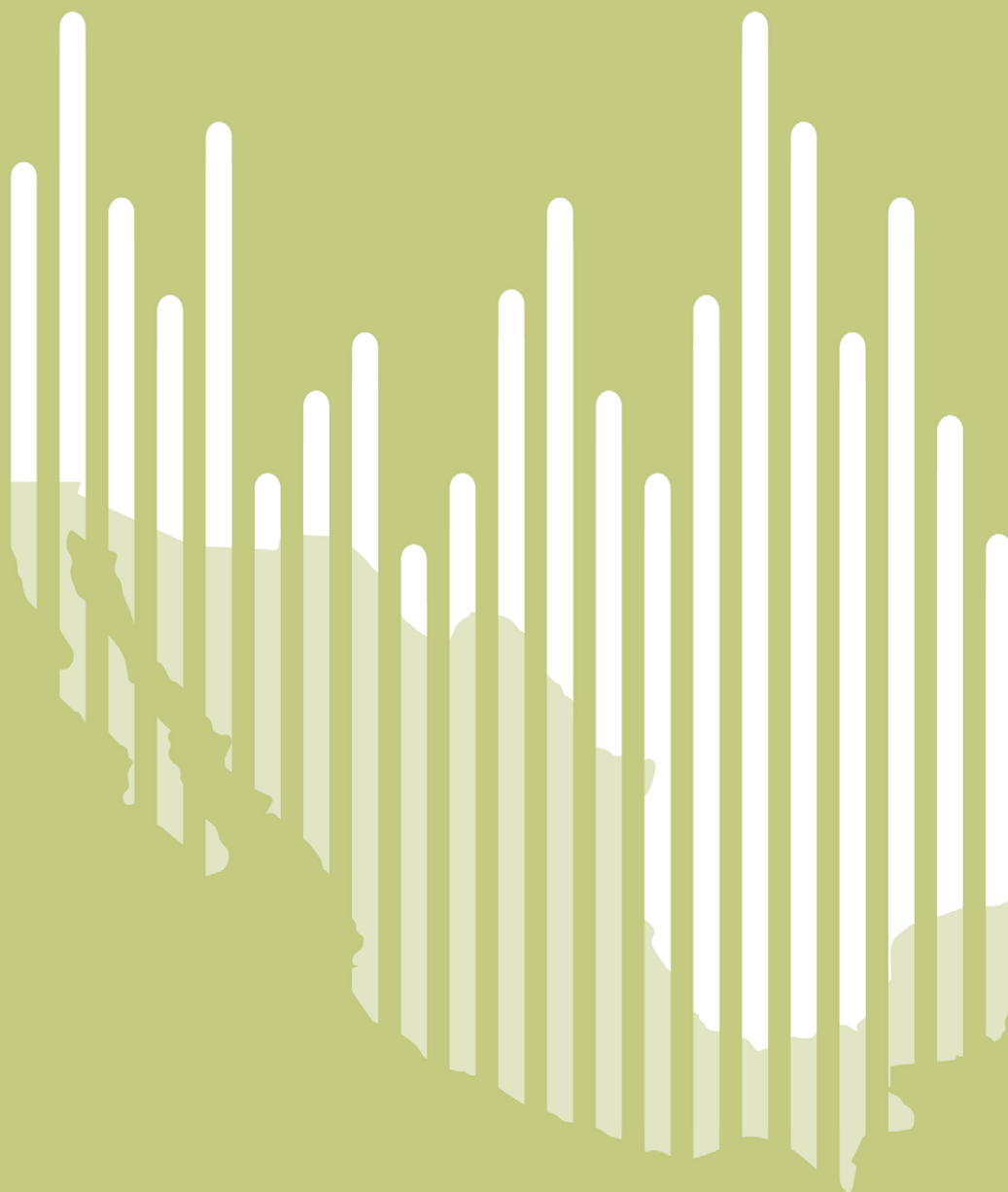


La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay

Sarah Patricia Cerna Villagra



COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN

CEE 

**LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES:
UN ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SENSIBLE
AL GÉNERO EN MÉXICO Y PARAGUAY**

LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES: UN ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO EN MÉXICO Y PARAGUAY

