentido, esta fue una decisión estratégica por parte del gobierno del general Martínez.

En 1948 se aprobó la Convención sobre los Derechos Políticos y Civiles de la Mujer, la cual fue ratificada por El Salvador en 1951. En 1947 se fundó la Liga Femenina Salvadoreña, misma que influyó en lograr el derecho al sufragio sin restricciones por las mujeres salvadoreñas en 1950 (Rodríguez 2010).

En El Salvador las mujeres ejercieron por primera vez el sufragio sin restricciones en 1950. Es en esta Constitución, en el artículo 22 que se reconoce el estatus de ciudadanos a los mayores de 18 años sin distinción de sexo; en el artículo 23, el sufragio como un derecho y un deber y en el artículo 150, la igualdad jurídica de hombres y mujeres. A partir de esa fecha las mujeres tienen derecho a votar sin restricciones, pero no a ser electas. Esto ocurrió hasta 1956.

La representación política de las mujeres ha formado parte de estos debates, tanto en términos del derecho de las mujeres a elegir a quienes se ubicarán en los órganos de decisión del gobierno, como a ser electas. La representación política implica presencia y promoción de intereses del grupo que se busca hacer presente y, en ese sentido, Pitkin (1967) agrega que la línea divisoria se ubica entre "posicionarse como" y "actuar para". Seis años después de la Constitución de 1950, en la 121.ª Legislatura Ordinaria del periodo de 1956 a 1958 se eligieron a las primeras mujeres diputadas. En esa primera elección, la participación femenina fue de cinco candidatas a diputadas contra 49 candidatos a diputados. Solo fueron electas tres diputadas propietarias. Estas mujeres pertenecían a élites académicas, intelectuales y feministas de la época. Las diputadas electas fueron: Amelia Guzmán de Araujo,[3] María Isabel Rodríguez[4] y Blanca Ávalos de Méndez. Esto reflejó una participación minoritaria que tardó por lo menos medio siglo en incrementarse.

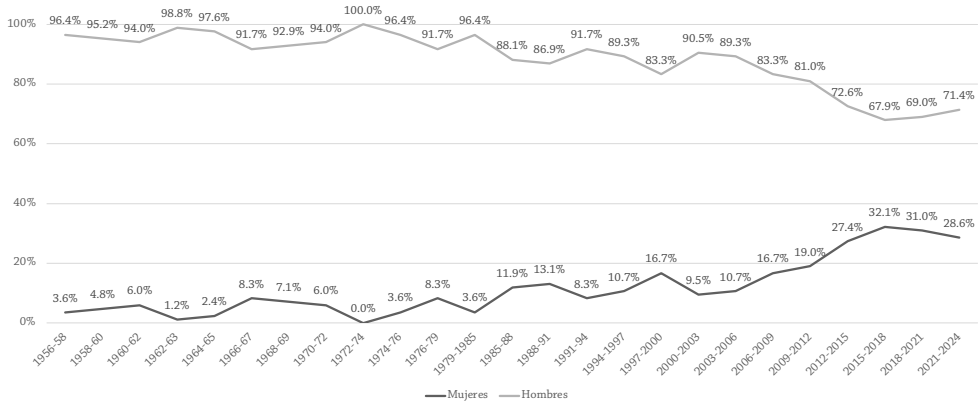
El contexto político salvadoreño durante la segunda mitad del siglo XX tampoco favoreció la participación política de las mujeres. Incluso, en la última década del siglo –después de la firma de los acuerdos de paz en 1992– con el inicio de la alternancia y el multipartidismo, la tendencia de la representación política de mujeres en la asamblea no llegó a rebasar las 11 diputadas. Fue hasta en el siglo XXI, en las elecciones del 2000,

[3] Sufragista de la Liga Femenina Salvadoreña, esposa del presidente Arturo Araujo que gobernó del 1 de marzo al 2 diciembre de 1931.

[4] Doctora en medicina, primera rectora de la Universidad Nacional de El Salvador de 1999-2003 y ministra de Salud de 2009-2014.

que se eligieron 14 diputadas y en la 139.ª Legislatura Ordinaria de 2009 a 2012, fueron electas 16 mujeres diputadas propietarias, "el mayor número en 60 años de ciudadanía política de las mujeres salvadoreñas, las que constituyeron el 19.04% de representación legislativa total" (ASPARLEXSAL 2011, 24). De ellas, 11 pertenecían al partido Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) (partido de izquierda); cuatro, al partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) (partido de derecha) y una, al Partido Demócrata Cristiano (PDC) (Gráfica 1).

**Gráfica 1.** Las mujeres en la Asamblea Legislativa de El Salvador, 1956-2024[5]




Fuente: Elaboración propia con datos de ASPARLEXAL 2011, Navas 2010 e Iraheta 2013.

En 2009, dos diputadas suplentes por el FMLN fueron nombradas propietarias para la representación legislativa de ese partido y con ello la representación de mujeres diputadas propietarias se incrementó de 16 a 18 y el porcentaje total de mujeres diputadas a 21.42%. El incremento en la representación descriptiva de las mujeres en El Salvador, como en el resto de la región, ha sido lento y alcanzó su valor máximo entre 2015 y 2021 con 31% de mujeres en la Asamblea Legislativa.

La representación política según Pitkin (1967) consiste en hacer que los ciudadanos o, más concretamente, diferentes grupos de ciudadanos estén "presentes" en los debates políticos en los que no suelen estar físicamente presentes. La presencia de las mujeres en estos espacios de construcción y deliberación, en el caso salvadoreño, ha sido escasa durante el siglo XX y, en principio, liderado por mujeres cercanas a los grupos de poder en turno.

[5] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

El objetivo de este capítulo es analizar la evolución de la representación política desde la dimensión simbólica y cómo las reglas formales e informales han afectado las prácticas legislativas de las diputadas en la asamblea dentro de la 142.ª Legislatura. Para ello, primero se realiza un análisis de la evolución de la representación descriptiva y la participación de las legisladoras en espacios de poder y de toma de decisiones en cargos directivos, en sus bancadas y en la participación en comisiones duras y blandas. Y segundo, se presenta el análisis de tres entrevistas en profundidad con tres legisladoras del periodo 2018-2021 sobre su trabajo, dificultades y resistencias dentro de las dinámicas cotidianas en el ejercicio de sus cargos legislativos. Se parte del supuesto de que la llegada de mayor número de mujeres a los espacios legislativos –fortalecida por las medidas afirmativas– tiene un impacto sobre su capacidad de ejercer la representación política en las dimensiones simbólica y sustantiva. Pero también, que las limitaciones –formales e informales– en el ejercicio del poder por parte de las mujeres se ven reflejadas en la representación simbólica, la reproducción de las jerarquías y relaciones generizadas al interior del órgano legislativo.

## 2. Representación descriptiva de las mujeres en la 142.ª Legislatura (2018-21): espacios y cuotas

La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador está conformada por 84 diputados electos mediante voto secreto y universal en el sistema de representación proporcional, a través de listas plurinominales departamentales. Esta Asamblea es de tipo unicameral y cada legislatura corresponde a tres años y los/as diputados/as se pueden reelegir indefinidamente. Cada diputado titular debe tener un diputado suplente, quien lo sustituirá en caso de no poder continuar con su cargo, como se establece en el artículo 131 de la Constitución de la República.

En este país existe como medida afirmativa una cuota de género en la Ley de Partidos Políticos (Decreto 307). El artículo 38 de esta ley establece una cuota de participación de 30% de candidatas en las listas de los partidos políticos para optar por cargos en la Asamblea Legislativa. El Tribunal Supremo Electoral es el encargado de verificar que los partidos y coaliciones cumplan con esta disposición. Esta ley de partidos clasifica el incumplimiento de dicha disposición como infracción grave en el artículo 71 y sanciona en el artículo 73 el incumplimiento de esta cuota con una multa equivalente a entre 15 y 55 salarios mínimos (Ley de Partidos Políticos, Decreto 307). Las sanciones son menores a pesar de que el incumplimiento de esta cuota está clasificado como grave. Sin sanción, la ley pierde sentido de obligatoriedad.

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional establece en sus estatutos (artículo 9) una cuota de 35% de mujeres en sus listas electorales. Sin embargo, "el pro-

blema fundamental en El Salvador es que no se establece un orden en las listas, por lo que los partidos ubican a las mujeres en casillas en donde tienen casi nulas oportunidades de obtener un escaño" (Letona 2016, 24). La legislatura que ha contado con mayor representación de mujeres en la Asamblea ha sido la 141.ª del periodo de 2015 a 2018, con 27 diputadas propietarias, seguida por la 142.ª Legislatura, con 26. Esto equivale, respectivamente, a 32 y 31% de mujeres en la Asamblea Legislativa. Las cuotas de género han operado como acción afirmativa o discriminación positiva y ha tenido el propósito de reducir el retraso observado en materia de representación política de la mujer (Favoreu 1997; Freidenberg y Lajas 2014).

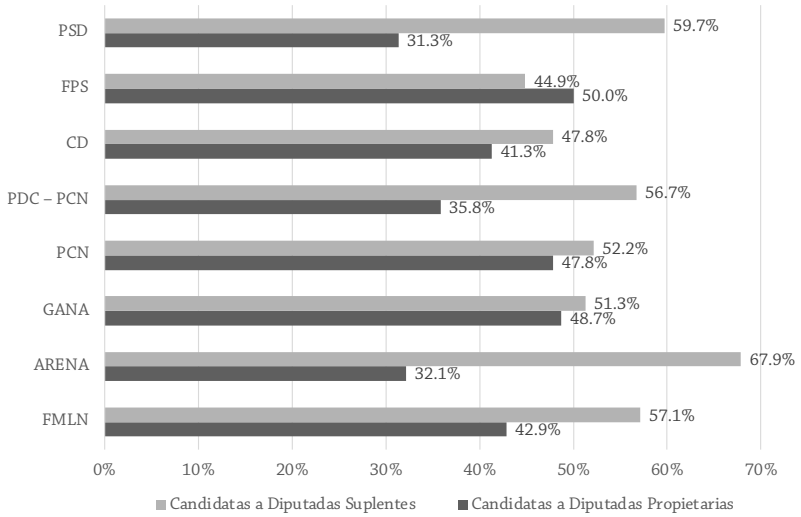
La 142.ª Legislatura (que se analiza en este capítulo) es una de las dos con mayor representación política de mujeres diputadas. En ese periodo, 26 mujeres fueron diputadas propietarias. Esto correspondió a 31% de mujeres en cargos legislativos contra 69% de hombres. La representación política ocurre cuando los actores políticos hablan, defienden, simbolizan y actúan "en representación" de otros en la arena política.

Pitkin (1967) distinguió cuatro dimensiones de la representación: la formalista, la simbólica, la descriptiva y la sustantiva. Mientras que la primera dimensión se refiere únicamente a las reglas formales de la representación, la simbólica se centra en el "quién" está representado, describiendo las formas en que los agentes (quienes hacen la representación) "representan" a los sujetos (los representados), ya sea simbólica o literalmente (Lombardo y Meier 2014).

La representación descriptiva se refiere más a la presencia física de un actor, a la ocupación de espacios que "representa" y a su vinculación con el representado a través de un parecido entre ellos. Mientras que la representación sustantiva se refiere a que el representante "actúa por" el representado y se refleja en sus iniciativas y propuestas.

En la evolución de los espacios ocupados por mujeres en cargos legislativos en la Asamblea Legislativa de El Salvador, el incremento de la representación descriptiva se refleja en los últimos tres periodos. Esta ocupación de espacios políticos obedece a las reglas formales de cuotas de género. Pese a ello, en algunos periodos legislativos, el porcentaje de 30% no se ha alcanzado. Al menos, no antes de 2006. En la 142.ª Legislatura se logró la cuota de género en la representación de candidaturas de diputadas propietarias registradas, y las cuotas en los espacios de las candidaturas suplentes siempre fueron mayores en todos los partidos. Estos espacios dejan en un segundo plano a las candidatas, pues, como suplentes, su participación en la Asamblea se reduce a la presencia pero no al voto. De las tres legisladoras entrevistadas, dos iniciaron su carrera como legisladoras suplentes y solo una continúa en el cargo en un tercer periodo. El porcentaje de candidatas suplentes –en promedio– fue casi de 50% contra 31% de las candidatas propietarias en 2018.

**Gráfica 2.** Candidatas propietarias y suplentes en las elecciones de 2018




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Sin embargo, la presencia no ha implicado, en todos los casos, una representación sustantiva de las legisladoras en la toma de decisiones para promover propuestas en beneficio del grupo al que representan. Esto sin duda también refiere a la representación simbólica desde las reglas formales e informales que justifican el dominio masculino en estos espacios.

## 3. Representación simbólica de las legisladoras salvadoreñas

### *3.1. Inclusión de las diputadas en espacios de decisión en la Asamblea Legislativa*

Para este análisis se analiza y profundiza en la dimensión simbólica de la representación como la representación de un grupo, nación o Estado a través de un objeto al que se le atribuye un determinado significado o valor representativo (Pitkin 1976). Lombardo y Meier (2014) la definen como la representación principal a través de la cual a un agente se le atribuye un determinado significado representativo. En este análisis se parte del supuesto de que las instituciones públicas como los parlamentos se encuentran generizados. Gilas (este volumen) sugiere en el marco metodológico y analítico de este volumen, que las reglas –formales e informales– reproducen las normas de género simbólicas y con ello afectan el funcionamiento de los parlamentos y la capacidad

de las mujeres de ejercer la representación de manera efectiva. En ese sentido, la representación simbólica se define como la forma en que se ejerce el poder político en el sentido práctico y simbólico.

Gilas (este volumen) propone, para el análisis y la medición de la representación simbólica, dos dimensiones: la presencia de las mujeres en los espacios que encarnan el liderazgo (el poder y la influencia sobre los trabajos de los órganos legislativos) y la relativa a las reglas generizadas al interior de la Asamblea Legislativa (violencia de género e inclusión de la perspectiva de género en la labor legislativa).

Si bien la tendencia del acceso de las mujeres a cargos electivos legislativos ha ido en aumento, también es cierto que no ha superado el 30% estipulado en la Ley de Partidos. Hasta la fecha, las cuotas de género continúan como medida afirmativa y no como construcción de paridad. Alcanzar lugares de decisión en comisiones y puestos directivos en un ámbito parlamentario históricamente masculinizado ha sido un proceso complejo. La primera mujer en presidir la Asamblea Legislativa en El Salvador fue María Julia Castillo Rodas, en 1983, del Partido de Conciliación Nacional (PCN), la segunda, Gloria Salguero Gross del partido ARENA en 1994 y la tercera y última en ejercer este cargo fue Lorena Peña del partido FMLN en 2015[6]. El PCN es un partido conservador fundado en 1961 y ARENA, un partido de derecha, se creó en 1981. Ambos partidos fueron fundados por militares. Este contexto es fundamental para entender quiénes podían llegar –en ese tiempo– a estos cargos. 2015 planteó un escenario diferente pues el FMLN sumó 15 de 27 legisladoras para ese periodo.

La representación de las mujeres en cargos directivos en la Asamblea Legislativa continúa siendo minoritaria, pese a que las mujeres representan 52.9% de la población total del país contra 47.1% de hombres (Encuesta Hogares con Propósitos Múltiples 2019). Para que aumente la representación descriptiva, por una parte deben existir incentivos y sanciones (North 1990, 13) claras en torno a las reglas de las candidaturas de las mujeres y, por otra, debe haber una participación de los/as ciudadanos/as que permita ver reflejadas características similares a las de la población que representan. La representación de las mujeres en espacios de toma de decisiones es fundamental para alcanzar la igualdad de género y para impulsar políticas públicas y leyes que la promuevan.

En los últimos tres procesos electorales, la representación de mujeres en la Asamblea Legislativa fue de 23, en 2012; 27, en 2015 (alcanzó el número más alto registrado) y 26, en 2018. Actualmente, hay 23 diputadas para el periodo 2021-2024. El porcentaje de mujeres en la actual legislatura se redujo a 27%. En la 142.ª Legislatura (2018-2021), la distribución de diputados y diputadas por partido fue la siguiente:

[6] El 8 de noviembre de 2016 fue sustituida en la presidencia y asumió el cargo por el diputado Guillermo Gallegos del partido GANA.

**Tabla 1.** Distribución de diputados y diputadas por partido en el periodo 2018-2021

| Género | ARENA | FMLN | GANA | PCN | ARENA/ independiente | PDC | CD | Independiente | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Hombre | 22 | 11 | 11 | 8 | 1 | 3 | 1 | 1 | 58 |
| Mujer | 10 | 13 | | 1 | 2 | | | | 26 |
| Total | 32[7] | 24 | 11 | 9 | 3 | 3 | 1 | 1 | 84 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

**Tabla 2.** Jefatura de bancadas Legislatura XII, 2018-2021

| Partido | Diputadas | Diputados | Jefe de bancada |
|---|---|---|---|
| FMLN | 13 | 10 | Nidia Díaz |
| ARENA | 12 | 25 | Carlos Reyes |
| GANA | 0 | 10 | Guadalupe Vásquez |
| PCN | 1 | 8 | José Antonio Almendariz |
| PDC | 0 | 3 | Reynaldo Carballo |
| CD | 0 | 1 | Juan José Martel |
| Independiente | 0 | 1 | Leonardo Bolilla |
| Total | 26 | 58 | |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

[7] Durante 2020, el partido arena sufrió de una crisis interna que tuvo como consecuencia la renuncia de dos diputadas y un diputado de dicho partido. A pesar de que la Ley de Partidos Políticos estipula que los diputados no pueden renunciar al partido por el que fueron electos hasta terminar su legislatura, estos diputados expusieron su descontento con el partido. El diputado y las diputadas que renunciaron al partido fueron: René Gustavo Escalante, Felissa Cristales y la diputada Milena Mayorga, lo que redujo la fracción legislativa de arena de 37 a 34 diputados.

De ese total de 26 diputadas solo una fue jefa de bancada por el partido FMLN. Este partido tuvo para esa legislatura 13 diputadas contra 10 diputados. Es decir, 56.5% del grupo parlamentario del FMLN fueron mujeres contra 43.5% de hombres. La representación de mujeres en los demás partidos fue de 32% en ARENA, 11% en el PCN y 0% en el resto.

El caso salvadoreño refleja todavía resistencias hacia las cuotas de género como medida afirmativa, mucho más para la representación descriptiva. En la legislatura de 2018 a 2021, de las 26 diputadas propietarias solo tres ocuparon cargos directivos en la Asamblea Legislativa. Esto equivale a 27% de los cargos directivos (11 en total) ocupados por dos diputadas del FMLN y una de ARENA. En esta legislatura, como en las anteriores, no puede hablarse de paridad de género pero sí de cuotas de género. Hay que resaltar que dentro de la estructura y las reglas de operación parlamentaria no existe alguna que determine cuotas femeninas dentro de las estructuras de los grupos parlamentarios, ni en cargos directivos y/o dentro de la estructura de las comisiones. Los partidos han aplicado las leyes de cuotas exclusivamente para lo electoral formal.

**Tabla 3.** Mujeres en órganos directivos, 2018-2021

| Nombre | Cargo | Inicio del cargo | Fin del cargo |
|---|---|---|---|
| Norman Noel Quijano | Presidente | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Serafín Orantes | Primer vicepresidente | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Guillermo Gallegos | Segundo vicepresidente | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Yanci Urbina | Tercer vicepresidente | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Alberto Romero | Cuarto vicepresidente | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Francisco Merino | Primer secretario | 1 de mayo de 2018 | 31 de octubre de 2019 |
| Reynaldo Cardoza | Primer secretario | 31 de octubre de 2019 | 30 de abril de 2021 |
| Rodolfo Parker | Segundo secretario | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Cristina Amaya | Tercer secretario | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Patricia Valdivieso | Cuarto secretario | 1 de mayo de 2018 | 30 de abril de 2021 |
| Numan Salgado | Quinto secretario | 1 de mayo de 2018 | 31 de octubre de 2019 |
| Lorenzo Rivas | Quinto secretario | 31 de octubre de 2019 | 30 de abril de 2021 |
| Mario Marroquín | Sexto secretario | 2 de mayo de 2018 | 31 de abril de 2021 |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Un punto a destacar –en el caso salvadoreño– es que hasta 2019 no se nombraba a los diputados de un partido como grupo parlamentario, sino como bancada. Eso permitió que se definiera como grupo parlamentario a los grupos vulnerables y/o "minorías", en los que se incluyó a los jóvenes y las mujeres. Por ello se reformó el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa con el fin de institucionalizar el Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM)[8] y dar vida a la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género y a la Unidad de Género. El GPM se ha integrado por todas las diputadas propietarias y suplentes de los diferentes partidos que conforman la Asamblea Legislativa. Entre los logros de este Grupo Parlamentario (2018-2021) destacan la aprobación de reformas a la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia, a fin de erradicar la violencia política; reformas a la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres, para institucionalizar la creación de las unidades de género en las universidades públicas y privadas. Esto refleja la representación sustantiva (Pitkin 1967) en la inserción de temas específicos por parte del GPM como representantes de un grupo con características particulares al interior del Poder Legislativo.

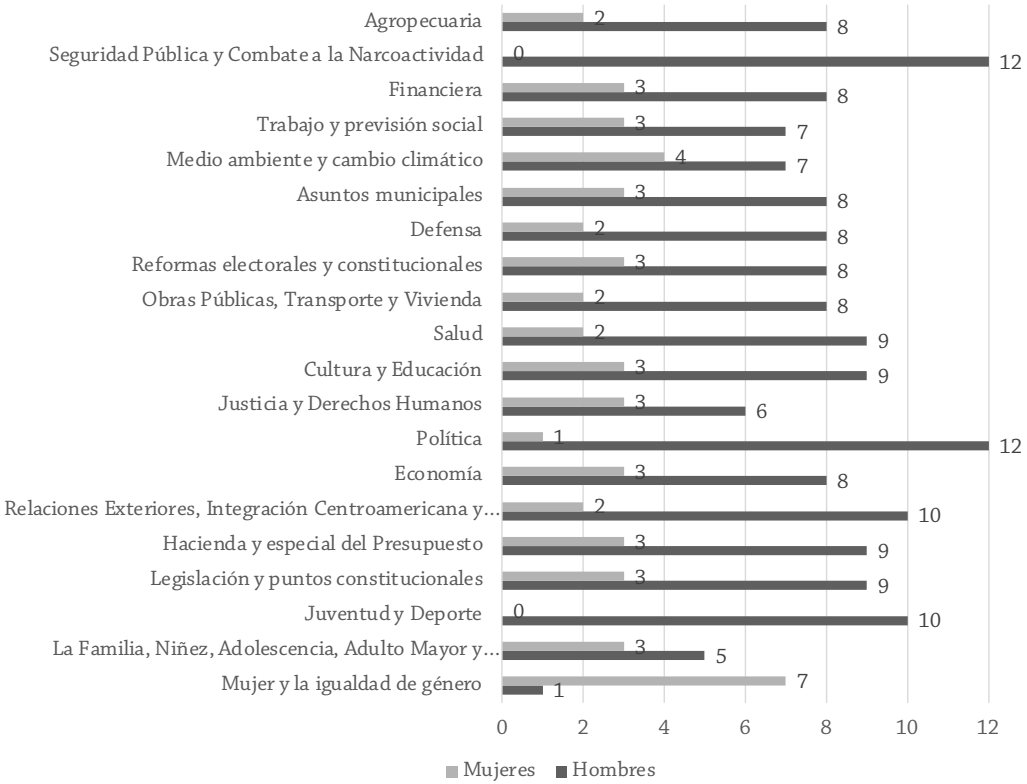
### *3.2. Reglas generizadas al interior del órgano legislativo*

Las comisiones legislativas son grupos de trabajo conformados por los diputados y diputadas propietarias para estudiar, analizar y aprobar, o rechazar, las diferentes iniciativas de ley que se presentan en la Asamblea Legislativa. Están integradas por el número de miembros que determina la junta directiva, con base en la proporcionalidad de la composición de la Asamblea. En la Asamblea en El Salvador, de acuerdo con el artículo 38 del reglamento interno de la Asamblea, pueden ser permanentes, transitorias, *ad-hoc* y especiales. Las primeras se conforman como grupos de trabajo según se establece en el artículo 39; las segundas, se consolidan por un acuerdo de la junta directiva y por un periodo determinado; las terceras, para algún trabajo o comisión concreta; y las cuartas, son nombradas por la Asamblea Legislativa en pleno para la investigación de algún asunto de interés nacional. Cada diputado o diputada puede estar en al menos dos comisiones permanentes. En el periodo 2018-2021 hubo 20 comisiones permanentes y dos comisiones especiales. De 20 comisiones permanentes, en 18 hubo mujeres parlamentarias y en nueve de ellas ocuparon cargos directivos; ocho diputadas presidieron las comisiones permanentes y dos más presidieron las especiales.

[8] En el artículo 34-A del reglamento interno de la Asamblea Legislativa se establece el Grupo Parlamentario de Mujeres. Este artículo indica que "Al inicio de la legislatura las diputadas conforman el Grupo Parlamentario de Mujeres que podrá denominarse gpm y que estará integrado por todas las diputadas propietarias y suplentes electas". Además indica que el gpm deberá nombrar un comité coordinador que esté conformado por una propietaria y suplente de cada grupo parlamentario o bancada. El comité se encarga de nombrar a la presidenta y vicepresidenta, y estos cargos se renovarán en el mes de mayo de cada año.

Las nueve comisiones permanentes en las que hubo participación de las diputadas, pero en las que no ocuparon algún cargo directivo son: la Comisión Agropecuaria; Defensa; Financiera; Asuntos Municipales; La Familia, Niñez, Adolescencia, Adulto Mayor; Legislación y puntos constitucionales; Política; Obras Públicas, Transporte y Vivienda; Reformas Electorales y Constitucionales y Personas con Discapacidad. Las dos comisiones permanentes en las que no hubo participación de mujeres fueron Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad, y Juventud y Deporte.

**Gráfica 3.** Integración de las comisiones legislativas, 2018-2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Las comisiones en las que hubo participación de las legisladoras y en las que ocuparon cargos directivos se muestran en la Tabla 4.

**Tabla 4.** Listado de comisiones en las que las diputadas ocuparon cargos legislativos, 2018-2021

| Nombre | Función / cargo | Tipo de comisión | Comisión |
|---|---|---|---|
| Audelia Guadalupe López Vázquez | Presidenta | Permanente | Mujer y la Igualdad de Género |
| Lucía del Carmen Ayala de León | Presidenta | | Cultura y Educación |
| Margarita Escobar López | Presidenta | | Economía |
| Yanci Guadalupe Urbina González | Presidenta | | Hacienda y Especial del Presupuesto |
| Felissa Guadalupe Cristales Miranda | Secretaria | | Justicia y Derechos Humanos |
| Martha Evelyn Batres Araujo | Presidenta | | Medio Ambiente y Cambio Climático |
| Karina Ivett Sosa de Rodas | Presidenta | | Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior |
| Rina Idalia Araujo | Vocal | | Salud |
| María Elizabeth Gómez Perla | Presidenta | | |
| Silvia Estela Ostorga de Escobar | Presidenta | | Trabajo y Previsión Social |
| Norma Cristina Cornejo Amaya | Presidenta | Especial | Comisión especial de antejuicio, contra el magistrado Eduardo Jaime Escalante Díaz |
| Eeileen Auxiliadora Romero Valle | Relatora | | |
| Karina Ivette Sosa de Rodas | Vocal | | |
| Silvia Alejandrina Castro Figueroa | Vocal | | |
| Marcela Guadalupe Villatoro Alvarado | Presidenta | | Comisión Especial para investigar todo lo relacionado con la supuesta denuncia del tlc con Taiwán y asuntos conexos desde sus orígenes |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Los datos muestran que en las comisiones permanentes –en general– hubo más participación de hombres que de mujeres, en una proporción de tres a uno. Esto era previsible ya que las mujeres en la Asamblea Legislativa representaron 31%. En las comisiones permanentes solo 24.3% correspondía a la ocupación de las diputadas. De ese 24.3%, 40% ocupó un cargo de presidenta en alguna comisión. Sin embargo, hubo más hombres ocupando cargos en las denominadas "comisiones duras" (como las de Defensa, Seguridad, Política, Reformas Electorales y Financiera). Mientras que las mujeres ocuparon las comisiones blandas asociadas a temas vinculados con la familia, mujer e igualdad, cultura y educación, y medio ambiente. No obstante, esta legislatura tuvo en la presidencia algunas diputadas en "comisiones de poder" como Hacienda, Salud, Trabajo y Economía. Algunas de las propuestas avaladas –no propuestas por las diputadas– fueron el incremento en el presupuesto de educación y salud y el seguro de empleo cuando surgió la crisis sanitaria de la COVID-19.

La comisión que tuvo el porcentaje más alto de participación de parlamentarias fue la de Mujer y la Igualdad de Género. En ella se reflejaban los debates y las propuestas emergidas en el Grupo Parlamentario de Mujeres. Entre las iniciativas que propuso el gpm a las comisiones de Mujer e Igualdad, Familia y Niñez, y Trabajo están la reforma al artículo 21 de la Ley Especial Integral para una vida Libre de Violencia para las Mujeres, encaminada directamente hacia las instituciones de educación superior públicas y privadas; impulsó las reformas a los artículos 29 y 123 del Código de Trabajo en agosto de 2019, para que mujeres, hombres y personas con discapacidad reciban igual salario por igual trabajo; y la reforma a la Ley de Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres para incorporar al artículo 10-A a fin de que todas las instituciones de la administración pública creen unidades institucionales de género, entre otras.

Este GPM tuvo incidencia en las propuestas e iniciativas de ley en al menos cuatro comisiones: Economía, Mujer e Igualdad, Trabajo y la comisión de la Familia. Hubo iniciativas propuestas por el GPM que no se aprobaron, como la propuesta de reforma a la Ley de Partidos y al Código Electoral para garantizar la participación de 50% de hombres y 50% de mujeres en la elección de diputaciones, Parlamento Centroamericano y concejos municipales. Sin embargo, en propuestas como esta, las correlaciones y apoyos dentro de los mismos partidos no existieron: "Después se dio la reforma a la ley de partidos políticos de 30% de la participación de las mujeres. Pero los apoyos no son reales, porque te pongo un ejemplo, durante la legislatura pasada (2018-2021) antes de salir de mi presidencia del GPM, propuse la reforma paritaria al código electoral y ganó con 30% sobre el 50% y mis colegas del partido tampoco lo apoyaron" (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

A pesar de los avances que produjo este GPM, las resistencias en el pleno hacia temas de paridad, seguridad, salud sexual y reproductiva, y temas electorales y financie-

**Tabla 5.** Porcentaje de mujeres por comisión, 2018-2021

| Comisión | Diputados | Diputadas | Total | Porcentaje de diputadas |
|---|---|---|---|---|
| Mujer y la Igualdad de Género | 1 | 7 | 8 | 87.5 |
| La Familia, Niñez, Adolescencia, Adulto Mayor y Personas con Discapacidad | 5 | 3 | 8 | 37.5 |
| Juventud y Deporte | 10 | 0 | 10 | 0.0 |
| Legislación y puntos constitucionales | 9 | 3 | 12 | 25.0 |
| Hacienda y especial del Presupuesto | 9 | 3 | 12 | 25.0 |
| Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior | 10 | 2 | 12 | 16.7 |
| Economía | 8 | 3 | 11 | 27.3 |
| Política | 12 | 1 | 13 | 7.7 |
| Justicia y Derechos Humanos | 6 | 3 | 9 | 33.3 |
| Cultura y Educación | 9 | 3 | 12 | 25.0 |
| Salud | 9 | 2 | 11 | 18.2 |
| Obras Públicas, Transporte y Vivienda | 8 | 2 | 10 | 20.0 |
| Reformas Electorales y Constitucionales | 8 | 3 | 11 | 27.3 |
| Defensa | 8 | 2 | 10 | 20.0 |
| Asuntos Municipales | 8 | 3 | 11 | 27.3 |
| Medio Ambiente y Cambio Climático | 7 | 4 | 11 | 36.4 |
| Trabajo y Previsión Social | 7 | 3 | 10 | 30.0 |
| Financiera | 8 | 3 | 11 | 27.3 |
| Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad | 12 | 0 | 12 | 0.0 |
| Agropecuaria | 8 | 2 | 10 | 20.0 |
| | 162 | 52 | 214 | |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

ros, las reglas informales institucionales sobre la prevalencia del dominio masculino tuvieron un peso que reflejó un desequilibrio a la hora de votar estas iniciativas. El reparto de los espacios de poder en la integración de las comisiones permanentes pone en evidencia el desequilibrio en la designación de espacios y refleja que las legisladoras siguen apareciendo subordinadas a estructuras formales e informales generizadas.

## 4. Sistematización de los obstáculos que enfrentan las mujeres en las legislaturas

Las diputadas salvadoreñas enfrentan obstáculos en el ejercicio de su trabajo como legisladoras que refleja resistencias fuertemente ancladas a las estructuras patriarcales de los partidos políticos a los que pertenecen. El único partido que en esa legislatura tuvo más representación de mujeres que de hombres, fue el FMLN. En este partido, la diputada Nidia Díaz fue la jefa de bancada y con esta decisión el mensaje hacia la representación simbólica de las mujeres en la bancada efemelenista implicó un discurso de inclusión y de apertura hacia la presencia e incidencia de las mujeres en su partido. Aun así y siendo el segundo partido con mayor número de diputados en la Asamblea, no logró acoger la mayoría de las demandas de las mujeres de su partido, que, en buena medida, eran excombatientes de la guerra. Candelaria Navas refiere que:

> Las mujeres que se involucraron en la guerra representaron 30% del total de los combatientes. La vivencia de la guerra fue distinta para mujeres y hombres porque distinta fue su inserción, sus tareas, sus expectativas, su involucramiento político, y diferentes eran también sus identidades y los impactos que en ellas ocasionó el conflicto armado. Las mujeres se movieron en variados escenarios: radistas, vivanderas, brigadistas de salud, correos, guerrilleras, comandantes, organizadoras de masas, entre otros. Pero hubo un mínimo porcentaje que llegó a puestos de poder y dirección.

Las diputadas del FMLN, mayoritariamente excombatientes y activistas, al asumir estos espacios de poder, y a pesar de ser el único partido que incrementa el porcentaje de participación de mujeres a 35%, sigue manteniendo una estructura que favorece los liderazgos masculinos. En la legislatura 2018-2021, a pesar de estar encabezado por una mujer, y que más de 50% de su bancada estaba conformada por mujeres, esta representación no se vio reflejada en iniciativas que atendieran las necesidades particulares de las mujeres salvadoreñas desde la desigualdad. Esto probablemente obedece a un mandato de género en el que los códigos culturales adscriben comportamientos generizados en las legisladoras.

El institucionalismo feminista reconoce que las instituciones se encuentran generizadas y que estructuran diferencialmente las trayectorias individuales de mujeres y hombres en la arena política (Acker 1992). "El carácter generizado de las instituciones reproduce y es reproducido por procesos generizados que hacen a decisiones y procedimientos visibles y prácticas inconscientes aparentemente neutras que controlan, segregan y excluyen, construyendo jerarquías en torno al género" (Etchevarren 2017, 24).

Las legisladoras de todos los partidos enfrentaron como primer obstáculo en esta legislatura, el ingreso a un espacio tradicionalmente masculino en los que incluso es necesario adquirir atributos masculinos para poder ejercer con más control su rol de legisladoras:

Yo les digo que tengo ADN de hombre, porque de verdad que no padezco de envidia, cuando metí mi iniciativa de ley, que fue una iniciativa buenísima, a raíz de eso, se trajo a la Asamblea por parte del FMLN, otro partido político (El Salvador, Legisladora 1, 22.09.21).

> [...] no todas las mujeres lo pueden sobrellevar, no todas las mujeres tienen esa capacidad de aguatar, porque hay que aguatar si realmente quieres llegar a la meta... A estas alturas hay uno que me dice "tipo", como si fuera ofensa nacer hombre. Entonces es como tipo, nació varón, de que soy travesti, de que me operé (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

En Estados Unidos, durante los noventa, se realizó un estudio sobre cómo influyen los patrones culturales y estereotipos de género en los cargos políticos (Stivers 1993). Este estudio reveló que la administración pública privilegia la cultura de masculinidad por sobre la de la femineidad y por ello las mujeres tienen una necesidad mayor de comportarse con estilos de gestión masculinos. Ingresar a espacios tradicionalmente masculinos ha implicado un esfuerzo mayor para permanecer en estos espacios de poder.

Las tres legisladoras entrevistadas (del periodo 2018-2021) coinciden en que los obstáculos que enfrentaron en esa legislatura estuvieron vinculados a tres factores: los recursos económicos, las redes y cacicazgos al interior de los partidos y las barreras de género a las que se enfrentan por ser mujeres:

> El tema económico siempre es un obstáculo, ve la comparación de campañas sumamente estructuradas contra campañas "amateur", con voluntarios queriéndote ayudar para lograr "visibilizarte": "uno de los obstáculos, por así decirlo, es ser mujer, porque no participas en una igualdad en las comisiones, el favoritismo de los que grupos de poder, de qué nos conviene más, una mujer que puede opinar, que puede ser rebelde o alguien que diga lo que yo quiero", "el tema de la inseguridad

> en el país, no es lo mismo que vayas a una zona conflictiva como mujer a que vaya un hombre. Aunque los hombres también corren sus propios riegos [...]. Pero en el caso de las mujeres es otro tipo de peligro, porque te toca que no te ven igual a un hombre, desde todo lo sexual y lo que puede generar como los chiflidos, silbidos..." (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

> No es fácil entrar en la política cuando estás en un ambiente no político porque las instituciones o empresas no se quieren ver afectadas; y a la vez, cuando sales de la política es bien difícil que te den un trabajo porque ya estás como marcada con el *ebook* de política. Decidir entrar en la política es un tema bien delicado y tenés que saber a lo que vas a estar expuesta, no solo laboralmente sino a nivel personal (El Salvador, Legisladora 1, 22.09.21).

Las mismas estructuras de los partidos, sus tradiciones y resistencias en los temas de género siguen reflejando reglas formales e informales generizadas, formas de ver a las mujeres en sus instituciones y en la vida política como "ilegítimas" o "suplentes" y las desigualdades que se expresan en discursos y prácticas de violencia política que no solo se evidencian en discursos que menoscaban la integridad de las mujeres, sino en la asignación de espacios en las comisiones duras, en la descalificación y en la exclusión en ciertos espacios:

> Me asignaron dos comisiones al inicio: Medio Ambiente y Cambio Climático, y la comisión de Mujer. Yo no había solicitado Medio Ambiente, no la había solicitado no porque no me gustara, sino que yo había pedido estar en Obras Públicas. Esa es la que se me negó porque me dijeron que allí había un compañero, y bueno me mandaron a Medio Ambiente y yo debo entender que esto tiene que ver también con el tema de quién tiene más experiencia (El Salvador, Legisladora 2, 28.09.21)

> Siempre existe discriminación, por poner un ejemplo: en la comisión política solo están los fuertes, los grandes, o torogoces, dicen aquí, "los políticos". Lo mismo ocurre en la comisión de Hacienda, siempre son los mismos, y en la comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, otra comisión fuerte dentro de la asamblea, se toman grandes decisiones. No es conformismo, pero en la historia de la asamblea fui la primera mujer presidenta en la comisión de Medio Ambiente, entonces, un tema que, sin duda alguna, por lo menos por parte de mi partido, no era un tema de importancia debido a que ellos lo catalogaban como de izquierdas. Pero me dieron a mí la responsabilidad y yo me olvidé (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

> Fui presidenta del Grupo Parlamentario de Mujeres, que es un espacio político donde hacemos una agenda de consenso, una agenda común en materia de derechos de las mujeres (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

> En política nadie te va a dar la silla, o la tomas tú o no te la dan, nunca nadie te va a dar nada. Entonces cuando metía iniciativas de ley, yo no soy miembro de la comisión de la mujer, tú sabes que en política hay muchísima envidia y entre las mujeres somos peores, es increíble. Allí había problemas (Legisladora 1, 22.09.21).

El carácter generizado de las instituciones reproduce y es reproducido por procesos que conducen a decisiones, procedimientos y prácticas que se presentan aparentemente como neutras y naturalizadas, pero que controlan y excluyen a las legisladoras a partir de su género. Comprender las lógicas del Estado a través de su reproducción discursiva de los roles masculinos y femeninos mediante el simbolismo de la representación ayuda a entender el significado de la presencia de las mujeres en instituciones políticas inherentemente masculinas y lo que el ejercicio del poder conlleva para las relaciones de género en la sociedad en general (Makhunga 2015).

## 5. Las buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres en la Asamblea Legislativa

En el caso de las legisladoras del periodo 2018-2021, hay que destacar que el Grupo Parlamentario de Mujeres y la tríada construida con la comisión de Mujer e Igualdad de Género y la Unidad de Género, institucionalizó un espacio para debatir, proponer y promover iniciativas en beneficio de la igualdad entre hombres y mujeres, de una vida libre de violencia, de respeto a los derechos de las mujeres y la búsqueda de la paridad en el ámbito político:

> Allí se llega a una agenda de consenso. Tenía eso y es fácilmente impulsada porque las mujeres estamos de acuerdo y vamos a nuestros grupos parlamentarios, a nuestros partidos a tratar de incidir con los hombres, con los compañeros diputados hombres, eso fue algo sumamente positivo, claro, desde mi concepción y mi apreciación como mujer de izquierda (El Salvador, Legisladora 2, 28.09.21).

> Fue un ejercicio muy bueno, democrático, por así decirlo, porque para darle vida institucional a estos esfuerzos de las mujeres de todos los partidos, se hizo una reforma al reglamento interior de la asamblea para darle vida a la tríada (El Salvador, Legisladora 2, 28.09.21).

> Fui presidenta del grupo parlamentario de mujeres, que es un espacio político donde hacemos una agenda de consenso, una agenda común en materia de derechos de las mujeres. Mi mayor enfoque era el tema de la violencia política, pues es lo que más he sufrido, pero en sí, trabajamos el tema de la ley especial integral por una vida libre de violencia en contra de las mujeres, la ley de igualdad. Participé y eso me da muchísima satisfacción (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

**Tabla 6.** Dictámenes de la comisión Mujer y la Igualdad de Género, 2018-2021

| Expediente | Núm. | Dictamen | Extracto |
|---|---|---|---|
| 436-10-2018-1 | 1 | Favorable | A la solicitud de diputadas y diputados, en el sentido se emita pronunciamiento, en el marco de la conmemoración del "Día Internacional de la Lucha contra el Cáncer de Mama", el 19 de octubre de cada año. |
| 489-10-2018-1, 494-10-2018-1 | 2 | Favorable | A los expedientes: (a) 489-10-2018-1, que contiene solicitud de varias diputadas y diputados, en el sentido se emita pronunciamiento, por conmemorarse el 25 de noviembre de cada año el "Día Nacional de la No Violencia contra la Mujer" y el "Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer"; (b) 494-10-2018-1, que contiene solicitud de varias diputadas y diputados en el sentido se emita pronunciamiento en el marco de conmemorarse el día 25 como el "Día Nacional e Internacional de la No Violencia contra la Mujer". |
| 705-2-2019-1 | 3 | Favorable | A la solicitud de varias diputadas y diputados, en el sentido se emita pronunciamiento, con motivo de conmemorarse el 8 de marzo de cada año el "Día Nacional e Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres". |
| 978-6-2019-1 | 5 | Favorable | A la iniciativa de diputados del Grupo Parlamentario de arena, en el sentido se reforme el artículo 21 de la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. |
| 685-2-2019-1 | 9 | Favorable | A la iniciativa de diputadas y diputados en el sentido se reforme la Ley Reguladora del Uso de Medios de Vigilancia Electrónica en materia penal. |
| 730-3-2019-1, 447-10-2018-1, 726-3-2019-1, 724-3-2019-1, 1676-1-2020 | 10 | Favorable parcial | Iniciativa de diputadas y diputados en el sentido se reforme la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres. |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

El funcionamiento del GPM debe identificarse como una buena práctica formal en la estructura legislativa, pues propició el espacio de convergencia de los intereses comunes entre las legisladoras. Todas las entrevistadas concordaron en que hay temas de los que no se habla porque no generan consenso, como la salud sexual y reproductiva de las mujeres y la despenalización del aborto. En el ámbito informal, este grupo también generó vínculos con organismos internacionales que trabajan por los derechos de las mujeres y esto permitió generar redes formales de trabajo legislativo. Por su cuenta, algunas diputadas organizaron encuentros, talleres de sensibilización de la perspectiva de género y esto posibilitó más el diálogo en algunos puntos e iniciativas en el pleno.

La presencia de las legisladoras ha tenido un impacto en las iniciativas de leyes sobre la igualdad y la no violencia de género. Sin embargo, algunos temas siguen siendo tabú en un país tan conservador, como en el caso de la despenalización del aborto y el reconocimiento de los derechos de identidad de género.

## 6. Conclusiones

La 142.ª Legislatura fue la segunda con mayor participación de mujeres legisladoras en la Asamblea Legislativa de El Salvador. Sin duda, el impacto del incremento en la representación descriptiva tuvo en efecto favorable para impulsar iniciativas de ley, reformas e iniciativas garantes para construir igualdad entre hombres y mujeres, particularmente en el tema de la violencia. Sin embargo, paradójicamente, la violencia política hacia las legisladoras se siguió manifestando en la vida cotidiana en el ejercicio de sus cargos, de alguna manera, vinculada a la "naturalización" de sus roles de género ligados a la figura femenina anclada en lo tradicional, la familia y en la procuración de cuidados, pero también al tema de sus cuerpos y sus roles tradicionales:

> [...] un diputado que acaba de morir nos puso un apodo de "las mal queridas". Entonces se empezó a hacer viral el tema de las "mal queridas" (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

> Desde el momento que yo pedía la palabra lo hacía con temor, pues tal vez los demás no lo ven como asertivo y puede ser objeto de burlas. Tienes que pensar el doble y el triple lo que opinas. Para un hombre es más común poder opinar lo que quiera y si se equivocó, pues se equivocó y ya. En cambio, para las mujeres eso genera memes, *hashtags*, burlas en las redes sociales (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

> Yo puse una demanda por violencia política a la mujer y después de que puse la demanda y la hice pública tuve otras 72 horas de *trending topic* tanto en Facebook

> como en Twitter, claro con ataques, ofensas; obviamente tú sabes que muchos de esos ataques se hacen desde el anonimato (El Salvador, Legisladora 1, 22.09.21).
>
> Hay quienes emplean para nosotras una serie de calificativos con el interés de menoscabar tu imagen, en muchos de los casos hay diputados que en las redes se refieren a ti o utilizan tu imagen con un calificativo para dañarte (El Salvador, Legisladora 2, 28.09.21).
>
> Mis compañeros cuando quería sacar un tema decían "ay no, ahí vienen esas viejas otra vez [...] ¿Ahora qué quieren?", esas frases son de feminista (El Salvador, Legisladora 3, 11.10.21).

La representación simbólica no ha dejado de encuadrar sentidos vinculados a la desigualdad. "Las posibilidades reales de construcción de ciudadanía de las mujeres requieren colocar el cuerpo y la sexualidad en la agenda política. Aun siendo este un asunto complejo, es importante comprender cómo el modelo de dominación patriarcal se ha erigido sobre la negación y el control de la sexualidad de las mujeres, y que sus cuerpos, en el imaginario y en lo concreto, han sido territorios donde se ejerce y se ha ejercido la opresión y el sometimiento" (Herrera 2006, 3).