Sarah Patricia Cerna Villagra

**Segundo lugar de doctorado
del Segundo Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales**

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

Consejero Presidente

Dr. Mario Alberto Garza Castillo

Consejeras y Consejeros Electorales

Mtra. Miriam Guadalupe Hinojosa Dieck

Mtra. Sara Lozano Alamilla

Mtra. Claudia Patricia de la Garza Ramos

Mtro. Luigui Villegas Alarcón

Lic. Rocío Rosiles Mejía

Mtro. Alfonso Roiz Elizondo

Secretario Ejecutivo

Lic. Héctor García Marroquín

LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES: UN ANÁLISIS
DE LA LEGISLACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO EN MÉXICO Y PARAGUAY

Segundo lugar de doctorado

del Segundo Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales

© Comisión Estatal Electoral Nuevo León

Avenida Madero 1420 poniente,

C. P. 64000, Monterrey, Nuevo León, México

www.ceenl.mx

© Autora: Sarah Patricia Cerna Villagra

ISBN: 978-607-7895-40-4

Editado en México, 2019

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ÍNDICE

13	Mensaje del Consejero Presidente
15	Mensaje del Jurado Calificador
19	Introducción
	 PRIMERA PARTE
25	Capítulo 1
	Mujer y política en América Latina: una propuesta teórico-metodológica para su estudio
25	Resumen
25	Introducción
27	1.1 La corriente neoinstitucionalista
30	1.2 Los aportes teóricos y empíricos del neoinstitucionalismo en el ámbito legislativo
31	1.2.1 Los estudios sobre el éxito de las iniciativas legislativas sensibles al género
32	1.2.2 Los estudios de género en las ciencias sociales y el feminismo en la corriente neoinstitucionalista
36	1.3 Los estudios de género y política en América Latina
36	1.3.1 Críticas del feminismo a la teoría y práctica de la ciudadanía: su pertinencia para el caso latinoamericano
39	1.4 El género como categoría de análisis
40	1.5 La representación política
41	1.6 Tipos de representación
41	1.7 La representación descriptiva
42	1.8 La representación sustantiva
42	1.9 La representación sustantiva de las mujeres

44	1.10 Estudios legislativos con perspectiva de género
50	1.11 Estrategia metodológica. Objetivos general y específicos
50	1.12 Preguntas de investigación
51	1.13 Variables, indicadores, selección de casos y unidades de análisis
51	1.13.1 Variable dependiente
52	1.13.2 Variables independientes
54	1.14 Hipótesis
55	1.15 Selección de los casos y unidades de análisis
57	1.16 Método de comparación
57	1.17 Características de un proceso de investigación con perspectiva de género
59	1.18 Técnicas de recolección y análisis de datos

SEGUNDA PARTE

63	Capítulo 2
	Contexto político, obstáculos institucionales y socioculturales para las mujeres en política

63	Resumen
63	Introducción
64	2.1 Contextualización del fenómeno
68	2.2 Problematización
70	2.2.1 Obstáculos institucionales
71	2.2.2 Las mujeres y la política: relatos de una carrera dispareja
72	2.2.3 La política como espacio masculino por excelencia
73	2.2.4 Las mujeres y los mandatos de género
74	2.2.5 Las mujeres y los partidos políticos

79	Capítulo 3
	Selección de los casos de investigación
79	Resumen
79	Introducción
80	3.1 Similitudes y diferencias entre los sistemas políticos de México y Paraguay

81	3.1.1 Principales semejanzas entre ambos sistemas políticos
83	3.1.2 La organización política en México y Paraguay
84	3.1.3 Principales rasgos de sus sistemas de partidos
84	3.1.3.1 La tradición del sistema de partidos hegemónicos y su impronta en el sistema político
90	3.1.3.2 Los sistemas de partidos con instituciones políticas predominantemente conservadoras
93	3.1.4 El impacto positivo de las cuotas de género en México y el escaso impacto de este mecanismo en Paraguay
94	3.2 Obstáculos institucionales y socioculturales en Paraguay
102	3.2.1 Las paraguayas con miras a la presidencia: ¿cuál ha sido la participación femenina en otras instancias de poder?
104	3.2.2 ¿Cómo ha impactado el movimiento feminista en la política paraguaya?
105	3.3 Las Legislaturas LVII y LXII Legislaturas en México: relevancia de su estudio
106	3.4 Las Legislaturas 2003–2008, 2008–2013 y 2013–2015 en Paraguay: relevancia de su estudio
106	3.5 La discusión en la disciplina sobre estos casos

TERCERA PARTE

113	Capítulo 4
	Análisis cuantitativo de los datos de la representación descriptiva a la representación sustantiva de las mujeres en México (1997–2000 y 2012–2015)
113	Resumen
113	Introducción
114	4.1 ¿Cuántas legisladoras son? La representación descriptiva
114	4.2 ¿Qué hacen las legisladoras? La representación sustantiva
114	4.3 Las mujeres políticas conceptualizadas como «súpermadres»
115	4.4 La legislación sensible al género
116	4.5 Evolución de la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados desde la aplicación de las cuotas de género