En términos de las instituciones generizadas, las normas formales e informales incentivan ciertos tipos de comportamiento mientras que restringen otros, instaurando lógicas de adecuación propias a las instituciones y que se ocultan y disfrazan tras una aparente "neutralidad", prácticas y procesos que construyen estructuras de oportunidad desiguales, de acuerdo con la masculinidad o la feminidad de los y las legisladoras (Chappell 2006).

Las cuotas femeninas y su papel en el incremento de la representación descriptiva pueden implicarse como una medida formal para propiciar cambios a nivel social y político y con ello enviar un mensaje a los agentes institucionales y sociales sobre las desigualdades de género (Sacchet 2008, 377). Esto quiere decir que al hablar de cuotas de género habría que considerar no solo los impactos objetivos sino los subjetivos para disminuir las desigualdades de género. Con esto no se afirma que las cuotas sean sinónimo de paridad, ni la solución a la desigualdad, pero sí que es un paso indispensable en este camino de la representación simbólica. La representación simbólica se refiere a sentimientos y actitudes que son evocadas por símbolos políticos (Hinojosa 2012), para que se dé esta implicación entre las representadas y sus representantes, la participación política de las mujeres es clave en esta correspondencia entre la representación descriptiva y la simbólica. La todavía débil o escasa presencia de mujeres en cargos legislativos en la Asamblea Legislativa en El Salvador, sin duda está estrechamente vinculada a las

condiciones de acceso a la participación política como candidatas y a sus roles de "suplentes", y a la relegación de su presencia en espacios de poca incidencia legislativa. Las mujeres participan poco porque no hay normas que incentiven su participación y que obliguen a los partidos políticos a cumplir las reglas en las nominaciones.

Sin duda, los retos en este país en materia de representación política de las mujeres siguen siendo muchos, más en un contexto en el que, en la actual legislatura, pareciera haber un retroceso en los espacios institucionales que ya se habían consolidado, como el GPM, la participación en algunas comisiones duras y la presencia de 31% de legisladoras en la Asamblea. Es fundamental mantener e incrementar la ocupación de escaños legislativos por parte de las mujeres. La representación simbólica debe evocar la aparición de políticas públicas y propuestas legislativas que sean capaces de albergar las necesidades que se expresan en las desigualdades sociales y políticas.

# Parte IV
# Representación simbólica de las mujeres en contextos de baja representación descriptiva

# Capítulo 8. Perú: avances en la representación simbólica en un escenario hostil

Cristhian Jaramillo Huaman

## 1. Introducción

Perú ha sido uno de los últimos países en reconocer el derecho al sufragio de las mujeres. Este Estado legalizó el voto femenino en 1955 para que este sector pueda ejercer este derecho en las elecciones de 1956.[1] A partir de este año, el número de mujeres en el Congreso peruano fue mínimo o inexistente, como en la composición del Senado de 1963 en donde ninguna mujer obtuvo un escaño. Entre 1956 y 1995 el porcentaje promedio de mujeres en el Poder Legislativo fue de 4.82%, con un pico máximo en la elección de 1995 en donde las mujeres representaron 10.83% del total (13 de 120 congresistas) (ver Gráfica 1).

La baja representación descriptiva de las mujeres en el Legislativo, sumado al impulso de congresistas mujeres y organizaciones de la sociedad civil por una agenda feminista, llevó al debate para introducir medidas de acción afirmativa al sistema electoral peruano. Aunque inicialmente se propuso incorporar la paridad y alternancia en las listas congresales, en 1997, mediante la Ley 26859, se estableció una cuota de género de 25% de mujeres o varones para las listas congresales.[2] Esta cuota fue obligatoria para todos los partidos políticos a riesgo de no participar en el proceso en caso de incumplirla. Asimismo, esta primera normativa no contemplaba disposiciones vinculadas a la paridad horizontal, un mandato de posición y era de alcance restringido (Jaramillo 2022).

La cuota de género de 1997 solo se empleó en las Elecciones Generales de 2000 con resultados positivos. El número de mujeres en el Congreso aumentó de 13 en 1995 a 26

[1] Al respecto, es necesario apuntar que la Constitución Política de 1933, en su artículo 86, ya reconocía el derecho al sufragio de las mujeres mayores de edad, las casadas o madres de familia, aunque estas últimas no hubiesen llegado a la mayoría de edad, pero este derecho se limitaba exclusivamente a las elecciones municipales. En 1955, mediante la Ley 12391, se aprobó el derecho al sufragio pasivo y activo de todas las mujeres mayores de edad y alfabetizadas (Paniagua 2003, 68).

[2] Meses después, el 13 de octubre del mismo año, la cuota de género también fue introducida para las listas de autoridades locales mediante la Ley 26864 –o Ley de Elecciones Municipales.

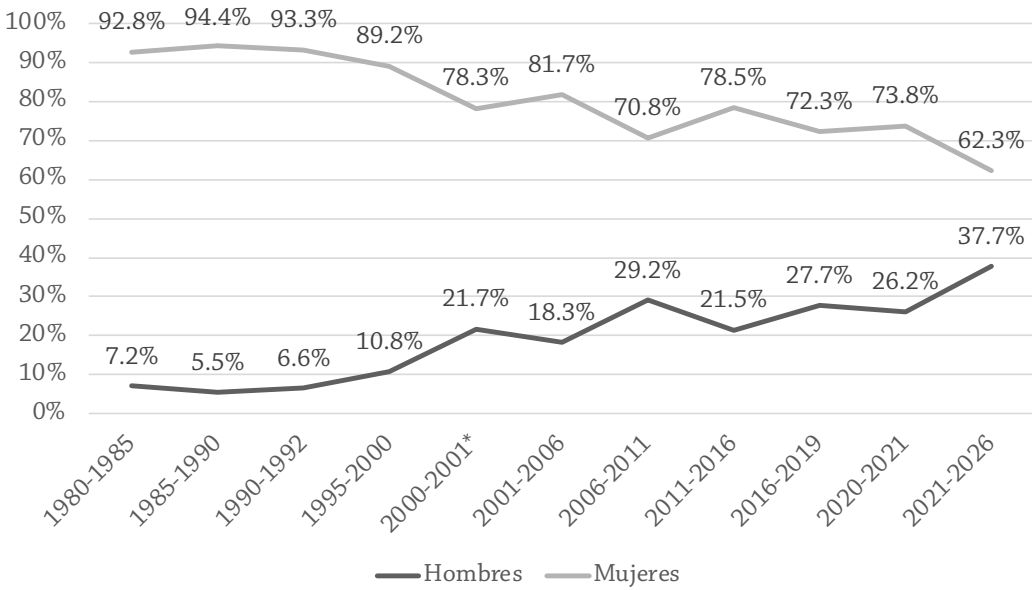
en los comicios del 2000, duplicando la representación de este sector. Tras la renuncia de Alberto Fujimori el 19 de noviembre de 2000, el retorno a la democracia del Perú supuso la convocatoria a nuevas elecciones y la revisión del sistema electoral. Así, la entonces congresista Mercedes Cabanillas presentó el proyecto de Ley 514/2000-CR que planteó un incremento en la cuota de 25% a 50% y la introducción de la alternancia en las listas de candidaturas al Congreso. A pesar del apoyo de otras instituciones estatales a esta medida, la propuesta fue rechazada por el Pleno del Congreso pues se consideró que el incremento era excesivo (Congreso de la República 2002, 45-55). Debido a ello, se reformuló este proyecto proponiendo un aumento de 25% a 30%, el cual fue aceptado y proclamado mediante la Ley 27387.[3] Esta normativa mantuvo su carácter obligatorio y también careció de paridad horizontal y mandato de posición manteniéndose vigente en las Elecciones Generales de 2001, 2006, 2011 y 2016 y para las Elecciones Congresales Extraordinarias de 2020.

El último cambio al régimen electoral de género se produjo gracias a los proyectos de ley presentados por la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política (CANRP) en 2019. La CANRP tuvo como objetivo realizar un diagnóstico del sistema político y electoral peruano, y proponer nuevas leyes que fortalezcan a los partidos políticos y la democracia. Entre las propuestas presentadas por esta Comisión se encontraba la introducción de la paridad de género y la alternancia en la integración de las listas al Congreso. El Congreso peruano recogió esta iniciativa y aprobó, mediante la Ley 30996, la alternancia y paridad progresiva. Es decir, la nueva normativa establecía que el porcentaje de mujeres en las listas de las Elecciones Generales de 2021 debía ser de 40% y luego elevarse 5% en cada elección hasta llegar a la paridad en 2031.

La normativa referida a la paridad progresiva no se aplicó a ningún proceso electoral pues fue rápidamente sustituida en 2020. La reforma de esta normativa fue liderada por la entonces congresista Rocío Silva-Santisteban que presentó el Proyecto de Ley 5298/2020-CR con el que planteaba la introducción de la paridad y alternancia a aplicarse de manera inmediata en las siguientes elecciones generales. Este proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión de Constitución y Reglamento y la Comisión de la Mujer y Familia (Congreso de la República 2020). Tras el dictamen positivo, el texto fue luego aprobado por el pleno del Congreso el 23 de junio de 2020 y promulgado el 23 de julio del mismo año mediante la Ley 31030 (Congreso de la República 2020).

[3] Posteriormente, mediante las leyes 27734 y 27683, promulgadas el 27 de mayo y 14 marzo de 2002 respectivamente, la cuota para las candidaturas de las elecciones municipales y regionales se incrementó también al 30%.

**Gráfica 1.** Evolución de la representación descriptiva de las mujeres en el Congreso peruano, 1980-2026[4]




Fuente: INFOgob - Observatorio para la Gobernabilidad 2022.

La reforma electoral de 2019 y 2020 ha llevado a que Perú cuente con uno de los regímenes electorales de género más fuertes de América Latina (Freidenberg 2020). Estas nuevas reglas también han influido de manera positiva en la representación descriptiva de las legisladoras peruanas. De contar con 22 legisladoras (18.33%) en 2000, año en la que se aplicó por primera vez la cuota de género, se ha pasado a 49 en 2021 (37.69%). Se evidencia entonces un incremento del 19.36% en los escaños ocupados por mujeres.

A pesar de este incremento en el número de mujeres en el Legislativo, las mujeres peruanas que participan en la política tienen que superar distintos obstáculos políticos, institucionales, económicos y sociales. Las mujeres, que son mayoría en el padrón electoral y participan más que los hombres en la militancia de los partidos políticos, compiten en desigualdad de condiciones y, si llegan a obtener un escaño, su participación en la vida política es marginada por sus pares varones.

[4] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

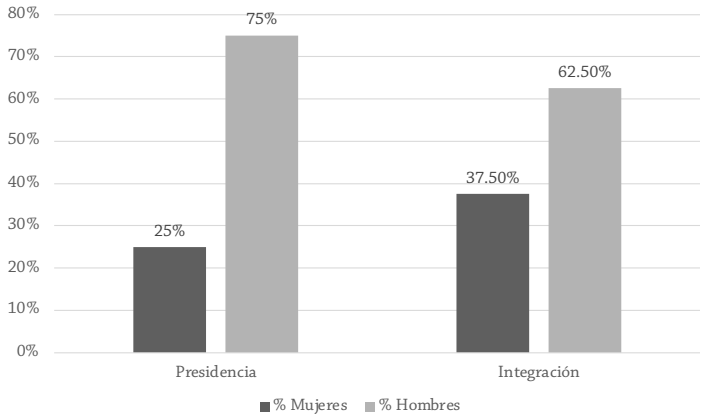
## 2. La representación simbólica de las mujeres en Perú

### *2.1. Descripción del nivel de inclusión de las mujeres a los espacios de decisión al interior del Legislativo*

El Legislativo peruano se organiza bajo las figuras del Pleno del Congreso, el Consejo Directivo, la Junta de Portavoces, la Mesa Directiva, las comisiones y los grupos parlamentarios. Aunque el Pleno del Congreso es la máxima asamblea deliberativa pues lo integran la totalidad de congresistas, es la Mesa Directiva la que tiene a su cargo la dirección administrativa del Congreso y de los debates que se realizan en el Pleno, de la Comisión Permanente y del Consejo Directivo, así como la representación oficial del Congreso en actos protocolares. Asimismo, este órgano es el responsable del nombramiento de los funcionarios de más alto nivel del Congreso, informando de su decisión al Consejo Directivo. A su vez, la Mesa Directiva autoriza la contratación de servicios y el nombramiento de todo el personal que requiera el Legislativo y aprueba su presupuesto (Congreso de la República 2022a).

La Mesa Directiva se compone de una presidencia y tres vicepresidencias que son ocupadas tras un proceso de elección dentro del Pleno del Congreso. Durante el periodo estudiado (2016-2019), el Congreso peruano contó con cuatro mesas directivas. En su mayoría, las mesas directivas de este proceso se compusieron de 10 varones (62.5%) y seis mujeres (37.5%) y solo una mesa directiva, 2016-2017, fue presidida por una mujer.

**Gráfica 2.** Composición de los miembros de la Mesa Directiva por género, 2016-2019

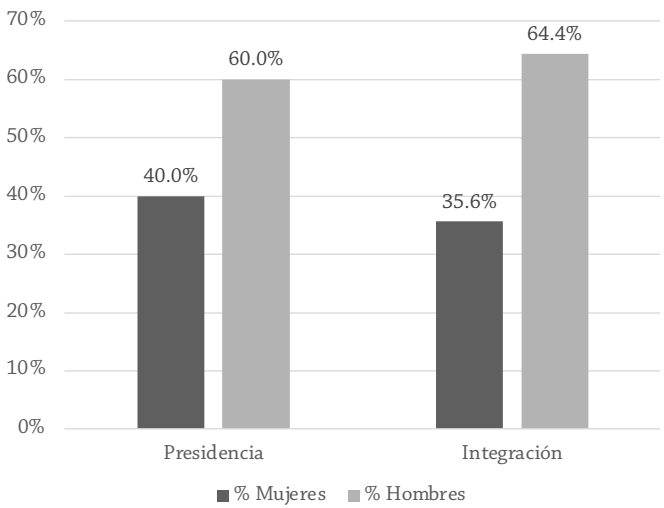



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

La participación mínima de las mujeres en este espacio se reproduce también en su presencia en el Consejo Directivo. Este órgano del Legislativo peruano se compone tanto de los miembros de la Mesa Directiva como de representantes de los grupos parlamentarios. El rol del Consejo Directivo también es relevante dentro de la estructura del Congreso peruano pues este se encarga de aportar acuerdos y realizar coordinaciones para el desarrollo de las actividades del Congreso, así como aprobar la agenda de cada sesión del Pleno (Congreso de la República 2022b).

En consecuencia, debido a sus atribuciones, el Consejo Directivo resulta ser una de las instituciones más relevantes porque decide los tópicos de debate que se producirán en el Pleno. Excluyendo la presidencia, miembros suplentes o accesitarios, los integrantes del Consejo Directivo entre 2016-2019 fueron 132 congresistas, entre los cuales se encontraron 47 mujeres (35.61%) y 85 varones (64.39%). En la misma línea de la Mesa Directiva, la presidencia del Consejo Directivo del Congreso peruano también se ha compuesto por tres varones en contraste con dos mujeres como presidentas de este organismo.

**Gráfica 3.** Composición de los miembros del Consejo Directivo por género, 2016-2019[5]



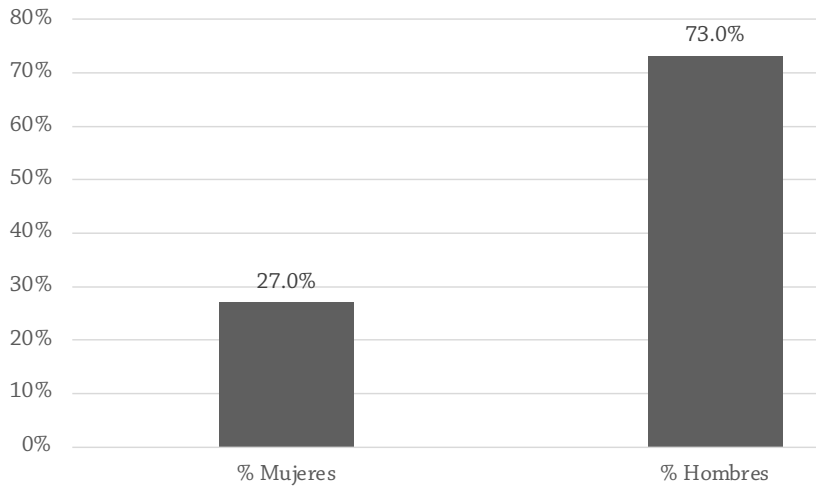

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

[5] Estos datos no incluyen a miembros suplentes o accesitarios ni a la presidencia.

Otro organismo relevante para el Congreso de la República es la Junta de Portavoces. Este organismo se compone tanto de la Mesa Directiva y un portavoz de cada grupo parlamentario. A esta entidad le corresponde la elaboración del cuadro de comisiones para su aprobación por el Consejo Directivo, la exoneración de los trámites para proyectos de ley y la ampliación de la agenda de la sesión del Pleno, así como determinar las prioridades en el debate.

En consecuencia, este es un espacio disputado por las y los congresistas que defienden los intereses de sus grupos parlamentarios y la conformación de las comisiones del Congreso. Al igual que las otras instituciones descritas, la composición de la Junta de Portavoces también se encuentra masculinizada. De 63 personas que integraron la Junta de Portavoces entre 2016-2019, 46 (73.02%) del total eran varones y solo 17 (26.98%) eran mujeres.

**Gráfica 4.** Composición de los miembros de la Junta de Portavoces, 2016-2019[6]




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Finalmente, la última institución formal en donde las y los congresistas disputan atribuciones y ejercen su poder son las comisiones. Las comisiones del Congreso pe-

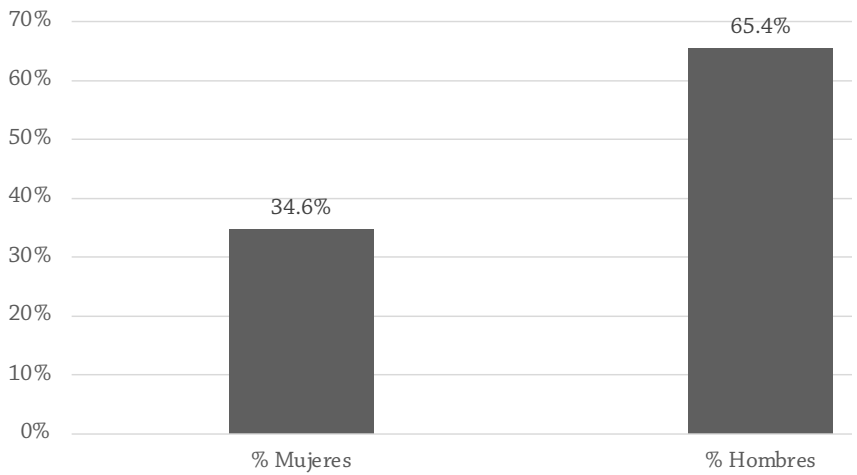
[6] Estos datos no incluyen a miembros suplentes.

ruano son espacios de estudio y dictamen de asuntos del Estado y es en estos en donde se discuten y proponen los proyectos de ley, y se aprueban dictámenes que luego serán discutidos y votados en el Pleno del Congreso. Cada comisión posee una presidencia electa tras un acuerdo entre los grupos parlamentarios. Asimismo, el total de comisiones activas es discutido por la presidencia del Congreso y los grupos parlamentarios (Congreso de la República 2022b).

Tal como señala el Reglamento del Congreso, las comisiones pueden ser ordinarias, de investigación, especiales y de ética parlamentaria. Aunque, como señala este reglamento, el Congreso debe tener como mínimo 24 comisiones ordinarias que atienden diferentes tópicos los cuales varían desde economía, justicia, presupuesto hasta trabajo y seguridad social, cultura e inclusión social.

Entre 2016 y 2019 se constituyeron 26 comisiones. Un análisis de las presidencias de estas instituciones demuestra una similar disparidad de género a los espacios ya mencionados. En total, las presidencias de estas instituciones ha estado a cargo, en su mayoría, por varones. Tal como se muestra en la Gráfica 5, de las 26 presidencias, 17 (65.38%) estuvieron a cargo de varones y nueve (34.62%) a cargo de mujeres.

**Gráfica 5.** Presidencias de las comisiones por género, 2016-2019



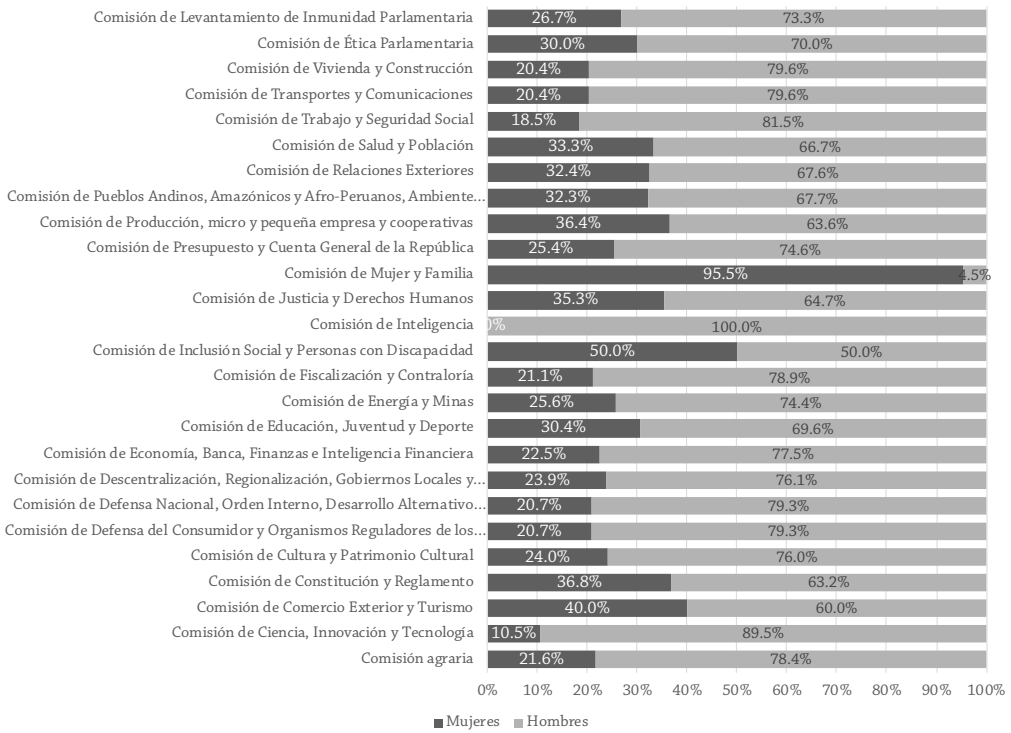

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Las nueve comisiones presididas por mujeres en el Congreso fueron las siguientes: Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización

de la Gestión del Estado; Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad; Comisión de Mujer y Familia; Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República; Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-Peruanos, Ambiente y Ecología; Comisión de Vivienda y Construcción, y Comisión de Ética Parlamentaria.

Estas son una mezcla de comisiones duras (Economía, Defensa Nacional, Presupuesto) junto con comisiones blandas (Inclusión Social, Mujer y Familia, y Pueblos Andinos). A pesar de que las mujeres en la presidencia de estas comisiones son significativamente menores a sus pares varones, estas no son completamente marginadas a solo participar en comisiones blandas.

**Gráfica 6.** Integración de las comisiones ordinarias por género, 2016-2019




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

A pesar de las mujeres en las presidencias, la composición de las comisiones sí posee diferencias drásticas entre varones y mujeres. De las 26 vigentes en el periodo 2016-2019, solo en dos las mujeres representaronn más del 50% de integrantes. La

Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad se compone paritariamente de congresistas varones como mujeres, y la Comisión de la Mujer y Familia se integra por 95.45% de mujeres. Es necesario también destacar que tres comisiones, todas comisiones duras, se compone por menos de 20% de mujeres. Estas son: la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (18.52%), la Comisión de Ciencia, Innovación y Tecnología (10.53%) y la Comisión de Inteligencia (0.00%). Esta última Comisión es notable pues ninguna mujer integra este espacio.

En esta misma línea, es posible también analizar la composición de las comisiones presididas por mujeres. De estas, solo en dos (inclusión social y mujer) hay más de una mujer congresista que varones. En el resto de las comisiones encabezadas por una mujer, las mujeres integrantes no superan 35% del total.

## 3. Los obstáculos que enfrentan las mujeres en el Congreso del Perú

A pesar de la introducción de cuotas electorales y la alternancia en el régimen electoral de género peruano, las mujeres legisladoras aún no alcanzan la paridad deseada. La baja representación de las mujeres en el Legislativo evidencia la presencia de fuertes obstáculos sociales, políticos y económicos que estas enfrentan cuando quieren dedicarse a la política, sea en campaña o durante el ejercicio de la representación dentro del Congreso (Freidenberg y Uchuypoma 2017, 120-121; Llanos y Nina Tapia 2021, 191-192; Llanos y Tello 2012, 93; Minaya Rodríguez 2019, 84-85; Niño de Guzmán 2021, 403-405; Schmidt 2020, 164-165).

En Perú, las mujeres legisladoras enfrentan dificultades al ejercer su cargo de manera igualitaria que sus pares varones. Estos retos se incrementan dependiendo de ciertas variables sociodemográficas y políticas. Como señalan excongresistas del periodo estudiado (2016-2019), Alejandra Aramayo y Úrsula Letona, las mujeres que representan a las provincias no tienen capital social o político, o si ocupan por primera vez un cargo de representación tendrán mayores dificultades para ejercer su cargo en igualdad de condiciones.

Bajo este punto, la variable demográfica es particularmente relevante. De acuerdo con las entrevistas realizadas para esta investigación, la política fuera de la capital de Perú es más hostil hacia las mujeres que con sus pares varones. Esto se debe, en parte, a una serie de valores conservadores con respecto al rol que las mujeres deben ocupar. Aunque estos prejuicios no excluyen a la capital del país, sí es reconocible que son más prominentes en las regiones, a lo que se le suma el acoso y la violencia política.

> Hay cosas que a una mujer no se le permite en la política. Una es que tenga una conducta poco conservadora y otra es que sea una mujer que no cuida las formas

> [...] hacer política en la región es especialmente difícil por todos los temas complejos que afrontamos las mujeres como el acoso, el hostigamiento, la persecución y todas las formas de violencia. En muchos casos esto se ejerce desde la organización política porque ese sistema electoral lo permite y hasta creo que lo fomenta. Esto es el tema de que exista una competencia por número preferencial (Entrevista personal a la excongresista Alejandra Aramayo 2022).

Tal como señala la excongresista Alejandra Aramayo, el voto preferencial también es un elemento por considerar con respecto a la competencia generada dentro de las listas. Distintos estudios han resaltado la manera en que la aplicación del voto preferencial perjudica a las mujeres, pues, además de impulsar la competencia intrapartidaria, también genera desigualdad en el acceso a recursos por parte de este sector (Freidenberg y Lajas García 2015; Llanos y Nina Tapia 2021; Schmidt 2020; Tuesta Soldevilla 2012).

Otro reto identificado por las excongresistas fueron las dificultades que enfrentaron estas al intentar compatibilizar la maternidad y la política. Además de los retos que un trabajo demandante como la política supone, se le suman también dificultades estatales para poder ejercer su trabajo en igualdad que sus pares varones. Por ejemplo, hasta antes de 2016 el Congreso peruano no poseía un lactario ni licencia por paternidad y maternidad. Si una congresista tenía hijas o hijos su posición política en el partido disminuía significativamente: "El Legislativo no era un espacio en que las mujeres pudieran compartir sus tareas de maternidad natural junto con su rol político" (Entrevista personal a la excongresista Alejandra Aramayo 2022).

A su vez, una vez en el cargo, las mujeres congresistas recibían un trato diferenciado a sus pares varones. Estas diferencias se vinculaban principalmente con los minutos que se le asignaba a un vocero varón en el Pleno versus a una vocera mujer. Las últimas eran usualmente interrumpidas por sus pares o sus minutos terminaban siendo recortados para dar paso a la intervención de congresistas varones (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022). A esto se le suma los cuestionamientos en contra de las mujeres sobre sus capacidades políticas o su experiencia cuando estas presentaban una posición en el Pleno o eran líderes de una comisión ordinaria.

Este trato contra las mujeres congresistas también se encontraba presente en el servicio parlamentario y administrativo. Por ejemplo, las congresistas percibían que sus requerimientos eran atendidos con mayor lentitud que en el caso de los congresistas varones. Las diferencias también se percibieron en otros espacios del Congreso, como las comisiones, en donde las mujeres congresistas y las asesoras son relegadas a tareas secundarias y fuera de la toma de decisiones que ocurre en estos espacios (Entrevista personal a la excongresista Alejandra Aramayo 2022).

Este trato diferenciado se produjo independientemente de si la congresista mujer poseía o no experiencia previa en el cargo o en otros puestos de representación. Mujeres con una larga carrera política no eran percibidas como funcionarias valiosas para el Congreso. Al contrario, las mujeres con experiencia en anteriores gestiones o con cargos importantes ya no eran tomadas en consideración por su partido para ocupar otros puestos. La lógica detrás de esta postura es explicada por Úrsula Letona:

> Creo yo que un ejemplo claro de la diferencia en el trato es Mercedes Aráoz. Ella ha sido la vicepresidenta de la República y nunca sentí que haya un reconocimiento a su condición de vicepresidenta. Al contrario, creo que desde su bancada el hecho de que ya haya sido vicepresidenta significaba algo como: "ya tienes la vicepresidencia y ya no pidas más". Porque ella es una persona muy experimentada. Mercedes Aráoz ha sido ministra en más de tres oportunidades en carteras importantísimas [...] ha sido primera ministra, pero en el Congreso no se le trataba de la misma manera que a Jorge del Castillo o Javier Velásquez Quesquén que tienen la misma experiencia (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022).

Así, si una mujer ocupaba algún cargo dentro del Congreso, sea la dirección de una Comisión Ordinaria o la vocería del partido, se consideraba que no debía ocupar ningún otro puesto pues debía conformarse con el que ya ostentaba. Este criterio no era aplicado a sus pares varones que podían ocupar distintos puestos de poder. Las mujeres congresistas debían limitar sus aspiraciones políticas a pesar de que merecieran los puestos en cuestión.

Los límites a las aspiraciones políticas de las mujeres congresistas han supuesto reacciones contrarias a las disposiciones de las cúpulas partidarias en algunas de estas. Al respecto, el caso de Arlette Contreras resulta ser un buen referente para ejemplificar este enunciado. Contreras fue electa congresista por el Frente Amplio para el periodo 2020-2021 siendo ya una reconocida activista por el movimiento NiUnaMenos y premiada por el departamento de Estado de Estados Unidos con el Premio Internacional a las Mujeres de Coraje (United States Department of State 2017). A pesar de ello, la excongresista renunció a su grupo parlamentario tras menos de un mes de instalado el Legislativo. El motivo de su separación fue la priorización de su bancada para ocupar las presidencias de las comisiones de Trabajo, Agricultura y Pueblos Indígenas, dejando de lado, en cuarto lugar, a la Comisión de la Mujer (El Comercio 2020). Contreras había solicitado a su partido la presidencia de la Comisión de la Mujer y la inclusión de la agenda mujer en la bancada, pero fue ignorada por la cúpula partidista para priorizar comisiones duras (RPP Noticias 2020).

Este trato diferenciado para con las mujeres congresistas no han sido las únicas diferencias percibidas. Lamentablemente, durante el periodo analizado (2016-2019),

se registraron denuncias por acoso y violencia política de género. Los casos más relevantes fueron los de los excongresistas Moíses Mamani, Yonhy Lescano y Gilbert Violeta. Los dos primeros involucraron el acoso sexual contra personas no vinculadas a la política. Moíses Mamani fue denunciado por una aeromoza por tocamientos indebidos siendo este desembarcado de su respectivo vuelo (Gestión 2018). Mientras que Yonhy Lescano fue denunciado por acoso sexual contra una periodista (Andina 2019b).

En ambos procesos, la Comisión de Ética suspendió a los congresistas por 120 días mientras se llevaban a cabo las respectivas investigaciones judiciales. En el caso de Mamani, la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso archivó la denuncia constitucional que podía desaforarlo del Congreso, pues "el delito imputado era común y no fue cometido en el ejercicio de la función de congresista" (Andina 2019a). En el caso de Lescano, el Ministerio Público archivó la denuncia por presunto acoso sexual y agresiones sicológicas (Andina 2020).

El caso del entonces vocero de la bancada oficialista, Gilbert Violeta, fue distinto a los dos ya mencionados debido a que la denuncia fue interpuesta por la entonces congresista Patricia Donayre. En el Oficio 140-2018-2018-PEDP/CR, Patricia Donayre detalló que, tras manifestarse en contra de una propuesta, Violeta reaccionó de forma violenta y le dedicó una frase vulgar en el Pleno; "se dirigió hacia mí con una frase vulgar, inapropiada para un parlamentario, que considero denigrante y que atenta contra mi dignidad como persona, mujer y política" (RPP Noticias 2018). Este caso produjo la renuncia de Patricia Donayre al grupo parlamentario del oficialismo y la posterior renuncia de Violeta a la vocería de esta bancada.

Así como Patricia Donayre, las congresistas entrevistadas sostienen que existen más casos de violencia política dentro del Congreso que no llegaron a ser denunciados. La violencia ejercida hacia ellas no necesariamente proviene exclusivamente de sus pares congresistas sino también de la prensa y los medios de comunicación. Las entrevistadas sostuvieron que la exposición mediática, el acoso y la violencia política se ha dirigido no solo a ellas sino también a su entorno familiar. En el caso de las mujeres, el cuestionamiento político se convirtió en críticas a las mujeres congresistas por su condición de mujer, su rol como esposas o madres.

En algunos casos, las congresistas mujeres han sido víctimas de sátiras políticas que las cuestionaban por ser mujeres y no por su labor en el Congreso. Al respecto, la excongresista Úrsula Letona relata una experiencia compleja que afrontó en el ejercicio de su cargo:

> [...] ha sido muy difícil porque esta polarización incluye agravios ya no solo hacia mi persona sino también a mi familia y mi condición de mujer. [...] Por ejemplo, una experiencia muy difícil fue un conocido diario local que sacó una broma donde

> decía que un congresista y yo nos habíamos dado un beso. Lo ponía como que yo estaba premiando al congresista. Entonces explicarles eso a mis hijos con una foto trucada y luego recibir disculpas de ese diario de circulación nacional sin duda fue una agresión muy dura. Estuve internada en la clínica por un tema médico y ahí me tocó explicarle a mis hijos… fue de verdad difícil (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022).

Este tipo de sátira política también se ha mantenido presente en medios audiovisuales. En algunos casos, las burlas se centraron no en el mensaje sino en cómo la persona hablaba. El caso de la excongresista Alejandra Aramayo ilustra este aspecto:

> Varios medios y congresistas dijeron que yo había ido borracha a una entrevista. La idea era descalificarme […] cuando el problema de mi dicción se debía a que estaba al borde del coma tiroideo […] varios programas hicieron parodias y caricaturas […] el congresista Urresti cada vez que yo comentaba algo en las redes se burlaba e incluso me sacaron reportajes (Entrevista personal a la excongresista Alejandra Aramayo 2022).

Ambos casos son solo los ejemplos más destacados que estas identifican a lo largo de su ejercicio como congresistas. Sin embargo, existieron distintos eventos en los que las congresistas sufrieron agresiones por parte de sus pares o por medios de comunicación y redes sociales que no fueron denunciadas públicamente o pasaron por un trámite en el Congreso. Este contraste entre el acoso y la violencia política con los casos que efectivamente son denunciados se debe a una multiplicidad de factores. Aunque, las principales variables reconocidas por las congresistas son el marco legal y la actitud de las dirigencias partidarias con respecto a la violencia que las congresistas mujeres experimentan.

En el primer punto, las congresistas reconocen que el trámite para establecer denuncias requiere una inversión de tiempo considerable. Asimismo, en caso de interponer la denuncia por difamación o por acoso o violencia política es muy probable que la sentencia se produzca meses o años tras el agravio, lo que supone a su vez un daño considerable para la imagen de la persona. En esta misma línea, las congresistas también son conscientes de que la respuesta a sus demandas puede ser insatisfactoria:

> […] el marco legal tampoco incentiva que las mujeres parlamentarias que sufrimos este tipo de violencia y agresión directa de los medios hagamos algo legalmente porque como abogada sé que no va a pasar nada. La respuesta es: usted es una figura pública y punto (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022).

Al marco legal se le suma la actitud que asumen los partidos políticos frente a la intención de mujeres congresistas sobre denunciar casos de acoso o violencia política. En algunos casos se les pide a las mujeres no denunciar para no debilitar la imagen del partido o se les niega el apoyo legal para proceder con las denuncias.

> [...] yo fui acosada por miembros de mi misma organización política de una manera que quise en algún momento denunciar al Jurado Nacional de Elecciones y es la organización política que me alienta que no lo haga cuando en lugar creo que debía respaldarme. Pero me dicen: "por favor no lo hagas" [...] con tanta gente que contrataba el partido presidiendo el Poder Legislativo nunca se nos permitió o se nos dio herramientas para defendernos (Entrevista personal a la excongresista Alejandra Aramayo 2022).

La desprotección de las mujeres congresistas frente al acoso y la violencia política ha llevado a que estas consideren no denunciar o retirarse de los espacios políticos que les corresponde; esto último se vincula sobre todo al caso de Patricia Donayre. En casos más extremos, el acoso y la violencia política dirigida hacia las congresistas y sus familias las han llevado a renunciar a su carrera política:

> [la violencia política] sin duda ha justificado este alejamiento por mi parte de la política. Mientras el escenario político sea tan hostil yo no quiero ser parte de este [...] soy mamá y lo primero que quiero es la tranquilidad de mis hijos [...] no es un espacio donde yo quiera desarrollarme ni profesional ni personalmente (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022).

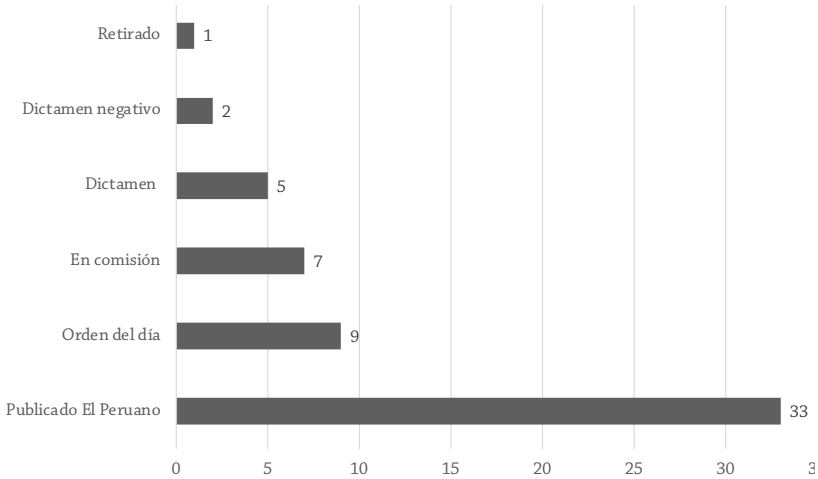
## 4. Las buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres en el Congreso del Perú

Existen pocas prácticas positivas, sean formales o informales, que se encuentren presentes en el Congreso peruano. Esto debido a que este es un espacio mayoritariamente masculino y hostil a la presencia de mujeres. A pesar de ello, es posible reconocer iniciativas por parte de congresistas mujeres para constituir espacios en los que puedan construir una agenda de género. Entre los más destacables se encuentran la Comisión de la Mujer y Familia y la Mesa de Mujeres Parlamentarias.

La actual Comisión de la Mujer y Familia fue reconocida como una comisión ordinaria dentro del Congreso en 1997, aunque con el nombre de Comisión de la Mujer, Desarrollo Humano y Deporte. Esta Comisión se estableció el mismo año en el cual se

aprobaba la cuota de género de 25% en listas congresales y un año después de la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (ahora conocido como Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables).[7]

**Gráfica 7.** Estado de los proyectos de ley presentados por la Comisión de la Mujer y Familia, 2016-2019



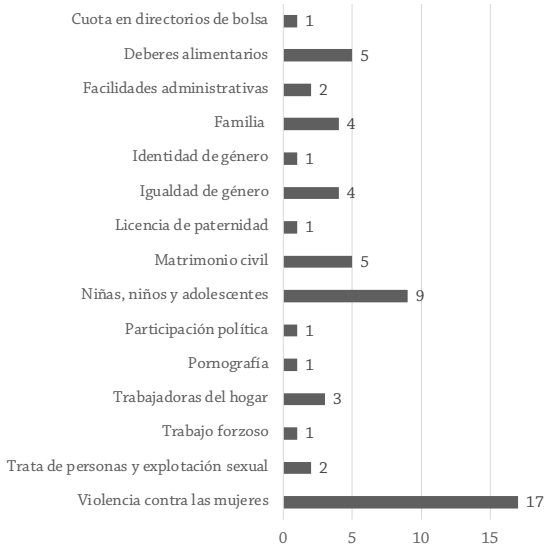

Fuente: Congreso de la República 2021.

La Comisión de la Mujer y Familia es una Comisión Ordinaria del Congreso encargada del estudio de asuntos vinculados a los grupos integrados por la mujer, familia, niños, niñas, adolescentes y el adulto mayor. Para ello, y de acuerdo con el Reglamento del Congreso, este espacio estudia, analiza y dictamina propuestas de ley vinculadas al fortalecimiento y protección de derechos de los grupos ya citados. De acuerdo al Plan de Trabajo presentada por esta comisión al inicio del periodo legislativo de 2016, el trabajo legislativo de la Comisión de la Mujer y Familia se centró en la prevención de la violencia basada en género, hacia mujeres con identidades diversas y la violencia sexual a menores; mejorar la participación política de las mujeres; mejorar la atención integral a las niñas, niños y adolescentes (Congreso de la República 2016).

[7] Estas distintas iniciativas para crear e implementar instituciones que protejan los derechos de las mujeres y promuevan su participación política se encontraron enmarcados en la participación de congresistas peruanas en las distintas conferencias y congresos internacionales sobre la mujer y la lucha contra la desigualdad. De todas estas destacó la Plataforma de Acción de Beijing de 1995, evento en el cual el expresidente Alberto Fujimori fue el único jefe de Estado en asistir y en donde se estableció el compromiso de erradicar las brechas de género (Townsend 2007; Jaramillo 2022).

Así, entre 2017-2019, esta Comisión revisó y emitió 57 proyectos de ley. De estos, 33 (57.89%) fueron aprobados en el Pleno y promulgados en el *Diario Oficial El Peruano*. Aunque una parte considerable de los proyectos de ley terminaron como dictámenes (siete: 12.28%) o presentadas como órdenes del día (nueve: 15.79%) y solo una fue retirada de la comisión (1.75%). Otras propuestas de esta comisión se mantuvieron en la misma sin ser presentadas al Pleno (siete: 12.28%) (Congreso de la República 2021).

**Gráfica 8.** Tema de los proyectos de ley presentados por la Comisión de la Mujer y Familia, 2016-2019




Fuente: Congreso de la República 2021.

La legislación de la Comisión de la Mujer y Familia se centró en temas vinculados a la protección de la mujer, las niñas, niños, adolescentes y la familia. Así, el tema que fue tratado con mayor frecuencia por esta institución fue la violencia contra las mujeres en diferentes ámbitos (17 o 29.82%). Entre los proyectos de ley que fueron promulgados por el Congreso destaca: la legislación para incorporar cursos sobre la igualdad de oportunidades y contra la violencia familiar en la educación básica regular (Ley 30815), la creación de un registro de agresores sexuales (Ley 30901) y la Ley que fortalece distintas normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley 30862).[8]

[8] Esta normativa reconoce la violencia económica o patrimonial, remueve las barreras burocráticas para el acceso a la información, la asistencia y defensa jurídica, facilita los trámites para las denuncias inter-

El trabajo de esta comisión también fue clave para promulgar otras leyes que garantizaban un trato igualitario entre mujeres y varones en diferentes espacios. De esta manera, la Comisión también logró la aprobación de la ley que concede el derecho de licencia por paternidad (Ley 30807) y la ley que prohíbe la discriminación remunerativa por género (Ley 30709). A esto se le suma el análisis de la ley que regula la cuota obligatoria mínima de mujeres en los directorios de las empresas que cotizan en la bolsa (Proyecto de Ley 01024/2016-CR), aunque este proyecto no llegó a ser promulgado por el Pleno. Asimismo, la Comisión también legisló a favor del reconocimiento de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar llegando a promulgar la Ley de las Trabajadoras y los Trabajadores del Hogar (Ley 31047).

En esta misma línea, la Comisión también apoyó normativas a favor del reconocimiento de las diversidades y analizó la Ley de Matrimonio Civil Igualitario (Proyecto de Ley 00961/2016-CR), la ley que establece la Unión Civil (Proyecto de Ley 00718/2016-CR) y la Ley de Identidad de Género (Proyecto de Ley 00790/2016-CR). Sin embargo, ninguna de estas fue remitida al Pleno quedando el dictamen en esta Comisión.

En cuanto a la mejora de la participación política de la mujer, la Comisión de la Mujer y Familia jugó un rol clave para promulgar la Ley 30996 que estableció la paridad progresiva y alternancia en las listas de candidaturas al Congreso.[9] Gracias a la aprobación de esta normativa, la posterior Comisión de la Mujer y Familia del Congreso instalado en 2020 pudo impulsar y conseguir la aprobación y promulgación de la Ley 31030 que incorporó la paridad y alternancia de manera inmediata y la Ley 31155 que previene y sanciona el acoso contra las mujeres en la vida política.

Otra institución igual de importante para la promoción de inclusión de las mujeres en los espacios de decisión dentro del Congreso es la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas. Este es un espacio multipartidario de diálogo y concertación entre las mujeres congresistas y fue instalada en 2006 tras el Seminario "Mujeres Congresistas: las representantes que todos queremos" (Lima 7 y 8 de julio) (Congreso de la República 2006). Aunque, tras su instalación, su presencia en el Congreso ha sido intermitente siendo activada y desactivada en repetidas oca-

---

puestas por mujeres eliminando la obligación de presentar resultados de exámenes físicos, psicológicos o pericias, crea el Registro Único de Víctimas y Agresores (ruva) y el Registro Nacional de Condenas, y designa responsabilidades sectoriales (Ley 30862, Ley que Fortalece Diversas Normas para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar, 2018).

9 De acuerdo a esta normativa, en las Elecciones Generales 2021 las listas congresales debían conformarse de, como mínimo, 40% de mujeres y aumentar 5% en cada elección hasta llegar a la paridad en 2031. Esta legislación fue luego reemplazada por la Ley 31030, promulgada en julio de 2020, que estableció la paridad y alternancia para su aplicación inmediata en las Elecciones Generales de 2021 (Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral Nacional 2019).

siones; la Mesa aún no es reconocida como un espacio formal por el Reglamento del Congreso.

Debido a que este es un espacio no institucionalizado, las actividades de la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas no han sido constantes y la generación de dictámenes o coordinación para el impulso de políticas ha sido menor que el efectuado por la Comisión de la Mujer y Familia. Incluso el personal administrativo perteneciente a esta Mesa se encontraba en un régimen laboral distinto a sus pares que pertenecían a las comisiones y no existían informes de gestión necesarios para establecer una línea de trabajo clara:

> Nunca se había hecho un informe de gestión parlamentaria. No sabías que había hecho la anterior presidenta, con quién se había reunido, qué proyectos se habían impulsado, qué causas se habían tenido [...] el espacio de la Mesa de Mujeres Parlamentarias que representa a las mujeres no es tomado en cuenta en ocasiones por las mismas mujeres. Esto ilustra muchísimo del contexto pues ya han pasado muchas mesas directivas con mujeres incluidas que podían haber institucionalizado este espacio (Entrevista personal a la excongresista Alejandra Aramayo 2022).

La Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas ha servido como un espacio para el diálogo y la coordinación entre congresistas. Aunque aún no posee la facultad de realizar dictámenes como las otras comisiones del Congreso, esta mesa ha preparado pronunciamientos sobre la actividad de las mujeres congresistas y presentado informes sobre la labor legislativa de las mismas (Congreso de la República 2006).

Entre las otras prácticas desarrolladas por las congresistas para impulsar la participación de las mismas en igualdad de condiciones se encuentra la implementación de un lactario en el Congreso de la República para que, así, las congresistas puedan compatibilizar su maternidad con su labor política (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022).

Esta iniciativa surgió de la necesidad de las congresistas de hacer uso de este espacio y de su experiencia en el Parlamento Europeo. De acuerdo a la excongresista Úrsula Letona, los viajes de representación que hicieron las congresistas al Parlamento Europeo les demostró que podía existir un lactario en la sede del Congreso. Asimismo, la implementación de esta medida no solo suplió la necesidad de las mujeres congresistas sino también supuso una victoria simbólica de estas y que las instituciones estatales "reconozcan sus roles de madres y mujeres" (Entrevista personal a la excongresista Úrsula Letona 2022).

A pesar de estos avances, es necesario resaltar que no existe progreso alguno con respecto al uso del lenguaje incluyente. Durante el periodo estudiado, 2016-2019, ni los dictámenes de las comisiones, incluyendo la Comisión de la Mujer y Familia, ni las

notas de prensa –el Boletín Jurídico o el Boletín de Indicadores y Prevención de Conflictos– emplean el lenguaje inclusivo (Congreso de la República 2022d).

## 5. Conclusiones

Entre 2016-2019, Perú se destacó por un porcentaje menor de mujeres en el Poder Legislativo (36 de 130 o el 27.69%). Esto a pesar de una cuota de género de 30% en las listas congresales. En consecuencia, esta menor proporción de mujeres junto a un contexto hostil en contra de las mismas ha producido que las mujeres congresistas ocupen menos espacios de decisión dentro del Congreso. Como se evidencia en apartados anteriores, existe una distribución mayoritaria de varones en comisiones duras y en la presidencia de instituciones claves para la actividad legislativa como el Consejo Directivo, la Mesa Directiva, la Junta de Portavoces y las comisiones ordinarias.

En concordancia con un porcentaje menor de mujeres en las presidencias, la composición de las comisiones evidencia que las congresistas son relegadas a temas vinculados con la inclusión social y la mujer. En tres comisiones las mujeres no representan ni 20%. En el caso más extremo, en la Comisión de Inteligencia todos los miembros son varones y ninguna mujer participa en este espacio. En consecuencia, es importante denotar que, en su mayoría, las mujeres no integran comisiones duras por lo que su labor en el Legislativo y en espacios de decisión queda reducido.

En línea con lo establecido, un análisis del Congreso peruano demuestra la existencia de obstáculos significativos para que las mujeres congresistas ejerzan su cargo en igualdad de condiciones. En términos generales, estas son víctimas de acoso y violencia política por parte de sus pares y por los medios de comunicación. En el periodo estudiado, 2016-2019, se registraron casos de acoso por parte de congresistas varones a mujeres que no pertenecían al Legislativo, aunque en ambas ocasiones las denuncias fueron archivadas por la Fiscalía o la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales del Congreso. El único caso registrado de violencia política a una congresista por un par varón terminó con la renuncia de ella a su grupo parlamentario.

No obstante, de acuerdo con las entrevistas realizadas en este estudio, estas no han sido las únicas experiencias de acoso o violencia contra congresistas. El ataque hacia estas también se ha producido desde los medios de comunicación y no solo se ha dirigido hacia su labor congresal sino también hacia su familia, cuestionando su rol de mujeres o madres. Las congresistas que tenían la intención de denunciar tales hechos se han encontrado con un aparato legal poco amigable para tramitar sus reclamos y con una cúpula partidista que negaba recursos y desmotivaba la presentación formal de quejas.

A pesar de ello, las congresistas han aunado esfuerzos y utilizado los espacios tanto formales, como la Comisión de la Mujer y Familia, e informales, como la Mesa de Muje-

res Parlamentarias Peruanas, con el objetivo de legislar para proteger los derechos de las mujeres e impulsar su participación política. Gracias a la labor de la Comisión de la Mujer y Familia se aprobó y promulgó la legislación para incorporar cursos sobre la igualdad de oportunidades y contra la violencia familiar en la educación básica regular (Ley 30815), la creación de un registro de agresores sexuales (Ley 30901) y la ley que fortalece distintas normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar (Ley 30862). Asimismo, se establecieron avances para reconocer el derecho de licencia por paternidad (Ley 30807), los derechos de las trabajadoras y trabajadores del hogar (Ley 31047) y la prohibición de remuneración que discrimine a las mujeres (Ley 30709).

Uno de los avances más significativos en cuanto a la promoción de la participación de la mujer realizado por esta Comisión fue la aprobación de la Ley 30996 que estableció la paridad progresiva y alternancia en las listas de candidaturas al Congreso. Esta normativa fue clave para la posterior promulgación de la Ley 31030 que aprobó la paridad y alternancia de aplicación inmediata y la Ley 31155 que establece medidas para prevenir y sancionar el acoso político contra las mujeres, respectivamente.

De esta manera, gracias a las reformas electorales producidas en 2019-2020, las candidatas al Congreso en las Elecciones Generales 2021 han contado con un régimen electoral de género favorable lo que supuso la introducción de un número histórico de mujeres al Congreso (37.69%), un espacio tradicionalmente masculino. De esta manera, la investigación sobre la representación simbólica en Perú debe centrarse en evaluar los resultados de la reciente reforma electoral y si un mayor número de mujeres ocupan los espacios de decisión, las comisiones duras, las presidencias de comisiones y si se legisla a favor de estas. Todo esto sin dejar de evaluar los casos de acoso y violencia política que sus pares del periodo 2016-2019 sufrieron y que impactó de manera significativa su labor en el Legislativo.

# Capítulo 9. ¿Representación simbólica sin representación descriptiva? Brasil como campo de observación

Débora Thomé y Natália Lucciola

> Tanto fue así que hubo una cena ofrecida por la delegación del pabellón Paulista a la comitiva y no me invitaron. En el momento en que subimos, les servían el pavo. Fue una cena para, al menos, unas 30 personas (Brasil, Legisladora 1, 04.11.2021).

## 1. Introducción

Este fragmento hace parte del diario de la primera diputada electa en Brasil: Carlota Pereira de Queiroz. Una médica de la ciudad de São Paulo. El año era 1935 y el hecho ocurrió mientras viajaban varios diputados al sur del país. Tenía su puesto, pero no pertenecía. Tenía poder legal, pero tenía limitada su participación.

El 24 de febrero de 1932, Brasil se convirtió en el segundo país latinoamericano en garantizar el derecho al voto a la mujer cuando se aprobó la reforma constitucional conducida por el presidente de la República de ese entonces, Getulio Vargas. Una de sus propuestas como candidato fue el voto femenino, mismo que le permitió contar con el apoyo de algunas sufragistas en su camino rumbo al poder. La nueva Constitución le permitía votar a las mujeres que tuvieran más de 21 años y fueran alfabetizadas.

A pesar de que en 1933 estuvieron las primeras mujeres en candidaturas de elecciones nacionales, no fue sino hasta 1934 donde Carlota Pereira de Queiroz tomaba el puesto como primera y única diputada electa en la historia del país. La diputada Carlota, corto tiempo después de su elección, contaría en sus diarios que vivió sus primeros momentos de discriminación en los compromisos oficiales con diputados. No obstante que su agenda política se relacionaba con la atención a los niños y su cuidado, esta no había declarado sus políticas como feministas. Sino todo lo contrario, su objetivo era reafirmar su distanciamiento con este movimiento.

Carlota Pereira de Queiroz fue la única diputada mujer electa en la contienda entre un total de 317 diputados. En la secuencia del fragmento inicial, ella afirma:

> Les pregunté qué querían de mí. Sentí un alejamiento entre todos los que estaban allí, nadie me explicó qué pasaba, todos parecían enojados conmigo. [...] Yo, que ya estaba harta de esas resoluciones de la comitiva en mi ausencia, dejándome siempre al margen, aproveché para decir: "Yo no sabía nada [...], nadie me invitó". [...] Siempre me sentí al margen de la comitiva. Esa fue la mayor decepción de mi viaje. Terminé convenciéndome de que el final de mi llegada a ellos fue solo decorativo, nunca me consideraron un miembro de hecho (Schpun 1999, 341).

Si bien la diputada en entrevistas siempre afirmó que los hombres la trataban como a una igual, en su diario están registradas las denuncias de que el sesgo derivado de su condición de mujer influenciaba su capacidad de ejercer el poder frente a los otros representantes, no permitiéndole estar en los mismos espacios ni en las condiciones de igualdad en el ejercicio del poder.

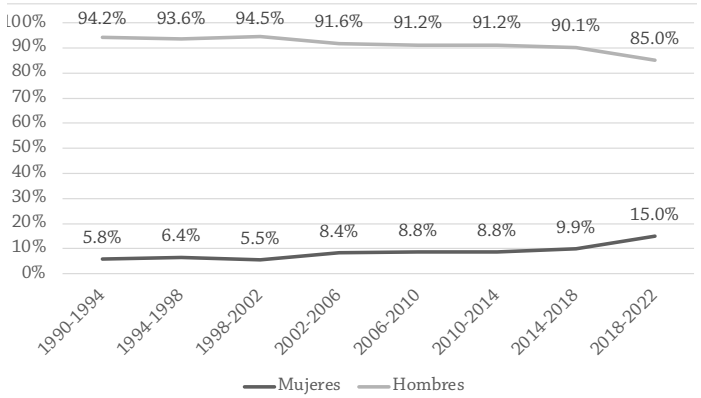
La forma en que la que primera diputada electa de Brasil expresa en sus diarios el malestar con la comitiva masculina, mencionando expresiones como "dejándome siempre al margen" o "mi venida fue solo para hacer el rol de decoración", nos deja ver cómo las mujeres en ese momento no eran vistas como una igual en la política. Según su propio relato, la dejaron "al margen" y la relegaron a un rol "decorativo". El hecho de que Carlota Pereira fuera entonces la única diputada hizo aún más evidente la situación de las mujeres, además de ser una paria (Tristán 2016).

Desde el relato de Carlota Pereira de Queiroz hasta 90 años después de la reforma que hizo realidad que las mujeres pudieran votar y ser votadas en Brasil, el poder político en este país en todos sus niveles, desde el Ejecutivo al Legislativo, queda bajo el dominio de los políticos varones, quienes no solo son mayoría en términos absolutos sino también líderes de la mayoría de los partidos y comités del Congreso.

A partir de entonces, la representación de mujeres no ha crecido potencialmente (Gráfica 1). Es decir, aunque se percibió un aumento de número de diputaciones, de 317 a 513, el porcentaje de mujeres diputadas nunca superó 15%, mismo que se obtuvo en las últimas elecciones, siendo el número más alto en la historia de Brasil. El porcentaje de mujeres es de 16% en el Senado, de igual manera las concejalas municipales representan 16%, mientras que las alcaldesas 13%. De las 26 provincias/estados, solo una de ellas tiene por mujer a una gobernadora.

De acuerdo con la Inter-Parliamentary Union (IPU), Brasil ocupa la posición 142 entre todos los países, en términos de porcentajes de mujeres diputadas en la Cámara baja (IPU 2022). En comparación con el resto de los países de Latinoamérica, Brasil se encuentra en el penúltimo lugar en representación simbólica de las mujeres, solo por encima de Belice.

**Gráfica 1.** Integración de la Cámara de Diputados, 1932-2018[1]




Fuente: Tribunal Superior Electoral (TSE) 2022.

La literatura en Ciencia Política nos ofrece varias explicaciones sobre el porqué de la ausencia de las mujeres en la política de Brasil, siendo una clara evidencia las tasas bajas en todos los niveles de la administración pública de este país (municipal, estatal y federal). La primera causalidad que podemos mencionar son los altos costos que presenta hacer una campaña electoral en el país (Sacchet 2012), especialmente para los representantes novatos, quienes en su objetivo por darse a conocer en la contienda electoral y demostrar así su capacidad electoral, pagan sumas exorbitantes (Borges 2019). No obstante, la explicación contundente de las tasas bajas de mujeres en el poder está directamente relacionada con el modelo del sistema electoral. Este, al ser un sistema proporcional con lista abierta, no hace posible que las cuotas de género tengan el efecto previsto (Gatto 2017).

El diseño de las cuotas de género, combinado con el voto proporcional de lista abierta, hace que sus beneficios se vean obstaculizados en comparación con que si tuvieran listas cerradas, esto dado a que las cuotas de candidatura no tienen espacios reservados en los escaños. Por tanto, aunque Brasil cuente con algunas variables independientes que no ayudan a las mujeres a tener presencia en el poder, el verdadero problema se encuentra en sus listas abiertas. El sistema político brasileño se encuentra alejado de los demás países de Latinoamérica porque no existe control alguno que ayude a la efectiva presencia de las mujeres entre las personas electas.

Ante el escenario de la baja presencia de mujeres en el Congreso de Brasil y partiendo de la representación simbólica de las mujeres en la política, en este capítulo se plantea si es posible que exista una verdadera representación simbólica en un contexto

[1] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

de ausencia de representación descriptiva, así como preguntarnos cuáles son los límites y posibilidades de esta representación. Según Rezende (2017, 1200), "la mayor o menor capacidad de los legisladores para influir en el proceso de toma de decisiones en el Poder Legislativo es un requisito importante para asegurar la transversalización de género en la representación política de las mujeres".

Como variables explicativas utilizamos datos descriptivos sobre la presencia y liderazgos femeninos en las juntas y comisiones del Congreso, además de entrevistas con tres diputadas federales, una de ellas integrante de la mesa directiva.[2] Exponiendo estas variables nos permite preguntarnos si es posible tener poder efectivo en un contexto desfavorable, así como cuáles serían las estrategias adoptadas por las diputadas que les permiten (o no) efectivizar su poder de representante.

El caso brasileño nos permite hacer una revisión de esta hipótesis y plantear nuevas preguntas exploratorias que nos acercarán a un mejor entendimiento de la relevancia de la representación descriptiva para la existencia de un poder simbólico real entre las mujeres electas para un escaño político, e inclusive para pensar en la importancia de la masa crítica (Childs y Krooks 2008). Para este trabajo, se estudió la ocupación de las comisiones en la 56.ª Legislatura comprendida desde marzo de 2019 (con sus elecciones en 2018) hasta 2023.

### *1.1. Ley de cuotas*

La ley de cuotas fue autorizada en Brasil en la década de 1990, solo después de su implementación en Argentina, donde a diferencia del caso brasileño, el sistema político argentino es de lista cerrada. En julio de 1995, parlamentarias de Brasil y países vecinos redactaron un documento en nombre del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en correspondencia con la IV Conferencia Internacional de Mujeres, promovida por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en Beijing, que data del 4 al 15 de septiembre del mismo año. En el documento se expresa la preocupación por la baja participación de las mujeres en las instancias de toma de decisiones de la política. Como respuesta desde Beijing, los países reunidos se comprometieron a mejorar los mecanismos de acción afirmativa para incrementar la participación de las mujeres como una forma de garantizar la democracia.

Al regreso de la Conferencia, el 29 de septiembre, el movimiento de mujeres trabajando en conjunto con las diputadas del Congreso federal, consiguieron que se aprobase la Ley 9.100 de 1995 (misma que fue sancionada días después por el presidente Fernan-

[2] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC

do Henrique Cardoso). La ley establecía que al menos 20% de los escaños en las listas de los partidos deberían ser ocupados por candidatas mujeres, específicamente para las elecciones municipales de 1996.

Gracias al trabajo de las mujeres, reflejado en la Ley 9.503, se aumentó la cuota a 25%, ampliada no solo a los concejos municipales sino también a las asambleas de los estados (provincias) así como a la Cámara de Diputados, la Cámara baja federal. Esta misma ley determinaba también que, a partir de 1998, el porcentaje de las cuotas debía llegar a 30% (mismo que se mantiene hasta hoy en las candidaturas). Para aprobar la ley, la bancada (el *caucus*) de mujeres tuvo que actuar de manera unificada, lo que facilitó el resultado una vez que fue necesaria una larga y difícil negociación con los diputados varones, quienes querían compensar su pérdida de poder (Borba 1998).

En Brasil, los efectos de las cuotas se sintieron de manera tímida. El país comenzó a adoptar cuotas legislativas federales efectivamente hasta 1997. Antes de las cuotas, que actualmente significan 30% de las candidaturas para mujeres, el porcentaje de estas en la Cámara federal era de 6.6% (1994), para 2002 subió a 8.6% y llegó hasta 10% en 2014. Los bajos índices dejaron evidencia que las cuotas por sí solas no permitirían establecer la transformación observada en otros países, ya que, combinadas con la lista abierta, estas no eran suficientes para cambiar aquellos que controlan el poder.

### *1.2. Financiación de las campañas*

Como parte de los esfuerzos para incrementar el número de mujeres electas, en 2009 la Ley 12.034 determinó que los partidos políticos debían destinar al menos 5% del fondo partidario a programas de promoción y difusión de la participación política de las mujeres, así como 10% del tiempo de radio y televisión para promover la participación política femenina. De igual manera, el artículo 9 de la Ley 13.165 de 2015 establece porcentajes mínimos y máximos de recursos del fondo del Pprtido para que fueran aplicados en campañas electorales para mujeres. En las tres elecciones que siguieron a la publicación de esta ley, los partidos deberían invertir un mínimo de 5% y un máximo de 15% del monto de los fondos públicos de financiación de campaña en el financiamiento de campañas electorales para candidatas[3] (Souza 2018).

Sin embargo, en marzo de 2018, el Supremo Tribunal Federal (STF), la máxima corte de Brasil, estableció la inconstitucionalidad de la decisión, obligando a los partidos a

[3] En 2015, el Tribunal Supremo Federal prohibió el financiamiento de campañas privadas por empresas y personas jurídicas y creó un fondo con recursos públicos para financiar campañas políticas. La distribución del fondo se hace de acuerdo con el tamaño de los partidos, medido por el número de escaños que ocupa el partido en la Cámara federal.

garantizar un financiamiento proporcional a la reserva de escaños en la lista, es decir, el 305 del total del fondo público destinado al partido (Thomé 2019). Es importante mencionar que a partir de este cambio también hubo un incremento de 10 a 15% en las mujeres diputadas electas para el Congreso federal.

Si bien la pregunta inicial parte de la representación descriptiva, para el caso brasileño entendemos que es fundamental identificar y explicar el contexto en el que se encuentra esta representación femenina en el momento actual, es decir, en 2022.

## 2. La representación simbólica de las mujeres en el Congreso federal de Brasil

### *2.1. Presidencia y órganos directivos*

En sus casi doscientos años de historia, la presidencia de la Cámara de Diputados de Brasil nunca ha sido presidida por una mujer. Además de la presidencia, entre 1981 y 2007, cuatro diputadas asumieron cargos suplentes en la Secretaría de la Junta Directiva, y solo en 2011 se eligió a una mujer como vicepresidenta (Rezende 2017). El cargo representa, además de la dirección del legislativo y del órgano federal de representación popular, el segundo lugar en la línea de sucesión presidencial del Senado federal, fundado en 1826.

Son casi dos siglos de historia del parlamento brasileño sin que una mujer, diputada o senadora, haya sido elegida por sus colegas como presidenta del Legislativo. Así, respecto al indicador de participación femenina en la presidencia de los órganos de gobierno, el caso brasileño registra una presencia nula, aún más baja de la proporción de 15% de mujeres elegidas para diputadas.

En el Estado brasileño, así como en la mayoría de los países, la presidencia de la Cámara de Diputados es un puesto que conlleva ciertas obligaciones ya que quien lo ostenta es el responsable de definir la agenda de votaciones del plenario, además de supervisar el trabajo legislativo en general. El desempeño de este puesto es determinante sobre qué agendas terminan por avanzar –o no– en una determinada legislatura. Además de la presidencia, la Cámara de Diputados también está presidida por una Junta Directiva. Este colegiado tiene a su cargo la dirección, administración y organización de los trabajos de la casa legislativa.[4]

Las elecciones para la presidencia de la Cámara de Diputados y para los demás cargos que integran la Junta Directiva del organismo, se realizan cada dos años, teniendo

[4] La estructura del órgano de gobierno incluye, además del presidente de la Cámara, dos vicepresidencias y cuatro secretarías, totalizando siete miembros permanentes. Completando el órgano, también hay cuatro suplentes elegidos para la Junta Directiva.

así dos elecciones cada periodo legislativo. En la 56.ª Legislatura, que comprende el periodo de 2019 a 2023, la Junta Directiva asumió dos composiciones diferentes, incluso con una composición gobiernista. Es importante destacar que el primero de ellos, bajo un liderazgo de carácter independiente del gobierno federal ejercido por Rodrigo Maia, contó solamente con una parlamentaria entre sus miembros titulares. Mientras que el segundo periodo, encabezado por Arthur Lira, quién se alineó al presidente ultraderechista Jair Bolsonaro, cuenta con tres mujeres entre los titulares de sus secretariados.

Entre febrero de 2019 y enero de 2021, la Cámara de Diputados estuvo bajo la presidencia de Rodrigo Maia, entonces diputado federal por el Partido Demócratas (DEM), un partido tradicional brasileño de derecha. La Junta Directiva tuvo solo una mujer entre los miembros titulares, así como una diputada entre los suplentes durante la presidencia de Rodrigo Maia, ambas representantes de partidos de derecha y vinculadas al ultraderechista presidente Jair Bolsonaro. Soraya Santos, entonces afiliada al Partido de la República y elegida por el estado de Río de Janeiro (PR-RJ), ocupaba la Primera Secretaría, órgano encargado de la administración de la Cámara de Diputados. A la vez, Geovânia de Sá era suplente y diputada por Santa Catarina, donde es presidenta del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

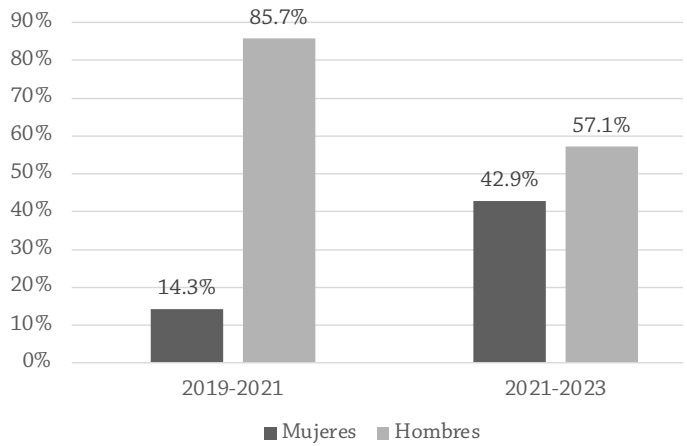
Desde febrero de 2021 hasta enero de 2023, la Junta Directiva de la Cámara de Diputados de Brasil tiene como presidente a Arthur Lira, diputado electo por el Partido Progresista, un aliado del actual presidente de la República. En su nueva composición, tres mujeres pasaron a ocupar cargos en las Secretarías del Consejo de Administración: Marília Arraes, elegida para el Segundo Secretariado, es una joven diputada de izquierda, elegida por el Partido de los Trabajadores de Pernambuco. Marília es la única, entre los miembros titulares, que efectivamente forma parte del bloque opositor al presidente Jair Bolsonaro. Además de ella, las otras dos mujeres que ocupan cargos son la diputada Rose Modesto, elegida por el PSDB de Mato Grosso do Sul, que ocupa la Tercera Secretaría del Consejo de Administración, y la diputada Rosângela Gomes, del Partido Republicano, quien está en la Cuarta Secretaría. Rosângela es la única mujer negra entre todos los miembros titulares y suplentes de los dos Consejos Ejecutivos de la 56.ª Legislatura federal brasileña.

El rol que juegan los liderazgos formales en la Cámara de Diputados es fundamental para la definición de la agenda legislativa. Por tanto, tener un escaño en las comisiones y consejos se traduce en tener participación en el poder efectivo (Figueiredo y Limongi 1998).

Como se ilustra en las gráficas 2 y 3, en el primer bienio de la 56.ª Legislatura, durante el mandato de Rodrigo Maia, la Junta Directiva de la Cámara de Diputados contaba con 14.3% de mujeres entre sus miembros titulares, proporción que aumenta a 18.2% en cuanto se considera también a los suplentes. En general, se puede decir

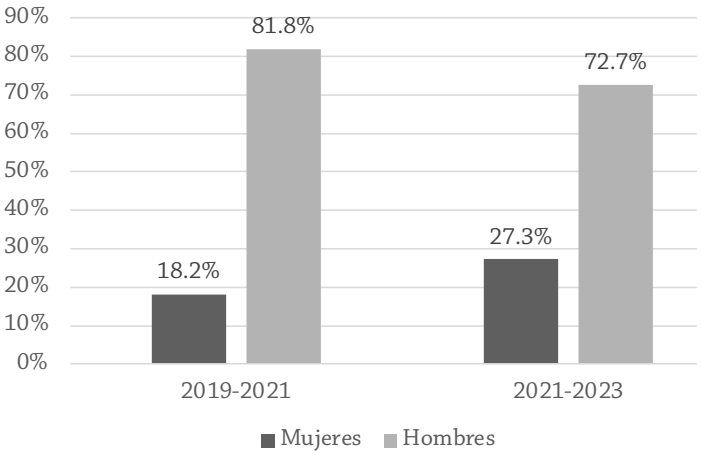
que la composición del órgano de gobierno de la Cámara de Diputados tiene un mayor porcentaje de mujeres que la proporción de representantes electas en la casa legislativa, que alcanzó 15% en las elecciones de 2018.

**Gráfica 2.** Integración del órgano directivo por género, 2019-2023




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

**Gráfica 3.** Integración del órgano directivo por género incluyendo suplentes, 2019-2023




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

### *2.2. Liderazgo de los bloques partidarios*

En cuanto a la presencia de las mujeres en la dirección de bloques parlamentarios y partidos políticos, la infrarrepresentación sigue siendo la norma. Solo uno de cada 24 partidos o bloques de partidos tiene a una mujer como líder. Este es el caso de Talíria Petrone, líder del Partido Socialismo y Libertad (PSOL). Entre los que tienen representantes electores en la Cámara, el PSOL es el partido que se ubica a la izquierda en el espectro político brasileño. Talíria Petrone es una mujer negra que fue electa diputada federal en Río de Janeiro meses después del asesinato de su correligionaria Marielle Franco.

A pesar de haber contribuido al crecimiento de la representación descriptiva femenina de 10 a 15% en el Congreso durante las elecciones de 2018, las mujeres del campo observador, mayoría en el *caucus* femenino, no ocupan una posición de liderazgo en sus partidos y agrupaciones partidarias.

### *2.3. Comisiones*

En esta sección analizamos la participación de las mujeres entre los miembros de las comisiones de la Cámara de Diputados. Las comisiones son grupos temáticos en los que se debaten proyectos de ley que pueden ser, en el caso brasileño, permanentes o temporales. Rezende (2017), para el periodo 1995-2010, identificó que las legisladoras estaban sobrerrepresentadas, es decir, más presentes ahora que en el promedio de asistencia general en el Congreso dentro de las siguientes comisiones: Defensa del Consumidor, Desarrollo Urbano, Derechos Humanos y de las Minorías, Educación, Legislación Participativa, Seguridad Pública y Combate al Crimen Organizado y Seguridad Social y Familia.

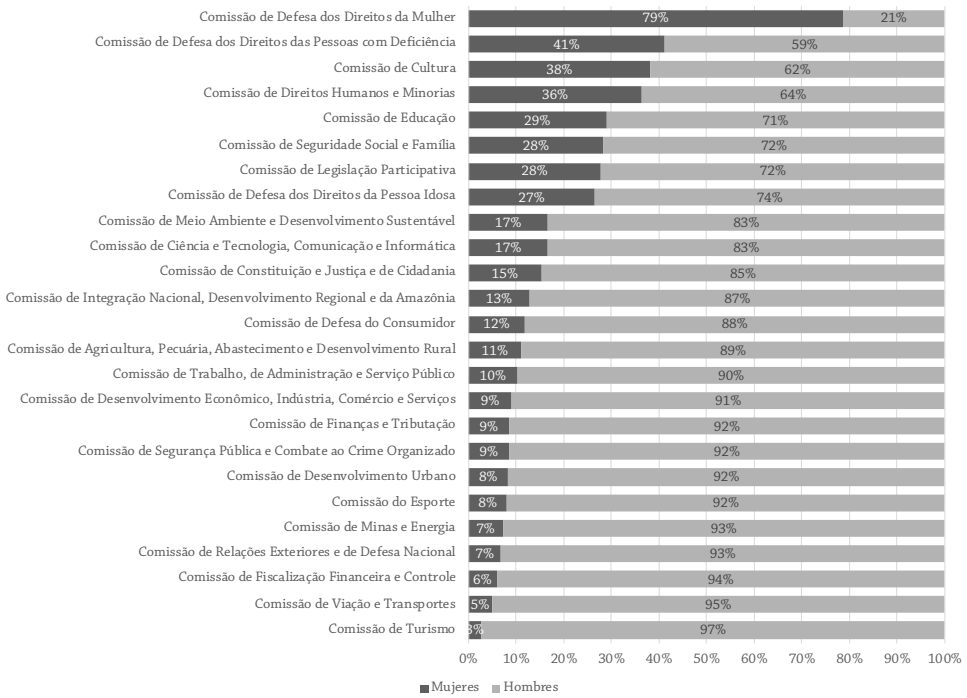
En una investigación de 2005, Miguel y Feitosa (2009, 213) analizaron los discursos de las mujeres diputadas en la Cámara, enfatizando que según el proyecto el acuerdo de las comisiones puede ser conclusivo: "A modo ilustrativo, del total de propuestas presentadas a la Cámara de Diputados en 2005, el 45% fueron discutidas únicamente en esas comisiones".

En una categorización que dieron a los temas como *soft* y *hard*, consideraban que 85.9% de las diputadas participaban de comisiones de temas *soft*, mientras solamente 46.9% de ellas pertenecían a las de temas *hard*; a los hombres solía pasar el opuesto, esto es que ellos tenían presencia más fuerte en comisiones de temas considerados más relevantes. Una vez que "La presencia en una comisión depende del espacio que el partido le abre a esa diputada, la percepción estereotipada de 'inclinaciones femeninas' dentro de los partidos contribuye así a aislar a las parlamentarias de la política *soft*" (Miguel y Feitosa 2009, 214).

En 2021, había 25 comisiones permanentes en la Cámara de Diputados brasileña y 57 temporales. Entre los titulares y suplentes del total de las comisiones, 16.8% de los representantes eran mujeres. Al considerar solo a los miembros titulares, las mujeres equivalen a un poco más: al 18% de los participantes de las comisiones permanentes. Sin embargo, hay mucha variación en la proporción de mujeres entre las comisiones temporales o permanentes de la Cámara de Diputados, como se detalla en las gráficas 4 y 5.

La proporción mediana de mujeres que ocupan cargos en comisiones permanentes es de 11.8%, porcentaje que es inferior al de mujeres elegidas para la Cámara de Diputados. Considerando los dos casos extremos, con mayor y menor presencia de mujeres entre los integrantes, ellas son la abrumadora mayoría de integrantes de la Comisión para la Defensa de los Derechos de la Mujer (78.6%), al mismo tiempo que las diputadas son solo el 2.7% de representantes en la Comisión de Turismo, la comisión con más baja presencia de mujeres.

**Gráfica 4.** Integración de las comisiones permanentes ordinarias por género, 2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

En los datos de 2021, llama la atención la existencia de patrones informales de género en la distribución de la presencia femenina entre los comités. Las cinco comisiones con mayor participación de diputadas están marcadamente vinculadas a temas sociales y del cuidado, estereotipadamente muy asociadas a figuras femeninas, lo mismo que identificaron Miguel y Feitosa (2009). Además de la Comisión de las Mujeres, la Comisión de Defensa de los Derechos de las Personas con Discapacidad está compuesta por 41% de mujeres, así como la Comisión de Cultura con 38%, la Comisión de Derechos Humanos con 36% y, por último, la Comisión de Educación con 29%. Aun así, considerando solamente esas cinco comisiones con mayor presencia femenina y en temas tradicionalmente asociados a lo "femenino", las mujeres son mayoría en la misma Comisión de Defensa de los Derechos de la Mujer.

Un patrón de sesgo de género similar se observa al analizar las comisiones permanentes con una menor tasa de ocupación por parte de las mujeres. En 10 de ellas, las mujeres constituyen menos de 10% de la representación. Además de la Comisión de Turismo, existen otros temas que suelen considerarse masculinos, como los relacionados con la economía, la infraestructura y la seguridad pública. En todos esos casos, la presencia de mujeres se ve aún más reducida, como es posible identificar en la Gráfica 4.

La integración de las mujeres diputadas en las comisiones temporales, como se puede ver en la Gráfica 5, es bastante similar a las permanentes. En septiembre de 2021, había 57 comisiones temporales en funcionamiento en la Cámara de Diputados. Las normas informales de género en la ocupación de los cargos de estas comisiones nos presentan de nuevo un evidente sesgo de género.

El Grupo de Trabajo creado para tratar temas relacionados con la violencia contra la mujer, está conformado en su totalidad por mujeres. De igual manera, la Comisión Externa encargada de monitorear la violencia doméstica contra las mujeres y el feminicidio está integrado 90% por mujeres. A excepción de temas específicamente vinculados a los derechos de las mujeres, las demás comisiones temporales están compuestas en su mayoría por mujeres (más de 50%), así como las relacionadas con temas sociales o del cuidado, consideradas estereotípicamente como femeninas.

Este grupo de trabajo también está vinculado al estudio de la salud mental de los jóvenes, es el que monitorea las instituciones de larga estancia para adultos mayores así como los programas de vacunación para adultos mayores en el país, y es. la Comisión Externa que acompaña los proyectos del gobierno federal enfocados en el desarrollo de los niños en la primera infancia.

Si bien las mujeres eran mayoría en seis de las comisiones temporales, en las siete comisiones restantes no había presencia de una sola mujer, ya sea como miembro titular o suplente. Entre las comisiones sin representación femenina, se encuentra el caso de las comisiones externas dedicadas a analizar la crisis en la frontera con Vene-

zuela, temas socioambientales o negociaciones en torno a la concesión de importantes carreteras del país. Temas transversales de políticas públicas, como subsidios fiscales, rendición de cuentas por delitos ambientales, concesiones eléctricas y política de movilidad urbana, cuentan con menos de 10% de mujeres entre los participantes de las comisiones temporales.

De acuerdo con Santos y Rennó (2004), ser seleccionado para la presidencia de una comisión tiene impacto directo en su trayectoria política e impacto indirecto en la reelección de un diputado/a. Así que los partidos, que son los que deciden quién será nombrado, eligen aquellos que tienen una relación más larga y fiel con el mero partido. La investigación del Observatorio do Legislativo Brasileiro (OLB) trajo la información de que en 2021 las mujeres aprobaron tres de cada 1,000 proyectos presentados en el Congreso, mientras los representantes hombres, seis de cada 1,000 proyectos[5] (Mello 2022).

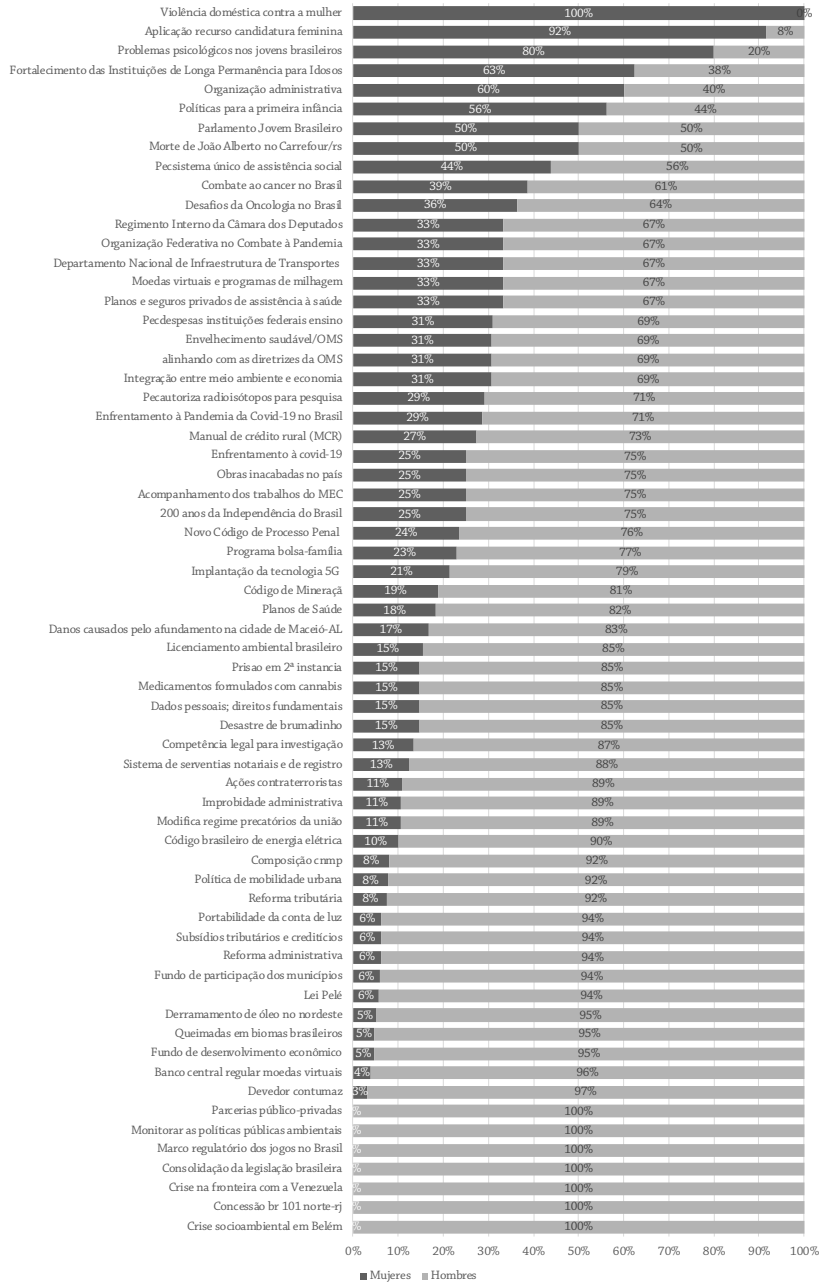
En cuanto al cargo más destacado de estas comisiones, sean permanentes o temporarias, 15.8% de las presidencias de las comisiones de la Cámara de Diputados durante 2021 estuvieron ocupadas por mujeres. Esta proporción es de 28% al considerar solo las comisiones permanentes con presidentas mujeres, como se ilustra en la Gráfica 6. El número de mujeres que ocupan la presidencia de las comisiones legislativas permanentes creció a lo largo de la legislatura, de cuatro a siete entre 2019 y 2021. Además del crecimiento cuantitativo también se amplió el alcance temático y la relevancia de las comisiones lideradas por representantes mujeres.

En 2019, al inicio de la presente legislatura, la presencia de mujeres como presidentas de comisiones estaba restringida a temas relacionados con los derechos de las mujeres y temas sociales, cargos poco disputados y con poder político menos efectivo. De las 25 comisiones permanentes existentes en la Cámara, la de Cultura, la de Derechos de las Personas Mayores, la de Derechos de la Mujer y la de Trabajo, Administración y Función Pública estaban presididas por mujeres.

En 2021, las mujeres mantuvieron el liderazgo de las comisiones de Cultura y Derechos de la Mujer. Pasaron a presidir otras comisiones vinculadas a temas sociales, como Educación y Derechos de las Personas con Discapacidad, así como otras vinculadas con temas considerados tradicionalmente menos femeninos, como Constitución y Justicia, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural, además de la Comisión Mixta de Presupuesto, Comisión compartida por representantes de la Cámara de Diputados y el Senado federal.

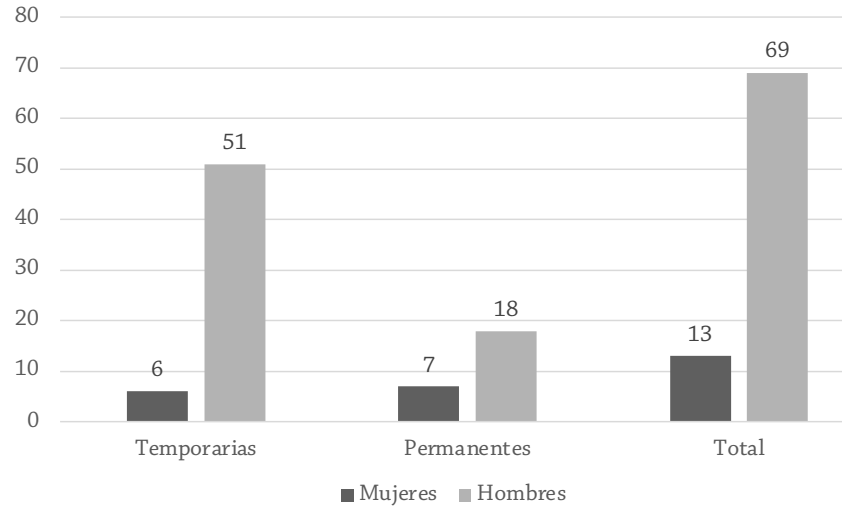
[5] Según la investigadora Joyce Luz, responsable del proyecto, eso ocurre exactamente porque las mujeres no ocupan escaños estratégicos de decisión en el Congreso: "Se convierte en un círculo vicioso pues las mujeres no pueden mostrar al electorado lo que hacen" (Mello 2022).

**Gráfica 5.** Integración de las comisiones temporarias por género, 2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

**Gráfica 6.** Ocupación de las presidencias de las comisiones de género, 2021




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

A pesar de los avances, es necesario un poco de cautela a la hora de analizar qué mujeres son las que han llegado a ocupar puestos de liderazgo en comités tan importantes. Al igual que con el aumento en la proporción de mujeres elegidas para la Cámara de Diputados en 2018, esta expansión del liderazgo femenino en la presidencia de los comités de la Cámara está impulsada en gran medida por el avance de las mujeres conservadoras de derecha que dan apoyo al presidente Jair Bolsonaro que, a su turno, gobierna a partir de una perspectiva conservadora y que va en contra del aumento de poder de las mujeres (Vázquez 2019).

Un ejemplo de esto lo encontramos en la Comisión de Constitución y Justicia (CCJ), principal comisión permanente de la Cámara, con un rol decisivo en la viabilidad de la tramitación de los proyectos legislativos. A partir de 2021, comenzó a presidir esta comisión la diputada Bia Kicis del Partido Social Liberal (PSL-DF), aliada de Jair Bolsonaro.[6] La decisión de que ella ocupara el puesto contó con la dura oposición de los diputados de su mismo partido, de representantes de partidos de izquierda y del *caucus* femenino de la Cámara (Amaral 2021). Se puede afirmar que su presencia es controvertida en tanto esta contribuye a la representación femenina en la dimensión sustantiva del concepto, sin embargo, es una exhibición del poder simbólico de una mujer.

[6] El hecho de que Bia Kicis era aliada del presidente es mencionado en varios reportajes como el motivo principal para que lograra ocupar el puesto en la CCJ (Amaral 2021; Baião 2021; Mendes y Sardinha 2021).

El caso de la diputada Bia Kicis no es el único. Carla Zambelli (PSL-SP) se volvió presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible luego de una negociación hecha por el gobierno (Fellet 2021), y Aline Sleutjes (PSL-RS), también gobiernista, ganó el puesto de presidenta de la Comisión de Agricultura, Ganadería, Abastecimiento y Desarrollo Rural. En estos dos casos, la presencia de los aliados de Bolsonaro es crucial para el avance de las agendas de políticas públicas contra la preservación ambiental, asuntos prioritarios para el presidente.

Por fin, la Comisión Mixta de Presupuesto, encargada de tramitar el proyecto de Ley de Presupuesto Anual, también estuvo presidida por una aliada de Jair Bolsonaro: Flavia Arruda, electa por el Partido Liberal (PL-DF). Luego de su rol como presidenta de la comisión, Flavia Arruda asumió como ministra de la Secretaría de Gobernación por designación de Arthur Lira, presidente de la Cámara de Diputados. Entre las 25 comisiones permanentes presididas por mujeres, solamente dos están bajo el liderazgo de diputadas de la oposición al gobierno de Jair Bolsonaro: la Comisión de los Derechos de las Personas con Discapacidad y la Comisión de Cultura.

Es innegable que, al observar el retrato de la representación simbólica, teniendo como variables explicativas la ocupación de escaños de poder en las comisiones, hubo un incremento en la presidencia más reciente. Es posible plantear algunas hipótesis para una investigación futura. Primeramente, el aumento de la presencia de mujeres de 10 a 15% en la 56.ª Legislatura también puede deberse al incremento de poder de sus respectivos partidos, lo que permite que tengan más oportunidades en ocupar espacios en la junta directiva (lo que sería un aumento del poder simbólico, de alguna manera, aunque de la baja presencia de mujeres).

Segundo, tenemos la convergencia entre Ejecutivo y Legislativo. Una vez que los dos presidentes son aliados pueden crear un espacio para más mujeres indicadas, creando un contexto más favorable. Por último, y lo que nos parece más plausible, es que el aumento del poder simbólico está relacionado al hecho mismo de que, muchas veces, en contextos desfavorables, mujeres encuentran más posibilidades de ocupar puestos de poder, como lo planeta Funk, Hinojosa y Piscopo (2019). Según esas investigadoras "en general, los partidos promueven más mujeres cuando tienen más oportunidades electorales para distribuir" (2019, 3).

Así, los estereotipos de género, que la clasifican como más honestas y cautelosas, pueden hacer que ellas sean consideradas más atractivas en determinadas circunstancias (Lucciola 2022): "Las mujeres pueden beneficiarse de tiempos de baja confianza política: dada su historia de subrepresentación en relación con los hombres, las mujeres a menudo se ven como *outsiders*" (Funk, Hinojosa y Piscopo 2019, 3).

## 3. Sistematización de los obstáculos que enfrentan las mujeres en las Legislaturas

Para esta sección, recurrimos a un esfuerzo de entrevistas con las mujeres que ocupan actualmente la Cámara de Diputados. Fueron enviados 77 mensajes a las diputadas e hicimos contacto personal con ocho de ellas. Sin embargo, al final recibimos respuestas de tres diputadas que, aunque no puedan ser utilizadas como la representación del conjunto, nos sirven como importantes narrativas de lo que están experimentando las diputadas más allá de la ausencia de poder *per se* que revelan los números. Las tres diputadas que contestaron nuestro cuestionario fueron Marilia Arraes (PT-PE, miembro de la mesa directora), Norma Ayub (União-ES) y Luizianne Lins (PT-CE). Es decir, la primera y la última diputada pertenecientes al Partido de Trabajadores, de centroizquierda; y Norma Ayub por el partido de centroderecha. Es importante mencionar que todas ven como una de las grandes violencias que sufren la divulgación de *fake news* sobre ellas.

Marilia Arraes, actualmente en la mesa directiva, menciona que hubo "bastante resistencia de varios de los diputados, incluso los de su partido" para que ocupara el puesto. Los primeros años le permitieron identificar lo machista y misógino que era el ambiente. Sin embargo, en su entrevista señala que el hecho de ocupar un espacio de decisión ha permitido generar cambios en la percepción y la forma en la que los otros diputados se dirigen hacia ella. Asimismo, la legisladora en su entrevista sugiere que era necesario, hasta como forma de garantizar su poder simbólico, que su discurso no fuese marcado por alguna fragilidad, como por ejemplo:

> Toda mujer ha pasado por situaciones en las que no fue escuchada o dejada de lado. No es diferente en Brasilia. Aun así, eso no hace que me calle y hago de todo para que me escuchen y lleven en cuenta mis opiniones (Arraes, comunicación personal por email, 2022).

De igual manera, y bajo un tono similar, la diputada Norma Ayub en su primer mandato en la Cámara de Diputados nos relata su experiencia en su trayectoria política en el estado que representa. Ella es titular de la Comisión de Derecho de las Personas Mayores, también de la Comisión de la Mujer, así como suplente en la Comisión de Derechos Humanos y de Agricultura. Reconociendo algunas dificultades en la Cámara de Diputados, ella afirma que no ha tenido dificultad en ser respetada y escuchada en las comisiones:

> Como siempre he estado muy comprometida, y me preparé para entender exactamente qué hacer, no fue tan difícil hacerme respetar por mis compañeros, e

> imponerme para mostrar mis proyectos y hacer valer mi voz (Ayub, comunicación personal por email, 2022).

No obstante, la diputada cree que un aumento en el número de diputaciones femeninas en la Cámara podría garantizar que más leyes y políticas públicas para mujeres fueran aprobadas. En otras palabras, entiende que la ausencia de mujeres reduce la capacidad de legislar en causas de atención hacia este grupo:

> Necesitamos muchas más mujeres en la política, especialmente en la legislatura, que nos ayuden a legislar para garantizar los derechos de las mujeres, porque creo que hacemos una gran diferencia en el desarrollo social de este país (Ayub, comunicación personal por email, 2022).

Como una solución para aumentar el poder simbólico de las mujeres en el Congreso, la diputada Ayub alude a la Ley 14.192 que se constituyó el 4 de agosto del 2021. Esta ley establece normas para prevenir, reprimir y combatir la violencia política contra las mujeres durante el periodo de campaña electoral, identificando como delito la violencia política contra las mujeres, asegurando así la participación de estas en debates electorales en proporción al número de candidaturas en las elecciones (*Diário Oficial Da União* 2021).

La diputada Luizianne Lins, quien tiene una trayectoria un poco más larga, fue la primera alcaldesa de una capital en Brasil en la década de 2000. Sus respuestas al cuestionario están marcadas por la identificación de la presencia del "machismo, la misoginia y el patriarcado" en su ejercicio de representación, lo que impide la existencia de una sociedad justa e igualitaria. Entre las comisiones mixtas que integra, la diputada tiene un escaño en la comisión sobre *fake news*, así como en la Comisión de Combate a la Violencia contra la Mujer.

> Las disputas y las discriminaciones son crueles, quieren dejarnos lidiando con temas menos controvertidos y con menos poder en la toma de decisiones (Lins, comunicación personal por email, 2022).

Asimismo, reconociendo las dificultades que presenta ella y sus compañeras, enfoca su discurso narrativo en la necesidad de enfrentarlo en la asamblea

> Siempre enfrentamos este problema de frente, nunca bajamos la guardia. La mejor respuesta siempre ha sido mostrar el valor de la mujer en la construcción de una nueva sociedad (Lins, comunicación personal por email, 2022).

Entre las violencias que ha sufrido, menciona la acusación de locura y exceso de sensibilidad en momentos en que ha gritado para que la escuchen; los ataques a su capacidad política y de gestión.

> Los ataques políticos contra las mujeres son bastante diferentes a los ataques políticos contra los hombres, comienzan con la descalificación, buscando reforzar que la política no es un lugar para mujeres (Lins, comunicación personal por email, 2022).

Si bien se retratan situaciones algo diferenciadas entre las diputadas, partimos de la forma en cómo narran, viven y ejercen el poder dentro de la Cámara de Diputados que nos permiten entender sobre la forma en cómo las relaciones simbólicas ocurren: con la presencia frecuente de la misoginia, la cual las diputadas suelen enfrentar manteniendo sus agendas y actitudes políticas.

Las tres diputadas denuncian la presencia del machismo y la misoginia en el ambiente político en general, pero evitan ponerse a sí mismas en la posición de víctima de esta violencia en términos individuales. En cierto modo, esta es una estrategia convergente entre las tres entrevistadas en cuanto a garantizar la protección de su propio poder simbólico, una vez que es utilizada por representantes con distintos perfiles. Aunque, individualmente, la negativa de identificarse como víctima les pueda dar un blindaje en su ejercicio de poder, considera su presencia en un entorno masculino aún hostil, por su turno, desde un punto de vista colectivo, tal opción suele ser una restricción al poder simbólico de las mujeres en la política, incluyendo la facultad de denunciar colectivamente violencias y opresiones.

## 4. Buenas prácticas que fortalecen el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres

La Cámara de Diputados de Brasil cuenta con algunas instituciones las cuales están dedicadas a garantizar la efectiva actuación de la mujer en su rol de representante electa. A consideración de esta investigación, la más relevante es la Procuraduría de la Mujer, creada en 2009 por el presidente de la Cámara durante el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva. Su objetivo registrado es "garantizar la participación más efectiva de las diputadas en los órganos y actividades de la Cámara" (Cámara 2021). Asimismo, se encarga de recibir denuncias en caso de violencia contra las mujeres. La procuraduría está integrada a la Secretaría de la Mujer, que fue creada en 2013 por una resolución también del presidente de la Cámara. Es importante mencionar que el cambio ha garantizado la presencia de la líder de las mujeres en las reuniones del "colegio de líderes", con derecho

a voto y al uso de tiempo en sesiones plenarias, ampliando así su posibilidad de ejercer el poder simbólico.

Con la ausencia de mujeres en la Cámara, la diputada Luiza Erundina presentó en 2006 una Propuesta de Reforma Constitucional (PEC590/2006) para garantizar, al menos, un escaño a diputadas en los Consejos de Administración de la Cámara, Senado y Comisiones. La propuesta fue aprobada en la Cámara de Diputados en 2015, pero sigue en el Senado sin votación.

La "bancada/*caucus*" femenina, de carácter suprapartidario, también es otra institución que aumenta la capacidad de acción y organización de las diputadas. Esta institución hace más simple el crear y defender una agenda común, como ya ocurrió en legislaturas del pasado, desde la nueva constitución en 1988. La bancada femenina cuenta con una coordinadora y tres coordinadoras adjuntas, todas pertenecientes a partidos diferentes y electas por el conjunto de diputadas. Más allá de trabajar por la promoción de la participación de las mujeres en las decisiones en la Cámara, esta cuenta con una asesoría jurídica que también recibe denuncias de discriminación y violencia de género, aunque no genere una resolución.

El regimiento determina que los casos de violencia y discriminación dentro de la Cámara de Diputados, ocurridos entre representantes, deben ser tratados en el Consejo de Ética. Sin embargo, una investigación de Pinho (2020) entre 2002 –luego de su creación– y 2018, trajo evidencias de que el Consejo no ha actuado de forma efectiva a modo de garantizar la protección de esas diputadas contra la violencia de género. La investigadora también menciona que el Consejo careció de mujeres que la presidieran, y que, de los 118 miembros del periodo analizado, solamente nueve eran mujeres (7.6%).

A pesar de que existan instituciones formales dedicadas al tema, todavía hay brechas no formales, posiblemente relacionadas al hecho mismo de la baja presencia de mujeres, lo que disminuye su presencia en las instancias colegiadas de decisión.

## 5. Conclusiones

En este capítulo, presentamos la situación de Brasil en términos de la presencia de las diputadas en las mesas directivas y comisiones, así como los reflejos de esa ocupación en el poder simbólico que ejercen. Brasil se presenta como un caso interesante una vez que todavía no ha logrado llegar a 30% de presencia de mujeres en el Congreso Nacional, lo que nos permite plantear si es posible discutir la representación simbólica sin que haya una consistente representación descriptiva.

Las evidencias presentadas en esta investigación sugieren que todavía hay mucho que hacer para que las diputadas puedan tener capacidad de ocupar los escaños más importantes en la mesa directiva y en las comisiones. Esta ausencia también significa

que no pueden aprobarse ciertas agendas que favorecen a este grupo. Al mismo tiempo, y en otra línea, la legislatura observada presenta algunos avances en términos de la presencia de mujeres en puestos de más poder, lo que tiene que ver con la misma necesidad de, en un contexto más conservador, utilizar a las mujeres como una señal positiva en la política.

A pesar de que existan instituciones dedicadas a garantizar el tratamiento igual entre hombres y mujeres representantes, como la Procuraduría, todavía no hay casos que nos permitan decir que estas estén funcionando de manera eficiente. En este contexto, las diputadas suelen recurrir a la "bancada femenina" para la actuación conjunta, como fue el caso de la Ley 14.192, que garantiza la protección en contra de la violencia política y las *fake news*. Al mismo tiempo, hay un intento de mantener la voz individual de cada una, de no dejarse callar y mantener un discurso de enfrentamiento para garantizar que sus voces serán escuchadas y llevadas en cuenta, aunque los resultados, en términos de los proyectos de ley aprobados, no sean favorables.

Con una tasa de 15% de mujeres en el Congreso Nacional, los estudios sobre la presencia de mujeres en la política en Brasil están todavía muy concentrados en la misma ausencia. Aun así hay muchas investigaciones posibles para entender y retratar los procesos de poder simbólico que ocurren durante sus mandatos. La pregunta sigue abierta para nuevos trabajos exploratorios.

# Parte V
# Estudios comparados

# Capítulo 10. Representación simbólica de las mujeres en América Latina en perspectiva comparada

Karolina Gilas y Camilo Saavedra Herrera

## 1. Introducción

La representación simbólica tradicionalmente ha sido estudiada como una respuesta de la ciudadanía ante quienes la representan (Schwindt-Bayer 2010). Los trabajos en esta línea han explorado la medida en que la ciudadanía –o sus distintos grupos– se siente representada cuando la composición de los órganos legislativos cambia y se vuelve más plural. Una de las preguntas que orientaron una buena parte de estos esfuerzos se centró en analizar cómo reaccionan las mujeres ante la llegada de un mayor número de mujeres a los escaños. ¿Se sienten las mujeres mejor representadas cuando las representan otras mujeres? ¿Está la ciudadanía más satisfecha con la representación cuando hay más mujeres en la integración de los legislativos? Estas han sido las preguntas más estudiadas hasta el momento (Franceschet *et al.* 2012; Schwindt-Bayer 2010; Childs 2008; Lawless 2004).

Los trabajos tradicionales, si bien han permitido comprender de una mejor manera la relación entre la representación descriptiva (presencia en los cargos) con la satisfacción ciudadana y la calidad de la representación, tienden a ignorar dos aspectos relevantes del ejercicio de la representación simbólica. Por un lado, dejan de lado la capacidad de la agencia de las personas representantes que, a través de su actuación, pretenden evocar determinadas respuestas en la ciudadanía. Por otro lado, tampoco reconocen el impacto de las instituciones como mecanismos que habilitan o constriñen el ejercicio de la representación simbólica por las y los representantes. Esta investigación pretende contribuir a cerrar estas brechas, en particular en relación con el contexto institucional de la representación simbólica.

En este trabajo se entiende a la representación simbólica como la manera en que se ejerce el poder político, tanto en sentido metafórico como en sentido práctico. Entendida así, esta dimensión abarca las maneras en las que las reglas formales e informales llegan a legitimar o deslegitimar a las personas –en especial, a las mujeres– como agentes políticos con el derecho de acceder a los espacios de poder público y desde estos articular demandas y promover cambios sociales. Estas reglas se tornan

visibles al analizar la presencia de las mujeres en los espacios de control dentro de los espacios de poder que les permiten ejercer influencia real sobre las agendas y las decisiones públicas, como son los órganos directivos de los congresos, las comisiones legislativas o las posiciones de liderazgo en los partidos políticos y en las carteras masculinizadas en los gobiernos (Gilas en este volumen). En otras palabras, se trata de analizar el modo en que se dan las relaciones de poder (Connell 2002) en los procesos de representación (Lombardo y Meier 2019, 235) y contextos institucionales específicos.

Desde esta perspectiva, la representación simbólica tiene un peso significativo en el ejercicio de otras dimensiones de la representación, en particular la sustantiva, que involucra la articulación y realización de los intereses de las personas que las legisladoras pretenden representar. Es fundamental entender las dinámicas de la representación simbólica (Verge *et al*. 2020; Verge y Pastor 2018), pues mientras las mujeres sigan siendo percibidas como intrusas en los espacios de poder y no como actoras legitimadas, su capacidad de desempeñar las funciones de representación seguirá siendo limitada (Lombardo y Meier 2014). El contexto de los congresos latinoamericanos, que han visto un incremento significativo de la representación descriptiva de las mujeres en los últimos 30 años, pero que aún presenta una importante diversidad en cuanto a la proporción de las mujeres que integran los legislativos (desde aquellos con proporciones muy bajas, como en Brasil, hasta los órganos paritarios de México o Bolivia), ofrece una oportunidad única de evaluar el ejercicio de la representación política de las mujeres (Schwindt-Bayer 2014; Bareiro y Soto 2015; Llanos y Martínez 2016).

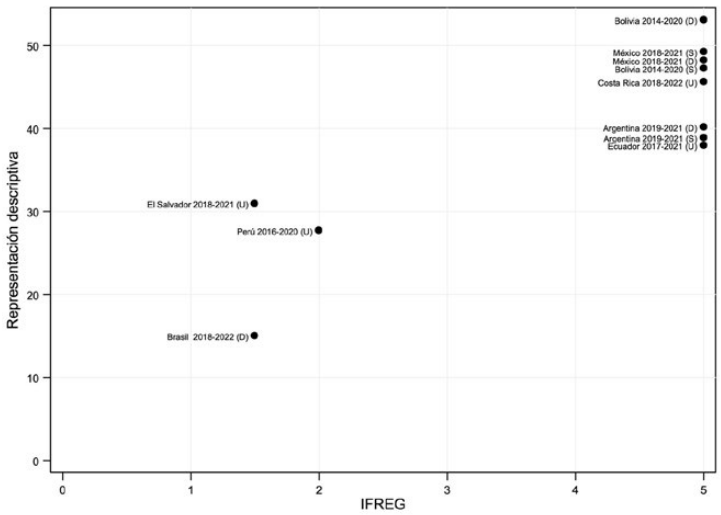
Para lograr una mirada comparada y profunda, este trabajo analiza el ejercicio de la representación simbólica de las legisladoras de ocho países de América Latina en los que se han adoptado regímenes electorales de género con distintos niveles de fortaleza (Caminotti y Freidenberg 2016)[1] y han obtenido resultados diversos en términos de la representación descriptiva de las mujeres. Como se observa en la Gráfica 1,

[1] El régimen elecroral de género es el conjunto de reglas que establecen el modo en que se registran las candidaturas para la competencia por los cargos de representación popular. A través de estas reglas es posible fomentar la postulación de las mujeres a los cargos públicos, pues su diseño permite destinar una parte de los espacios en las listas para las mujeres (o, cuando lo indique, para el otro género que no es mayoritario) (Caminotti y Freidenberg 2016). Los regímenes electorales de género se pueden evaluar siguiendo la propuesta del Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (Caminotti y Freidenberg 2016), que analiza las cinco propiedades fundamentales para su fortaleza: (1) el tamaño (porcentaje de mujeres que se exige nominar entre las candidaturas); (2) mandato de posición (es decir, la exigencia de ubicar a las mujeres en candidaturas efectivas y no solo simbólicas; (3) sanciones por incumplimiento; (4) alcance sobre las fórmulas postuladas; y, (5) existencia de excepciones a su cumplimiento. Su análisis permite un conocimiento más preciso del escenario en el que compiten las mujeres y la evaluación del posible impacto de la dimensión formal en el acceso y ejercicio de la representación política por parte de las mujeres.

entre los casos seleccionados se encuentran aquellos con alto nivel de fortaleza del régimen electoral de género (Argentina, Ecuador, México, Bolivia, Costa Rica) y con nivel bajo (Brasil, El Salvador y Perú).

Además de los distintos niveles de fortaleza del régimen de género (Caminotti y Freidenberg 2016), los casos seleccionados se relacionan con congresos con distintos niveles de representación descriptiva de las mujeres (Gráfica 1). Así, tres de los casos cuentan con una baja representación descriptiva de las mujeres: Brasil y Perú tienen 15 y 27.69% de legisladoras, respectivamente. El segundo grupo de países cuenta con una representación descriptiva de nivel medio, por encima de 30% de la "masa crítica". Aquí están las dos cámaras de Argentina (40.16 y 38.89%), Ecuador con 37.96% y El Salvador con 31%. En el tercer grupo de representación paritaria están Bolivia (con 53.08% en la Cámara baja y 47.22% en el Senado), México (48.2% en la Cámara de Diputados y 49.22% en la de Senadores) y Costa Rica con 45.61%.

**Gráfica 1.** La representación descriptiva e Índice de Fortaleza de Régimen Electoral de Género (IFREG) en los casos de estudio




Fuente: IPU (2022); Freidenberg y Gilas (2022).

Con la observación de la representación simbólica de las mujeres en las Cámaras bajas de estos ocho países se pretende evaluar no solo los patrones en su ejercicio, sino identificar los factores asociados con una mayor capacidad de las mujeres de ejercer la representación simbólica. Con base en lo señalado por la literatura existente (Freidenberg *et al.* 2022), se espera que a mayor fortaleza del régimen electoral de género

y mayor representación descriptiva –presencia de las mujeres en el Legislativo– mayor sea la capacidad de las legisladoras de ejercer la representación simbólica.

El capítulo se divide en cuatro apartados. En este primero, se plantean los objetivos del estudio y se sitúa el problema de investigación dentro de un marco amplio de las investigaciones sobre la representación política de las mujeres. En el apartado segundo se describen los niveles de la presencia de las mujeres en los órganos directivos de los ocho países analizados, mientras que en el apartado tercero se hace lo propio para las comisiones legislativas. En el apartado cuarto se analizan las relaciones de género en los congresos, en particular el uso del lenguaje incluyente y la existencia de los órganos internos encargados de transversalizar la perspectiva de género en la producción legislativa y en las relaciones entre quienes laboran en estas instituciones. En el apartado quinto se explora la relación entre la representación descriptiva y la representación simbólica de las mujeres. Finalmente, en las conclusiones, se presentan los hallazgos de la investigación y se plantean las agendas de investigación futura.

## 2. La representación simbólica de las mujeres en los Legislativos de América Latina

Distintos estudios apuntan a que la presencia de las mujeres en los órganos legislativos, incluso en contextos de paridad, no necesariamente –ni automáticamente– se traduce en influencia equitativa en las decisiones ni en mejores dinámicas internas de los congresos (Paxton y Hughes 2007; Childs y Krook 2009; Folke y Rickne 2012; Freidenberg *et al.* 2022). El análisis de la capacidad de las mujeres tanto para integrar los órganos directivos y las comisiones, como para influir en las dinámicas internas de los congresos permite comprender si dichos órganos mantienen generizados (privilegiando en su funcionamiento el dominio masculino; Acker 1992) e identificar en su caso las reglas informales que hacen efectivas estas dinámicas (Helmke y Levitsky 2004). A pesar de que las reglas formales, como son la paridad o los reglamentos formalmente establecidos, pueden ser neutras o, incluso, promover la inclusión de las mujeres en los diversos espacios al interior de los legislativos, las reglas informales –las estructuras, valores o jerarquías que siguen arraigadas en el pensamiento y la actuación de los legisladores varones, de muchas legisladoras y en las dinámicas de funcionamiento de la propia institución– muchas veces distorsionan el sentido de las reglas formales, dando como resultado desigualdades en el acceso a los recursos de poder y en el ejercicio de la representación simbólica (Helmke y Levitsky 2004; Krook y Mackay 2011; Mackay y Murtagh 2019).

En este apartado se analizan, precisamente, los niveles de acceso de las mujeres legisladoras a los espacios de poder (órganos directivos, comisiones legislativas y sus

**Tabla 1.** Las variables de la representación simbólica de las mujeres

| Categoría | Indicador | Medición | Valores para la medición | Fuente |
|---|---|---|---|---|
| Órganos directivos | Presidencia de los órganos directivos. | Indica el porcentaje de mujeres que presidieron alguno de los órganos de dirección del Congreso respecto del total de personas que presidieron ese cuerpo legislativo. | Variable continua que toma valores de 0 a 100. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| | Integración equilibrada de los órganos directivos. | Indica el porcentaje de cargos de dirección ocupados por mujeres respecto del total de cargos en los órganos de dirección en un legislativo determinado. | Variable continua que toma valores de 0 a 100. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| Comisiones | Integración de las comisiones duras. | Indica el porcentaje promedio de mujeres que integran las comisiones legislativas ordinarias "duras" (finanzas, gobierno, política interna, la industria, uso de recursos) en un legislativo determinado. | Variable continua que toma valores de 0 a 100. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| | Presidencia de las comisiones duras. | Indica el porcentaje promedio de comisiones legislativas ordinarias "duras" (finanzas, gobierno, política interna, la industria, uso de recursos) presididas por mujeres en un legislativo determinado. | Variable continua que toma valores de 0 a 100. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| | Integración de las comisiones blandas. | Indica el porcentaje promedio de mujeres que integran las comisiones legislativas ordinarias "blandas" (salud, educación, seguridad social, género o ámbito privado) en un legislativo determinado. | Variables continuas que toman valores de 0 a 100. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| | Presidencia de las comisiones blandas. | Indica el porcentaje promedio de comisiones legislativas ordinarias "blandas" (salud, educación, seguridad social, género o ámbito privado) presididas por mujeres en un legislativo determinado. | Variables continuas que toman valores de 0 a 100. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |

| Categoría | Indicador | Medición | Valores para la medición | Fuente |
|---|---|---|---|---|
| Dinámicas internas | Existencia de un órgano dentro del Poder Legislativo que realice los estudios e investigaciones para identificar obstáculos en la igualdad de género en el Estado. | Indica la existencia o no de un Centro de Estudios de Género en el Poder Legislativo (u órgano similar) que impulse investigaciones para reducir la brecha de género en las decisiones legislativas. | Variable dicotómica, toma valores de 0 o 1. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| | Existencia de una Unidad de Género y No Discriminación dentro del Poder Legislativo estatal u órgano similar que impulse el enfoque integral de género en las relaciones laborales al interior del Congreso. | Indica la existencia o no de una Unidad de Género y No Discriminación dentro del Poder Legislativo (u órgano similar) que impulse el enfoque integral de género en las relaciones laborales. | Variable dicotómica, toma valores de 0 o 1. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |
| | Uso del lenguaje inclusivo o no binario directo en la operación cotidiana de las instituciones legislativas. | Indica el uso o no del lenguaje inclusivo (uso de "las" y "los" o formas neutrales) en la información, las decisiones y los discursos de los miembros del Poder Legislativo (observado a través de los boletines de prensa y/o en los discursos de las/os legisladoras/es). | Variable dicotómica, toma valores de 0 o 1. | Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022. |

Fuente: Elaboración propia con base en Freidenberg *et al*. 2022 y Gilas en este volumen.

presidencias), así como su capacidad para influir en las dinámicas internas de sus instituciones (expresadas a través de la existencia de los órganos internos dedicados a transversalización de la perspectiva de género en las decisiones legislativas, en las dinámicas internas y en el lenguaje con el que los legislativos se comunican con la ciudadanía). Las variables identificadas para la realización de este análisis se resumen en la Tabla 2.

Para el análisis empírico se construyeron bases de datos sobre la integración de los órganos de dirección y de las comisiones, así como de las dinámicas internas (considerando la existencia de centros de estudios de género, de unidades de género y no discriminación, y el uso del lenguaje inclusivo o no binario directo en las comunicaciones oficiales) de los congresos nacionales de los ocho países incluidos en el presente estudio. La construcción de las bases se hizo a partir de la revisión de los portales de los congresos e informes legislativos y de la revisión hemerográfica.

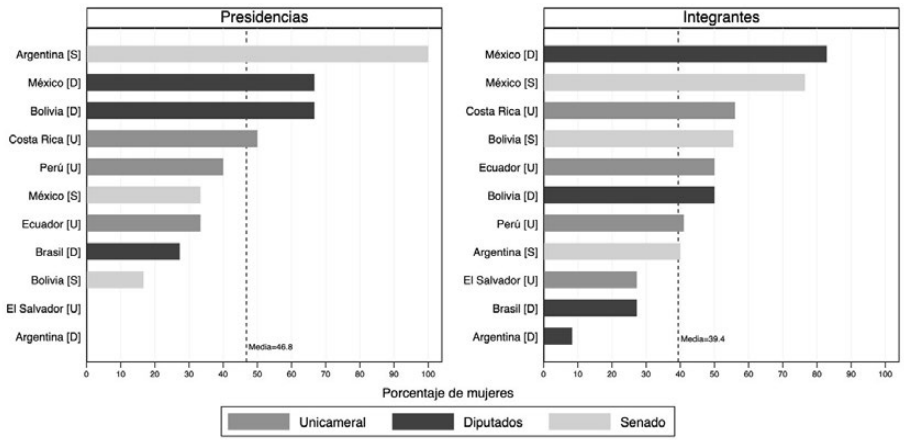
### *2.1. El acceso de las mujeres a los órganos directivos de los congresos*

Los órganos directivos de los legislativos tienen una influencia fundamental en el desarrollo de la labor de los congresos y, en este sentido, resultan determinantes para el ejercicio de la representación simbólica y sustantiva por parte de las/os legisladoras/es. Es al interior de estos órganos donde se toman las decisiones relativas a qué agendas se pretende impulsar en una legislatura en particular, se negocian los espacios en las comisiones que serán controladas por los partidos políticos, se define qué iniciativas serán debatidas y en qué momento del desarrollo de las sesiones legislativas. Los órganos directivos de los congresos, por tanto, son determinantes para el ejercicio de las funciones de los legislativos. Finalmente, estos espacios tienen una carga simbólica importante, pues asignan no solo el poder real, sino el poder simbólico de encarnar al órgano legislativo. Es por ello que su integración suele ser objeto de duras negociaciones partidistas y que el acceso a estos órganos llega a ser negado a los actores políticos considerados de menor relevancia o cuya legitimidad para ejercer la representación sigue siendo cuestionada (como suele ser en el caso de los grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio de la representación).

Las bases de datos originales construidas para esta investigación evidencian –en línea con los trabajos previos (Freidenberg *et al*. 2022; Hernández Téllez *et al*. 2019; Granara 2014; Heath *et al*. 2005)– que las mujeres legisladoras siguen enfrentando obstáculos en el acceso a los órganos directivos de los congresos nacionales en América Latina, en especial a las presidencias de estos. Como se observa en la Gráfica 2, las mujeres están presentes en los órganos directivos de todos los congresos latinoamericanos, aunque no en la misma medida. Las mujeres llegan a ser mayoría entre quienes integran los órganos de dirección en ambas cámaras del Congreso mexicano

(82.86% en la Cámara de Diputados y 76.47% en la de Senadores), y también en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (56%) y en el Senado boliviano (55.56%) y alcanzan la paridad numérica en la Cámara de Diputados de Bolivia y en el Congreso de Ecuador. En el resto de los países ocupan posiciones minoritarias: 41% en Perú y 40% en el Senado argentino; apenas alcanzan un tercio de integrantes en el Congreso de El Salvador (27.27%) y en la Cámara de Diputados de Brasil (27.27%), y lograron una presencia apenas "simbólica" en la Cámara de Diputados de Argentina (8.33%).

**Gráfica 2.** Mujeres en los órganos directivos (porcentaje por país y órgano)[2]




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

No obstante, cuando se considera a las presidencias de los congresos, se observa que hay dos casos en los que ninguna mujer accedió a este cargo: el Congreso de El Salvador y la Cámara de Diputados de Argentina. En el resto de los países, encontramos tan solo tres espacios con las presidencias dominadas por las mujeres: el Senado argentino (100%), y las Cámaras bajas de México (66.67%) y Bolivia (66.67%). Un solo caso, la Asamblea de Costa Rica, cuenta con la paridad en la presidencia. Los casos restantes son de baja presencia de mujeres en las presidencias: en el Senado mexicano las mujeres ejercieron el 33.33% de las presidencias, en el Congreso ecuatoriano 33.33%, en la Cámara de Diputados brasileña 27.27% y en el Senado boliviano 16.67%.

[2] Las bases de datos están disponibles en el sitio web del Proyecto: https://bit.ly/3NAHmvC En todos los casos se analizan los periodos legislativos concluidos más recientes, conforme a lo señalado en la introducción de este volumen.

Estas tendencias revelan la persistencia de sesgos que dificultan el acceso de las mujeres a las posiciones centrales de liderazgo en los legislativos. De las 11 cámaras analizadas, en cinco las mujeres ocupan menos de la mitad de los espacios en los órganos directivos. Y en cinco también las mujeres fueron una minoría en la presidencia de las cámaras e, incluso, dos más no contaron con una mujer presidenta.

### *2.2. El acceso de las mujeres a las comisiones legislativas*

Las comisiones legislativas son los espacios dedicados al análisis de las propuestas de leyes y sus reformas. El control de estos espacios supone controlar procesos políticos fundamentales, pues, por ejemplo, el aval de las comisiones suele ser indispensable para que una propuesta pueda ser discutida y votada por el Pleno de una Cámara o un Congreso. El número de las comisiones y de los espacios que los integran es limitado, por lo que también suele ser objeto de disputas partidistas relacionadas con el control político del Legislativo. Las presidencias de estos órganos de trabajo son un recurso particularmente escaso en las legislaturas y la pertenencia a las mismas supone amplios incentivos para las/os legisladoras/es (Heath *et al.* 2005), ya que les permite incidir de manera más efectiva en las agendas legislativas.

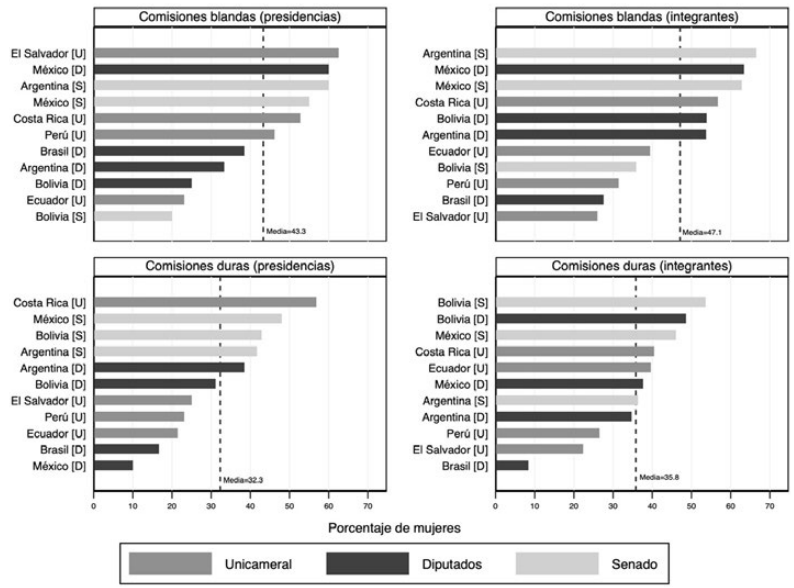
La asignación de los espacios en las comisiones y sus presidencias no solo responde a negociaciones partidistas (Heath *et al.* 2005; Zetterberg 2007), sino también se desarrolla en clave de género, reflejando entonces patrones generizados en la asignación de los espacios y en el ejercicio de la representación simbólica. Las comisiones consideradas como las más relevantes y prestigiosas, que suelen abarcar los asuntos cruciales para la política, como pueden ser las finanzas, los asuntos exteriores, gobierno, política interna, la industria y los recursos presupuestarios –las llamadas comisiones "duras"– suelen quedar en manos de los partidos dominantes en el Congreso y también en las manos de los legisladores varones (Kathlene 1995; Marx *et al*. 2007; Hernández Téllez *et al*. 2019). Por el contrario, las comisiones "blandas" –aquellas dedicadas a los temas considerados como menos influyentes o relevantes, como salud, género, educación y seguridad social– suelen ser asignadas a las mujeres y a los partidos con menor fuerza en el Congreso (Heath *et al*. 2005; Marx *et al*. 2007).

La distribución generizada de los espacios refleja una visión tradicional de las mujeres y su rol en la sociedad, que es fundamentalmente la extensión de las tareas de cuidado que les son asignadas en la familia, reflejando los estereotipos sobre los roles de género e impidiendo a las mujeres ser partícipes de todas las decisiones políticas. Ciertamente, esta distribución generizada envía a la ciudadanía un mensaje poderoso y cargado de simbolismo sobre cuál es el papel de las mujeres en la política, sobre cómo su presencia en los órganos legislativos no es más que una extensión de las tareas y roles

que desarrollan en la vida privada (Heath *et al*. 2005; Franceschet 2011, 65; Kerevel y Atkeson 2013, 981; Hernández Tellez *et al.* 2019).

La existencia de patrones generizados se puede observar tanto en la integración como en la presidencia de las comisiones. La Gráfica 3 ilustra que las mujeres integran y presiden en mayor proporción las comisiones blandas (con las medias de 47.1 y 43.3%) que las duras (medias de 35.8 y 32.3%). Las legisladoras dominan en la integración de las comisiones blandas en el Senado argentino (66.49%), ambas cámaras del Congreso mexicano (63.38% en la Cámara de Diputados y 62.81% en el Senado), en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (56.72%) y en las Cámaras de Diputados de Argentina y Bolivia (53.72 y 53.87%, respectivamente). En cuanto a las comisiones duras, las legisladoras ocupan la mayoría de los espacios solamente en el Senado de Bolivia (53.61%), quedando en un equilibrio en la Cámara de Diputados de Bolivia (48.59%), el Senado mexicano (45.99%) y en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (40.45%).

**Gráfica 3.** Mujeres en las comisiones legislativas (porcentaje de presidencias e integrantes por órgano y clase de comisión)




Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

Respecto de las presidencias de las comisiones, los datos evidencian que el sesgo de género está presente en su distribución por género. Las mujeres tienden a presidir una

mayor proporción de las comisiones blandas, especialmente en la Asamblea Legislativa de El Salvador (62.5%), Cámara de Diputados de México (60%), los Senados de Argentina y México (60 y 55%, respectivamente) y en el Legislativo costarricense (52.78%). Las presidencias duras, en cambio, están dominadas por las mujeres solamente en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (56.82%), quedando estas en el dominio masculino en el resto de los órganos analizados (Gráfica 3).

### *2.3. Las relaciones de género en los legislativos*

Un elemento poco estudiado, a pesar de su impacto en el ejercicio de la representación política, son las relaciones de género al interior de los órganos legislativos. Las investigaciones disponibles han subrayado su importancia para el ejercicio de la representación, en particular respecto de la organización interna de su funcionamiento y los servicios parlamentarios (Bell y Rosenthal 2003) y de la integración generizada y diversa del funcionariado (Dittmar 2021, 138). También el lenguaje que los legislativos emplean para dar cuenta de sus actividades resulta fundamental en la construcción de la representación simbólica, pues el empleo de las formas de comunicación propias del género masculino o que invisibilizan a las mujeres supone recrear escenarios donde la esfera pública pertenece a los varones y coloca a las legisladoras en el rol de las "otras", las intrusas no legitimadas para el ejercicio del poder político.

Los datos recopilados evidencian que en los congresos analizados persisten las relaciones generizadas y las estructuras que dan preferencia a los valores y modelos organizativos masculinizados. Solamente las dos Cámaras de Argentina y México cuentan con una unidad para la igualdad de género que pretende garantizar que las relaciones laborales y el acceso a los cargos administrativos y de apoyo legislativo sean igualitarios y que se eliminen los patrones de violencia de género. Únicamente tres legislativos –de Argentina, México y Costa Rica– tienen en su estructura interna órganos especializados y dedicados a la transversalización de la perspectiva de género en la labor legislativa a través de la elaboración de estudios y análisis de las políticas públicas y propuestas legislativas.

En cuanto al uso del lenguaje incluyente, se observa que los congresos de América Latina tienden a mantener el lenguaje masculinizado, empleando el lenguaje genérico masculino que invisibiliza la participación y labor de las legisladoras. La evaluación del lenguaje inclusivo o no binario directo en los documentos oficiales encontró su presencia en tan solo tres casos: la Asamblea Legislativa de El Salvador y en ambas cámaras del Congreso mexicano (aunque únicamente la Cámara de Diputados mexicana lo hizo de manera sostenida).

**Tabla 2.** Las relaciones de género en los legislativos latinoamericanos

| País | Órgano | Cámara | Lenguaje incluyente | Unidad de género | Centro de género |
|---|---|---|---|---|---|
| Argentina | Congreso de la Nación Argentina | Cámara de Diputados | No | Sí | Sí |
| | | Cámara de Senadores | No | Sí | Sí |
| Bolivia | Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia | Cámara de Diputados | No | No | No |
| | | Cámara de Senadores | No | No | No |
| Brasil | Congreso Nacional de Brasil | Cámara de Diputados | No | No | No |
| Costa Rica | Asamblea Legislativa de Costa Rica | Unicameral | No | No | Sí |
| Ecuador | Asamblea Nacional de la República | Unicameral | No | No | No |
| El Salvador | Asamblea Legislativa de El Salvador | Unicameral | Inconsistente | No | No |
| México | Congreso de la Unión | Cámara de Diputados | Sí | Sí | Sí |
| | | Cámara de Senadores | Inconsistente | Sí | Sí |
| Perú | Congreso de la República | Unicameral | No | No | No |

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022.

## 3. Los factores que explican la representación simbólica de las mujeres en América Latina

Los trabajos existentes indican que la representación simbólica de las mujeres en las legislaturas está determinada, principalmente, por la fortaleza del régimen electoral de género

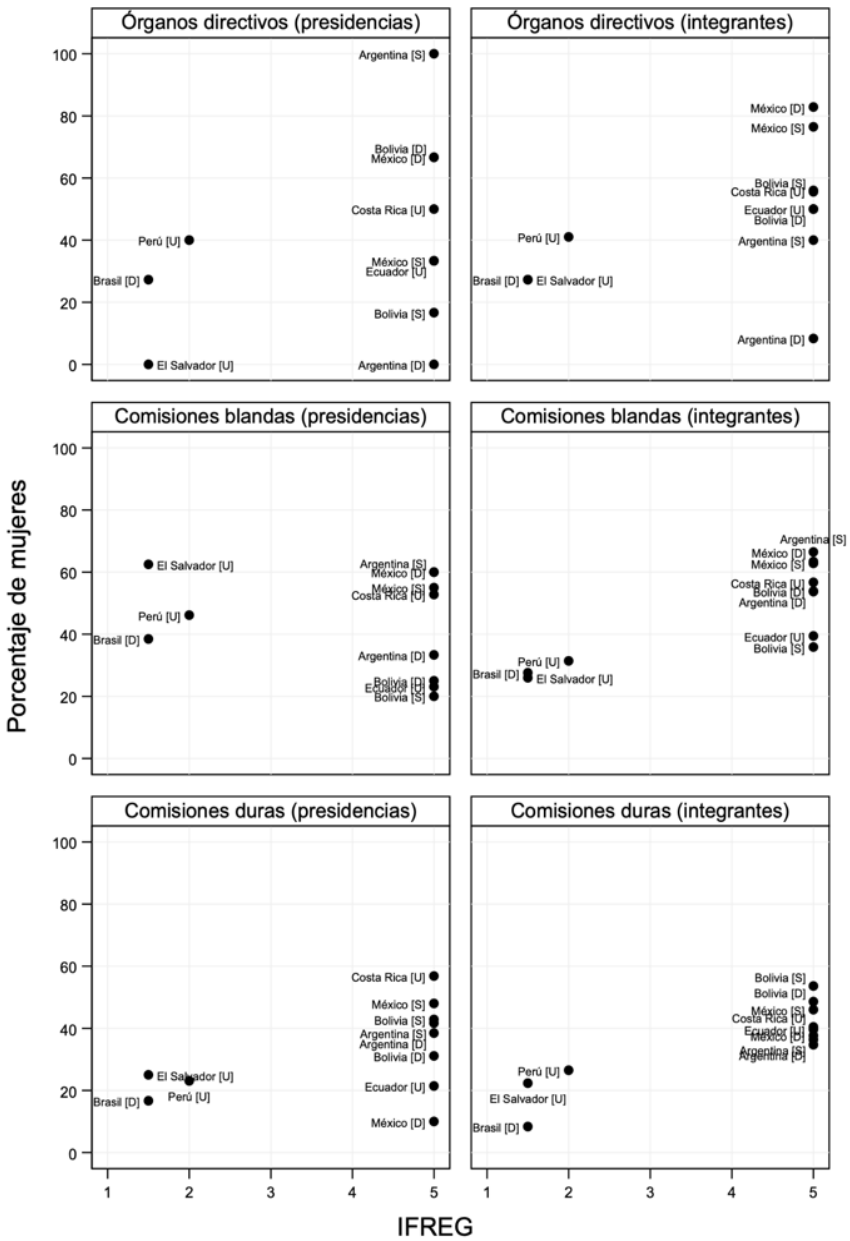
y por la representación descriptiva de las mujeres (Schwindt-Bayer y Mishler 2005; Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014; Freidenberg *et al.* 2022). La expectativa es que un "contexto crítico" amigable para la presencia de las legisladoras –es decir, uno que facilite el acceso de las mujeres a los espacios de representación– puede contribuir a la transformación de las reglas, jerarquías y relaciones de poder, convirtiendo a los Congresos en los espacios en los que las mujeres puedan ejercer plenamente la representación política en todas sus dimensiones, incluyendo la simbólica (Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014, 93).

El análisis de la fortaleza del régimen electoral de género y la representación simbólica de las mujeres en América Latina apunta a la existencia de una relación positiva entre ambas. Dos de los países con los niveles más bajos del IFREG incluidos en este estudio –El Salvador y Brasil– están entre los casos con la menor proporción de legisladoras que presiden e integran los órganos directivos de los legislativos (Gráfica 4). De manera similar, los tres casos del IFREG más bajo –El Salvador, Brasil y Perú– cuentan con la menor proporción de mujeres en la integración de todas las comisiones (aunque aún menores en las duras en comparación con las blandas) y sus presidencias, evidenciando que la baja fortaleza del régimen electoral de género dificulta el acceso de las mujeres a todo tipo de espacios de poder e influencia en los congresos.

Sin embargo, la fortaleza del régimen electoral de género no parece ser el factor único ni el más determinante para el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres. El análisis evidencia casos que, a pesar de contar con altos niveles de IFREG, no logran articular una fuerte representación simbólica de las mujeres. Destaca aquí el ejemplo de la Cámara de Diputados argentina, donde el nivel más alto del IFREG (5) está acompañado por la ausencia de las mujeres en la presidencia de los congresos y una presencia mínima en los órganos directivos. De manera similar se comporta el Senado boliviano respecto de la presidencia del Legislativo y de las comisiones blandas, la Cámara de Diputados mexicana y la Asamblea Legislativa ecuatoriana respecto de la presidencia de las comisiones duras. Estos datos apuntan entonces a la existencia de una relación más compleja entre la fortaleza del régimen electoral de género y el ejercicio de la representación simbólica por las legisladoras.

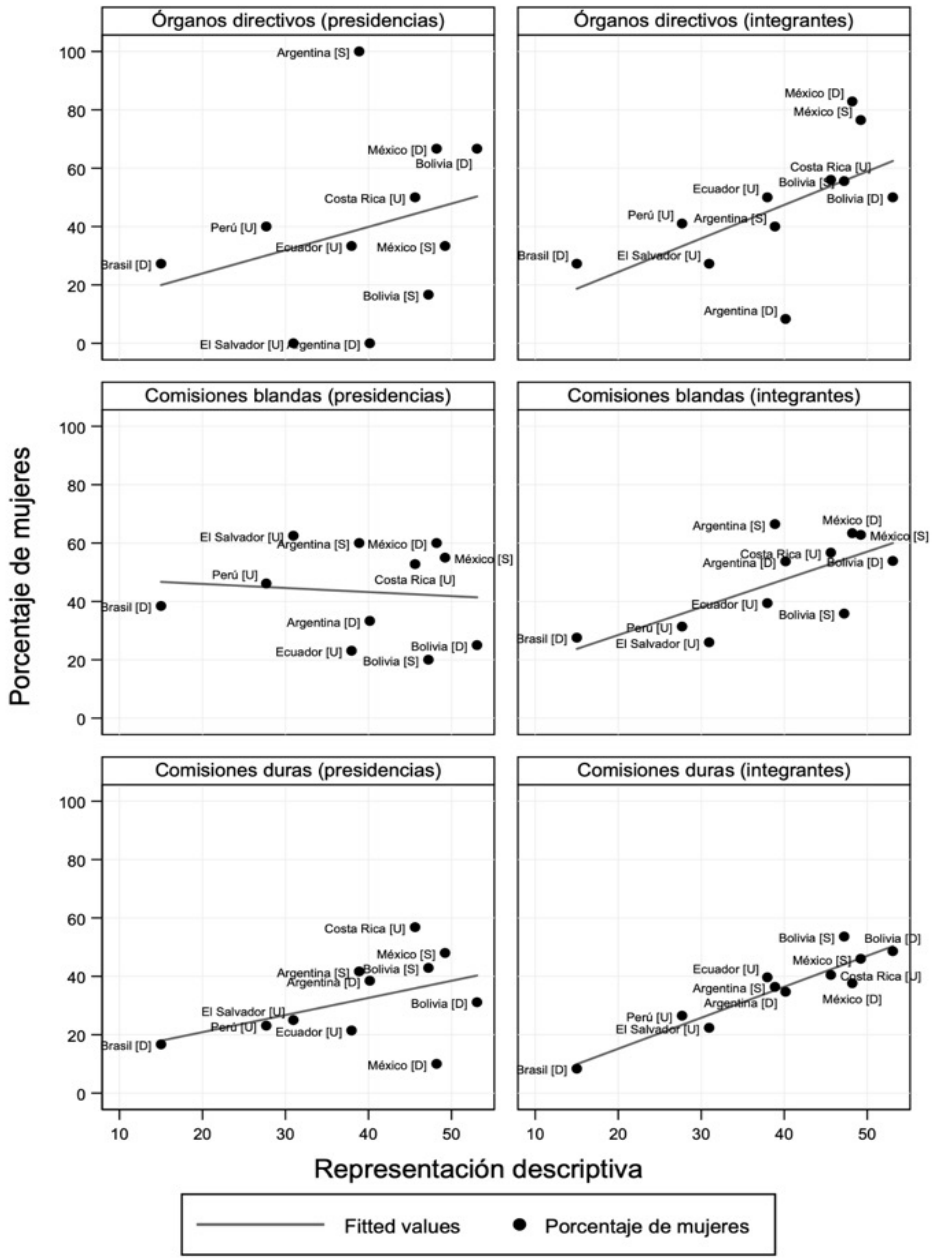
En cuanto a la representación descriptiva, su relación con la representación simbólica de las mujeres parece ser más clara. Los datos (Gráfica 5) evidencian que, a mayor representación descriptiva de las mujeres, mayor la capacidad de las legisladoras de ejercer la representación simbólica. Asimismo, una mayor representación descriptiva parece estar asociada con las posibilidades de desgenerizar los congresos y modificar las reglas generizadas de la asignación de las comisiones, pues una mayor presencia de las mujeres en los legislativos está acompañada por una asignación más equilibrada –paritaria– de las presidencias de las comisiones blandas y un incremento en la integración y presidencia femenina de las comisiones duras.

**Gráfica 4. La relación entre la fortaleza del régimen electoral de género (IFREG) y la representación simbólica de las mujeres en los legislativos de América Latina**




Fuente: Bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022; Freidenberg y Gilas 2022.

**Gráfica 5.** La relación entre la representación descriptiva y la representación simbólica de las mujeres en los Legislativos de América Latina




Fuente: Bases de datos Mujeres en los Congresos latinoamericanos 2022; IPU 2022.

Algunos casos presentan dinámicas particulares que rompen con la tendencia observada. Así es el caso de la Cámara de Diputados argentina, donde el equilibrio en la integración (38.89%) está acompañado de una mínima presencia de las mujeres en los órganos directivos (8.33%) y donde ninguna mujer logró presidir la Cámara. De manera similar, en el Senado boliviano la alta representación descriptiva (47.22%) no está asociada con un nivel semejante de su acceso a la presidencia de este órgano (solo 16.65% de las presidencias estuvieron en las manos de las legisladoras).

Aunque los datos evidencian que la alta presencia de las mujeres en los congresos contribuye a su mayor representación simbólica y a la desgenerización del acceso a las comisiones duras y sus presidencias, también hay casos que apuntan a la persistencia de importantes obstáculos en las transformaciones de los legislativos. En el caso de la Cámara de Diputados mexicana, a pesar de la presencia paritaria de las mujeres (48.2%), solamente 10% de las comisiones duras llegaron a ser presididas por las legisladoras, frente a 60% de las comisiones blandas.

Los resultados de este estudio exploratorio coinciden con los de investigaciones previas (Schwindt-Bayer y Mishler 2005; Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014; Freidenberg *et al.* 2022) que han encontrado que la presencia de las mujeres en los escaños es el factor transformador de las relaciones generizadas al interior de los congresos, pues posibilita una mayor capacidad de las mujeres de ejercer la representación simbólica. En todo caso, el impacto de la fortaleza del régimen electoral de género parece ocurrir de manera indirecta, es decir, afectando primero a la representación descriptiva y de ahí generando otros efectos (Freidenberg *et al.* 2022; Krook 2009; Franceschet *et al.* 2012; Jones *et al.* 2012; Schwindt-Bayer 2018; Freidenberg 2020).

## 4. Conclusiones

Los estudios sobre la representación política, después de una importante ola dedicada a analizar los factores que permiten el acceso de las mujeres a los espacios de poder, han puesto cada vez mayor atención a las dinámicas que surgen cuando las mujeres alcanzan los escaños. Este trabajo se inserta precisamente en esta línea exploratoria, buscando contribuir a nuestra comprensión de cuáles son las dinámicas de la representación simbólica de las mujeres presentes en los congresos latinoamericanos.

El trabajo parte de la idea que el estudio de la representación simbólica de género supone ir más allá de analizar en qué medida un actor político sexuado (agente) afecta los sentimientos de sus representados (principal) de ser justa y efectivamente representados (Schwindt-Bayer y Mishler 2005, 407; Ruiz Jiménez *et al.* 2016) y trata de observar en qué medida el contexto institucional y legislativo constriñe los roles, las percepciones y expectativas y el ejercicio del poder en el que las le-

gisladoras buscan ejercer la representación (Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014; Freidenberg *et al.* 2022).

Los datos analizados evidencian que una mayor representación descriptiva de las mujeres en los congresos está asociada con un mayor acceso de las legisladoras a los órganos directivos, a las presidencias de los congresos y a las comisiones. Mientras más mujeres integran los congresos, más mujeres logran participar e incidir en la toma de decisiones y en los procesos legislativos. El hecho de que más mujeres accedan a los cargos de poder al interior de los legislativos incrementa la capacidad de las legisladoras de ejercer representación simbólica, pues les permite ejercer los recursos, controlar las agendas y también visibilizar y legitimar su actuar frente a la sociedad.

Sin embargo, a partir del análisis de cómo es el acceso de las mujeres a los espacios de poder, liderazgo e influencia real y simbólica –en los órganos de dirección y en las comisiones– y de las relaciones de género al interior de los congresos, la investigación apunta también a que en todos los contextos se mantienen los sesgos que dificultan que las mujeres ejerzan plenamente la representación simbólica. Si bien su capacidad de hacerlo parece estar claramente vinculada a la presencia de las mujeres en los escaños (representación descriptiva), en ciertos escenarios de instituciones generizadas que privilegian el ejercicio y dominio masculino del poder, incluso la integración paritaria de los congresos no resulta suficiente para romper los esquemas patriarcales. Se observa, entonces, que el acceso a los cargos no siempre es suficiente para ejercer el poder y la influencia: las mujeres tienden a ser relegadas a los espacios "de mujeres", excluidas de los centros de decisión más importantes y carecen de la influencia para transformar las relaciones al interior de los legislativos.

Estos hallazgos apuntan a la necesidad de explorar más a fondo y con estudios de profundidad las dinámicas existentes en los legislativos, para identificar los factores responsables por promover o bien detener las transformaciones de las relaciones de género en estas instituciones. Por ejemplo, los trabajos reunidos en este volumen (sobre Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador o México) evidencian importantes obstáculos al ejercicio de la representación por parte de las mujeres, entre ellos la importante presencia de la violencia política en razón de género o la visión tradicionalista del rol de las mujeres en la sociedad y en la política. En este sentido, es necesario identificar en qué momentos y bajo qué factores –después de cuánto tiempo desde la adopción de la paridad en la postulación y/o integración de los legislativos y en qué circunstancias– las mujeres logran eliminar los obstáculos al ejercicio de la representación simbólica.

# Capítulo 11. Representación simbólica de los medios de comunicación sobre mujeres en puestos de poder: aproximaciones a América Latina

G. Georgina Sosa Hernández

## 1. Introducción

El presente artículo busca reflexionar acerca de la importancia que tienen los medios de comunicación en la construcción simbólica de la imagen de las mujeres que se encuentran en el ejercicio del poder en las democracias de América Latina.[1] Es sabido el rol que juegan los medios de comunicación masiva y su influencia como mediadores entre la realidad y las narrativas que se construyen. De los medios pueden surgir contenidos que ofrezcan una mirada clara sobre el desempeño del ejercicio del poder de las mujeres o distorsionar esta labor, enmarcándolas en roles estereotipados que normalizan la desigualdad y desvirtúan sus méritos y su trabajo, haciendo énfasis en el aspecto físico o aspectos de la vida privada que muchas veces son la puerta de entrada a la violencia política por razones de género.

En ese tenor, hacemos una revisión de la manera en que los medios de comunicación representan el trabajo de las mujeres legisladoras de América Latina a través de sus coberturas periodísticas,[2] si estas reproducen estereotipos o cuentan con una representación justa y equilibrada, dado que ejercer el derecho de las mujeres a participar en la política implica también una cobertura mediática equitativa y no discriminatoria.

### *1.1. Elementos conceptuales: democracia y representación*

La democracia ha sido objeto de múltiples debates y diferenciaciones conceptuales. Suele decirse que es un concepto polisémico, pues en él se abren y concentran distintos

[1] La idea hace eco a preocupaciones expresadas en otro espacio (Sosa Hernández 2018), en el que buscaba analizar la construcción simbólica de la imagen de la mujer desde la comunicación gubernamental del gobierno de la Ciudad de México.

[2] Agradezco la colaboración de Paula Ortega Barragán y Victoria Escalona para la búsqueda y recolección de información para este capítulo.

entendimientos. Por ejemplo, hay una corriente sociológica que estipula que la democracia es una forma de sociedad, de convivencia social, cercana a la idea de una práctica cotidiana que debe verse reflejada en todos los ámbitos de la vida pública y privada; en otro espectro, autores desde la ciencia política comprenden la democracia como reglas que se expresan en instituciones, las cuales tienen por objetivo regular el conflicto y posibilitar la toma de decisiones; finalmente, desde el mirador filosófico, se expresa una literatura que piensa la democracia, primero y ante todo, como una serie de principios que, traducidos a la realidad, dan cuerpo a formas de gobierno mayoritarias.

Sin ser necesariamente contradictorias estas tres vertientes esquemáticamente descritas, tienen mayor afinidad las dos últimas pues son las que permiten estructurar el acuerdo político necesario para que la idea democrática se instale en la sociedad y tenga posibilidades de perdurar. Müller (2021) nos recuerda el vínculo entre instituciones y principios al proponer, ante la pregunta de qué es lo esencial para la democracia, "volver a lo básico". A su parecer, pensar en instituciones no implica reducir la política solo a procesos y procedimientos, sino en "mostrar los principios que animan y justifican las reglas del juego democrático y sus normas informales". Así que hay que ir más allá de las reglas y las normas y preguntarse por los principios que las animan, por el "espíritu" que las cobija. Y esos principios son: libertad e igualdad, a los que se agrega la incertidumbre.

Si estos principios delinean su creación y funcionamiento, entonces la democracia tiene sentido como conjunto institucional. Y de este modo ha sido entendida desde cuando menos la segunda mitad del siglo XX. En la contribución original de Schumpeter, de donde se originan los desarrollos teóricos posteriores, el énfasis se ha puesto en principio en la competencia política, la "competencia por el caudillaje". En palabras de Schumpeter (1968, 343): "método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo". Desde luego, las características de la competencia importan, así como las posibilidades reales de que los competidores accedan al poder. Así que una definición contemporánea va más allá de ese solo rasgo.

Dentro de las definiciones fundacionales, que siguen teniendo vigencia en nuestros días, la de Dahl (1993) es clave. Este autor plantea la cuestión a partir del establecimiento de ciertas garantías y el respeto de libertades y derechos. Propone que una democracia existe cuando a un ciudadano le son garantizadas tres condiciones fundamentales: formular sus preferencias, manifestarlas públicamente y sin restricciones, y recibir de parte del gobierno igualdad de trato, sin discriminación. Estas condiciones deben quedar garantizadas mediante las siguientes cláusulas: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de

los líderes políticos a competir en busca de apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, y que las instituciones garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

En esa línea, al criterio de competencia efectiva se le agregan otra serie de elementos que son constitutivos de la democracia: libertades y derechos, que deben estar consagrados en la Constitución y de goce efectivo y universal. Por eso, cuando las críticas hacia el régimen parten de la consideración de que solo regula la parte "procedimental" del proceso político –resumida en la expresión "la democracia es más que elecciones"–, se olvida que la parte sustantiva se encuentra en el conjunto de garantías que posibilita que un proceso electoral transcurra con equidad y transparencia. Dichas garantías deben ser perdurables y estar vigentes independientemente de los ciclos electorales. La expresión "elecciones libres, limpias y competitivas" es el reflejo solamente de lo que ocurre cuando se disputa el poder, momento en el cual la alternancia ha de ser una posibilidad real.[3]

Si se comprende lo anterior, se puede tener claridad sobre las definiciones de la democracia y sus caracterizaciones más comunes. Veamos dos ejemplos que, desde luego, no agotan la exploración que ha hecho la literatura sobre el tema.[4] Morlino (1996, 80-85) plantea cuatro tipos de definición de la democracia. La primera es normativa e implica a un régimen ideal que realiza los principios democráticos; las tres restantes son definiciones empíricas: la que propone el poder de decisión a través del voto popular y la competencia; la que se funda en normas y procedimientos para la resolución pacífica de conflictos, y finalmente la que se sintetiza en cuatro características: sufragio universal, masculino y femenino; elecciones libres, competitivas, periódicas y correctas; más de un partido presente en la contienda electoral, y fuentes de información distintas y alternativas. Para el autor, esta última es la liberal "democracia de masas" y es la que mejor recupera los rasgos de las otras.

Møller y Skaaning (2013) plantean el problema de la "secuencia" de los atributos clave de la democracia. En tanto están conscientes de que hay una diversidad de definiciones que generan desacuerdos, sobre todo a partir de la ola de democratizaciones de los años noventa, proponen una "tipología jerárquica" de cuatro definiciones que, a partir de la agregación de características, permite distinguir a las democracias.

[3] No obstante, hay autores que consideran que, a la competencia efectiva y la pluralidad de opciones, se tiene que agregar la regla de la alternancia para considerar a un país democrático, sobre todo cuando "en el pasado inmediato los gobernantes mantuvieron el poder por más de dos términos llevando a cabo elecciones, o inicialmente mantuvieron el poder sin ser elegidos" (Przeworski 2000, 27).

[4] Dos textos de referencia obligada sobre conceptualización, definiciones y medición de la democracia pueden ser útiles para una exploración más amplia del campo: Collier y Levitsky (1998), y Munck y Verkuilen (2002). Para una revisión más reciente que ensaya una "tipología de democracia representativa", véase Barrueto y Navia (2013).

La "democracia minimalista" estaría en línea con el argumento de la competencia por el poder mediante elecciones libres; la "democracia electoral" irá más allá y considera, además de la competencia electoral, el sufragio universal e igualitario así como la alta integridad electoral; la "poliarquía" de Dahl abarca las características anteriores más libertades civiles; finalmente, a la definición anterior se agrega como atributo definitorio el estado de derecho, que con lo anterior conformará la "democracia liberal".

Ahora bien, para que la democracia exprese, agregue y distribuya las preferencias de la ciudadanía ha de ser representativa, un adjetivo adicional que no entra en contradicción con las definiciones generales atrás señaladas (como tampoco entraría en choque con otros adjetivos conocidos, como participativa y deliberativa; en cada caso se enfatiza un rasgo en particular que se considera indispensable). La representación política es un elemento central que se ha vuelto consustancial a los regímenes democráticos, pues implica el carácter central de los partidos políticos –los instrumentos de intermediación por excelencia– y de las instituciones políticas que son el espacio propicio de la representación –los parlamentos o los congresos, de acuerdo con la forma de gobierno: parlamentarismo o presidencialismo.[5]

Pitkin (1967, 209) formuló la noción "clásica" de representación política: "actuar en el interés de los representados, de una manera responsable hacia ellos". En principio, hay dos partes en esta definición. En la primera, solo puede haber representación si las personas están presentes en la acción del gobierno, así no sea de forma física, lo que supone que algunos actúan por otros, es decir, los representantes lo hacen por los representados. En la segunda, que dicho "actuar por otros" debe ser responsable en el entendido de que no debe entrar en conflicto con los intereses de quienes son representados. Gilas (2021, 23) nos recuerda que dicho concepto es "multifacético" pues en él:

> [...] convergen simultáneamente sus cuatro dimensiones: (1) la formal, que identifica el vínculo entre el principal y el agente a través de los mecanismos institucionales que generan la autorización para que el agente actúe a nombre del principal, y de control, mediante los cuales los electores pueden castigar a los representantes que no cumplen con su mandato; (2) la simbólica, que se basa en la idea de suplir al agente y el significado que tiene para el principal; (3) la descriptiva, que se centra en la idea de la semejanza entre representantes y la ciudadanía representada y,

[5] No obstante, partidos e instituciones han dejado progresivamente de conectar con la ciudadanía, como lo han señalado desde hace varios años distintos estudiosos (v.g. Mair 2007). Esto trae distintas consecuencias cuyo tratamiento no es tema de este texto, pero que sí han alterado la dinámica de la representación democrática en la medida en que han comenzado a surgir otras formas de representación (v g. Saward 2006), como veremos en seguida.

finalmente, la (4) sustantiva, que señala que las personas representantes deben actuar en nombre y a favor de los intereses de quienes representan.

No obstante, como lo ha hecho notar Monsiváis (2013), la relación entre democracia y representación no ha dejado de presentar problemas y tensiones, lo cual conduce a repensar su relación en estos tiempos por al menos tres razones: las instituciones representativas han visto su credibilidad mermada; los gobiernos democráticos conviven con una serie de mecanismos de gobernanza participativa y colaborativa, y la necesidad de ir más allá de la tensión irresoluble entre el principio democrático (la soberanía popular) y el gobierno representativo. Esto conduce a pensar en otras modalidades de acción política que puedan ser consideradas "formas de representación democrática".[6]

Una manera complementaria de abordar este desafío, en línea con la ampliación del "canon democrático", como lo sugiere el autor citado, es considerar otras formas de representación más acordes con las dinámicas de la sociedad civil organizada y de la protesta social. Dicho de otro modo, lo que ocurre en la política institucional incide en la política no institucional, de acuerdo con el planteamiento de Cadena-Roa y López Leyva (2019, 40-41) para el caso mexicano:

> Aunque los canales de representación política y social no están rotos, sino que se comunican e influyen recíprocamente, es innegable que esa comunicación e influencia son insuficientes y se encuentran desfasadas [...] El alejamiento entre los intereses de los representantes y las demandas de los ciudadanos es uno de los mayores daños que puede hacérsele a una democracia, porque deja de funcionar como un "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", como dijera Lincoln en su célebre discurso en Gettysburg el 19 de noviembre de 1863, y se transforma en un gobierno de los partidos, por los políticos y para ellos y sus socios, y el sistema económico en un capitalismo de cuates y tráfico de influencias (*crony capitalism*).

### *1.2. Representación simbólica*

El argumento común de los autores que trabajan la representación es que la teoría desarrollada por Pitkin subestima el proceso de construir aquello que se representa, proceso en el cual los símbolos tienen una función determinante. De acuerdo con Stokke y Selboe (2009), actualmente las identidades son concebidas como "comunidades

[6] Sin que estas formas necesariamente entren en contradicción con la noción clásica de Pitkin ya señalada.

imaginadas" construidas socialmente. A partir de este enfoque, la representación simbólica no es simplemente una forma de representar a un grupo predefinido y sus reivindicaciones, sino que es mejor entendida como la práctica de construir grupos sociales y reclamar legitimidad como representante de estas identidades e intereses.

Para desarrollar su propuesta sobre la construcción de la representación simbólica, Stokke y Selboe utilizan el concepto de capital simbólico de Bourdieu, el cual interpretan como la principal conversión de otros tipos de capital –ya sea económico, social o cultural– porque la posesión de estos produce reconocimiento como una autoridad autónoma en un campo determinado. El capital simbólico es particularmente importante en el ámbito político, donde la representación está basada en el reconocimiento y otorga el poder de definir "la versión oficial del mundo social" (2009, 62). Esta definición del mundo social también se realiza a través de medios simbólicos.

Otro concepto usado para explicar cómo se construye la representación simbólica es el de *habitus* que, de acuerdo con Bourdieu, se refiere a un sistema de disposiciones interiorizadas que predisponen a los actores a conducirse de cierta forma. Así, el *habitus* "involucra un cálculo inconsciente sobre lo que es posible, imposible y probable para los individuos en sus locaciones específicas en un orden social estratificado" (Stokke y Selboe 2009, 61), estableciéndose así la aceptación o el rechazo de determinados símbolos a partir de la disposición que existe hacia ellos.

La construcción de la representación simbólica se basa en el vínculo entre representantes y representados, como "la relación simbólica entre un significante y un significado" (Bourdieu 1991, 182). Así, siguiendo a Stokke y Selboe (2009), el poder de las ideas propuestas por los representantes a través de símbolos no es medido por su veracidad, sino por su capacidad para crear y movilizar a un grupo de personas, lo que significa que dichas ideas deben resonar hasta cierto punto con el *habitus* de quienes se intenta movilizar. Estos símbolos son un constructo no solo porque son creados mediante la selección de un representante visual o acústico específico y la elección de colores e imágenes particulares, sino también porque su significado es moldeado y asociado a un grupo determinado de personas que es presentado de una forma particular (Lombardo y Meier 2018, 234).

Lo anterior tiene importantes repercusiones en la representación política pues el representado juega un rol al elegir representantes, pero estos "eligen" a sus representados al retratarlos de cierta manera (Saward 2006, 303). La identidad de un grupo de representados es construida mediante distinciones simbólicas que están integradas en las relaciones de poder puesto que legitiman la inclusión o la exclusión sistémica. No obstante, la representación simbólica también puede transformar las relaciones de poder a través de nuevos símbolos o nuevas interpretaciones de estos.

Para tener mayor claridad sobre la construcción de la representación simbólica, puede emplearse el esquema propuesto por Saward (2006) para explicar la reivindicación representativa (*representative claim*). De acuerdo con el autor, un creador de representación propone un sujeto que representa a un objeto el cual está relacionado con un referente y es ofrecido a una audiencia. Como señalaron Lombardo y Meier (2019), la identificación de un creador es relevante para profundizar en el análisis de la representación simbólica, ya que esta siempre involucra a un actor que construye un símbolo. En consecuencia, el significado construido a través de símbolos difiere dependiendo del actor que los construya. Al mismo tiempo, para construir una representación simbólica efectiva, su creador debe basarse en los *habitus* de las personas de su audiencia para que estas acepten ser representadas a través de un símbolo y crean en él.

Esta relación afecta directamente a las dimensiones descriptiva y sustantiva de la representación, ya que la representación simbólica sienta las bases de lo que es legítimo en la representación descriptiva debido a la expresión codificada de las relaciones de poder que presenta. Asimismo, el tipo de reivindicaciones sustantivas que es aceptado depende del trasfondo simbólico que evoca acerca de las conceptualizaciones predominantes.

Ahora bien, de acuerdo con Freidenberg *et al.* (2022) la incorporación de perspectivas de género en el estudio de la representación ha sido una revolución intelectual que implica analizar la identidad de los cuerpos ("quién") y las decisiones y demandas de los representantes ("qué") (Celis 2008, 71). La representación sustantiva de las mujeres –respecto a sus problemas, intereses, necesidades y deseos– ocurrirá una vez que las mujeres constituyan una presencia amplia y crítica en el Legislativo, lo que les permitirá trasladar sus visiones y experiencias a proyectos de ley y políticas públicas. Aunque puede que no siempre sea así, las investigaciones argumentan que es más probable que las mujeres busquen actuar en nombre de otras mujeres que de los hombres (Dovi 2002; Mansbridge 1999; Phillips 1995). El género de los representantes es fundamental para establecer cómo actúan, aun cuando se observen otros elementos importantes.

### *1.3. Mujeres, representación simbólica y medios de comunicación*

Si a través de la representación podemos ubicar diversas dimensiones y estas a su vez contribuyen a generar identidad y a establecer vínculos de poder, la legislación desde el punto de vista de la representación simbólica del género contribuye también a crear identidades, legitimar el sistema y mantener el control. La construcción mediática y simbólica de la imagen de la mujer es de suma importancia debido principal, aunque no exclusivamente, a que en ese ámbito se construyen roles y estereotipos que influyen en la forma como nos relacionamos y percibimos el mundo en las sociedades contem-

poráneas (Sosa 2018, 32). Es a través de la forma que se representa en los medios de comunicación que se crea identidad colectiva.

Cuando hablamos de los medios observamos que la comunicación dota de narrativas que encierran interpretaciones sobre el entorno que hacen sentido sobre el contexto, "vinculadas a las metas y representaciones que le interesa conservar a grupos específicos" (Martín Serrano 2009, 37). Con ello entendemos que los medios son plataformas que generan un proceso de identificación de determinados actores con un proyecto dominante. Es la representación simbólica la que otorga a los regímenes y sus líderes legitimidad, es decir, esta se puede generar a través de la evocación de los símbolos. Estos pueden generar respuestas afectivas en la gente, estableciendo de este modo un vínculo más directo con quien busca legitimarse. Especialmente el discurso y su uso simbólico tienen un papel en el control político (Lombardo y Meier 2014, 35).

Bajo esta mirada, la comunicación masiva podría comprenderse como "un recurso utilizado para la conformación del consentimiento en las sociedades actuales" (Somohano 2012, 7) a partir de la constitución de determinadas representaciones que intentan sostener el orden social. Sin embargo, siempre existen actores y fuerzas que entran en disputa para apropiarse de un poder que, dicho en términos de Reguillo (2010, 14), es capaz de "estabilizar ciertos sentidos sociales sobre el mundo y su funcionamiento".

Si pensamos en una democracia donde los gobiernos tienen como fundamento y principio la igualdad hacia y entre sus representados (el voto parte de ese principio: "una persona, un voto"), cobra mayor relevancia la manera en que los medios de comunicación representan a las mujeres y su trabajo en el ejercicio del poder, en el caso que nos ocupa, en el ámbito legislativo. La manera en que son representadas construirá las bases de la formación de la opinión pública, sea a partir de su desempeño o bien, a través de visiones estereotipadas que tienden a estrechar las vías de participación de las mujeres.

Es cierto que en las décadas recientes el centro de la discusión ha sido la inclusión de las mujeres en puestos clave de poder. Sin duda, han existido importantes avances en lo relativo a la paridad de género, "lo que ha tendido a desafiar los paradigmas sociales prevalecientes que se imponen a las mujeres desde la infancia y que han servido para legitimar la presencia de los hombres en todos los ámbitos de la vida pública" (Sosa 2017).

Como lo asentamos líneas atrás, a partir de la comprensión de la democracia como la forma de gobierno que mejor distribuye las preferencias ciudadanas, las mujeres han asumido un rol central, no sin resistencias y múltiples obstáculos de toda índole. Gracias a ello ahora resulta indisociable la participación política de las mujeres en la esfera pública con la democracia, y se encuentra fuera de toda duda su capacidad para ser parte en el proceso de toma de decisiones de cualquier país o región de América Latina.

Esto puede constatarse con el acceso de las mujeres a puestos clave de poder, lo que ha aumentado de manera significativa, quizás con mayor énfasis en los últimos lustros.

Según datos de ONU Mujeres, solo en 22 países se reporta la jefatura de Estado o de gobierno en manos de mujeres; otro dato a destacar es que 21% de quienes ocuparon ministerios fueron mujeres, y apenas en 14 países los gabinetes de gobierno han alcanzado 50% o más en representación de mujeres. De seguir así, ONU Mujeres calcula que no se alcanzará la paridad de género en los cargos a nivel ministerial antes de 2077.

Un dato muy relevante que aporta la ONU es que "las cinco carteras ministeriales más comúnmente ocupadas por mujeres son las siguientes: Familia/Niñez/Juventud/Adultos Mayores/Discapacidad, seguidas por Asuntos Sociales; Medio Ambiente/Recursos Naturales/Energía; Empleo/Trabajo/Formación Vocacional, y Asuntos de la Mujer/Igualdad de Género". Este dato cobra relevancia dado que responde a las narrativas que reproducen los medios sobre el papel que deben ocupar las mujeres (www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures).

El acceso progresivo de las mujeres al poder también lo podemos comprobar en el ámbito legislativo: "de los 18 países latinoamericanos, 16 han implementado algún mecanismo de acción afirmativa orientado a incrementar la participación de las mujeres en las listas electorales; de esos, además, cinco países han aprobado la paridad: Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México y Nicaragua [...] [no obstante] a pesar de que el porcentaje promedio de mujeres parlamentarias en la región en 2017 es 28.1%, ocupando el segundo lugar a nivel mundial, aun no se logra superar el 30%" (Tello Rozas y Floru 2017).

## 2. Medios de comunicación y coberturas de mujeres en el ejercicio del poder

La presencia y participación de las mujeres en el ámbito público a nivel América Latina en todos los ámbitos de las estructuras sociales, como producto de su capacidad de acción y toma de decisiones, han generado atención e interés por parte de los medios de comunicación masiva. En América Latina, cuatro mujeres han ganado las presidenciales en distintos procesos electorales: Michelle Bachelet en Chile (2005 y 2013), Cristina Fernández en Argentina (2007 y 2011), Laura Chinchilla en Costa Rica (2010) y Dilma Rousseff en Brasil (2010 y 2014). En ese sentido, los medios de comunicación han sido imprescindibles para dar a conocer sus plataformas en tanto que se convierten en instrumentos importantes para la democracia de los países (Sánchez Ruiz 2005). Sin embargo, se ha detectado que la mayoría de las coberturas poseen sesgos de género con lo que se perpetúan estereotipos asociados a la construcción social de género. Por ello resulta de importancia analizar cómo se representa la imagen de la mujer en el ejercicio del poder legislativo y las dimensiones de la percepción de dicha imagen en la acción pública de las legisladoras.

La cobertura que hagan los medios de comunicación con las mujeres es una forma de representación simbólica, que se expresa a través de narrativas que culminarán en

la legitimación de su trabajo vía la formación de opinión pública, lo cual es clave para la generación de adherencias y el impulso a las carreras políticas de las mujeres en el ejercicio del poder. Según ONU Mujeres, los medios de comunicación son fundamentales para transmitir información. Sus mensajes pueden alterar o fortalecer las costumbres y el comportamiento social, y movilizar a los ciudadanos para adoptar cierto tipo de medidas o preferencias. Por lo tanto, es fundamental que los medios de comunicación sean veraces e imparciales. Pero nos dice la ONU que, en realidad, su cobertura informativa no suele ser muy precisa, incluso en lo referente a las mujeres y a sus perspectivas. "Las mujeres que se dedican a la política, por ejemplo, pueden no aparecer mucho en las noticias, ya sea antes de las elecciones o después de ellas. De hecho, es posible que solo se presente a las mujeres como víctimas o celebridades" (ONU Mujeres).

ONU Mujeres, junto con el Instituto Internacional de Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), señala que en la región de América Latina quedó demostrado empíricamente que las mujeres reciben en muchos casos una atención menor y/o sesgada, y que se sigue ignorando en gran medida las cuestiones relacionadas con la igualdad de género en las campañas electorales. Todo lo anterior quedó asentado en el manual de vigilancia de los medios de comunicación "Mirando con lentes de género la cobertura electoral", una herramienta que busca persuadir y convencer a las/os periodistas a realizar una cobertura informativa más equilibrada poniéndose los lentes violetas.

Derivado de lo anterior ONU Mujeres y el PNUD fundaron la primera red latinoamericana de profesionales indígenas de los medios de comunicación en Ecuador. Esta red está dedicada al fomento de la participación política de los pueblos indígenas excluidos, especialmente las mujeres y los jóvenes, buscando la interseccionalidad de género, término que se refiere a la interacción entre el género, la raza y otras categorías de diferenciación en la vida de las personas, en las prácticas sociales, en las instituciones y en las ideologías culturales (Crenshaw 1998).

### *2.1. Los monitoreos como herramientas de visibilidad*

Derivado de esta problemática, recientemente se han llevado a cabo esfuerzos para visibilizar la cobertura inequitativa que hacen los medios de comunicación de las mujeres. Una herramienta importante "han sido los monitoreos de los medios de comunicación con enfoque de género especialmente durante los periodos de campañas [que] buscan visibilizar los sesgos de género en la cobertura que los medios realizan de las políticas y candidatas" (Sosa 2021, 90).

El monitoreo de medios de comunicación es una técnica de investigación utilizada con frecuencia, por el árbitro electoral y las consultoras dedicadas al negocio de la co-

municación política, al igual que por los gobiernos. Es un instrumento de análisis para la observación y evaluación del comportamiento de los medios de comunicación masiva sobre determinados acontecimientos, pero cobra mayor relevancia cuando se analiza la cobertura informativa que otorgan a los procesos electorales y sus candidatos. Algunos autores apuntan a que el monitoreo es un instrumento que sirve para la promoción de elecciones democráticas; consiste en una observación independiente e imparcial del comportamiento de la cobertura periodística (Trejo 2001). Permite observar, entre otras cosas, cómo actúan el gobierno y los medios para asegurar una clara y equitativa cobertura informativa de los partidos políticos y de los candidatos, sobre todo en países con democracias incipientes o en vías de consolidación.

En el estudio de los monitoreos podemos observar otro tipo de dimensiones como la referente a la información audiovisual que surge de programas de entretenimiento o de revistas de corte social o de "chismes" que tienden a trivializar la figura de las candidatas, centrando la atención en aspectos personales de las candidatas: "la oportunidad de recibir mayor cantidad de hechos noticiosos asépticos sería para los hombres, mientras que los datos sobre las mujeres estarían ya filtrados por un analista del medio. Lo anterior daría lugar a menor oportunidad al electorado de hacerse una perspectiva propia sobre las plataformas políticas de mujeres" (Álvarez-Monsiváis 2019, 17). Vale la pena resaltar que el mayor número de información obtenida de los monitores de medios de comunicación arroja información sobre el tiempo de las mujeres en campaña, valdría la pena seguir con este tipo de ejercicios para observar el comportamiento de los medios de comunicación en coberturas respecto a mujeres en el ejercicio del poder.

En las investigaciones que han dado seguimiento al tipo de cobertura y opinión editorial que hacen los medios se hace evidente el sexismo blando, estereotipos de género y menos cobertura a sus acciones; lo anterior termina por debilitar la percepción que los votantes o ciudadanos tienen de ellas en dimensiones simbólicas "como su confiabilidad, efectividad, fortaleza, experiencia y calificación; desciende su posicionamiento en las encuestas, y decrece la intención de voto hacia ellas" (Sosa 2021, 94).

En el caso específico de América Latina, varios autores y autoras han sugerido que "las desigualdades en la cobertura mediática frecuentemente reflejan las realidades sociales y desigualdades cotidianas a nivel societal". Al encontrar que muchas menos mujeres que hombres aparecen como invitadas en programas de discusión, se presume que "estas diferencias de género pueden explicarse, en su mayoría, por la subrepresentación de las mujeres en las profesiones políticas por las que los invitados son seleccionados, más que por sexismo en los medios" (Short Shor *et al.* 2015, 964).

Históricamente, en América Latina existía una baja participación de las mujeres en puestos de poder, así como poca intención del voto; esto se debe en parte a las sociedades machistas que no pueden o podían ubicar a las mujeres en espacios de toma

de decisiones o como participantes activas del espacio público, lo que derivaba en una posición de desventaja frente a los hombres. Obviamente los medios de comunicación reproducen estas dinámicas como un ejercicio de normalización respecto al papel que deben ocupar las mujeres.

### *2.2. La cobertura mediática de mujeres en el ejercicio legislativo*

Si bien la participación de las mujeres es fundamental en la democracia, aún se siguen arrastrando numerosas prácticas de diversos actores que no favorecen a la igualdad entre hombres y mujeres. El tema de la paridad de género es uno en donde hemos podido observar avances significativos, como las cuotas políticas o las medidas positivas, pero aún son deficientes y lentos frente a la realidad. A nivel mundial se han llevado a cabo diversos compromisos para garantizar el avance en el acceso de las mujeres a puestos de poder y toma de decisiones. La ONU incluso "ha llegado a la conclusión de que las mujeres que ejercen cargos políticos se preocupan más por el bienestar social y la protección jurídica y aumentan la confianza en el gobierno" (ONU Mujeres).

Según datos de ONU Mujeres, 25% de los escaños parlamentarios nacionales en el mundo están ocupados por mujeres y apenas cuatro países cuentan con más de 50% de representación de mujeres en las cámaras bajas o únicas de los parlamentos: Ruanda, con 61%; Cuba, con 53%; Bolivia, con 53%, y los Emiratos Árabes Unidos, con 50%. Otros 19 países han alcanzado o superado 40%, entre ellos, nueve países europeos, cinco de la región de América Latina y el Caribe, cuatro africanos y uno en el área del Pacífico. Más de dos tercios de dichos países han implementado cuotas de género –ya sean cuotas legisladas de postulantes o cargos reservados– lo que ha generado el espacio para la participación política de las mujeres en los parlamentos nacionales.

En todo el mundo, existen 27 estados en los que las mujeres ocupan menos de 10% de los escaños parlamentarios disponibles en las cámaras bajas o únicas, entre ellos cuatro países sin ninguna mujer en sus cámaras bajas/únicas. En América Latina y el Caribe, Europa y América del norte, las mujeres ocupan más de 30% de los escaños parlamentarios. En África del norte, Asia occidental y Oceanía, las mujeres representan menos de 17% de los escaños parlamentarios. Los Estados insulares del Pacífico registran la representación más baja de mujeres: ellas ocupan solo 6% de los cargos, y tres países no tienen mujeres en sus parlamentos (https://beijing20.unwomen.org/es/in-focus/decision-making).

Como lo expusimos líneas arriba, existen pocos estudios sobre la cobertura que despliegan los medios de comunicación en relación con la práctica profesional de las mujeres, en especial en el ámbito legislativo. En razón de ello, en el presente capítulo

se buscó obtener información de las legisladoras en América Latina a partir de dos preguntas indicativas que amablemente los colegas hicieron favor de incluir en sus cuestionarios.[7]

Además de las preguntas, se realizaron cronologías de los principales diarios de circulación en los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Perú. Se hizo una búsqueda de categorías que permitieran ubicar algún tipo de estereotipo derivado de las coberturas en el trabajo que llevaron a cabo las legisladoras y su sentir respecto a la forma en la que son representadas en algunos periódicos de circulación nacional de los países antes mencionados.

Los indicadores tuvieron como base el *Monitoreo Género y Política: campaña electoral, representaciones y paridad en noticieros televisivo* (2021) porque introducen una categoría de mucha valía para este estudio, la violencia simbólica entendida como la violencia política, como aquella que "se dirige a menoscabar, anular, impedir, obstaculizar o restringir la participación política de la mujer, vulnerando el derecho a una vida política libre de violencia y/o el derecho a participar en los asuntos públicos y políticos en condiciones de igualdad con los varones incluye como ámbitos posibles a las instituciones estatales, recintos de votación, partidos políticos, organizaciones sociales, asociaciones sindicales, medios de comunicación, entre otros" (Monitoreo Género y Política 2021, 7).

Los indicadores que se tradujeron de acuerdo con el monitoreo son: (a) aspecto físico: alusiones vinculadas con la apariencia física; (b) pertenencia al "feminismo": lenguaje descalificador al referir a la pertenencia de la persona a organizaciones feministas; (c) demérito: referencias hacia la falta de capacidad y/o aptitud para ese puesto, como el modo de acceso al cargo, entre otros; (d) rango etario: descalificaciones vinculadas con la edad, ya sea por adultez o juventud o género; (e) vínculo hogar/trabajo: expresiones que aludan a roles de género vinculados a trabajo de cuidado; (f) disparidad en menciones y el tiempo de palabra en medios; (g) xenofobia: prejuicios sobre el origen étnico o procedencia; (h) sexualización/cosificación: expresiones sexistas que representen a la persona como un objeto, destacando, por ejemplo, zonas concretas del cuerpo, entre otros elementos.

La importancia de utilizar estos indicadores recae en lo propuesto por Freidenberg *et al.* (2022), que indican que el estudio de la representación simbólica legislativa

[7] Las preguntas fueron las siguientes: (1) En general, ¿está de acuerdo en la forma en que los medios de comunicación presentan su trabajo legislativo? ¿Considera que la cobertura mediática de su trabajo en el legislativo es igual a la de sus colegas hombres? (2) En las coberturas periodísticas que hacen los medios de comunicación a su labor legislativa, ¿qué tan frecuentemente destacan dimensiones personales, familiares o de su apariencia física?

implica analizar la manera en que las mujeres ejercen en sus puestos políticos, los obstáculos a los cuales se enfrentan y la forma en que se configuran como símbolos. Asimismo, subrayan que la representación simbólica se vincula con el aspecto sentimental de acuerdo con la dimensión justa y efectiva de la representación: como han sugerido algunos académicos, el estudio de la representación simbólica implica "analizar en qué medida un actor político de género (agente) afecta los sentimientos de sus electores (principal) de estar representado de manera justa y efectiva" (Schwindt-Bayer y Mishler 2005, 407; Ruiz Jiménez *et al.* 2016).

En la Tabla 1 se presenta el resultado de la aplicación del modelo de un estudio de caso con perspectiva comparada (Gerring 2004). La tabla integra ocho países de América Latina y presenta el funcionamiento de las coberturas a partir de las preguntas realizadas a las legisladoras, los resultados de las cronologías y datos recuperados de informes nacionales realizados por IDEA, PNUD, ONU Mujeres e instituciones electorales nacionales que han abordado estudios al respecto, como es el caso de Argentina y México. Cabe destacar que dicha tabla pretende ser solo un indicativo, no exhaustivo, respecto de la representación simbólica de las mujeres.

## 3. A manera de cierre

De la evidencia encontrada y resumida en la Tabla 1, hemos podido observar que los estereotipos de género están vigentes y que aparecen una y otra vez al presentar notas relacionadas con las legisladoras. La disparidad es un elemento presente en todos los países analizados, las notas referentes al desempeño de las mujeres políticas no suelen aparecer en las primeras planas o en las primeras páginas de la sección de política, lo que hace evidente que la acción política de las mujeres se encuentra en segundo plano de relevancia en relación con los hombres.

Respecto al refuerzo de estereotipos, fue un indicador que también estuvo presente en la mayoría de los países: la tendencia a la banalización del trabajo de las legisladoras, las referencias a su género para encabezar notas como, por ejemplo, la legisladora Tagle haciendo referencia a que se cocina un dictamen, en un llamando constante, de manera simbólica, a las tareas domésticas. Además, aparece la idea de acompañar la representación simbólica de las mujeres destacando su aspecto físico a través de la sexualización o el "buen gusto al vestir". Un aspecto interesante que se encontró fue el que tiene que ver con la salud mental de las legisladoras; encontramos que sus adversarios suelen llevar el debate político al terreno de juzgar la salud mental de las mujeres tachándolas de histéricas o locas con el fin de desacreditarlas.

De las entrevistas realizadas a las mujeres legisladoras, destacan los casos de Bolivia donde las legisladoras mencionan sus experiencias discrepantes en relación con

los medios de comunicación, pues mientras una de ellas considera que la cobertura es equilibrada a pesar de que aún hay muchos estereotipos machistas en las notas que se escriben sobre mujeres, otra considera que generalmente la censura suele darse por los temas que se tratan y no por razones de género. Sin embargo, las notas que pudieron recolectarse de algunos medios bolivianos muestran que desde los titulares se incluyen sesgos de género y se presenta a las mujeres como un obstáculo para los hombres y el desarrollo de las políticas que desean llevar a cabo.

Lo anterior muestra que la representación simbólica que crean los medios a través de sus narrativas en la cobertura que hacen del trabajo legislativo en América Latina sigue fuertemente atada a la reproducción de estereotipos y sesgos de género desencadenando un daño a la imagen de las mujeres, lo que merma su legitimidad por ocupar un lugar que desde el patriarcado solo debe estar destinado a los hombres. Aunque la mayor presencia de mujeres en el ámbito legislativo latinoamericano nos llevó a suponer que quizá la cobertura de los medios a las legisladoras sería más equilibrada, lo que encontramos sugiere que un mayor número de mujeres en cargos no se traduce automáticamente en una cobertura más neutral en cuanto al género.

Otro tema para destacar, que no es objeto de este capítulo pero que es de relevancia, atraviesa la temática de los medios digitales, de cómo presionados por la inmediatez de la nota y los encabezados sensacionalistas, en las redes sociales digitales se crean y reproducen discursos de odio hacia las mujeres que tienen puestos de poder y responsabilidad en la toma de decisiones desde la comodidad del anonimato. Estas preocupaciones se expresaron en las entrevistas realizadas a las legisladoras ya que consideran que existe menos objetividad en dichas redes que en otros medios, como los tradicionales.

Para cerrar, es fundamental seguir creando herramientas como los monitoreos con perspectiva de género que permitan observar de cerca el trabajo de los medios de comunicación, ya que como señalan Margaret Scammell y Holli Semetko (2000), una parte central del papel de los medios en una democracia es representar con precisión a todos los grupos sociales. Si las mujeres reciben un trato injusto y se les representa de manera distorsionada, entonces el proceso democrático se ve perjudicado.

## **Tabla 1.** Comparación de países

| País | Evidencia | Indicadores |
|---|---|---|
| Argentina | Asimetría en *la cantidad de menciones:* De las 237 menciones registradas a candidatos, **88 fueron a mujeres (37%) y 149 (63%) a varones.**<br>Asimetría en *tiempo de palabra* de las/os candidatas/os, en sus diversas modalidades (entrevistas en vivo, grabadas, conferencias de prensa, video grabado, citada o referenciada): **71% correspondió a varones y 29% a mujeres.** Se incluye el caso de Brenda Vargas, precandidata a diputada nacional.<br>Comentarios en torno a la publicación de fotos y videos en redes sociales de la precandidata a diputada nacional por la provincia de Buenos Aires, Cinthia Fernández.<br>Descrédito a las demandas de carácter feminista: Si menciona las demandas del movimiento feminista, tiende a ser desacreditado. | **Disparidad** en menciones y el tiempo de palabra en medios.<br>**Demérito**: puede ser por rango etario, como en el caso de Vargas o por falta de capacidad en general, como en el caso de Kirchner y Cinthia Fernández.<br>**Sexualización:** expresiones sexistas que representan a la persona como un objeto destacando atributos corporales. No son identificadas a partir de su trayectoria política.<br>**Descrédito a las demandas de carácter feminista:** lenguaje descalificador al referir la persona pertenencia a organizaciones feministas. |
| Bolivia | Demérito: María Teresa Zegada subraya: "en el momento de ejercer el cargo son criticadas, cuestionadas y no son tomadas en cuenta por los varones", lo que deriva en situaciones de acoso político, sobre todo en el área rural.<br>Asimetría en la cobertura informativa: en los dos procesos electorales nacionales que antecedieron al de 2020, **la cobertura informativa respecto a la participación política de las mujeres fue mínima: 1% en 2009 y 2.7% en 2014.**<br>Vocal de TSE, Nancy Gutiérrez: "Esperamos que los medios de comunicación nos den espacios **no solo como 'piernas', como 'caras bonitas', sino para visibilizar nuestras ideas, nuestro coraje y lucha** […]". | **Disparidad** en cobertura informativa en medios de comunicación.<br>**Demérito:** son cuestionadas y no tomadas en cuenta en el espacio público. No son identificadas a partir de su trayectoria política.<br>**Xenofobia**: tal como fue mencionado, la discriminación de la mujer se cruza con la discriminación por ser indígena.<br>**Sexualización:** expresiones sexistas que representan a la persona como un objeto destacando atributos corporales. |
| Brasil | Encabezado de revista *Isto É Magazine* del primero de abril de 2016: **"President's nervous break-downs**".<br>En una imagen parece estar gritando y en otra, está de espaldas con ambas manos arriba realizando un ademán que puede interpretarse como si se alejara con frustración. Se incluye otra fotografía más que encabeza el periódico *O Estado de S. Paulo,* donde se muestra el rostro de Rousseff en yuxtaposición a la flama olímpica. | **Demérito:** se cuestiona su capacidad ante ataques de nervios.<br>**Refuerzo de estereotipos:** discurso que reitera el papel de la mujer con estereotipos ligados al espacio del hogar o la familia, espacios ajenos al espacio público.<br>**Patologización**: se describe a las mujeres como "neuróticas", con falta de inteligencia emocional. |

| País | Evidencia | Indicadores |
|---|---|---|
| Costa Rica | Vicealcaldesa: "Humillaciones, declaraciones absolutamente falsas, en medios nacionales, en medios locales, […] usted no tiene idea de la denigración que fue ese proceso".<br>La publicación de las informaciones relativas a las mujeres en puestos de liderazgo público, en la sección más trascendental de cada uno de los medios analizados, verifica el énfasis de importancia que genera en la agenda noticiosa este tipo de informaciones; **sin embargo, su tratamiento y su abordaje todavía carecen del análisis y el destaque de peso, conforme a la legislación moderna alrededor de los temas como paridad electoral y acciones afirmativas**.<br>"Costó que lo dijera tan claro. Hubo que plantearle diez preguntas sobre el despertar de la oposición en el Congreso y la lealtad recaudada por el exministro Rodrigo Arias entre la mayoría de sus diputados, los del pln".<br>"Mandataria pasará Navidad en casa, pero sin cocinar".<br>"[…] sus ojos azules por encima de unos anteojos que llevaba casi colgando del tabique, **como una costurera**". | **Demérito:** falta de espacios para especialistas mujeres, referencia expresa a falta de capacidad.<br>**Difamación:** se habla de notas falsas o sacadas de contexto.<br>**Refuerzo de estereotipos:** discurso que reitera el papel de la mujer con estereotipos ligados al espacio del hogar o la familia, espacios ajenos al espacio público. |

| País | Evidencia | Indicadores |
|---|---|---|
| Ecuador | Las mujeres indígenas reportan que en las entrevistas realizadas por los medios a las mujeres, **se les pregunta si son solteras o casadas, sobre cuál es su preparación y el número de hijos**, preguntas que nunca les hacen a los hombres. De igual forma sintieron la **restricción del uso de espacios** ya que preferentemente estos entrevistan a los candidatos hombres.<br>Los medios también suelen excluir de los debates de propuesta a las candidatas mujeres y existe **"bloqueo mediático"** incluso en redes sociales.<br>Correa se refirió en los siguientes términos a la abogada Cynthia Viteri, dos veces candidata a la presidencia de Ecuador y actual alcaldesa de Guayaquil: "Lo que pasa es que Cynthia **no sabe de economía**, pero me preguntan y yo lo que dije es que esta señora no hable de economía, queda mal, que hable de otra cosa, que hable por ejemplo de maquillaje. Pero ya **las neuróticas** de siempre [dicen que es un] atentado a la mujer […]. Es por ella, porque se le ve más falsa que un billete de 2,50, porque aparece sin una arruga, sin un barrito, muñequita pastel… Y así nos quieren impresionar, **puro maquillaje**". (*Enlace ciudadano* 2016).<br>Entrevistas:<br>Gina Godoy: "Había dardos de los mismos periodistas que buscaban con las preguntas descalificar el trabajo que uno hacía. Por ejemplo: tu jefa no se peinó, está gorda, etc. A uno cuando sale en pantalla le enfocan el rostro, pero la crítica era a la ropa y al zapato…"<br>Rossana Alvarado: "Algunos periodistas hacen comentarios con coqueteos disimulados, cuando tu vas para que te entrevistes. **En la mayoría de las entrevistas hacían preguntas personales y no sobre el rol legislativo.** Los medios de comunicación no dan el mismo espacio a hombres y mujeres para hablar sobre su labor legislativa". | **Vínculo hogar/trabajo**: Se les cuestiona acerca del número de hijos y estado civil.<br>**Refuerzo de estereotipos:** discurso que reitera el papel de la mujer con estereotipos ligados al espacio del hogar o la familia, espacios ajenos al espacio público.<br>**Disparidad de espacios** (entrevistas) respecto a candidatos hombres.<br>**Demérito:** referencias hacia la falta de capacidad.<br>**Patologización**: se describe a las mujeres como "neuróticas", con falta de inteligencia emocional. |
| El Salvador | Diputada Cristina Cornejo: "Muchas mujeres diputadas actuales no buscan su reelección por los ataques tan machistas y misóginos de funcionarios del actual gobierno y de candidatos ahora del partido del gobierno. Estamos retrocediendo mucho en el tema de avalar, ver con naturaleza esos tipos de ataques que reciben las mujeres en las redes".<br>Investigadora Ivon Rivera: "En los canales digitales las mujeres se enfrentan con violencia psicológica y emocional, puesto que reciben comentarios que buscan **minimizar su valor como experta en una temática o profesión** a través del énfasis en características o atributos que enfatizan más estereotipos sobre el **rol de la mujer**, su profesión e incluso, su **apariencia física o características de temperamento**, expuestos en diferentes formatos como memes, *giffs* y otros". | **Disparidad** respecto a los compañeros varones.<br>**Demérito:** referencias hacia la falta de capacidad.<br>**Patologización**: Se describe a las mujeres como "neuróticas", con falta de inteligencia emocional.<br>**Refuerzo de estereotipos:** discurso que reitera el papel de la mujer con estereotipos ligados al espacio del hogar o la familia, espacios ajenos al espacio público.<br>**Sexualización:** expresiones sexistas que representan a la persona como un objeto destacando atributos corporales. |

| País | Evidencia | Indicadores |
|---|---|---|
| México | Rocío Moreno Sánchez, candidata a la presidencia municipal de Juchipila, Zacatecas, fue vulnerada triplemente por el "tocamiento" sexual de su compañero de partido, David Monreal, la filtración del video del hecho y la posterior discusión del tema, implicó la **descalificación de su imagen en medios noticiosos y redes sociodigitales**.<br>El caso de Clara Luz Flores Carrales, candidata a la gubernatura en Nuevo León, es representativo de cómo una conducta debatible en el ámbito ético y social afecta desproporcionadamente a las aspiraciones políticas de las mujeres más que a los hombres candidatos. La candidata fue objeto de **difamación e insultos que recogen estereotipos de género y se concretaron en el hashtag #LadySecta**.<br>Carla Enríquez Merlín fue la primera de las seis precandidatas y candidatas asesinadas en el marco de las elecciones 2021. El hecho violento por el que fue víctima se dio en compañía de su madre, Gladys Merlín Castro, cuya trayectoria política a lo largo del monitoreo del caso sobresalió a la de Carla, configurando así una narrativa predominante que la ubica como "**hija de**…", "**nieta de**…" o "**familiar de**…". Es decir, **su identidad política fue supeditada a su rol como hija o al tipo de violencia ejercida contra ella.**<br>Se reporta que la vulneración en tanto a barrera de violencia política se dio en los derechos: **a la representación pública (85% del total de contenidos), a la igualdad (61%), la reputación y el honor (54%), la imagen (47%), a la vida (37%), ser votadas (79%), a la igualdad de oportunidades (40%) y a la asociación (32%). La revictimización por parte de los medios noticiosos en 36% de las piezas analizadas de las violencias físicas, sexuales o simbólicas.**<br>**32% (una tercera parte de la cobertura mediática) fue descalificadora sobre la paridad de género y las aspirantes estudiadas como casos emblemáticos en términos mediáticos, reforzando así valores, ideas y creencias que perpetúan el sistema patriarcal.**<br>**25% de los contenidos mediáticos indicaron que las candidatas fueron restringidas bajo argumentos de tradiciones o costumbres y 21% aludió a la violencia sexual.**<br>Martha Tagle Martínez (Movimiento Ciudadano): "Cocinar dictámenes, así titulaban algunos temas de las mujeres". | **Disparidad** en el lugar que ocupan las notas sobre mujeres**.**<br>**Vínculo hogar/trabajo**: se describen a partir de su rol como hija o nieta de algún político importante.<br>**Refuerzo de estereotipos:** Discurso que reitera el papel de la mujer con estereotipos ligados al espacio del hogar o la familia, espacios ajenos al espacio público.<br>**Demérito:** referencias hacia la falta de capacidad. Su identidad se configura a partir de elementos ajenos a su trayectoria política.<br>**Sexualización:** expresiones sexistas que representan a la persona como un objeto destacando atributos corporales.<br>**Difamación:** se habla de notas falsas o sacadas de contexto.<br>**Revictimización**: las víctimas de agresiones son culpadas y cuestionadas. |

| País | Evidencia | Indicadores |
|---|---|---|
| Perú | 52% de las candidaturas mujeres ha expresado haber tenido que enfrentar alguna situación de acoso político (2020).<br>María Choquepata Palomino, regidora de la provincia de Melgar: "Para una mujer no es fácil llegar al poder. Siempre hay discriminación. Siempre piensan a la mujer andina, indígena, ¿qué va a poder?, ¿qué va a hacer?".<br>Cinthia Grace: "En el programa de debate denominado Versus Electoral, producido por el Grupo La República, el señor Juan José Muñico se refirió a mí como 'La natacha de Verónika Mendoza'. Al respecto, en nuestro país, se llama a las trabajadoras del hogar de manera despectiva como 'natacha', y el señor Muñico me denominó 'natacha' con el mismo objetivo con el cual se usa dicha denominación, para violentar mi dignidad".<br>Periodista: "La señorita Thais […] que ha sido invitada de relleno, porque su trabajo creo que es de venta de chifa, […] pero hay candidatos como ella que de pronto no tienen mucha trascendencia, ¿no?".<br>Periodista: "A Liz Tutusima se la están llevando porque ahí hubo un flechazo [hace gestos y expresa: "no sean mal pensados"] … atractivo mutuo, ¿no?, una atracción mutua. De tal manera que la Tutisima, siempre venía Guzmán a Pucallpa y desechó varias propuestas porque se inclinó por la Tutusima".<br>Elector: "Ya sé dónde vives xxxx, […] ya te mandé a buscar a ti y a la tísica de tu mujer […] te metiste conmigo ahora atente al atentado que vas a tener xxxx […]".<br>Funcionario público: "Te recuerdo esto por pendeja, dudaron de la paternidad de tu hija, […] qué carrera tienes, muéstrame tu título, tremenda frustrada, pendeja hambrienta".<br>Candidato: "La natacha de Verónica Mendoza". | **Disparidad** en cobertura informativa en medios de comunicación.<br>**Demérito:** son cuestionadas y no tomadas en cuenta en el espacio público. No son identificadas a partir de su trayectoria política.<br>**Xenofobia**: tal como fue mencionado, la discriminación de la mujer se cruza con la discriminación por ser indígena.<br>**Refuerzo de estereotipos:** discurso que reitera el papel de la mujer con estereotipos ligados al espacio del hogar o la familia, espacios ajenos al espacio público.<br>**Sexualización:** expresiones sexistas que representan a la persona como un objeto destacando atributos corporales. |

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a mujeres legisladoras de países latinoamericanos y en datos recuperados de informes nacionales realizados por IDEA, PNUD, ONU Mujeres e instituciones electorales nacionales que han abordado estudios al respecto, como es el caso de Argentina y México.

# Capítulo 12. Buenas prácticas para la agenda de trabajo de la cooperación internacional en materia de representación simbólica de las mujeres en América Latina

Betilde Muñoz-Pogossian[1]

## 1. Introducción

Desde la década de 1990, en los esfuerzos nacionales e internacionales por lograr que más mujeres accedieran a espacios de poder, se asumió *a priori* que su representación descriptiva resultaría en la necesaria representación simbólica, tan poderosa que lograría cambiar visiones, impactar la política y las políticas públicas e incluso transformar instituciones generizadas. Tal como señala este volumen y demuestra el análisis de ocho casos en América Latina, la evidencia empírica confirma que estos incrementos vistos en América Latina en la representación de más mujeres en cargos políticos no son equivalentes a mujeres con poder real para tomar decisiones, definir agendas legislativas, o impulsar cambios institucionales que progresivamente propendan a reducir las desigualdades que enfrentan (Gilas en este volumen; Childs y Krook 2008). Esto sugiere que los retos de representación política de las mujeres van más allá de los números y siguen siendo una cuestión de acceso y ejercicio del poder, que necesariamente posicionan a las mujeres (vistas como "intrusas" en estos espacios) ante el dilema de ser quienes le quitan el poder a quienes tradicionalmente lo han ostentado. *A priori* también se debió admitir que este es un dilema que causaría resistencia y pondría a prueba las medidas institucionales puestas en marcha para incrementar la representación de más mujeres en espacios de decisión, y que requeriría acciones concretas para gerenciar esas resistencias y nivelar la cancha del ejercicio del poder, al igual que para lograr desgenerizar las instituciones, sus reglas y prácticas, y el necesario cambio de actitudes (especialmente en los varones) que progresivamente empezaron a ver cómo era retado su dominio de los espacios y decisiones políticas.

[1] Las opiniones de la autora son personales y no representan las de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

En este marco, la representación simbólica puede ser vista, y así la conceptualiza este volumen, como un objetivo de las reformas políticas y de las políticas públicas. Sin embargo, es al mismo tiempo un mecanismo para alcanzar la igualdad de acceso al poder que se busca para las mujeres. La representación simbólica toca la esfera de las percepciones de la ciudadanía sobre el rol de las mujeres en espacios de poder, por lo que su reforzamiento puede contribuir, en una especie de círculo virtuoso, no solo a una mayor representación descriptiva de las mujeres, sino muy especialmente a normalizar la relación de las mujeres con el poder, la visión de la ciudadanía sobre su pertenencia en la cosa pública, y su rol en la definición de agendas y transformaciones institucionales y culturales. Más aún, tal como señalan Lombardo y Meier (2014), la representación simbólica es necesaria para avanzar en la representación sustantiva, porque mientras las mujeres sigan siendo vistas como intrusas en los espacios de poder, su capacidad de articular demandas y representar efectivamente los intereses de otras mujeres será limitada. Ultimadamente se aspira a que la representación simbólica también contribuya a rutinizar prácticas inclusivas que les permitan ejercer el poder. La representación simbólica es, entonces, la manera en la que se ejerce el poder político, en el sentido metafórico, pero también en el sentido práctico (Gilas, en este volumen).

En su concepción, Pitkin señala que la representación simbólica guarda directa relación con la construcción de liderazgos para luego impactar en cómo se ejercen. Esta existirá en tanto la ciudadanía reconozca, crea y acepte a los liderazgos políticos que los representan (Pitkin 1967, 102). La sustancia de la representación es igualmente importante, pero la capacidad de ejercerla es moldeada por la manera de actuar de las personas representantes principalmente a través de símbolos, rituales y actuaciones que las proyecten como líderes (Pitkin, 1967, 103). Deben serlo, creerlo, proyectarlo y ser reconocidas así por sus seguidores. Siguiendo a Pitkin, Franceschet (2008) ahonda en tres tipos de representación: descriptiva, sustantiva y simbólica. Mientras que la representación descriptiva apela a la presencia numérica y proporcional al peso poblacional de un grupo social, tratando de reflejar en las instituciones y espacios de poder el porcentaje que, por ejemplo, las mujeres representan en la población, la representación sustantiva habla de la promoción de intereses y demandas del grupo que se representa (Franceschet 2008, 61). Este tipo de representación exige la capacidad de un grupo de actuar por otros, abogar por sus intereses e ilustrar su visión, tratando de permear el contenido, pero también las prácticas y dinámicas en las instituciones de la visión del grupo representado. En este sentido, Pitkin argumenta que esta representación va más allá de la creación de representaciones, símbolos o adornos formalistas que rodean la acción, sino de un actuar por otros (1967, 13). En este marco, la representación simbólica apunta al tema de percepciones, es decir, a cómo los representantes son percibidos por aquellos y aquellas a quienes representan, y afecta no solo la posibilidad de empoderar a quienes representan a estas personas (por ser un tema de reconocimiento vinculado a votos o liderazgo público construido) sino también a quienes se identifican con él o ella.

Adicionalmente, y tal como se mencionó anteriormente, la representación simbólica tiene un elemento diferenciador en esta tipología ya que el mismo se potencia y genera transformaciones cuando la ciudadanía comienza a expresar actitudes más igualitarias respecto a las capacidades de grupos sociales como funcionarios electos. Mientras mayor es el reconocimiento y más positivas las actitudes sobre el liderazgo de grupos sociales particulares, más posibilidades de transformar instituciones y realidades tiene ese liderazgo.

En los países de América Latina se han venido produciendo reformas políticas por una mayor representación de mujeres con alcances vinculados mayormente a la representación descriptiva, mientras que falta mucho por analizar en materia de representación sustantiva para así entender si en la práctica aquellos grupos sociales que llegan al poder terminan representando fehacientemente los intereses de los representados, cuáles son los límites de esta representación y si se cruza con otras identidades, por ejemplo, se precisa más investigación y análisis sobre los alcances de la representación simbólica. Tal como señala Gilas (en este volumen), por ser un concepto más abstracto, la representación simbólica ha sido mayormente ignorada por la academia, no ha sido priorizada como variable para entender el fenómeno de representación política de las mujeres, y añadiría, no ha sido central a los objetivos de las reformas políticas que se han dado en la región. En una visión bastante ligada al *tokenism*, el objetivo de las reformas hasta ahora ha sido tener mujeres sentadas en los puestos de poder para afirmar que se alcanzó la meta de la igualdad y representación. Sin embargo, y afortunadamente, la llegada de mujeres a estos espacios nos está dando la posibilidad de evidenciar los retos que enfrentan, sistematizar los factores que obstaculizan el ejercicio del poder y limitan el reforzamiento de su representación simbólica, y promover potenciales soluciones para seguir abonando a la consolidación de sus liderazgos.

Desde el trabajo que dentro de cada país hace el ecosistema de actores trabajando por los derechos de las mujeres, se han venido encaminando reformas políticas e impulsando acciones por la igualdad y la representación. Igualmente, desde la cooperación internacional se han priorizado acciones alineadas a estos esfuerzos en al menos tres sentidos: (a) abonando a la construcción de la representación simbólica de las mujeres; (b) potenciando la presencia de las mujeres en espacios públicos para hacerla evolucionar y, al menos simbólicamente, normalizar su vinculación con el poder; y (c), impactando en la capacidad de las mujeres de participar y ejercer el poder invirtiendo en acciones para su empoderamiento político al igual que en su empoderamiento social y económico.

Este volumen ofrece una propuesta para evaluar la fuerza de la representación simbólica de mujeres políticas en los congresos de ocho países de la región usando dos dimensiones. En la primera dimensión se evalúa la presencia de las mujeres en los espacios de poder dentro de los congresos, y su posibilidad de tener poder e influencia sobre los trabajos de los órganos legislativos mirando (a) en qué medida las mujeres presiden estos órganos y si

tienen la oportunidad de integrarlos de manera equilibrada frente a los varones; y, (b) en qué medida la participación de las mujeres en comisiones legislativas es equilibrada, en relación con su número, cuál es el acceso a las presidencias de estas, y si en los temas legislativos que consiguen dirigir no se reproducen estereotipos de género (Freidenberg *et al.* 2022; Gilas en este volumen). En la segunda dimensión, relativa a las reglas generizadas al interior de los parlamentos, se evalúa (a) la incidencia de situaciones de violencia política contra mujeres en los congresos, así como de la existencia y efectividad de los mecanismos de denuncia y reparación ante estos hechos; (b) la inclusión de la perspectiva de género en la labor del legislativo por medio del establecimiento de instancias o entidades con este mandato; (c) la existencia al interior del parlamento de las estructuras encargadas de impulsar el enfoque integral de género en su funcionamiento cotidiano; y, finalmente, (d) el uso del lenguaje generizado en la operación cotidiana de los parlamentos y en sus pronunciamientos públicos (Freidenberg *et al.* 2022; Gilas en este volumen).

El estudio confirma que las mujeres siguen enfrentando una serie de barreras para ejercer el poder. En primer lugar confirma que, aunque las reformas políticas hacia las cuotas y paridad posibilitaron la inclusión de las mujeres en las curules en los congresos, su representación en espacios institucionales –como la presidencia y directivas de las cámaras, y las presidencias de comisiones– sigue siendo limitada, es decir, confirma lo que intuitivamente se conocía: que entrar no es tener poder. En segundo, las experiencias de las mujeres políticas entrevistadas también confirman que, con frecuencia, construir poder y liderazgo es una tarea prioritaria y constante que va más allá de sus responsabilidades en los congresos, y desempeñar funciones de liderazgo también lo es, pero al mismo tiempo para ellas parecen ser agendas incompatibles, o al menos difíciles de avanzar paralelamente. En tercer lugar, el análisis también confirma que las reglas informales permean el acceso de mujeres a comisiones legislativas y especialmente determinan sus posibilidades de no caer en asignaciones que no reproduzcan estereotipos de género, es decir, las reglas informales permiten a las mujeres tener poder en comisiones legislativas relacionadas con lo femenino, tradicionalmente entendido, y hacen muy difícil ocupar un liderazgo en las otras. Cuarto, el estudio revela que la violencia política continúa siendo un *común denominador* en la experiencia vivida de las mujeres políticas y, tal como se reseña en este volumen, es el elemento más saliente de las experiencias de ellas en los ocho países. Finalmente, entre otras cosas, también se confirma que los congresos de la región aún no internalizan la importancia del uso de lenguaje incluyente en su accionar. De las variables evaluadas, esta es donde pareciera que menos progresos se han dado a nivel regional.

Ante este escenario, la cooperación internacional cumple un rol fundamental proveyendo apoyo técnico y financiero a las actividades que buscan lograr el empoderamiento político de las mujeres y reforzamiento de su representación simbólica. Entre otras modalidades, un elemento central e imprescindible de la cooperación ha sido la inversión

financiera en estos esfuerzos, así como la ayuda técnica en especie. Resulta igualmente importante el respaldo político y público tanto a la agenda por los derechos de las mujeres, como a los esfuerzos encaminados a lograr mayor representación y poder real para las mujeres. Abonando a la influencia de actores locales que ultimadamente llevan la voz cantante en estos esfuerzos, la cooperación internacional también ha contribuido elevando los costos de la exclusión de mujeres en espacios de poder y promoviendo la transversalización del enfoque de género en sus acciones a nivel nacional.

En este marco, el presente capítulo sistematiza, a partir de los casos estudiados, buenas prácticas para la agenda de trabajo de la cooperación internacional en materia de representación simbólica de las mujeres en América Latina. La primera parte revisa el rol de la cooperación internacional en la agenda por mayor representación de las mujeres en política, enfocándose en los alcances y límites de esta acción. Aunque incipiente y con limitado análisis sobre sus efectos, la segunda sección ahonda en los principales contenidos de una política exterior feminista, tendencia que de continuarse consolidando podría influenciar positivamente nuevos esfuerzos por el empoderamiento político, al igual que en otras dimensiones de los derechos de las mujeres. La tercera sección propone una serie de recomendaciones que la cooperación internacional podría considerar para reforzar la representación simbólica de las mujeres, y esboza lo que podría ser una agenda de cooperación internacional en el tema, la última ofrece algunas conclusiones sobre el rol de la cooperación internacional mirando al futuro.

## 2. Representación Simbólica: Los alcances y límites de la cooperación internacional

Los actores nacionales y las mujeres que han logrado hacer aprobar reformas hacia una mayor representación política de las mujeres merecen el mayor crédito en estos logros. Para lograr reformas, las mujeres en los países de estos ocho casos usualmente operan bajo "coaliciones coyunturales" (Friedman 2002), a través de las cuales organizaciones de mujeres de la sociedad civil se alían con mujeres dentro del Estado respecto de un tema en particular, y conectan a su vez con otros actores en la academia, actores sociales, organizaciones de la sociedad civil generando instancias donde este grupo de actores se organiza de manera transversal a sus lealtades partidarias, dentro y fuera de los canales políticos tradicionales y cruzando diferencias ideológicas. Aunque el alcance de este volumen no es estudiar las reformas ni los factores que las facilitan, es clave mencionarlas, ya que esta es una instancia en la que la cooperación internacional juega un papel fundamental. El apoyo de la cooperación a estas discusiones nacionales con frecuencia termina siendo un catalizador para el logro de los objetivos de igualdad y acceso a derechos para las mujeres y usualmente se ve acompañado de otras acciones

que es clave tener en cuenta al tratar de entender los progresos que se han logrado en América Latina en materia de representación de las mujeres en la política.

Los elementos centrales de las estrategias de cooperación en tiempos recientes y en esta agenda en particular se han visto permeados por dos situaciones: la adopción de un enfoque de derechos, por un lado, y la incorporación de la perspectiva de género en las intervenciones e inversiones, por el otro. El Enfoque de Derechos Humanos (*rights-based approach)* es una concepción de los proyectos y las políticas que obliga a alinearlos a los contenidos y aspiraciones de los tratados de derechos humanos, en este caso particular, vinculados a los derechos de las mujeres. Naciones Unidas lo define como "un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional esté orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos, cuyo propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias, así como el reparto injusto de poder que obstaculiza el progreso en materia de desarrollo" (ACNUDH 2006). En esencia, esta cooperación ve el pleno ejercicio de los derechos humanos como el fin último, pone a las personas en el centro, y busca que las normas de los derechos humanos informen la formulación misma de los objetivos, metas e indicadores medibles de su programación (UNFPA 2022). Por su parte, el enfoque de género pone el lente en la manera diferenciada en que hombres y mujeres experimentan la realidad, y evidencia las desigualdades existentes. El Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, en 1997 fue de las primeras instancias internacionales en proponer la definición de esta perspectiva entendiéndola como "el proceso de evaluación de las consecuencias para las mujeres y los hombres de cualquier actividad planificada, inclusive las leyes, políticas o programas, en todos los sectores y a todos los niveles. Es una estrategia destinada a hacer que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean un elemento integrante de la elaboración, la aplicación, la supervisión y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, a fin de que las mujeres y los hombres se beneficien por igual y se impida que se perpetúe la desigualdad. El objetivo final es lograr la igualdad [sustantiva] entre los géneros" (ECOSOC 1997).

Aunque pudieran resultar parecidos en sus objetivos y estrategias, estos enfoques son diferentes y complementarios (Verdiales López 2020, 143). Mientras que el enfoque de derechos representa una mirada más amplia que puede arropar al enfoque de género, el enfoque de género va al fondo de las desigualdades entre hombres y mujeres para evidenciarlas y, al mismo tiempo, busca "la participación activa de la mujer en los programas o proyectos elaborados bajo el enfoque de derechos humanos" (Verdiales López 2020, 143). En la práctica, estos han guiado los trabajos de la cooperación internacional en temas de representación política de las mujeres.

Una mirada comprensiva a los esfuerzos de la cooperación, y en particular las que recoge este volumen, permite estructurar al menos tres dimensiones de su alcance; dos que se llevan a cabo de forma abierta y pública, y al menos una que puede ocurrir a puerta cerrada. Estos alcances incluyen: (a) influencia a través de los mecanismos de seguimiento de tratados de derechos humanos; (b) la inversión en cooperación técnica a través de apoyos financieros, intercambio de *expertise*, e implementación de proyectos de cooperación en los países, la promoción de redes y espacios de formación para mujeres políticas, entre otras actividades; y, (c) el uso de *soft diplomacy* para influir en decisiones que propendan a la inclusión de las mujeres en la política. A continuación, se revisan los objetivos de estas estrategias.

(a) *Influencia a través de los mecanismos de seguimiento de tratados de derechos humanos*. Los tratados y convenciones de derechos humanos de las mujeres se han convertido en herramientas prácticas para contrarrestar los efectos de la discriminación. Desde el punto de vista simbólico, establecen amplios consensos regionales y globales sobre los derechos de las mujeres y, desde el punto de vista práctico, se convierten en obligaciones para los Estados. Estas normas fungen como una especie de presión moral que los obliga a hacer los mejores esfuerzos de forma progresiva para acercar derechos a las mujeres. Esto debido a que una vez que un Estado firma y ratifica un instrumento internacional que genera obligaciones vinculantes, se asume también el compromiso de responder ante la comunidad internacional por el incumplimiento de esas obligaciones adquiridas (De los Santos 2008). Dos tratados de derechos humanos directamente alineados con la aspiración de la representación simbólica de las mujeres incluyen la Convención sobre todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés y adoptada en 1979) a nivel global, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará (sitio de su adopción en 1994) a nivel interamericano. Mientras que la CEDAW precisa los detalles de la discriminación contra las mujeres y establece los lineamientos necesarios para erradicarla, la Convención de Belén do Para define la violencia contra las mujeres, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. En ambos casos, una vez que los Estados ratifican, se comprometen a implementar sus contenidos haciendo ajustes legales, adecuando su institucionalidad y diseñando políticas públicas para implementarlos.

Más allá de esos compromisos, el alcance de la cooperación en materia de representación de las mujeres también abarca el rol que cumplen los comités que establecen los propios tratados para dar seguimiento a los progresos (o no) que hacen los Estados en la implementación de sus contenidos, *i.e*. el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (Comité CEDAW) y el Mecanismo de Seguimiento de

la Convención de Belém do Pará (MESECVI), respectivamente. Estos organismos en la esfera internacional juegan un papel clave para "supervisar, presionar a los Estados para que cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos", y desempeñan también un rol en la interpretación del derecho internacional y sirven de puente entre la sociedad civil y los Estados (Becerra Ramírez 2017, 79). En ambos espacios, los movimientos de mujeres y actores de la sociedad civil participan con informes sombra que ayudan a ampliar el rango de análisis sobre el acceso a derechos de las mujeres; por tanto, estos comités son un espacio natural de la comunidad internacional que debe ser fortalecido. Tal como muestra la Tabla 1, los ocho países analizados en este volumen han firmado y ratificado las mencionadas convenciones. En el mismo tenor del argumento de este volumen, aunque la ratificación de estos tratados de derechos humanos no garantiza automáticamente los derechos de las mujeres, sin duda juega un rol importante en movilizar consensos y elevar los estándares para la protección de derechos y la representación de las mujeres.

**Tabla 1.** Instrumentos internacionales de derechos de las mujeres: países

| País | CEDAW, ratificación | Belén de Pará, ratificación |
|---|---|---|
| Argentina | Si, 1985 | Si, 1996 |
| Bolivia | Si, 1990 | Si, 1994 |
| Brasil | Si, 1984 | Si, 1995 |
| Costa Rica | Si, 1986 | Si, 1995 |
| Ecuador | Si, 1981 | Si, 1995 |
| El Salvador | Si, 1981 | Si, 1995 |
| México | Si, 1981 | Si, 1998 |
| Perú | Si, 1982 | Si, 1996 |

Fuente: Elaboración propia.

(b) *Cooperación técnica, financiera y en especie.* Un elemento central e imprescindible de la cooperación internacional, bien sea de naturaleza bilateral o desde organismos multilaterales y regionales, es la ayuda técnica o financiera que se invierte para lograr la igualdad de género en el mundo. Países y organismos internacionales se convierten en un actor más, pero no sin importancia, en el grupo de actores promoviendo la representación de las mujeres. En la dimensión de la representación simbólica, por estar esta ligada a las percepciones y normalización de las mujeres en los espacios de poder, cualquier inversión en actividades que busquen este fin tiene importantes impactos. Para que esta cooperación tenga impactos en la realidad de las mujeres, bien sea a través de fondos otorgados al país receptor, a socios implementadores, o a través del apoyo

que dan organismos multilaterales con presencia en países específicos, ONG nacionales e internacionales, debe necesariamente contener un enfoque de derechos y de género (Verdiales López 2020, 143). Considerando las específicas y adicionales limitaciones en el acceso a la representación de mujeres con identidades interseccionales, la misma también debe contener un enfoque de diversidad e inclusión. En el área del empoderamiento político de las mujeres, esta alineación se manifiesta a través de acciones tales como:

- **La incorporación del análisis y transversalización de género en las actividades de cooperación y diseño de estrategias de cooperación deliberadas para alcanzar la igualdad de género.** En efecto, la cooperación internacional tiene una oportunidad única de que, al interactuar con el país al que presta la cooperación, se integre desde el primer momento el enfoque de derechos y de género, y que la diversidad de los actores y beneficiarios puedan participar en la configuración de los alcances de la cooperación para alcanzar una igualdad sustantiva (GIZ 2015, 10). Tal como documenta Puyana (2017, 196-197) para el caso colombiano, el contexto de avances y retrocesos en la negociación, aprobación, implementación y resultados de la cuota de género en Colombia, por ejemplo, impulsó una coordinación de la respuesta de diferentes agencias de desarrollo internacional, incluido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cuyo caso estuvo basada en una estrategia nacional amplia que incorporó otra específica para la igualdad de género (2007-2008). Según Puyana (2017, 197), "uno de los resultados esperados de esta estrategia era precisamente la promoción de la participación política de las mujeres. Así, tanto el contexto nacional como la respuesta de esta organización llevaron a priorizar los esfuerzos para lograr un cambio real en esta área".
- **La promoción de actividades para la formación de mujeres y establecimiento de redes entre ellas**. La cooperación también juega un rol fundamental en respaldar los esfuerzos para la formación de más mujeres que potencialmente puedan entrar a la política, y de las habilidades y conocimientos de las que ya están. Un ejemplo de este tipo de aportes de la cooperación internacional es el Curso para Candidatas Electorales de la Escuela de Gobierno (EG) y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con el objetivo de fortalecer las habilidades de las participantes para encarar con eficacia una campaña electoral.[2] Vinculado a estos esfuerzos, la cooperación internacional también puede fortalecer las redes colaborativas informales de mujeres que ultimadamente generan sororidad y facilitan el intercambio de experiencias, así como los espacios equivalentes más formales den-

[2] A la fecha, desde la oea se ha organizado en siete países (México, Perú, República Dominicana, Panamá, Bolivia, Colombia y Costa Rica) en coordinación con las autoridades electorales y en consorcio con otras entidades de cooperación, como idea Internacional y la cooperación de Noruega, entre otros.

tro de los congresos. En el primer caso, estos mecanismos pueden tener diferentes objetivos que van desde generar espacios de participación y el diálogo, el seguimiento colaborativo de normas, la transformación de la forma de participación, el cambio en la narrativa acerca de cómo están las cosas, a promover y fortalecer capacidades dentro de las redes, y generar comunidades digitales en torno a causas o propuestas específicas (Freindenberg y Muñoz-Pogossian 2019, 2). En el caso de espacios formales equivalentes, los más comunes incluyen la formación de "bancos de mujeres" en los parlamentos, mediante los cuales mujeres de diferentes bloques parlamentarios unen sus esfuerzos y trabajan hacia una agenda común que promueve los derechos de las mujeres y la igualdad de género. Uno de los pocos experimentos documentados es el caso de la Red de Mujeres en Plural, que ha sido y sigue siendo un elemento clave en la promoción de la paridad de género en México (IDEA 2017, 40). En estos esfuerzos, la cooperación financiera, técnica y en especie de países donantes y organismos internacionales han jugado un rol fundamental.

- **La generación de datos desagregados por género, incluyendo la variable de diversidad.** La visibilidad empieza con la identificación de las brechas de desigualdad de género, es decir, las prácticas excluyentes y los obstáculos discriminatorios que afectan a las mujeres. La generación y desagregación de datos por sexo constituye un importante mecanismo para diseñar medidas y respuestas a la desigualdad y para implementar experiencias cada vez más participativas y equitativas. Un ejemplo de este tipo de ejercicios apuntando a visibilizar los retos de representación para las mujeres es el Mapa de Mujeres en Política (*Women in Politics Map*) de la Unión Interparlamentaria (IPU, por sus siglas en inglés) y la Agencia de Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres) mostrando clasificaciones mundiales de mujeres en puestos ejecutivos, gubernamentales y parlamentarios. La IPU también ha sido clave en generar datos de representación de mujeres en los congresos a nivel mundial a través de sus bases de datos, especialmente a través de su *ranking* mensual de mujeres en los parlamentos nacionales.[3]
- **Uso y promoción del lenguaje incluyente.** La cooperación internacional tiene la posibilidad de modelar su compromiso con la igualdad de género con el ejemplo. También contribuye a esta agenda usando lenguaje incluyente y no sexista, y evitando el uso de lenguaje y pronunciamientos que perpetúen estereotipos de género. Un ejemplo de esta dimensión del rol de la cooperación es la Guía de Comunicación Inclusiva de la Secretaría General de la OEA que busca que "todas sus comunicaciones estén comprometidas con y representen la igualdad y la diversidad humana de la región, reconociendo la importancia de contrarrestar los prejuicios y estereotipos que hemos naturalizado a través del idioma, y plantear cambios por medio del uso consciente y

[3] Para más información, ver https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/

proactivo del lenguaje y las comunicaciones".[4] Además debe procurar usar imágenes, datos, ejemplos, citas de expertas/os de una manera equilibrada en sus documentos (GIZ 2015, 15) al igual que asegurar que los talleres, seminarios y otras actividades públicas no estén dominados por hombres, evitando los denominados *manels*.

En la práctica, estas funciones de la cooperación internacional se ejecutan a través de actividades como talleres de formación y capacitación para mujeres políticas, la realización de foros para el intercambio de experiencias y empoderamiento de las mujeres, la organización de foros de alto nivel para visibilizar temas clave en la agenda de empoderamiento de las mujeres, derechos humanos e inclusión, la realización de talleres de trabajo entre actores clave trabajando la agenda de género, derechos humanos e inclusión con contenidos orientados a políticas públicas para aportar en el diseño e implementación de leyes, programas y actividades, entre otras cuestiones.

(c) *Soft diplomacy*. La diplomacia suave, blanda o de influencia se refiere a la capacidad de cooptar, en lugar de coaccionar, para influir en las preferencias de los otros a través de incentivos, y es una función fundamental de la cooperación internacional en materia de representación de mujeres en la arena política. Tal como indica el internacionalista Nye (2019), el poder blando es la capacidad de un país para afectar a otro u otros para obtener ciertos resultados a través de la atracción y la persuasión en lugar de la coerción o el pago, utilizando una combinación de recursos como la cultura, los valores y las políticas. Este tipo de diplomacia no es visible y también construye sobre la influencia que ya tienen organizaciones de la sociedad civil, y otros actores trabajando por la representación de las mujeres; también busca elevar los costos de la persistencia de la exclusión de mujeres en espacios de poder y prácticas excluyentes, pero sin confrontar. Esta dimensión del rol de la cooperación internacional la asumen como prioritaria los países que han adoptado una política exterior feminista.

### *2.1. Una nota sobre la política exterior feminista*

Una tendencia reciente y que requiere de mayor análisis, debates y propuestas sobre su impacto en la agenda de igualdad de género y representación de las mujeres ha sido la adopción en algunos países de una política exterior feminista basada en la premisa de que actuar política e internacionalmente nunca puede ser neutral respecto al género. Diversos autores han empezado a teorizar y analizar esta perspectiva de las relaciones internacionales y de la cooperación (Thomson y Clement 2019; Sepúlveda 2020; Thompson 2021; Mesa 2021), puntualizando entre sus principales objetivos la

[4] Para más información, ver http://www.oas.org/es/cim/docs/GuiaComunicacionInclusivaOEA-ES.pdf

promoción de acciones afirmativas en todas las áreas y agencias vinculadas a la política exterior para lograr la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones, así como en la generación de nuevo estándares y normas (Sepúlveda 2020 y 2021). En esencia, es una visión de la política exterior que defiende los derechos humanos y la agenda de igualdad de género en los espacios globales, nacionales y regionales, buscando mejorar la eficacia y efectividad para avanzar en la igualdad de género, y que se centra, en particular, en alcanzar una mayor representación de las mujeres en las instituciones y procesos decisorios (Mesa 2021, 124).

El Centro de Política Exterior Feminista (CFFP) ha consolidado importantes recursos para el entendimiento y seguimiento de la implementación de la política exterior feminista en los pocos países que la han adoptado *i.e.* Suecia, Canadá, México y España.[5] Según el CFFP, este enfoque de las relaciones internacionales posibilita la identificación de los sistemas jerárquicos de poder que excluyen a las mujeres y, por tanto, tiene una aspiración transformadora tratando de incidir en estructuras e instituciones generizadas al igual que intenta afectar las prácticas, marcos éticos y dinámicas entre los actores que perpetúan las desigualdades de género. El cuestionamiento de las estructuras patriarcales y prejuicios de género es básico. Resulta igualmente importante la priorización que se da al situar a la igualdad, la discriminación y la violencia de género, así como la falta de inclusión y representación de las mujeres, en el centro del análisis de la acción y el discurso de la política.

En tanto la política exterior feminista abarca las dimensiones estratégicas interrelacionadas de política exterior y de seguridad, cooperación al desarrollo y política comercial, es en la dimensión de cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo donde se han priorizado acciones en materia de representación política de las mujeres. La meta ha sido hacer una inversión deliberada por el empoderamiento de las mujeres a través de una agenda de cooperación internacional enfocada en una mayor representación de las mujeres en la política. Los casos analizados en este volumen ilustran acciones de la cooperación en este sentido, pero lo más importante es que marcan una agenda de cooperación internacional que puede abonar a la representación simbólica de las mujeres en la política.

## 3. Recomendaciones para la representación simbólica: priorizar una agenda de cooperación internacional

Tal como ha demostrado la evaluación de la representación simbólica en los ocho casos de este estudio, las medidas de paridad o cuotas de género por si solas no garantizan una

[5] Para más información, ver https://centreforfeministforeignpolicy.org/

mayor representación de mujeres en puestos de elección popular. Sin duda hay ciertos arreglos de los sistemas electorales que pueden influir en el desempeño de estas medidas, como los sistemas de representación proporcional con listas cerradas y distritos grandes o medianos que son los más favorables a una mayor representación al momento de utilizar las cuotas, o la necesidad de exigir la aplicación de la paridad en listas de forma horizontal, vertical y alternada, por poner algunos ejemplos. El Índice de Fortaleza de la Cuota establecido por Freidenberg y Caminotti (2016) da la pauta de hacia dónde deberían ir las reformas a las cuotas y paridad. La evaluación de la representación simbólica complementa esta visión planteando a qué indicadores debemos mirar cuando se evalúa el acceso de las mujeres políticas a los puestos de influencia y poder y a puestos que les den la posibilidad de desgenerizar las instituciones, transformar las reglas de actuación a unas más incluyentes, e influir en las percepciones de la ciudadanía para que se normalice su relación con el poder, específicamente en los congresos. Tal como plantean las mujeres políticas entrevistadas para este volumen, y el análisis de las autorías de los capítulos, la cooperación internacional debe construir sobre inversiones y logros ya existentes, y apostar a una agenda de cooperación internacional siguiendo las siguientes recomendaciones.

1. *Continuar con el apoyo público y visible, y la financiación de proyectos de reformas hacia las cuotas y paridad en general, pero especialmente en su implementación al interior de los congresos***.** La cooperación internacional ha jugado un rol clave promoviendo reformas nacionales en materia de cuotas y paridad (Puyana 2017, Muñoz-Pogossian y Finn 2017). Nuevas inversiones deben priorizar también la promoción de arreglos que mejoren las condiciones, al menos a nivel formal, para el acceso de mujeres políticas a las presidencias de las cámaras y las mesas directivas desde donde se pauta la agenda de trabajo y se moderan las discusiones del pleno. Algunas modalidades incluyen el apoyo, financiero y político, a la producción de reglamentos o leyes modelo que sistematicen los mejores arreglos para, por ejemplo, distribuir más equitativamente el liderazgo del trabajo legislativo, especificando buenas prácticas en los tiempos que se le asignan a un vocero varón en el pleno versus a una vocera mujer, como lo indicado por Jaramillo Huaman (en este volumen) para el caso peruano sobre la base de la entrevista a la excongresista Úrsula Letona. Otros dispositivos pueden incluir, por ejemplo, diseñar reglamentos modelo que hagan un esfuerzo deliberado por no relegar a las mujeres a presidir o integrar únicamente las comisiones legislativas que son "propias" de su género. Por ejemplo, hay una oportunidad única de apoyo de la cooperación internacional en el caso de Costa Rica, donde se podría lograr la adopción de un reglamento en la Asamblea Legislativa que instaure el principio de paridad en la conformación total y en la elección de las presidencias y secretarías de todas las comisiones legislativas, y que, combinado con el principio de proporcionalidad en su aplicación, garantice

también a futuras diputadas la posibilidad de ocupar estos espacios (Aguirre Raftacco en este volumen). Otra modalidad que puede considerarse es, por ejemplo, premiar o reconocer públicamente a aquellas mujeres que logran entrar a esos espacios, y tienen éxitos importantes en ese rol. Un ejemplo de este tipo de acciones es el Premio Internacional a las Mujeres de Coraje (United States Department of State 2017) otorgado por el Departamento de Estado de Estados Unidos a Arlette Contreras en Perú por su activismo en el movimiento #NiUnaMenos y por haber logrado ser electa como congresista por el Frente Amplio para el periodo 2020-2021 (Jaramillo Huaman en este volumen).

2. *Fortalecer redes de mujeres dentro de los congresos.* Las diversas autorías de los casos registran un común denominador de la experiencia vivida de las mujeres políticas y sus impactos en los resultados en cuanto a representación simbólica. "El ambiente es complejo, todos los días hay que tener voluntad de construir. El poder no significa nada si no se construye liderazgo que es muy desgastante. Las mujeres dicen que estar en el poder es muy solo" (Thomé y Lucciola en este volumen). Aguirre Raftacco (en este volumen) para el caso de las mujeres costarricenses también indica que el primer señalamiento de las mujeres entrevistadas para esta investigación se ubica en los órganos de decisión, en torno a la percepción de las diputadas sobre el ejercicio del poder como un espacio solitario. En este marco, una segunda recomendación para la cooperación internacional es invertir en el fortalecimiento de las instancias de coordinación en redes entre mujeres políticas tales como el Grupo Parlamentario de Mujeres Diputadas (GPMD) en Costa Rica (Aguirre Raftacco en este volumen), el Grupo Parlamentario de Mujeres en El Salvador (Umaña Reyes en este volumen), el Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres (GPDM) en el Ecuador (Freidenberg y Garzón en este volumen), el Grupo Plural por la Igualdad Sustantiva de la Cámara de Diputados (GPIS) o la articulación de legisladoras en la Red Mujeres en Plural (Freidenberg y Gilas en este volumen), la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas (Jaramillo Huaman en este volumen), o la "bancada/*caucus*" femenina, de carácter suprapartidario en el caso del congreso brasileño (Thomé y Lucciola en este volumen). Tal como demuestra el análisis de los casos, estos espacios han sido instrumentales para asegurar una agenda política multipartidaria hacia la progresividad de los derechos de las mujeres, y varios se han fortalecido por el apoyo de la cooperación internacional. Por ejemplo, precisamente la Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas fue resultado del seminario "Mujeres Congresistas: las representantes que todos queremos", realizado en el Congreso peruano en 2006, el cual fue apoyado por organismos internacionales: IDEA Internacional, Ágora Democrática y por el Instituto Republicano Internacional (IRI) (Jaramillo Huaman en este volumen). La cooperación internacional puede ayudar a consolidar estas redes y espacios de coordinación y sororidad al asegurar su sostenibilidad financiera y política, reafirmando su legitimidad para que sigan avanzando colectivamente, más allá de posi-

ciones partidarias o ideológicas, hacia una mayor representación simbólica de mujeres en puestos de poder en el Congreso. Este apoyo también puede aportar a que estas redes se institucionalicen como espacios para visibilizar y denunciar públicamente episodios de violencia política y, lo más importante, para atender este reto de "la soledad del poder" que tantas legisladoras han anotado, y les permita generar dinámicas y actitudes cada vez más rutinarias de sororidad entre ellas.

3. *Fortalecer redes de mujeres fuera de los congresos*. Varios de los capítulos en este volumen señalaron la importancia no solo de establecer redes entre mujeres dentro de la dinámica legislativa sino también el procurar estrategias de forma que las congresistas construyan redes de contactos fuera del Congreso: en la academia, organizaciones de la sociedad civil, entre otras. Estas redes juegan un papel no solo de validación social del trabajo de las legisladoras, sino que también pueden "apoyar técnicamente a la gestión de las legisladoras, quienes, al llegar al curul, manifiestan lo solitario del ejercicio del cargo, y al mismo tiempo, se promueva la construcción colectiva de legislación a favor de los derechos de las mujeres" (Aguirre Raftacco en este volumen). Como muestra Umaña Reyes (en este volumen) para el caso de El Salvador, estas redes también pueden ayudar a tratar temas que no ha sido posible tratar dentro del Congreso, como los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y la despenalización del aborto. En este mismo caso, fue a través de estas redes informales que se logró conectar con organismos internacionales que trabajan por los derechos de las mujeres, lo cual permitió generar redes formales de trabajo legislativo.
4. *Continuar evidenciando sesgos de género en los medios, y promover espacios de formación con enfoque de derechos y equidad de género para periodistas, dueños y dueñas de medios, y otras personas influyentes*. Sosa (en este volumen) señala que la cobertura que hagan los medios de comunicación con las mujeres es una forma de representación simbólica, que se expresa a través de narrativas que culminarán en la legitimación de su trabajo vía la formación de opinión pública. En este marco, los medios son esenciales para construir y fortalecer la representación simbólica de las mujeres, y mientras están lejos las reformas que se puedan generar desde las instituciones políticas la cooperación internacional puede influir para transformar su cobertura sobre liderazgos de mujeres en el Congreso, de forma que sea equitativa en cuanto a tiempos otorgados a mujeres y a la sustancia de esa cobertura. La mayoría de las legisladoras entrevistadas para este volumen señalaron su inconformidad con la cobertura de los medios de su liderazgo y trabajo legislativo. Freindeberg y Garzón (en este volumen) para el caso del Ecuador registran el descontento de las exlegisladoras entrevistadas con los medios que tienden a invitar a actores políticos tradicionales, *los de toda la vida*, a entrevistas y espacios de incidencia pública. Y también señalan la dificultad para las mujeres que son electas como asambleístas por primera vez de conseguir una agenda de medios. Para el caso de las mujeres bolivianas que además son indígenas, Uriona (en este volumen) documenta una capa adicional

de complejidad. Señala que la relación y acceso a los medios de comunicación, la cobertura, programas o tratamiento noticioso fue diferenciado, y desfavorable, en el caso de asambleístas indígenas. Como muchas han tenido que recurrir a redes sociales para construir su posicionamiento en medios, la cooperación internacional puede invertir en fortalecer sus habilidades en el manejo de redes sociales, incluyendo en temas de ciberseguridad para proteger sus derechos y combatir efectivamente el acoso en línea que puedan sufrir. Pueden también contribuir financiando e institucionalizando en organizaciones de la sociedad civil o academia sistemas de monitoreo de medios los que, según Sosa, pueden ser una herramienta importante para visibilizar los sesgos de género en la cobertura que los medios realizan de las políticas y candidatas. Y a fin de incidir en las condiciones estructurales de esa cobertura inequitativa para las legisladoras, también se puede invertir en capacitación para periodistas, dueños y dueñas de medios y otros influyentes, para evidenciar y atacar los sesgos de género en los medios, como por ejemplo la implementada en 2017 por el Instituto Nacional Electoral de México, junto con organizaciones de la sociedad civil, en la que se instruyó a los periodistas para evitar preguntas personales, estereotipos y dobles raseros en la cobertura de candidaturas de hombres y mujeres y generar una cobertura más equitativa en tiempos y en sustancia (Muñoz-Pogossian y Freidenberg 2020).

5. *Fortalecer la institucionalidad y los mecanismos de atención a incidentes de violencia política contra las mujeres.* La violencia política contra las mujeres no es ajena a ninguna de las legisladoras entrevistadas para este volumen y es priorizada por las autorías de los capítulos como un obstáculo contra su representación simbólica. Entre las violencias documentadas en este estudio se incluyen las acusaciones de locura y exceso de sensibilidad (caso de la diputada brasileña Luizianne Lins), ataques verbales y en línea contra la capacidad política y de gestión de las legisladoras, su relegamiento a ser "diputadas de pasillo", situaciones en las que son ignoradas por sus propios compañeros de partido y se les hace una especie de "vacío", reciben amenazas personales hacia sus familiares, hijas e hijos, persecuciones y campañas de desprestigio constantes, se minimiza su protagonismo en logros del legislativo en medios de comunicación, se les crítica en redes sociales de manera despectiva e insultante, se les juzga y critica en círculos familiares y cercanos por las posiciones asumidas en el ejercicio del cargo al igual que en sus circunscripciones electorales. Si hay un indicador de lo lejos que estamos de consolidar la representación simbólica de las mujeres es la violencia política contra ellas; muchos la ejercen con ellas porque saben que pueden. Hay muchas dimensiones de posible incidencia de la cooperación internacional en este tema. Primero, puede aportar a través de proyectos de cooperación trabajando con las dirigencias de los partidos para aprender a identificar los sesgos, los casos de violencia, y qué hacer cuando ocurren. Segundo, puede invertir recursos financieros y aportar *expertise* para fortalecer a las

comisiones de ética (en la mayoría de los casos) o procuradurías de la mujer (en el caso de Brasil, por ejemplo) a cargo de investigar y resolver, ojalá de forma expedita, los casos de violencia política contra mujeres. Caso tras caso, las legisladoras reconocen que el trámite para establecer denuncias es cuesta arriba y requiere una inversión de tiempo considerable (Jaramillo Huaman y Freidenberg, y Garzón en este volumen). Tales son las dificultades que enfrentan que con frecuencia muchas prefieren no hacer una denuncia formal (Freidenberg y Garzón en este volumen). De forma que esta es un área donde aún se puede hacer mucho más desde el ámbito internacional.

6. *Invertir recursos, financieros y en especie, en más investigación sobre soluciones para lograr la representación simbólica de las mujeres en la política*. La cooperación internacional tradicionalmente ha invertido recursos en diagnósticos y estudios sobre el tema de la representación de mujeres, igualdad de género y acceso a derechos. Freidenberg y Gilas (en este volumen) señalan la importancia de contar con más estudios que exploren "conceptual y metodológicamente, la construcción y las relaciones entre las cuatro dimensiones de representación política propuestos por Pitkin (1967): la representación formal, descriptiva, simbólica y sustantiva". La inversión financiera y en especie de la cooperación internacional es fundamental para generar evidencia, dimensionar dinámicas de desigualdad que enfrentan las mujeres e influir en las políticas públicas hacia soluciones que puedan transformar las relaciones de género al interior de los órganos legislativos y generar condiciones para el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres en igualdad con sus pares varones.
7. *Invertir recursos, financieros y en especie, en formación y capacitación de legisladores y legisladoras*. Para las mujeres que llegan a los congresos por primera vez, el análisis presentado en este libro evidencia un vacío generalizado en los conocimientos sobre los procesos internos y del reglamento legislativo a la hora de llegar a la curul, y la ausencia de procesos institucionalizados de capacitación en la materia lo que las coloca en desventaja para poder posicionar sus proyectos y agendas (Aguirre Raftacco en este volumen). La cooperación internacional, en coordinación con socios implementadores en el terreno, puede invertir en el diseño de *crash courses* sobre funcionamiento legislativo y posicionamiento, negociación y técnica legislativa. Por su parte, está el caso de las mujeres que efectivamente logran asumir puestos de liderazgo en el Congreso. Ellas indican que hacer el trabajo de comisión y cumplir con las funciones administrativas y políticas que implica y, al mismo tiempo, seguir construyendo liderazgo con los representados, elemento esencial de la representación simbólica, es algo casi incompatible. Más aún, algunas mencionaron en las entrevistas que el recargo que implica dirigir una fracción política u obtener un puesto en alguna comisión, a veces puede reñir con el ejercicio de su cargo como diputadas respecto a las temáticas que impulsan de manera individual (Aguirre Raftacco en este volumen). Su labor puede verse fortalecida por un apoyo de la

cooperación internacional a los equipos que las asesoran y acompañan en estas tareas. Finalmente, Freidenberg y Garzón (en este volumen) señalan para el caso del Ecuador que los partidos no han invertido en la formación de cuadros políticos para que las mujeres participen en política ni tampoco han realizado capacitaciones para que los *hombres* puedan tener conocimientos sobre igualdad de género, interseccionalidad y nuevas masculinidades. A fin de incidir en la transformación de actitudes hacia el liderazgo de las mujeres y desgenerizar instituciones y dinámicas de trabajo legislativo, es igualmente importante invertir en espacios de formación para legisladores.

## 4. Conclusiones

Las democracias latinoamericanas enfrentan importantes dilemas para su consolidación. Cada vez más se hace evidente que la persistencia de la desigualdad insertada en instituciones políticas que reproducen creencias y prácticas discriminatorias (instituciones generizadas) no solo representa un obstáculo para la igualdad entre hombres y mujeres, sino que dificulta "la democratización de las democracias" (Gilas en este volumen). Esta es una agenda vital para los demócratas a nivel nacional, pero también lo es para la comunidad de naciones en el sistema internacional y sus representaciones en organismos internacionales.

Sobre la base del análisis contenido en los casos de estudio, las buenas prácticas identificadas y las áreas en las que las propias legisladoras ven oportunidades de apoyo, este capítulo ha tratado de esbozar algunas líneas prioritarias de una agenda para la cooperación internacional hacia el futuro. Esta debe ser una aspiración de toda la comunidad internacional, pero ha sido especialmente priorizada por países como Suecia, Canadá, España y México que en tiempos recientes han adoptado una política exterior feminista.

De cualquier modo, la cooperación internacional nunca puede estar desconectada de las realidades y necesidades de las mujeres en la práctica política y, en este sentido, uno de los interesantes hallazgos de este estudio es que, aunque con variaciones, el alcance de la representación paritaria ha permitido la democratización de la conformación de las asambleas legislativas en los ocho casos y la presencia de liderazgos de mujeres al menos abrió un espacio de reconfiguración de las relaciones entre hombres y mujeres al interior de espacios legislativos. En este sentido, cabe preguntar: ¿qué puede hacerse para institucionalizar lo que sí ha funcionado a fin de consolidar la representación simbólica de las mujeres? ¿Cómo lograr que las condiciones que han contribuido positivamente a la representación de las mujeres sean institucionalizadas, se sostengan en el tiempo y puedan beneficiar a las legisladoras que vendrán? La cooperación internacional puede contribuir en esta agenda. En línea con lo planteado en este capítulo, y a la luz

de las buenas prácticas documentadas en este volumen, futuras acciones deberían estar enfocadas en reducir los déficits en la representación simbólica de las mujeres, orientándose, desde el punto de vista estratégico y práctico, principalmente en:

Institucionalizar el análisis de género y estrategias para la igualdad de género en sus planes de cooperación internacional por país, al mismo tiempo que lograr la no duplicación de esfuerzos apalancándose en esfuerzos nacionales en curso.

- Asegurar la articulación de coaliciones entre actores del sector público, sociedad civil, academia, partidos políticos y la cooperación internacional. El peso no debe recaer solo en la cooperación internacional, pero su aporte es clave para visibilizar esfuerzos nacionales.
- Evitar modelos de cooperación "talla única" por ser ineficaces. Tal como documenta Puyana (2017, 206-207), un error clave de la cooperación es la creencia de que un modelo que funcionó en un entorno puede ser replicado en otro contexto muy diferente. Aunque algunas iniciativas puedan tener el objetivo común de fortalecer la representación simbólica de las mujeres dependiendo de la institucionalidad que se aborde, o el país donde se esté tratando de incidir, las soluciones deben ajustarse.
- Ser consciente de las identidades interseccionales de las mujeres y tomarlas en cuenta a la hora de diseñar proyectos de cooperación que abonen a su representación simbólica. Tal como muestran los ejemplos de legisladoras en Bolivia en este volumen (aunque se trata de la realidad de muchas mujeres en política), la cooperación internacional también debe incorporar un enfoque interseccional en su accionar que analice, señale y cuestione la exclusión de mujeres cruzada con discriminaciones interseccionales que sufren por motivos de género, etnia, edad y capacidad.

# Conclusiones: las legisladoras frente al poder generizado

Luz María Cruz Parcero y Karolina Gilas

## 1. La representación simbólica: la dimensión olvidada

La representación política de las mujeres es un tema que ha recibido una importante atención por parte de la academia. Son numerosos los trabajos que abordan alguna de las dimensiones de este fenómeno propuestas por Pitkin (1967), aunque no todas las dimensiones han sido abordadas con la misma frecuencia ni con la misma profundidad.

La representación simbólica en particular ha quedado fuera de las tendencias principales, centrales en el estudio de los factores que privilegian u obstaculizan el acceso de las mujeres a los cargos públicos. Las razones para este abandono tienen que ver tanto con los retos teóricos como metodológicos y empíricos que implica el análisis de la dimensión simbólica, pues los trabajos que aborden su desarrollo teórico-metodológico han sido escasos.

Pitkin ha definido la representación simbólica como la reacción –emocional más no racional– de la ciudadanía ante la actuación de quienes la representan (Pitkin 1967), llevando al desarrollo de una línea que han seguido algunos trabajos que buscaron comprender cómo una mayor o menor presencia de las mujeres en los espacios legislativos influye sobre la percepción ciudadana acerca de la calidad de la democracia o la satisfacción con su funcionamiento (Schwindt-Bayer 2010; Franceschet *et al.* 2012; Schwindt-Bayer 2010; Childs 2008; Lawless 2004). Este enfoque centrado en las y los receptores de la actividad representativa ha sido criticado por no haber tomado en cuenta al género ni otras características individuales que moldean el ejercicio de la representación, la agencia de las y los representantes, ni tampoco los contextos institucionales en las que esta se ejerce (Dovi 2015; Saward 2010 y 2016; Lombardo y Meier 2019).

En la década pasada han surgido trabajos que reinterpretan la dimensión simbólica de representación, que la conceptualiza como la construcción de las mujeres y los hombres como símbolos políticos (Lombardo y Meier 2014, 7). Este enfoque busca evidenciar cómo la presencia de las mujeres –y los hombres– en los espacios de representación política define las normas sociales relativas al género y llega a legitimar (o deslegitimar)

a ciertos grupos sociales como aquellos que pueden articular las demandas y buscar la materialización de sus intereses (Lombardo y Meier 2014).

Las aportaciones de Lombardo y Meier (2014 y 2019) han permitido el surgimiento de nuevos enfoques en el análisis de la representación simbólica que incorporaron, en cada vez mayor medida, los aspectos de los valores, las prácticas y las instituciones que constituyen el orden y las estructuras sociales generizadas que determinan las condiciones en las que las mujeres ejercen la representación simbólica, hasta llegar a interrogar acerca de los contextos críticos (Pastor Yuste e Iglesias Onofrio 2014; Verge y Pastor Yuste 2018) y de distintos entornos institucionales (Verge 2022).

Esta investigación constituye una contribución, precisamente, a la comprensión de la representación simbólica desde el enfoque del neoinstitucionalismo feminista, buscando articular las propuestas teóricas y metodológicas que permitan estudiarla a partir de las reglas formales e informales, pero siempre generizadas, que afectan la capacidad de las mujeres de ejercer la representación simbólica en distintos contextos institucionales y en relación con otras dimensiones de representación.

## 2. Las legisladoras entre la presencia y el poder

La literatura existente sobre las dimensiones de la representación política de las mujeres apunta a una relación importante entre las dimensiones de este concepto. En particular, señala que la dimensión descriptiva resulta clave para el ejercicio y fortalecimiento de las otras dos dimensiones: la simbólica y la sustantiva. Se espera que, cuando las mujeres tengan más escaños (representación descriptiva), tengan mayores posibilidades de influir en las relaciones y dinámicas existentes al interior de los órganos legislativos (representación simbólica), y que tengan una mayor capacidad de articular y materializar los intereses que decidan abanderar (representación sustantiva).

El análisis de los casos de bajos niveles de representación descriptiva realizado en el presente libro evidencia que, en efecto, en los contextos de baja representación descriptiva la representación simbólica también es débil. Los tres países con baja representación descriptiva Brasil (15%), Perú (27.69%) y El Salvador (30.95%) presentan bajos niveles de la presencia de las mujeres en los espacios de liderazgo al interior de los congresos y mantienen las reglas generizadas en el funcionamiento interno.

La presencia de las mujeres en los órganos directivos de los congresos de Brasil y El Salvador está cercana al porcentaje de los escaños en manos de las mujeres (27.27% en ambos casos). El Perú es el único caso en el que el acceso de las mujeres a los órganos directivos está significativamente por encima de su fuerza numérica. Asimismo, en El Salvador ninguna mujer ha logrado presidir la Asamblea, mientras que en Brasil existe una correspondencia entre ambas dimensiones. Nuevamente, en el Perú, la representación simbólica

resulta mayor que la descriptiva. En la segunda dimensión de la representación simbólica, la presidencia y la integración de las comisiones legislativas, en los tres casos se observa una fuerte tendencia que asocia a las mujeres con los espacios en las comisiones blandas, y a los varones con las duras (Gilas y Saavedra en este volumen).

En cuanto a las relaciones generizadas al interior de los tres órganos legislativos, los datos evidencian que estos se mantienen fuertemente generizados. Ninguno cuenta con los órganos internos dedicados a la transversalización de la perspectiva de género o a la desgenerización de las relaciones internas. Las tres instituciones tampoco emplean el lenguaje incluyente no binario de manera consistente.

Los casos que se sitúan en un nivel intermedio de la representación descriptiva –las dos cámaras de Argentina con 40.16 y 38.89%, respectivamente, y Ecuador con 37.96% de los escaños en manos de las mujeres– muestran avances heterogéneos en cuanto a la representación simbólica. Así, en la Asamblea ecuatoriana las mujeres alcanzaron la paridad en la integración de los órganos directivos, aunque no en las presidencias. En Argentina, la representación simbólica está en distintos niveles en cada cámara: en la Cámara de Senadores las mujeres dominaron las presidencias y lograron 40% de los espacios, mientras que en la Cámara de Diputados ninguna mujer fungió como presidenta, y su presencia en los órganos directivos ni siquiera alcanza 10%.

En cuanto a las comisiones legislativas, en ambas cámaras argentinas las mujeres dominan las comisiones blandas y los varones las duras, mientras que en Ecuador la distribución de los espacios es más equilibrada, aunque las mujeres llegan a ser desplazadas de las presidencias de ambos tipos de espacios. Respecto de las relaciones generizadas, se observa que Ecuador no cuenta con ninguno de los tres elementos, mientras que las dos cámaras argentinas cuentan con los órganos internos, pero no emplean un lenguaje incluyente no binario.

En los contextos de baja y media representación descriptiva, las mujeres enfrentan dificultades en el ejercicio de la representación simbólica. ¿Qué pasa cuando la integración de los legislativos es paritaria? Los casos paritarios analizados en este libro son Bolivia (con 53.08% en la Cámara baja y 47.22% en el Senado), México (48.2% en la Cámara de Diputados y 49.22% en la de Senadores) y Costa Rica con 45.61%. Sus resultados respecto de la representación simbólica también resultan heterogéneos y apuntan a una relación compleja entre ambas dimensiones.

En la Asamblea de Costa Rica, en las cámaras bajas de México y Bolivia y en el Senado boliviano, se observa una importante presencia de las mujeres en los órganos directivos y en las presidencias de estos. Sin embargo, en el Senado mexicano las mujeres parecen enfrentar mayores dificultades para acceder a estos espacios. Sin embargo, las comisiones legislativas están integradas y presididas de manera equilibrada, o bien dominada por las mujeres, en los tres casos.

Las reglas generizadas se resisten a cambios en Bolivia, donde las dos cámaras no cuentan con ninguno de los tres elementos analizados. En Costa Rica, la Asamblea solamente cuenta con un centro de estudios de género. En México, las dos cámaras cuentan con centros de estudios y unidades de género, aunque no emplean de manera consistente el lenguaje incluyente no binario.

## 3. Los límites de la representación descriptiva

Los análisis reunidos en este libro evidencian que la relación entre la representación formal, descriptiva y simbólica son complejas y no necesariamente se dan en la dirección e intensidad esperadas. Si bien la literatura existente (Celis *et al.* 2008; Marx *et al.* 2007; Dahlerup 1988) señala que una mayor representación formal (reglas de acceso al poder) genera una mayor representación descriptiva (número de escaños ocupados por las mujeres) y que esta, a su vez, debe generar una mayor representación simbólica, la evidencia reunida con base en el estudio de ocho países de la región no permite corroborar estas relaciones.

El análisis comparado realizado en este volumen (Gilas y Saavedra) evidencia que, en efecto, una mayor representación descriptiva de las mujeres en los legislativos nacionales está asociada con un mayor acceso de las legisladoras a los órganos directivos, a las presidencias de los congresos y a las comisiones legislativas. Sin embargo, evidencia también que este acceso resulta generizado, pues las mujeres siguen enfrentando mayores dificultades en el acceso a las posiciones de liderazgo que los varones, y siguen siendo asignadas a las áreas y tareas que son reflejo de los estereotipos y conforman una extensión de las tareas de cuidado que desempeñan "naturalmente" en la sociedad. Se observa también que la presencia de las mujeres, incluso en los contextos de la paridad, no ha sido suficiente para transformar las relaciones generizadas al interior de los congresos, hecho que evidencia que las estructuras patriarcales resultan resistentes y más que estar moldeadas por igual por las mujeres y los varones, parecen moldear y limitar el ejercicio del cargo realizado por las mujeres. La expresión más grave de este fenómeno es la violencia política en razón de género, reportada por las legisladoras entrevistadas en todos los países y que ejercen sus cargos en todo tipo de contextos institucionales.

## 4. Agenda pendiente

Los resultados de la investigación abren una nueva agenda pendiente que requiere atención por parte de la academia. En primer lugar, es indispensable interrogar acerca de las dinámicas de los órganos de poder y liderazgo al interior de los congresos. Si bien se observa un incremento de la presencia de las mujeres en estos órganos –a raíz de un

incremento en su representación descriptiva– la literatura evidencia que, en estos casos, con frecuencia, el poder se desplaza hacia otros espacios (Freidenberg *et al.* 2022a; Freidenberg y Gilas 2020; García Méndez 2019; Hernández García y Rodríguez Alonso 2019). Es importante profundizar en estos análisis para comprender mejor cuáles son las dinámicas de los congresos nacionales de América Latina.

También es necesario explorar las posibles relaciones entre el sistema de partidos y la representación simbólica de las mujeres. Algunos estudios (Freidenberg *et al.* 2022b) señalan que los partidos de izquierda tienden a promover la representación descriptiva femenina más que los partidos de derecha. Es posible que una relación similar exista en el caso de la representación simbólica y que en los legislativos dominados por las fuerzas de izquierda las mujeres tengan mayor acceso a los espacios de poder y que se modifiquen las reglas generizadas de funcionamiento de tales congresos.

En segundo lugar, es necesario ampliar los estudios sobre las relaciones de género al interior de los legislativos para comprender de manera más profunda cuáles son los obstáculos que enfrentan las mujeres en la transformación de estas relaciones. ¿Por qué las mujeres, incluso cuando son la mitad o la mayoría de quienes integran los congresos, no logran transformar las reglas de su operación? Las legisladoras entrevistadas de manera recurrente han señalado cómo las dinámicas internas y la organización de trabajo resulta perjudicial para el ejercicio de las funciones legislativas por parte de las mujeres. Definitivamente, se trata de un obstáculo que ellas mismas identifican con claridad, aunque no logran modificar. La academia debe buscar las respuestas a las interrogantes sobre porqué la presencia de las mujeres no es suficiente para generar los cambios y cuáles son las condiciones necesarias para alterar las estructuras patriarcales.

En tercer lugar, es fundamental seguir trabajando en las aproximaciones teóricas y metodológicas a la representación simbólica y a las relaciones entre las cuatro dimensiones de la representación política. Este trabajo contribuye a incorporar la dimensión institucional en el estudio de la representación simbólica; sin embargo, es apenas un inicio del camino hacia la comprensión del impacto de las dinámicas y contextos institucionales en el ejercicio de la representación simbólica de las mujeres. Por ejemplo, parece ser que las dos dimensiones de la representación simbólica analizadas en este estudio comparado –las reglas generizadas y el acceso a los espacios de poder– mantienen una relación compleja que aún no queda clara. Por un lado, pareciera ser que las reglas generizadas al interior de los legislativos (como la existencia de las unidades de género o el uso del lenguaje incluyente) pueden contribuir al acceso de las mujeres a los órganos directivos o comisiones. Al mismo tiempo, una mayor presencia de las mujeres en estos órganos puede permitirles una mayor incidencia en la organización interna de los congresos, promoviendo la creación de las unidades o centros de género y el uso del lenguaje incluyente.

Este libro contribuye al estudio de la representación simbólica de las mujeres en los distintos contextos de los congresos de América Latina, evidenciando de qué manera la representación descriptiva permite fortalecer la representación simbólica, aunque, al mismo tiempo, resulta insuficiente para, por sí sola, desgenerizar a los órganos legislativos. Estos hallazgos, en particular aquellos relativos a los patrones de exclusión de las mujeres de ciertos espacios de poder "duro" y a la omnipresencia de la violencia política en razón de género, constituyen una advertencia para la academia, para los tomadores de decisiones y para las propias mujeres legisladoras, pues evidencia que el fenómeno de la representación política efectiva va más allá de los números. La presencia de las mujeres en los espacios de representación es un valor en sí mismo, al igual que su mayor acceso a los espacios de poder y liderazgo. Como paso siguiente, es necesario asegurarnos que esta presencia se convierta en una influencia real y transformadora de las relaciones de género.

# Referencias


Acker, Joan. 1990. "Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations." *Gender & Society* 4 (2): 139-158. DOI: 10.1177/089124390004002002

Acker, Joan. 1992. "From Sex Roles to Gendered Institutions." *Contemporary Sociology* 21 (5): 565-569.

Alanis Figueroa, María del Carmen. 2020. "Violencia política contra las mujeres y la paridad (I)." *El Universal*, 19 de septiembre, 2020. https://bit.ly/3vFENjL

Alarcón, Mauricio. 2021. Entrevista personal al Director Ejecutivo de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Ecuador. 11 de noviembre, 2021 [vía digital].

Alvarado, Rosana. 2021. Entrevista personal a la exvicepresidenta de la Asamblea Nacional de Ecuador por el Movimiento Alianza PAÍS por el periodo 2013-2017. 12 de julio, 2021 [vía digital].

Álvarez-Monsiváis, Edrei. 2019. "Tratamiento informativo de candidatas presidenciales: una propuesta desde el *framing*." *Correspondencias y Análisis* 10. https://doi.org/10.24265/cian.2019.n10.07

Amaral, Luciana. 2021. "Líderes resistem a Kicis na CCJ; aliada de Lira é cotada, mas com ressalvas." *UOL*. 3 de febrero. https://bit.ly/3rMFg2q

Amilpas García, Mónica S. 2021. "El combate a la violencia digital y 'la Ley Olimpia'." En *Perspectiva de género en México: Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021). Una visión multidisciplinaria*, editado por Sol Cárdenas Arguedas, Ruth Zavala Hernández y Martha Tagle Martínez, 187-198. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Andina. 2019a. "Archivan denuncia constitucional contra Mamani por tocamientos indebidos." 1 de julio, 2019. https://bit.ly/3vlzIHh

Andina. 2019b. "Comisión de Ética aprobó iniciar investigación contra Lescano por acoso." 5 de marzo, 2019. https://bit.ly/3OyQPUU

Andina. 2020. "Yonhy Lescano: Fiscalía archiva denuncia contra excongresista por acoso sexual." 11 de marzo, 2020. https://bit.ly/3xXeF6y

Andrade, Wilma. 2021. Entrevista personal a la Asambleísta de Ecuador por Izquierda Democrática por los periodos 2017-2021 y 2021-2025. 30 de julio, 2021 [vía digital].

Andrango, Johanna. 2013. "Crisis de Partidos Políticos: la constante en la democracia ecuatoriana." *El Outsider* 1 (1). https://doi.org/10.18272/eo.v1i1.197

Aramayo, Alejandra. 2022. Entrevista personal a la excongresista del Perú por el periodo 2016-2019. 18 de febrero, 2022 [vía digital].

Archenti, Nélida y Laura Albaine. 2013. "Los desafíos de la paridad de género. Tensión normativa y violencia política en Bolivia y Ecuador." *Revista Punto Género* 3: 195-219.

Archenti, Nélida y María Inés Tula. 2017. "Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America." En *Women, Politics and Democracy in Latin America*, editado por Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian, 29-44. Nueva York: Palgrave.

Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas (ASPARLEXSAL). 2011. *Hacia la participación política de las mujeres en El Salvador. Lecciones de una década y estrategias para el futuro*. San Salvador: Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias Salvadoreñas.

Atkeson, Lonna Rae. 2003. "Not All Cues Are Created Equal: The Conditional Impact of Female Candidates on Political Engagement." *The Journal of Politics* 65 (4): 1040-1061.

Baião, Bárbara. 2021. "Câmara define estratégia para moderar atuação de Bia Kicis no comando da CCJ." *CNN Brasil*. 10 de marzo, 2021. https://bit.ly/3vEPaV8

Baldez, Lisa. 2004. "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidate in Mexico." *Legislative Studies Quarterly* 2: 239-258.

Banegas, Mónica. Entrevista personal a la Directora del Observatorio de Participación Política de la Mujer, Ecuador. 30 de noviembre, 2021 [vía digital].

Bardall, Gabrielle. Elin Bjarnegård, y Jennifer M. Piscopo. 2019. "How Is Political Violence Gendered? Disentangling Motives, Forms, and Impacts." *Political Studies*. DOI: 10.1177/0032321719881812

Bareiro, Line, y Lilian Soto. 2015. *La Hora de la Igualdad Sustantiva*. New York: ONU Mujeres.

Barnes, Tiffany B. y Emily Beaulieu. 2014. "Gender Stereotypes and Corruption: How Candidates Affect Perceptions of Election Fraud." *Politics & Gender* 10 (3): 365-391. DOI: 10.1017/S1743923X14000221

Barnes, Tiffany y Erin Cassese. 2017. "American party women: a look at the gender gap within parties." *Political Research Quarterly* 70 (1): 127-141.

Barrancos, Dora. 2002. *Inclusión/Exclusión. Historia con Mujeres*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Barrueto, Felipe, y Patricio Navia. 2013. "Tipologías de democracia representativa en América Latina." *Política y Gobierno* 20 (2): 265-313.

Barry, Carolina. 2009. *Evita capitana: El Partido Peronista Femenino 1949-1955*. Buenos Aires: Editorial Eduntref.

Basabe, Santiago. 2019. "Machismo electoral, el gran ganador." *4 Pelagatos*. https://bit.ly/3vD57uN

Basabe, Santiago. 2021. *La representación femenina en la legislatura: el caso ecuatoriano*. Corporación Ciudadana. https://bit.ly/3xM2rhe

Becerra Ramírez, Manuel. 2017. *Control de Cumplimiento de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos*. México: IIJ-UNAM.

Beckwith, Karen. 2014. "Plotting the Path from One to the Other: Women's Interests and Political Representation." En *Representation. The Case of Women*, editado por María Escobar-Lemmon y Michelle Taylor-Robinson, 19-40. Oxford: Oxford University Press.

Bedin, Paula. 2019. "Aportes teórico-metodológicos para un estudio complejo de la representación política de las mujeres." *Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral* 57 (2): 11-29.

Béjar Algazi, Luisa. 2012. "¿Quién legisla en México? Descentralización y proceso legislativo." *Revista Mexicana de Sociología* 74 (4): 619-647.

Bell, Linda Cohen, y Cindy Simon Rosenthal. 2003. "From Passive to Active Representation: The Case of Women Congressional Staff." *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (1): 65-81. http://www.jstor.org/stable/3525617

Benavides, Tatiana. 2019. "El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018." *Revista de Derecho Electoral* 32: 125-148. DOI: 10.35242/RDE_2019_27_8

Bermeo-Valencia, Gabriela. 2021. Entrevista personal a la Vicedefensora del Pueblo y activista, Ecuador. 12 de noviembre, 2021 [vía telefónica].

Bianchi, Matías, ed. 2017. *Recuperar la política. Agendas de Innovación Política en América Latina*. Buenos Aires: Asuntos del Sur – Democracia en Red.

Bigler, Rebecca, y Campbell Leaper. 2015. "Gendered Language: Psychological Principles, Evolving Practices, and Inclusive Policies." *Policy Insights from the Behavioral and Brain Sciences* 2. DOI: 10.1177/2372732215600452

Biroli, Flávia. 2014. *Autonomia e Desigualdades de Gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática*. Vinhedo: Editora Horizonte.

Bjarnegård, Elin, y Meryl Kenny. 2015. "Revealing the "Secret Garden": The Informal Dimensions of Political Recruitment." *Politics & Gender* 11 (4): 748-753.

Bjarnegård, Elin. 2013. *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Borba, Angela, Nalu Faria, y Tatau Godinho. 1998. *Mulher e política: gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Borges, Mariana. 2019. "The politics of strength: elections, clientelism, and programmatic politics in the backlands of Brazil." Ph.D. Tesis. Northwestern University, Chicago, IL, Estados Unidos.

Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá. 2009. *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Brenes, Luis Diego, y Hugo Picado. 2014. "Evaluando la paridad y la alternancia." *Revista de Derecho Electoral* (18). https://bit.ly/3rNygT1

Burrell, Barbara. 1996. *A Woman's Place Is in the House. Campaigning for Congress in the Feminist Era*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Butler, Judith. 1990. *Gender trouble: feminism and the subversion of identity*. Londres: Routledge.

Cadena-Roa, Jorge, y Miguel Armando López Leyva. 2019. "Introducción: problemas actuales de la representación social y política en la democracia mexicana." En *El malestar con la representación en México*, editado por Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva, 21-52. Ciudad de México: IIS-UNAM y Ficticia Editorial.

Caminotti, Mariana, Santiago Rotman, y Carlos Varetto. 2011. "Carreras políticas y 'oportunidades generizadas' en la provincia de Buenos Aires, Argentina (1983-2007)." *Postdata* 16 (2): 0-0.

Caminotti, Mariana, y Flavia Freidenberg. 2016. "Federalismo Electoral, Fortaleza de las Cuotas de Género y Representación Política de las Mujeres en los Ámbitos Subnacionales de Argentina y México." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 61 (228): 121-141. http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30042-3

Caminotti, Mariana. 2014. "Ideas, legados y estrategias políticas en la reforma de las reglas de selección de candidatos: la ley de cuotas pionera de Argentina." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (2): 65-86.

Caminotti, Mariana. 2016. "Cuotas de Género y Paridad en América Latina: Mujeres, Partidos Políticos y Estado." En *Reformas a las Organizaciones de Partidos Políticos en América Latina (1978-2015)*, editado por Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz-Pogossian, 183-203. Lima: PUCP, OEA, SAAP e IIJ-UNAM.

Campbell, David E., y Christina Wolbrecht. 2006. "See Jane Run: Women Politicians as Role Models for Adolescents." *The Journal of Politics* 68 (2): 233-247.

Cárdenas Arguedas, Sol, y Ana Karen Cortés Hernández. 2021. "Reformas en materia de representación política en México: 'Paridad en todo' y violencia política contra las mujeres en razón de género." En *Perspectiva de género en México: Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021). Una visión multidisciplinaria*, editado por Sol Cárdenas Arguedas, Ruth Zavala Hernández y Martha Tagle Martínez, 23-44. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Carroll, Royce, Gary W. Cox, y Mónica Pachón. 2011. "How parties create electoral democracy." *Legislative Studies Quarterly* 31 (2): 153-175.

Cascante, María José. 2019. "¿A qué debemos la paridad en el Congreso 2018-2022?" En *Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018,* Coordinado por María José Cascante, 211-245. San José: Universidad de Costa Rica.

Cejas, Mónica. 2008. *Igualdad de Género y Participación Política. Chile, China, Liberia, México y Sudáfrica.* El Colegio de México.

Cerna Villagra, Sarah Patricia. 2015. "La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas." *Política, Globalidad y Ciudadanía* 1 (1): 98-118.

Cerva Cerna, Daniela. 2014. "Participación política y violencia de género en México." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 54 (22): 105-124. http://dx.doi.org/10.1016/S0185-1918(14)70212-0

Chama, Mónica. 2001. *Mujeres y el poder*. Buenos Aires: Ciudad Argentina.

Chaney, Elsa M. 1979. *Supermadre: Women in Politics in Latin America.* Austin: University of Texas Press.

Chappell, Louise, y Waylen Georgina. 2013. "Gender and the Hidden Life of Institutions." *Public Administration* 91 (3): 599-615.

Chappell, Louise. 2002. *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.

Chappell, Louise. 2006. "Comparing Political Institutions: Revealing the Gendered Logic of Appropriateness." *Politics & Gender* 2 (2): 223-235.

Childs, Sarah, y Mona Lena Krook. 2009. "Analysing Women's Substantive Representation: From Critical Mass to Critical Actors." *Government and Opposition* 44 (2): 125-145.

Childs, Sarah. 2008. *Women and British party politics: Descriptive, substantive and symbolic representation*. Londres: Routledge.

Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018. "Odontólogo se retracta en campo pagado en 'La Nación' por insultos contra la diputada Ivonne Acuña." *La Nación*. 7 de octubre, 2018. https://bit.ly/3rMUNj0

Clayton, Amanda, Diana Z. O'Brien, y Jennifer Piscopo. 2019. "All Male Panels? Representation and Democratic Legitimacy." *American Journal of Political Science* 63 (1): 113-129.

Coalición Nacional de Mujeres del Ecuador. 2017. *Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres presenta Proyecto de Ley Orgánica Integral para la prevención y erradicación de la violencia contra la mujer.* https://bit.ly/3EFJqhW

Collier, David, y Steven Levitsky. 1998. "Democracia con adjetivos. Innovación conceptual en la investigación comparativa." *La Política* (4), 137-159, octubre.

Connell, Raewyn W. 2002. *Gender*. Cambridge: Polity Press.

Connell, Raewyn W. 2013. *Gender and power: Society, the person and sexual politics*. Oxford: Polity Press.

Consejo Económico y Social (ECOSOC), Naciones Unidas. 1997. Resoluciones y Decisiones del Consejo Económico y Social. Periodo de Sesiones: 23 de enero, del 4 al 7 de febrero, 1997. New York. https://bit.ly/3y8alBJ

Dahl, Robert A. 1993. *La poliarquía. Participación y oposición*. Ciudad de México: REI.

Dahlerup, Drude, y Lenita Freidenvall. 2005. "Quotas as a 'Fast Track' to Equal Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model." *International Feminist Journal of Politics* 7 (1): 26-48.

Dahlerup, Drude. 1988. "From a small to a large minority: Women in Scandinavian politics." *Scandinavian Political Studies* 11 (4): 275-97.

Dahlerup, Drude. 2014. "Representing Women: Defining Substantive Representation of Women." En *Representation. The Case of Women*, editado por Maria C. Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson, 58-75. Oxford: Oxford University Press.

Diario Página Siete. 2015. "MAS preside nueve comisiones en Diputados, UD asume dos y PDC uno." 30 de enero, 2015. https://www.paginasiete.bo/nacional/2015/1/30/preside-nueve-comisiones-diputados-asume-45744.html

Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC). *Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples 2011*. https://bit.ly/3KiKtpm

Dittmar, Kelly. 2021. "Making the Case for Women's Representation: What, Who, and Why." En *Women, Power, and Political Representation: Canadian and Comparative Perspectives,* editado por Roosmarijn de Geus, Erin Tolley, Elizabeth Goodyear-Grant y Peter John Loewen, 135-142. Toronto: University of Toronto Press.

Došek, Tomáš, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, y Betilde Muñoz-Pogossian, coords. 2017. *Women, Politics and Democracy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Dovi, Suzanne. 2015. "Hanna Pitkin, The Concept of Representation." En *The Oxford Handbook of Classics in Contemporary Political Theory*, editado por Jacob T. Levy. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198717133.013.24

Duerst-Lahti, Georgia, y Rita Mae Kelly. 1995. "Gender, Power, and Leadership." En *Gender Power, Leadership, and Governance,* editado por Georgia Duerst-Lahti y Rita Mae Kelly, 11-39. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Duerst-Lahti, Georgia. 2002. "Governing Institutions, Ideologies and Gender; Towards the Possibility of Equal Political Representation." *Sex Roles* 47 (7/8): 371-388.

El Comercio. 2020. "Arlette Contreras renuncia al Frente Amplio: 'Lo mejor es dar un paso al costado'." 28 de marzo, 2020. https://bit.ly/3vDbSNj

El Comercio. 2021. "La Asamblea conformó 15 comisiones especializadas, con 70 votos de CREO, Pachakutik, ID e independientes." https://bit.ly/3MsH1tz

El Telégrafo. 2013. "En Asamblea se retira moción sobre aborto no punible tras advertencia de Correa." https://bit.ly/3vbhq2x

El Telégrafo. 2019. "Jefes de las siete bancadas de la Asamblea Nacional se reúnen con Lenin Moreno." https://bit.ly/3y60BYT

El Universo. 2013. "Por 'espíritu democrático', AP da último cupo del CAL a CREO." 23 de mayo, 2013.

El Universo. 2017. "Cinco 'bancadas' se registraron ayer en la sesión inicial de la Asamblea." 15 de mayo, 2017. https://bit.ly/3rNukBJ

El Universo. 2020. "Cuota femenina en listas activa debate en partidos políticos de Ecuador." 9 de marzo, 2020. https://bit.ly/3rMCs5o

Esarey, Justin, y Leslie Schwindt-Bayer. 2018. "Women's Representation, Accountability and Corruption in Democracies." *British Journal of Political Science* 48 (3): 659-690. DOI: 10.1017/S0007123416000478

Escobar-Lemmon, Maria C., y Michele M. Taylor-Robinson. 2014. "Dilemmas in the Meaning and Measurement of Representation." En *Representation. The Case of Women*, editado por Maria Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson, 1-18. Oxford: Oxford University Press.

Escobar-Lemmon, Maria C., y Michele M. Tayor. Robinson (eds.). 2014. *Representation. The Case of Women*. Oxford: Oxford University Press.

Etchevarren Acquarone, Iris. 2017. "Carreras políticas generizadas: Hacia la construcción de un marco analítico." Tesis de grado. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Ciencia Política. Universidad de la Republica (Uruguay).

Etxebarría, Ana. s.f. *Bancadas, comisiones y unidades técnicas de igualdad: rutas para institucionalizar el trabajo legislativo por la igualdad en América Latina*. Nota Conceptual No. 1. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Favoreu, Louis, y Pedro Bravo. 1997. "Principio de igualdad y representación política de las mujeres: Cuotas, Paridad y Constitución." *Revista Española de Derecho Constitucional* 50: 13-28. http://www.jstor.org/stable/24882873

Fellet, João. "Bolsonaristas assumem órgãos ambientais da Câmara, e ambientalistas preveem 'passagem da boiada'." *BBC Brasil*. https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56369059

Figueiredo, Argelina, y Fernando Limongi. 1998. "Bases institucionais do presidencialismo de coalizão." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 44: 81-106. https://www.scielo.br/j/ln/a/7P5HPND88kMJCYSmX3hgrZr/?lang=pt

Folke, Olle, y Johanna Karin Rickne. 2012. "Female Representation but Male Rule? Party Competition and the Political Glass Ceiling." IFN Documento de Trabajo 923. DOI: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2179521

Fondo de Naciones Unidas para Poblaciones (UNFPA). 2022. *El enfoque basado en los derechos humanos*. https://bit.ly/3vyD9BC

Franceschet, Susan, y Jennifer Piscopo. 2014. "Sustaining Gendered Practices? Power, Parties, and Elite Political Networks in Argentina." *Comparative Political Studies,* 47 (1): 85-110.

Franceschet, Susan, Mona Lena Krook, y Jennifer Piscopo (eds.). 2012. *The Impact of Gender Quotas*. Nueva York: Oxford University Press.

Franceschet, Susan. 2008. "¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres." En *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, editado por Marcela Ríos Tobar, 61-97. Santiago de Chile: Catalonia.

Franceschet, Susan. 2010. "The Gendered Dimensions of Rituals, Rules and Norms in the Chilean Congress." *The Journal of Legislative Studies* 16 (3): 394-407.

Franceschet, Susan. 2011. "Gendered institutions and women's substantive representation: female legislators in Argentina and Chile." En *Gender, Politics and Institutions*, editado por Mona Lena Krook, 58-78. Londres: Palgrave Macmillan.

Freidenberg, Flavia, Karolina Gilas, Sebastián Garrido de Sierra, y Camilo Saavedra Herrera. 2022. *Women in Mexican Subnational Legislatures. From Descriptive to Substantive Representation*. Nueva York: Springer. DOI: 10.1007/978-3-030-94078-2

Freidenberg, Flavia, Orlando D'Adamo, y Virginia García Beaudoux. 1999. "Medios de comunicación y política: Un estudio del efecto de *priming* durante una campaña electoral." *Entrecaminos* 4: 133-150.

Freidenberg, Flavia, y Betilde Muñoz-Pogossian. 2019. "Democratic Innovation Mechanisms and Women's Political Participation in Latin America and Caribbean." En *Encyclopedia of Educational Innovation*, editado por Michael Peters y Richard Heraud, 1-9. Singapore: Springer.

Freidenberg, Flavia, y Diego Uchuypoma. 2017. "Con cuota o sin cuota: candidatas exitosas para el Congreso." En *Perú: Elecciones 2016. Un país dividido y un resultado inesperado,* editado por Fernando Tuesta Soldevilla, 119-153. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.

Freidenberg, Flavia, y Karen Garzón-Sherdek. 2022. "Ecuador: progresividad paritaria, movimiento de mujeres activos y alta representación política de las mujeres." En *La construcción de las democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022),* coordinado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas. Ciudad de México: INE, IIDHCIIJ-UNAM.

Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas (eds.). 2022. *La construcción de las democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*. Ciudad de México: INE, IIDH e IIJ-UNAM.

Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2020. "¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el Estado de Morelos." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 65 (240): 327-358.

Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2021. "Justicia electoral y representación política de las mujeres en México." *Revista Estudios Políticos* (España) 191: 109-148. https://doi.org/10.18042/cepc/rep.191.05

Freidenberg, Flavia, y Karolina Gilas. 2022. "México: reglas fuertes, control activo de los actores críticos y alta representación descriptiva de las mujeres." En *La construcción de democracias paritarias en América Latina. Régimen electoral de género, actores críticos y representación descriptiva de las mujeres (1990-2022)*, editado por Flavia Freidenberg y Karolina Gilas. Ciudad de México: INE, IIDH e IIJ-UNAM.

Freidenberg, Flavia, y Manuel Alcántara Saez. 2001. *Los dueños del poder: los partidos políticos en Ecuador.* Quito: FLACSO.

Freidenberg, Flavia, y Sara Lajas. 2015. "De la cuota a la paridad: las reformas para mejorar la representación política de las mujeres en América Latina." Documento de Trabajo No. 11. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina. https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/09/DT-11.pdf

Freidenberg, Flavia, y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: FLACSO Ecuador.

Freidenberg, Flavia. 2017. "La violencia política hacia las mujeres: el problema, los debates y las propuestas para América Latina." En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle, 3-42. Ciudad de México: IIJ-UNAM y TECDMX.

Freidenberg, Flavia. 2020. "Electoral Reform and Political Representation of Women in Latin America." *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676

Freidenberg, Flavia. 2021. "El género en el estudio de los partidos políticos: Enfoques, dimensiones de análisis y estrategias metodológicas." En *Ciencia Política en Perspectiva de Género*, editado por Karolina Gilas y Luz Parcero, 159-180. Ciudad de México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Funk, Kendall, Magda Hinojosa, y Jennifer Piscopo. 2019. "Women to the rescue: The gendered effects of public discontent on legislative nominations in Latin America." *Party Politics* 27 (3): 465-477.

Gains, Francesca, y Vivien Lowndes. 2016. "How is Gender Implicated in Institutional Design and Change? The Role of Informal Institutions: A Case Study of Police and Crime Commissioners in England and Wales." No. 6. Working Paper in Gender and Institutional Change.

García Beaudoux, Virginia, Orlando D'Adamo, y Marina Gavensky. 2018. "Una tipología de los sesgos y estereotipos de género en la cobertura periodística de las mujeres candidatas." *Revista mexicana de opinión pública* 24: 113-129.

García Beaudoux, Virginia. 2014. "Influencia de la televisión en la creación de estereotipos de género y en la percepción social del liderazgo femenino. La importancia de la táctica de reencuadre para el cambio social." *Ciencia Política* 9 (18): 20. https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/52305

García Mendez, Ericka. 2019. "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación." *Estudios Políticos* 46: 73-98. DOI: http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2019.46.68289

Garzón-Sherdek, Karen, y Santiago Cahuasquí. 2021. "Sistema electoral ecuatoriano, ¿concentrador o proporcional?: una aproximación crítica a las reformas del 2019-2020." *Estado & Comunes, Revista de políticas y Problemas Públicos,* 1 (12): 17-36. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n12.2021.208

Gatto, Malu. 2017. "The variation of quota designs and their origins in Latin America (1991-2015)." En *Women, politics, and democracy in Latin America,* editado por Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian. 45-65. New York: Palgrave Macmillan.

Gerring, John. 2004. "What Is a Case Study and What is Good for." *The American Political Science Review* 98 (2): 341-354.

Gestión. 2018. "Aeromoza denuncia a congresista Moíses Mamani por tocamientos indebidos." 16 de noviembre, 2018. https://bit.ly/37E3S6A

Godoy, Gina. 2021. Entrevista personal a la excoordinadora del Grupo Parlamentario por los Derechos de las Mujeres de la Asamblea Nacional del Ecuador (2013-2017) y expresidenta de la Red Parlamentaria para la Igualdad de Género de ParlAmericas (2015-2017). 30 de julio, 2021 [vía digital].

Gonzalez, Keila, y Kristen Sample. 2010. *Muchos modelos, un objetivo: experiencias de comisiones y bancadas de género en los congresos*. Lima: IDEA Internacional y NDI.

Granara, Aixa. 2014. "Representación legislativa de las mujeres en las provincias argentinas, 1989-2011." *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales* 66: 115-43.

Grebelsky-Lichtman, Tsfira, y Liron Bdolach. 2017. "Talk like a man, walk like a woman: an advanced political communication framework for female politicians." *The Journal of Legislative Studies* 23 (3): 275-300. DOI: 10.1080/13572334.2017.1358979

Grupo Parlamentario de Mujeres. 2021. *Rendición de Cuentas del Grupo Parlamentario de Mujeres (GPM) 2018-2021. Informe de rendición de cuentas*. San Salvador: GPM.

Gudiño, Ronny. 2021. "Alto a la violencia política contra mujeres, piden 600 lideresas." *La República*. 24 de septiembre, 2021. https://bit.ly/3v7ZMwD

Gwiazda, Anna. 2019. "The Substantive Representation of Women in Poland." *Politics & Gender* 15 (2): 262-84.

Heath, Roseanna Michelle, Leslie Schwindt-Bayer, y Michelle Taylor-Robinson. 2005. "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees." *American Journal of Political Science* 49 (2), 420-436.

Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2004. "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda." *Perspectives on Politics* 2 (4): 725-740. DOI: 10.1017/S1537592704040472.

Hernández García, María Aidé, y Jesús Alberto Rodríguez Alonso, coords. 2019. ¿Es la paridad una realidad en los Congresos Estatales? Ciudad de México: Universidad de Guanajuato y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Hernández Téllez, Josefina, Alicia Martínez Cruz, y María Aidé Hernández García. 2019. "Introducción: de las cuotas de participación a la paridad." En ¿Es la paridad una realidad en los Congresos estatales?, coordinado por María Aidé Hernández García y Jesús Alberto Rodríguez Alonso. Ciudad de México, 9-33. Universidad de Guanajuato y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Hernández, Haydee. 2021. *Informe general de leyes aprobadas que promuevan la igualdad de género y Derecho de las Mujeres*. Mayo 2018-marzo 2021. https://bit.ly/3EM4Wlg

Herrera, Morena. 2006. "Por una ciudadanía plena de las mujeres. Alternativas para el desarrollo." El Salvador: Fundación Nacional para el Desarrollo.

Hinojosa, Magda, y Lorena Vázquez Correa. 2018. "Selección de candidaturas, partidos y mujeres en América Latina." En *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti, Tomáš Došek y Betilde Muñoz-Pogossian, 35-68. Ciudad de México: IIJ- UNAM e IECM.

Hinojosa, Magda. 2012. *Selecting women, electing women: Political representation and candidate selection in Latin America*. Temple University Press. https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1676

Huerta García, Magdalena, y Eric Magar Meurs, coords. 2006. *Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. Ciudad de México: INMUJERES-CONACYT ITAM y Fundación Friedrich Ebert.

Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional). 2017. *Regional Organizations, Gender Equality and the Political Empowerment of Women*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. *Resultados Censo de Población*. https://bit.ly/3rN9xhK

Inter-Parliamentary Union (IPU). 2022. *Monthly ranking of women in national parliaments*. https://data.ipu.org/women-ranking?month=3&year=2022

Iraheta, Claudia. 2013. "Primeras diputadas en la Asamblea Legislativa de El Salvador (1956-1958)." En *Historias de mujeres, mujeres de historia en El Salvador*, editado por Josefa Viegas, 149-212. San Salvador: SECULTURA y Grupo Parlamentario de Mujeres.

Jarquín, María Estelí. 2017. "Las comisiones legislativas en Costa Rica: ¿Cómo se han integrado y cuán estables son? (1986-2018)." Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación. San José: Costa Rica.

Jiménez Rosales, Marisol. 2006. "Legislando con visión de género: Comisión Permanente Especial de la Mujer." Tesis de Licenciatura, Universidad de Costa Rica, San Pedro, Costa Rica.

Jones, Mark P. 2009. "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women. Evidence From the Latin American Vanguard." *Comparative Political Studies* 42 (1): 56-81.

Jones, Mark P., Santiago Alles, y Carolina Tchintian. 2012. "Cuotas de Género, Leyes Electorales y Elección de Legisladoras en América Latina." *Revista de Ciencia Política* 32 (2): 331- 357.

Jones, Mark. P. 1997. "Legislator gender and legislator policy priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives." *Policy Studies Journal* 25 (4): 613-629.

Kanter, Rosabeth M. 1977. "Some effects of proportion on group life: Skewed sex ratios and response to token women." *American Journal of Sociology* 82: 965-990.

Karam, Azza, y Joni Lovenduski. 2005. "Women in Parliament: Making a Difference." En *Women in Parliament: Beyond Numbers*, editado por Julie Ballington y Azza Karam, 187-213. Estocolmo: IDEA.

Karpowitz, Christopher F., y Tali Mendelberg. 2014. *The Silent Sex: Gender, Deliberation, and Institutions*. Princeton: Princeton University Press.

Kathlene, Lyn. 1995. "Alternative Views of Crime: Legislative Policymaking in Gendered Terms." *Journal of Politics* 57 (3): 696-723.

Kerevel, Yann P., y Lonna Rae Atkeson. 2013. "Explaining the Marginalization of Women in Legislative Institutions." *The Journal of Politics* 75 (4): 980-992.

Koch, Jeffrey. 1997. "Candidate Gender and Women's Psychological Engagement in Politics." *American Politics Quarterly* 25 (1): 118-133.

Krook, Mona Lena, y Fionna Mackay. 2015. *Gender, Politics and Institutions*. New York: Palgrave Macmillan.

Krook, Mona Lena. 2009. *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.

Krook, Mona Lena. 2010. "Women's Representation in Parliament: A Qualitative Comparative Analysis." *Political Studies* 58 (5): 886-908.

Krook, Mona Lena. 2017. "¿Qué es la violencia política? El concepto desde la perspectiva de la teoría y la práctica." En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política en América Latina,* editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle, 45-74. Ciudad de México: IIJ-UNAM y TECM.

Kurebwa, Jeffrey. 2015. "A review of Hanna Pitkin's (1967) conception of women's political representation." *International Journal of Scientific and Research Publications* 5 (11): 50-60.

Larreátegui, Gabriela. 2021. Entrevista personal a la Asambleísta de Ecuador por la Alianza CREO-SUMA del periodo legislativo 2017-2021. 4 de agosto, 2021 [vía digital].

Lawless, Jennifer L. 2004. "Politics of Presence? Congresswomen and Symbolic Representation." *Political Research Quarterly* 57 (1): 81-99. https://doi.org/10.1177/106591290405700107

Letona, Geovanna. 2016. Participación política de las mujeres en Centroamérica. Una mirada desde la Integración Regional. Investigación, Sistema de la Integración Centroamericana/ Cooperación española/COMMCA.

Letona, Úrsula. 2022. Entrevista personal a la excongresista del Perú por el periodo 2016-2019. 20 de febrero, 2022 [vía digital].

Llanos, Beatriz, y Juana Nina Tapia. 2021. "La paridad aplicada: rendimiento electoral de las mujeres y condiciones de la competencia electoral bicentenaria." *Elecciones* 20 (22): 169-196.

Llanos, Beatriz, y Marta Martínez. 2016. "La paridad en América Latina: Se hace camino al andar." En *La democracia paritaria en América Latina. Los casos de México y Nicaragua,* editado por Beatriz Llanos y Marta Martínez, 15-46. Washington, DC: CIM/OEA.

Llanos, Beatriz, y Pilar Tello. 2012. *Igualdad: ¿para cuándo? Género y elecciones peruanas 2010-2011*. Estocolmo: IDEA Internacional. https://bit.ly/3ElhMkm

Lombardo, Emanuela, y Petra Meier. 2014. *The Symbolic Representation of Gender: a discursive approach*. Surrey: Ashgate.

Lombardo, Emanuela, y Petra Meier. 2018. "Good symbolic representation: The relevance of inclusion." *Political Science and Politics* 51 (2): 327-330.

Lombardo, Emanuela, y Petra Meier. 2019. "The Significance of Symbolic Representation for Gender Issues in Politics". *NORA-Nordic Journal of Feminist and Gender Research*, 27 (4): 231-244.

Lovenduski, Joni. 2005. *Feminizing Politics*. Cambridge: Polity Press.

Lucciola, Natália. 2022. "The perks of being female: Gender stereotypes and voters' preferences in Brazil." *Politics and Gender* (Forthcoming).

Mackay, Fiona, y Cera Murtagh. 2019. "New Institutions, New Gender Rules? A Feminist Institutionalist Lens on Women and Power-Sharing." *feminists@law* 9 (1). https://doi.org/10.22024/UniKent/03/fal.745

Mackay, Fiona. 2011. "Conclusion: Towards a Feminist Institutionalism?" En *Gender, Politics and Institutions: Toward a Feminist Institutionalism*, editado por Mona Lena Krook y Fiona Mackay, 181-196. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mair, Peter. 2007. "¿Gobernar el vacío? El proceso de vaciado de las democracias occidentales." *New Left Review* 42: 22-46.

Makhunga, Lindiwe D. 2015. "Book Review: The Symbolic Representation of Gender: A Discursive Approach." *Journal of International Women's Studies* 16 (3): 338-341. https://vc.bridgew.edu/jiws/vol16/iss3/25

Manin, Bernard, Adam Przeworski, y Susan Stokes. 1999. "Introduction." In *Democracy, accountability, and representation,* edited by Adam Przeworski, Susan Stokes, and Bernard Manin, 1-26. New York: Cambridge University Press.

Manin, Bernard. 1998. *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza Editorial.

Mansbridge, Jane. 2003. "Rethinking Representation." *American Political Science Review* 97 (4): 515-528.

Marx, Jutta y Jutta Borner. 2011. *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima: IDEA Internacional y Unión Interparlamentaria.

Marx, Jutta, Jutta Boner, y Mariana Caminotti. 2007. *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil.* Buenos Aires: Siglo XXI, PNUD e Instituto Di Tella.

Matland, Richard, y Michelle M. Taylor-Robinson. 1997. "Electoral System Effects on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica." *Comparative Political Studies* 30 (2): 186-210.

Matland, Richard. 1998. "Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries." *Legislative Studies Quarterly* 23 (1): 109-125.

Meier, Petra, y Tània Verge. 2017. "Conceptual and methodological challenges in the study of symbolic representation – an introduction." *Politics, Groups, and Identities* 5 (3): 478-481.

Mello, Igor. 2022. "'Quem você quer provocar de batom?': Machismo silencia mulheres na Câmara." *UOL*. 17 de marzo, 2022. https://bit.ly/38kNurB

Mendes, Guilherme, y Edson Sardinha. 2021. "Indicação de Bia Kicis ao comando da CCJ pega mal e partidos lançam candidatos." *Congresso em foco*. 3 de febrero, 2022. https://bit.ly/3934bs0

Mercado Castro, Patricia. 2020. "Con silla pero sin lugar." *Revista Voz y Voto* 325: 4-6.

Mesa, Manuela. 2021. "Política exterior feminista: la apuesta de los gobiernos por la igualdad." En *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta. Anuario 2020-2021*, editado por Manuela Mesa. Madrid: CEIPAZ y Fundación Cultura de Paz.

Miguel, Luis Felipe, y Fernanda Feitosa. 2009. "O gênero do discurso parlamentar: mulheres e homens na tribuna da Câmara dos Deputados." *Dados: Revista de Ciências Sociais* 52: 201-221. DOI: https://doi.org/10.1590/S0011-52582009000100006

Minaya Rodríguez, Jacqueline. 2019. "Camino a la paridad y la alternancia. Hacia la representación más equitativa vista en el Congreso de la República en el Perú." *Nombres* 5 (2): 69-94.

Molero, Fernando. 2004. "El liderazgo." En *Psicología de Grupos I. Estructura y procesos*, dirigido por José Francisco Huici Casal y Carmen Morales Domínguez, 141-170. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Møller, Jørgen, y Svend Erik Skaaning. 2013. "Regime Types and Democratic Sequencing." *Journal of Democracy* 24 (1): 142-155.

Monsiváis Carrillo, Alejandro. 2013. "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático." *Perfiles Latinoamericanos* 41: 45-69.

Morales, Carla. 2019. "Participación política de las mujeres: una historia inacabada." En *Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018,* coordinado por María José Cascante, 177-210. San José: Universidad de Costa Rica.

Morlino, Leonardo. 1996. "Las democracias." En *Manual de Ciencia Política*, editado por Gianfranco Pasquino, 79-128. Madrid: Alianza Universidad.

Müller, Jan-Werner. 2021. *Democracy Rules*. New York: Farrar, Satrus and Giroux.

Munck, Gerardo L., y Jay Verkuilen. 2002. "Conceptualizando y midiendo la democracia. Una evaluación de índices alternativos." *Política y Gobierno* 9 (2): 403-441.

Muñoz-Pogossian, Betilde y Flavia Freidenberg. 2020. "What It's Really Like to Be a Female Candidate in Latin America." *Americas Quarterly*. 22 de octubre, 2020.

Muñoz-Pogossian, Betilde y Tyler Finn. 2017. "Women in Elections: Identifying Strategies to Promote Greater Electoral Competitiveness." En *Women, Politics and Democracy*, coordinado por Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian, 165-186. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Muñoz-Portillo, Juan. 2020. "Austeridad, ideología comprometida y asamblea proactiva-particularista en Costa Rica en 2019." *Revista de Ciencia Política* 40 (2): 259-285. DOI: https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000108

Navas, María Candelaria, y Olga Rodríguez. 2010. *Construcción y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres salvadoreñas. Principales obstáculos que la restringen*. San Salvador: FUNDE.

Navas, María Candelaria. 2007. "Breve recorrido histórico de la participación de la mujeres en El Salvador." *Alternativas para el desarrollo* 105: 2-9. http://www.repo.funde.org/id/eprint/921/

Niño de Guzmán, Sandra Ximena. 2021. "De la representación descriptiva a la representación sustantiva en Perú." *Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies* 2 (1): 400-418. https://doi.org/10.51798/sijis.v2i1.80

Norton, Noelle. 1995. "Women it's not enough to be elected: committee position makes a difference." En *Gender Power, Leadership and Governance*, editado por Georgia Duerst-Lahti y Rita Mae Kelly, 115-140. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Nye, Joseph S. 2019. "Soft Power and the Public Diplomacy Revisited." *The Hague Journal of Diplomacy* 14: 1-14.

Observatorio de la Política Nacional. 2020. *Boletín Especial. Elección del Directorio Legislativo y análisis del discurso presidencial.* Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. https://bit.ly/3Kb7kTA

Observatorio para la Gobernabilidad (INFOgob). 2022. *Base de datos*. https://infogob.jne.gob.pe

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). 2006. Preguntas frecuentes sobre el Enfoque de los Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo: Naciones Unidas, Suiza.

ONU Mujeres y Consejo Nacional Electoral (CNE). 2019. *Estudio violencia política contra la mujer en Ecuador.* Quito: ONU Mujeres.

ONU Mujeres. 2021. *Ecuador*. https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/ecuador

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2017. *Construir un México inclusivo: políticas y buena gobernanza para la igualdad de género*. París: OECD Publishing.

Pachano, Simón. 2016. "El Congreso." En *El sistema político ecuatoriano*, Flavia Freidenberg y Simón Pachano. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador.

Palma Cabrera, Esperanza, y Abraham Chimal. 2012. "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México." *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 11: 53-78.

Palma Cabrera, Esperanza. 2016. "Acortando la brecha de género: un análisis de los perfiles de las diputadas en México de las LXI y LXII legislaturas." *Estudios Políticos* (México) 38: 57-88.

Parlaméricas. 2016. *Grupos multipartidistas por la igualdad de género*. https://bit.ly/3LhXOPR

Pastor Yuste, Raquel, y Marcela Iglesias Onofrio. 2014. "La dimensión simbólica de la representación política en el Parlamento español." *Revista Española de Ciencia Política* 35: 91-112.

Pastor Yuste, Raquel. 2011. *Género, élites políticas y representación parlamentaria en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Pateman, Carole. 1988. *The Sexual Contract*. Stanford: Stanford University Press.

Paxton, Pamela, y Melanie M. Hughes. 2007. *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*. Los Angeles: Pine Forge Press.

Paxton, Pamela. 2008. "Gendering Democracy." En *Politics, Gender and Concepts: Theory and Methodology,* editado por Gary Goertz, y Amy G. Mazur, 47-70. Cambridge: Cambridge University Press.

Peña Molina, Blanca Olivia. 2014. "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México." *Revista Mexicana de Estudios Electorales* 14: 31-74.

Philips, Anne. 1995. *The Politics of Presence*. Oxford: The Clarendon Press.

Pinho, Tássia Rabelo de. 2020. "Debaixo do Tapete: A Violência Política de Gênero e o Silêncio do Conselho de Ética da Câmara dos Deputados." *Revista Estudos Feministas* 28. DOI: https://doi.org/10.1590/1806-9584-2020v28n267271

Piscopo, Jennifer. 2014. "Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change and Substantive Representation in Mexico." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (2): 87-110.

Piscopo, Jennifer. 2017. "Los riesgos de sobrelegislar. Reflexiones acerca de las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres que hacen política en América Latina." En *Cuando hacer política te cuesta la vida. Estrategias contra la violencia política hacia las mujeres en América Latina*, editado por Flavia Freidenberg y Gabriela del Valle Pérez, 75-101. Ciudad de México: IIJ-UNAM, TECDMX.

Pitkin, Hanna F. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2017. *Atenea: mecanismo de aceleración de la participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe. La democracia paritaria en México: avances y desafíos*. Ciudad de México: PNUD, IDEA Internacional y ONU Mujeres.

Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antônio Cheibub, y Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development. Political Institutions and Well – Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Puente Martínez, Khemvirg. 2018. "Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización." *Estudios políticos* (México) 44: 65-91.

Puyana, José. 2017. "Women and Politics in Colombia: Reforms, Advocacy and Other Actions Led by International Development Agencies (2007-2014)." En *Women, Politics and Democracy*, coordinado por Tomáš Došek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti y Betilde Muñoz-Pogossian, 187-212. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Rai, Shirin M. 2015. "Political Performance: A Framework for Analysing Democratic Politics." *Political Studies* 63 (5): 1179-1197. DOI: 10.1111/1467-9248.12154

Rai, Shirin M., y Carole Spary. 2019. *Performing Representation: Women Members in Indian Parliament.* New Delhi: Oxford University Press

Reyes, Cristina. 2021. Entrevista personal a la exasambleísta de Ecuador por el Partido Social Cristiano del periodo 2013-2017. 12 de julio, 2021 [vía digital].

Rezende, Daniela Leandro. 2017. "Desafios à representação política de mulheres na Câmara dos Deputados." *Revista Estudos Feministas* 25: 1199-1218. DOI: https://doi.org/10.1590/1806-9584.2017v25n3pRezende

Ridgeway, Cecilia L., y Shelley Correll. 2004. "Unpacking the Gender System: A Theoretical Perspective on Gender Beliefs and Social Relations." *Gender & Society* 18: 510-531. http://dx.doi.org/10.1177/0891243204265269

Rivas, Libia. 2022. Entrevista personal a la Presidenta del Instituto Ecuatoriano de Estudios Legislativos. 07 de marzo, 2022 [vía digital].

Romo, María Paula. 2021. Entrevista personal a la exministra de gobierno de Ecuador por el periodo 2018-2020 y exasambleísta por los periodos 2009-2013 y 2007-2008. 14 de diciembre, 2021 [vía digital].

Rossell, Mauricio. 2000. *Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional.* Ciudad de México: Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.

Roza, Vivian, Beatriz Llanos, y Gisela Garzón de la Roza. 2010. *Partidos políticos y paridad: La ecuación pendiente.* Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

RPP Noticias. 2018. "Patricia Donayre pide que Gilbert Violeta sea sancionado y que se evalúe retirarlo de la vocería del oficialismo." 1 de noviembre, 2018. https://bit.ly/3k8WhQk

RPP Noticias. 2020. "Sigue la polémica por la renuncia de Arlette Contreras al Frente Amplio: 'Topos y socios de la corrupción no aceptamos'." 28 de marzo, 2020. https://bit.ly/3xK7mzg

Ruiz Jiménez, Antonia María, Raquel Pastor Yuste, y Tània Verge Mestre. 2016. "La representación simbólica del género en la legislación sobre cuotas." Ponencia presentada en el XII Congreso Español de Sociología, Gijón, España.

Sacchet, Teresa. 2008. "Beyond numbers: The impact of gender quotas in Latin America." *International Feminist Journal of Politics* 10 (3): 369-386.

Sacchet, Teresa. 2012. "Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas." En *Mulheres, poder e política*, editado por Denise Paiva, 159-186. Goiânia: Cânone.

Salgado, Silvia. 2021. Entrevista personal a la Asambleísta de Ecuador por Izquierda Democrática por los periodos 2017-2021 y 2021-2025. 1 de octubre, 2021 [vía digital].

Samaniego Sánchez, Andrea. 2021. "El derecho a la comunicación y la violencia mediática, avances en la LXIV Legislatura." En *Perspectiva de género en México: Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021). Una visión multidisciplinaria*, editado por Sol Cárdenas Arguedas, Ruth Zavala Hernández y Martha Tagle Martínez, 167-186. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Santiago, Alondra. 2021. "Mujeres en política, ¿un camino lleno de violencias?" Twitter Space, 10 de noviembre, 2021.

Santos, Fabiano, y Lucio Rennó. 2004. "The selection of committee leadership in the Brazilian chamber of deputies." *The Journal of Legislative Studies* 10 (1): 50-70. DOI: https://doi.org/10.1080/1357233042000318873

Santos, Miguel Ángel de los. 2008. "Derechos humanos: compromisos internacionales, obligaciones nacionales." *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* 1 (12). DOI: http://dx.doi.org/10.22201/iij.24487929e.2008.12.8735

Sarah, Childs, y Mona Lena Krook. 2008. "Critical mass theory and women's political representation." *Political Studies* 56 (3): 725-736. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00712.x

Saward, Michael. 2006. "The representative claim." *Contemporary Political Theory* 5 (3): 297-318.

Saward, Michael. 2010. *The Representative Claim.* Oxford: Oxford University Press.

Scammell, Margaret, y Holli Semetko. 2000. *Media, Journalism and Democracy.* Aldershot: Ashgate.

Schmidt, Gregory D. 2020. "¿Favorecen a las candidatas las listas abiertas o cerradas?: comparaciones entre Lima y las provincias en el Perú." *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales* 47 (86), 155-181. https://doi.org/10.21678/apuntes.86.930

Schpun, Raisa Mônica. 1999. ¿Fronteras móviles o movedizas? La acción política de Carlota Pereira de Queiroz (1933-1937). https://bit.ly/3KaAja7

Schumpeter, Joseph A. 1968. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Orbis.

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

Schwindt-Bayer, Leslie A. 2014. "Women's Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and New Directions." *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 23 (2): 15-35.

Schwindt-Bayer, Leslie A. 2018. "An Introduction to Gender and Representation in Latin America." En *Gender and Representation in Latin America,* editado por Leslie Schwindt-Bayer, 1-16. Oxford: Oxford Scholarship.

Schwindt-Bayer, Leslie A., y William Mishler. 2005. "An integrated model of Women´s Representation." *The Journals of Politics*, 67: 407-428.

Scott, Joan. 1993. "Historia de las mujeres." En *Formas de hacer historia*, editado por Peter Burke, 59-88. Madrid: Alianza.

Sepúlveda, Daniela. 2020. "¿Qué es esa cosa llamada 'política exterior feminista'?" *El mostrador*, 29 de noviembre, 2020. https://bit.ly/3s5pm3i

Sepúlveda, Daniela. 2021. "Una política exterior feminista e inclusiva para Chile: construir la nueva regla y no la vieja excepción." En *Nuevas voces de política exterior. Chile y el mundo en la era post-consensual*, editado por Cristobal Bywarters C., Daniela Sepúlveda Soto y Andrés Villar Gertner, 89-107. Chile: Fondo de Cultura Económica.

Sosa Hernández, Georgina. 2018. "Estereotipos de género: la construcción de la imagen de la mujer en la propaganda del Gobierno de la Ciudad de México (2012-2017)." En *Reflexiones interdisciplinarias sobre la ciudadanía de género. Mujeres en la Ciudad de México,* editado por Lorena Margarita Umaña Reyes, 87-108. Ciudad de México: FCPyS-UNAM y Orfila.

Sosa Hernández, Georgina. 2021. "Comunicación política: una mirada a la literatura desde la perspectiva de género." En *Ciencia Política con perspectiva de género*, editado por Karolina Gilas y Luz María Parcero, 85-100. Ciudad de México: FCPyS-UNAM.

Souza, Cinthia. 2018. "As mudanças no financiamento de campanha para a eleição de 2018. Iesp nas eleições." *IESP nas eleições*. 29 de junio, 2018. https://bit.ly/3Kdi5EV

Stivers, Camilla. 1993. *Gender Images in Public Administration*. Londres: SAGE.

Stout, Jane G., y Nilanjana Dasgupta. 2011. "When he doesn't mean you: Gender-exclusive language as ostracism." *Personality and Social Psychology Bulletin* 37 (6): 757-769.

Tagle Martínez, Martha. 2021. "El derecho a los cuidados, cambio estructural para la igualdad." En *Perspectiva de género en México: Cámara de Diputados y Diputadas, Legislatura LXIV (2018-2021). Una visión multidisciplinaria*, editado por Sol Cárdenas Arguedas, Ruth Zavala Hernández y Martha Tagle Martínez, 106-118. Ciudad de México: Cámara de Diputados.

Thomé, Debora. 2019. "A mulher e a política: marcas do viés de gênero na política e na política pública no Brasil." PhD. Tesis. Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil.

Thompson, Lyric y Rachel Clement. 2019. *Defining Feminist Foreign Policy*. Washington, DC: International Center for Research on Women.

Thompson, Lyric. 2020. *Feminist Foreign Policy: A Framework*. Washington: International Center for Research on Women.

Townsend, Ana Elena. 2007. *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Lima: Congreso de la República. https://bit.ly/3935KpS

Trece Costa Rica Noticias. 2018. "Entrevista a grupo de mujeres parlamentarias". YouTube, 2 de julio de 2018. Video, 28:11. https://www.youtube.com/watch?v=Y8uzhdKknT4

Trejo, Raúl. 2001. *Mediocracia sin mediaciones, prensa televisión y elecciones*. Ciudad de México: Cal y Arena.

Tristán, Flora. 2016. *União Operária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Tuesta Soldevilla, Fernando. 2012. "Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú." *Politai* 4 (7): 107-118.

Tula, María Inés y María Elena Martin (coords.). 2002. *Hacia la paridad. Cambios y desafíos en la representación política*. Buenos Aires: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

United States Department of State. 2017. *Biographies of the Finalists for the 2017 International Women of Courage Awards*. https://bit.ly/3k94G6g

Uriona Crespo, Pilar. 2021. *En los Caminos de la Paridad: Mujeres y Ciudadanía en el Proceso Post Constituyente*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. La Paz: Coordinadora de la Mujer. https://bit.ly/3k8Pp5o

Vazquez, Ana Carolina Brandão. 2019. "Fascismo e O Conto da Aia: a misoginia como política de Estado." *Revista Katálysis* 22: 597-606. DOI: https://doi.org/10.1590/1982-02592019v22n3p597

Vercoutere, Paolina. 2021. "Mujeres en política, ¿un camino lleno de violencias?." Twitter Space, 10 de noviembre, 2021.

Verdiales López, Diana Marcela. 2021. "El enfoque de género en la cooperación española para el desarrollo en el marco de la Agenda 2030." *Estudios Internacionales* 198: 139-168.

Verge, Tània, Nina Wiesehomeier, y Ana Espírito-Santo. 2020. "Framing Symbolic Representation: Exploring How Women's Political Presence Shapes Citizens' Political Attitudes." *European Journal of Politics and Gender* 3 (2): 257-276.

Verge, Tània, y Raquel Pastor. 2018. "Women's Political Firsts and Symbolic Representation." *Journal of Women, Politics & Policy* 39 (1): 26-50.

Verge, Tánia. 2022. "A Chamber of One's Own: Institutional Claim-Making on Gender Equality and the Symbolic Role of Parliaments." *Politics & Gender* 18: 95-125.

Vidal Correa, Fernanda. 2016. *Women in Mexican Politics: A Study of Representation in a Renewed Federal and Democratic State*. Lanham: Lexington Books.

Vintimilla, Diego. 2021. Entrevista personal al Asambleísta Provincial de Ecuador por Alianza PAÍS por los periodos 2013-2017. 28 de octubre, 2021 [vía telefónica].

Waylen, Georgina. 2014. "Informal institutions, institutional change, and gender equality." *Political Research Quarterly* 67 (1): 212-223.

Yancey Martin, Patricia. 2003. "'Said and Done' versus 'Saying and Doing': Gendering Practices, Practicing Gender at Work." *Gender & Society* 17 (3): 342-366. DOI: 10.1177/0891243203017003002

Zamora, Eugenia. 2010. "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral." *Revista de Derecho Electoral*. https://bit.ly/3MmxDaI

Zaremberg, Gisella. 2009. "¿Cuánto y para qué? Los derechos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva." En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional*

*de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, editado por Karina Ansolabehere y Daniela Cerva, 77-120. Ciudad de México: TEPJF.

Zetterberg, Pär. 2007. "Gender Quotas and Political Effectiveness Women's Experiences in Mexican State Legislatures." Presentado en el European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshop, Helsinki, 7-12 de mayo.

*Normativa y documentos oficiales*

Argentina. 2021. Monitoreo Género y Política Campaña Electoral PASO. Representaciones y paridad en noticieros televisivos. https://bit.ly/3EFLxlS

Bolivia. Cámara de Diputados. 2016. Comisiones y Comités. Diputados Legislatura 2016-2017. Facebook, 27 de enero, 2016. https://bit.ly/3xQG3n0

Bolivia. Cámara de Diputados. 2017. Comisiones y Comités. Diputados Legislatura 2017-2018. Facebook, 31 de enero, 2017. https://bit.ly/3y64blN

Bolivia. Cámara de Diputados. 2018. Directiva de la Cámara de Diputados. Legislatura 2018-2019. s.f. https://bit.ly/3K7FyqZ

Bolivia. Cámara de Diputados. 2019. Definen Conformación de Comisiones y Comités. 21 de febrero, 2019. https://bit.ly/3rPR83L

Bolivia. Cámara de Senadores. Reglamento General. 2020. https://bit.ly/39fYuHt

Bolivia. Cámara de Senadores. "Se conforma Comisiones y Comités de la Legislatura 2015-2016." Facebook, 28 de enero, 2015. https://bit.ly/3k97112

Bolivia. Cámara de Senadores. 2016. Senado Conforma Directiva Camaral Legislatura 2016-2017. 20 de enero, 2016. https://bit.ly/3vaG1V5

Bolivia. Cámara de Senadores. 2017. Senado Conforma Directiva Camaral para la Legislatura 2017-2018. 19 de enero, 2017. https://bit.ly/3vEnxv9

Bolivia. Cámara de Senadores. 2020. Senado Reconforma Directiva, Comisiones y Comités para la Legislatura 2019-2020. 21 de enero, 2020. https://bit.ly/3MuD73c

Bolivia. Constitución Política del Estado. 2009. https://web.senado.gob.bo/node/40

Bolivia. El Decreto 2935. Reglamento 2935 de la Ley 243. 2016. https://bit.ly/3vEF1aQ

Bolivia. Ley Contra el Acoso y Violencia Política hacia las Mujeres. L243. 2012. https://bit.ly/3k9AzM4

Bolivia. Ley de Convocatoria Especial a la Asamblea Constituyente (L3364). 2006. https://bit.ly/3Ozz5Zq

Bolivia. Ley de Cuotas (L.779). 1997. https://bit.ly/3KbNF5Y

Bolivia. Ley de Órgano Electoral Plurinacional L.018-2010. https://bit.ly/393t078

Bolivia. Ley de Régimen Electoral L026. 2010. https://bit.ly/36H3JyS

Bolivia. Reglamento General Cámara de Diputados(as). 2010. https://bit.ly/3LpMNMg

Brasil. Câmara dos Deputados. 2021. Procuradoria da Mulher. https://bit.ly/3v9ESNy

Brasil. Diário Oficial Da União. 2021. "Lei nº 14.192, de 4 de agosto de 2021." Governo do Brasil. https://bit.ly/3LdvFJP

Costa Rica. 2011. Ley de la Jurisdicción Constitucional. https://bit.ly/3EIgoOE

Costa Rica. 2015. Acta Sesión Ordinaria No. 4. Comisión Permanente Especial de la Mujer. https://bit.ly/3EGjrHd

Costa Rica. 2021. Reglamento de la Asamblea Legislativa. https://bit.ly/3v9lwlj.

Costa Rica. 2021. Se presentó la agenda legislativa de las mujeres 2021-2025. Asamblea Nacional. https://bit.ly/3MqRmWT

Costa Rica. Programa Estado de la Nación (PEN). 2020. Informe: Estado de la Nación 2020. https://estadonacion.or.cr

Costa Rica. Programa Estado de la Nación (PEN). 2021. Informe: Estado de la Nación 2021. https://estadonacion.or.cr

Costa Rica. Tribunal de Corte Plena. 2020. Revocatoria. Expediente No. 18-000131-0033-PE. 24 de noviembre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. 2016. N°. 3603-E8-2016. Interpretación oficiosa de los artículos 2, 52 y 148 del Código Electoral sobre los alcances del principio de paridad en el encabezamiento de las nóminas de candidaturas a diputados. 23 de mayo. https://www.tse.go.cr/juris/electorales/3603-E8-2016.html

Ecuador. 2020. Bases de datos sobre candidaturas y representantes al Congreso o la Asamblea Nacional. Asamblea Nacional.

Ecuador. Consejo Nacional Electoral. 2021. Bases de datos. http://cne.gob.ec/es/estadisticas/bases-de-datos

Ecuador. Constitución de la República de Ecuador. 1998. RO/ 1 del 11 de agosto de 1998. https://bit.ly/3Kax6Yc

Ecuador. Constitución de la República de Ecuador. 2008. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008. https://bit.ly/3Kax6Yc

Ecuador. Ley de Elecciones. 2000. https://derechoecuador.com/ley-de-elecciones/

Ecuador. Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia. 2009. Registro Oficial. Suplemento 578. https://bit.ly/3k8G4dL

Ecuador. Ley Orgánica para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer. 2018. Registro Oficial Suplemento 175. https://bit.ly/3xXH0ts

Ecuador. Ley Orgánica reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Código de la Democracia. 2020. Asamblea Nacional. Registro Oficial. Suplemento 134. https://bit.ly/3KdWhJj

Ecuador. Observatorio Legislativo. 2022. Información sobre las y los jefes de bancadas el 18 de marzo de 2022. https://bit.ly/3KfJCFE

El Salvador. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley de Partidos Políticos (Decreto 307). 14 de febrero, 2013. https://bit.ly/36I5jAx

El Salvador. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres. (Decreto 645). 4 de abril, 2011. https://bit.ly/3LbDWOs

El Salvador. Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Protocolo de entendimientos de la legislatura 2018-2021. https://bit.ly/3OwhLEB

El Salvador. Tribunal Supremo Electoral. Código Electoral (Decreto 413). 13 de febrero, 2015. https://bit.ly/3Lf72w7

México. Cámara de Diputados. 2020. Servicio de información para la estadística parlamentaria. LXIII Legislatura. https://bit.ly/3OwNBB7

México. Cámara de Diputados. 2021. Libro blanco en materia de igualdad de género. Acciones estratégicas. https://bit.ly/3Lc73kp

México. Canal del Congreso. 2016. Instalan Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para Periodo Ordinario. 31 de agosto, 2016. https://bit.ly/3vZjvhp

México. Comunicación Social de la Cámara de Diputados. 2015. Quedó instalada la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados; en su primer año, será presidida por Jesús Zambrano Grijalva. 29 de agosto, 2015. https://bit.ly/3LdsQIG

México. Comunicación Social de la Cámara de Diputados. 2017. Elección de nueva Mesa Directiva de Cámara de Diputados no logra mayoría calificada, se devuelve el acuerdo de la Jucopo y se decreta un receso. 9 de septiembre, 2017. https://bit.ly/3LeEVx4

México. Crónica Parlamentaria de la Cámara de Diputados. 2022. LXIV Legislatura. Versiones estenográficas. http://cronica.diputados.gob.mx/

México. Diario de los Debates de la Cámara de Senadores. 2019. https://bit.ly/3xQ7tZW

México. Unidad para la Igualdad de Género del personal de la Cámara de Diputados (UPIG). 2021. Acoso y hostigamiento sexual. https://bit.ly/3v8TQ6C

México. Unidad Técnica para la Igualdad de Género del Senado de la República (UTIG). 2021. Informe de Actividades 2020-2021. https://bit.ly/3v8TQDE

Perú. Congreso de la República. 2002. 3.ª Sesión (Vespertina). Segunda Legislatura Ordinaria de 2001. 14 de marzo, 2002. https://bit.ly/3MqQrpp

Perú. Congreso de la República. 2006. Mesa de Mujeres Parlamentarias Peruanas. https://bit.ly/3vcd5MH

Perú. Congreso de la República. 2016. Plan de Trabajo de la Comisión de Mujer y Familia. https://bit.ly/3EWP3bP

Perú. Congreso de la República. 2020. Moción de Orden del Día No. 12090. 10 de septiembre, 2020. https://bit.ly/37Hkbj1

Perú. Congreso de la República. 2021. Proyectos de Ley de la Comisión, Mujer y Familia. https://bit.ly/3vkgCZr

Perú. Congreso de la República. 2022a. Congreso de la República del Perú - Organización Parlamentaria. https://www.congreso.gob.pe/consejodirectivo/

Perú. Congreso de la República. 2022b. Congreso de la República del Perú - Organización Parlamentaria - Consejo Directivo. https://www.congreso.gob.pe/consejodirectivo/

Perú. Congreso de la República. 2022c. Congreso de la República del Perú - Organización Parlamentaria - Mesa Directiva. https://bit.ly/3Kb7WbQ

Perú. Congreso de la República. 2022d. Portal Institucional e Información sobre la Actividad Parlamentaria y Legislativa del Estado Peruano. https://www.congreso.gob.pe/

Perú. Ley 30862, Ley que fortalece diversas normas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar. 2018. https://bit.ly/3vD3CwF

Perú. Ley por la que se modifican normas de la legislación electoral para garantizar paridad y alternancia de género en las listas de candidatos. 2020. https://bit.ly/3K5mVUE

Perú. Ley que modifica la Ley Orgánica de Elecciones respecto al Sistema Electoral. 2019. https://bit.ly/3LeaAim

# Sobre las y los autores

*Eugenia Aguirre Raftacco*

Costarricense. Politóloga por la Universidad de Costa Rica. Máster en Gerencia de Políticas y Programas Sociales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública. Ha ejercido en asesoría a autoridades políticas del nivel nacional y local para la toma de decisiones. Asimismo, cuenta con basta experiencia en procesos de incidencia política y comunicación. Es presidenta del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de Costa Rica, docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica e investigadora del Observatorio de la Política Nacional de la misma casa de estudios. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Mariana Caminotti*

Argentina. Doctora en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín/UNSAM), Master of Arts in Development Management and Policy (Georgetown University) y licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, con honores). Es investigadora adjunta del CONICET y profesora en la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM. Su línea de investigación principal analiza la adopción, el diseño y los impactos de las leyes de cuota y paridad de género en la agenda política y en las estructuras de oportunidad política (patrones de carrera). Tiene experiencia como consultora de organismos internacionales como el PNUD, ONU Mujeres y UNFPA. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Luz María Cruz Parcero*

Mexicana. Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Centro de Estudios Políticos. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Ha sido consejera electoral distrital a nivel federal y consejera electoral ante el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral (2017-2018 y 2020-2021). Fue investigadora invitada del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Sus líneas de investigación son la participación ciudadana; participación política de las mujeres; construcción de ciudadanía y capital social; clientelismo; comportamiento electoral y organización electoral. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Flavia Freidenberg*

Argentina y española. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Máster en Estudios Latinoamericanos por la misma Universidad. Investigadora titular C a tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Directora Académica del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Organización de Estados Americanos. Fundadora y coordinadora de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Karen Garzón-Sherdek*

Ecuatoriana. Magister en Relaciones Internacionales y Diplomacia por el Instituto de Altos Estudios Nacionales. Licenciada multilingüe en Negocios y Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Directora de Relaciones Internacionales en la Universidad Internacional SEK. Investigadora del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-México y a la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la OEA. Articulista en los diarios *El Telégrafo* y *Primera Plana*. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Karolina Gilas*

Mexicana. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma Universidad. Forma parte del Equipo de Investigación del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (IIJ-UNAM y OEA). Es miembro del Comité Académico de la Cátedra ENCCIVICA Francisco I. Madero (INE y FCPyS-UNAM). Sus intereses de investigación están relacionados con la representación política de las mujeres y grupos subrepresentados y violencia política de género. Miembro de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Cristhian Jaramillo*

Peruano. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigador de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y editor de la revista *Elecciones*. Investigador por el Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones (GIPE) de la PUCP. Asistente de investigación para el portal de Reformas Po-

líticas en América Latina e investigador del Grupo de Investigación de Partidos Políticos y Elecciones. Tópicos de interés: estudios comparados sobre democracias, procesos electorales, partidos políticos y reforma política.

*Natália Lucciola*

Brasileña. Graduada en Administración Pública en la EAESP-FGV y en Derecho por la UNIRIO, con una maestría en Administración Pública por la EBAPE-FGV, estudiando mujeres en la política, en la línea de investigación Instituciones, Política y Gobiernos. Entre 2009 y 2019, trabajó como gestora pública en los niveles de gobierno federal y estatal en Brasil, en las áreas de ciencia y tecnología, educación y planificación. Desde 2021 es asesora técnica de la Secretaría Municipal de Educación de Río de Janeiro, donde actúa como investigadora, con evaluación de políticas públicas, análisis de datos e indicadores educativos.

*Betilde Muñoz-Pogossian*

Venezolana y estadounidense. Ph.D. en Ciencias Políticas de la Florida International University de Miami (Estados Unidos). Directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Es columnista regular del diario venezolano *El Nacional* y del portal web Caracas Chronicles, además de columnista invitada en varios medios a nivel regional. Coordinadora de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres, miembro del Consejo Asesor del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM y OEA), del Consejo Editorial de la *Revista Electoral* del Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, y del Consejo Directivo del Carter Center for Peace and Conflict Resolution de George Mason University, entre otros nombramientos.

*Camilo Saavedra Herrera*

Mexicano. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor en Gobierno por la London School of Economics and Social Science. Fue investigador jurisprudencial en el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como asesor en la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en la Presidencia y la Secretaría Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral. Ha sido galardonado con el X Premio Iberoamericano de Ciencias Sociales del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (2019). Desarrolla proyectos acerca de cambio constitucional, reformas electorales y precedente judicial.

*Georgina Sosa Hernández*

Mexicana. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Sociología (UNAM), maestra en Estudios Políticos y Sociales (UNAM), y licenciada en Sociología (UNAM). Es profesora titular A tiempo completo definitiva en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, adscrita al Centro de Estudios en Ciencias de la Comunicación. Entre sus publicaciones recientes se encuentra el libro *En los límites de la democracia: la (re) acción de las televisoras frente a su regulación*, México, Colección de Estudios de Posgrado de la UNAM, 2016. Coordinadora del proyecto PAPIIT-DGAPA: Análisis de la reforma en telecomunicaciones: alcances y limitaciones y el seminario de investigación con el mismo nombre. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Débora Thomé*

Brasileña. Investigadora asociada al Laboratório de Estudos de Gênero e Interseccionalidade (LabGen-UFF). Es politóloga, escritora y activista feminista brasileña, doctora en Ciencia Política por la UFF (2019), con un periodo como académica visitante en la Universidad de Columbia, NY. Ha capacitado a más de 500 mujeres candidatas en varias ciudades del país y es profesora en el Columbia Women's Leadership Network, un programa para servidoras públicas. Es autora de *Mulheres e Poder* y del libro infantil *50 Brasileiras Incríveis*. Actualmente, investiga mujeres candidatas y representación, además de instituciones de derechos de las mujeres dentro del Estado. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

*Lorena Umaña Reyes*

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora del Centro de Estudios Sociológicos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Sus líneas de investigación son: Sociología urbana, Métodos de investigación en ciencias sociales; Estudio de problemas urbanos desde la metodología de las representaciones sociales; y Ciudadanía y representaciones sociales en el espacio público. Publicaciones recientes: *Reflexiones interdisciplinarias sobre la ciudadanía de género en la Ciudad de México*, coord., UNAM y Orfila (2019); "Representar lo social desde la sociología urbana: la metodología de las representaciones sociales en el estudio de los fenómenos urbanos", en *Reflexiones multidisciplinarias sobre metodologías actuales en las ciencias sociales*, Fernando Castañeda y Pablo González Ulloa, coords., UNAM y La Biblioteca (2018).

*Katia Uriona*

Boliviana. Expresidenta del Tribunal Electoral del Estado Plurinacional de Bolivia. Anteriormente fungió como secretaria ejecutiva de la Coordinadora de la Mujer de su país. Desempeñó un papel clave en la defensa de la Ley No. 243 contra el acoso y violencia política hacia las mujeres en 2012. Con el apoyo de ONU Mujeres y de otras organizaciones, dio un importante impulso al Observatorio de Paridad Democrática. Participó en una reunión del Grupo de Expertas/os en violencia contra las mujeres en la política, organizado conjuntamente por ONU Mujeres y por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Integrante de la Red de Politólogas - #NoSinMujeres.

La primera edición electrónica de
**Representación simbólica**
**de las mujeres en América Latina**
editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, fue terminada el 19 de enero de 2024, por Guimark Total Quality S. A. de C. V., Carolina 98-101, colonia Ciudad de los Deportes, alcaldía Benito Juárez,
C. P. 03710, Ciudad de México.

Diseño de portada y formación de interiores: iGIRA

En la composición se usaron las tipografías
Gill Sans (forros)
Chaparral Pro y Gill Sans (interiores)

Cuidado editorial:
Departamento de publicaciones, FCPyS, UNAM