116	4.5.1	¿Cuántas son y a qué partidos pertenecen?
120	4.6	Las agendas legislativas de las diputadas mexicanas
122	4.6.1	Temas prioritarios para las legisladoras mexicanas
124	4.6.2	Iniciativas legislativas presentadas por las diputadas mexicanas por grupos parlamentario (1997-2000 y 2012-2015)
126	4.6.3	Tasa de éxito y de rechazo en las iniciativas femeninas
130	4.7	Semejanzas y diferencias entre las legislaturas estudiadas
133	4.8	La legislación sensible al género en México, un intento de clasificación
134	4.8.1	Partidos políticos con iniciativas sensibles al género
134	4.9	La representación sustantiva de las mujeres a través de las iniciativas legislativas: una propuesta propia de clasificación
139	Capítulo 5	
	Análisis cuantitativo de los datos de la representación descriptiva a la representación sustantiva de las mujeres en Paraguay (2003-2015)	
139		Resumen
139		Introducción
140	5.1	La representación descriptiva en Paraguay en el periodo democrático
140	5.1.1	Número de afiliadas en los partidos políticos en Paraguay
140	5.2	Presidencias de partidos políticos en manos de mujeres
142	5.3	Organismos de la mujer en los partidos políticos
144	5.4	Evolución de la participación de las mujeres en los cargos de elección popular desde la aplicación de las cuotas de género
147	5.5	La representación descriptiva de las mujeres en las legislaturas estudiadas
151	5.6	La representación sustantiva: las agendas legislativas de las diputadas paraguayas
155	5.7	Propuestas legislativas sensibles al género en las Legislaturas (2003-2008, 2008-2013, 2013-2015) en Paraguay

CUARTA PARTE

161

Capítulo 6

Análisis de los factores institucionales, políticos o sociales que influyen en la aprobación de las agendas sensibles al género en México y Paraguay

161

Resumen

161

Introducción

162

6.1 El proceso legislativo

166

6.2 Método de análisis de las iniciativas legislativas sensibles al género

167

6.3 Análisis de los factores explicativos de la aprobación de iniciativas sensibles al género en México y Paraguay

178

6.4 La representación sustantiva de las mujeres a través de las iniciativas legislativas: una propuesta de clasificación de las mismas

181

6.5 Más allá de las ideologías: partidos políticos con iniciativas sensibles al género

183

Conclusiones

189

Referencias

201

Anexos

205

Jurado Calificador

MENSAJE DEL CONSEJERO PRESIDENTE

El Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales es un claro reflejo del compromiso que tiene la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León con la promoción y divulgación de una cultura democrática, característica inalienable en cualquier órgano de carácter electoral en nuestro país. Por tal motivo, el diálogo académico a través de la escritura es probablemente una de las herramientas más útiles que tenemos para la convergencia de ideas y conocimiento, en el cual todas las voces son incluidas.

En esta segunda edición del Concurso Nacional hemos vuelto a convocar a personas de todos los rincones del país que, dedicadas a la investigación, decidieran participar en alguna de las cinco categorías planteadas: Estudios electorales; Cultura política y participación; Derechos humanos y democracia; Género y política, e (In)gobernabilidad y movimientos sociales.

La respuesta a nuestra convocatoria fue una muestra valiosa del interés genuino de las y los investigadores por fortalecer la cultura democrática en México. Se contó con una participación total de 23 tesis, 17 de maestría y seis de doctorado; de las cuales 12 fueron de mujeres y 11 de hombres procedentes de distintas entidades de la República Mexicana (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Veracruz).

La tarea de determinar qué trabajos serían los más destacados correspondió a un Jurado Calificador con amplia experiencia y trayectoria en el mundo académico, el cual estuvo presidido por el Dr. Juan Carlos Montero Bagatella, profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Además, como integrantes contamos con la participación de la Dra. Ariadna Estévez López, profesora investigadora en el Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, y el Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, investigador en el Departamento de Estudios de Administración Pública del Colegio de la Frontera Norte.

Los trabajos galardonados hacen eco de investigaciones serias, diversas y con pensamientos e ideas plurales que responden al contexto multicultural de nuestro país. En la categoría de Maestría, Javier Yankelevich Winocur obtuvo el primer lugar con la

tesis *Transmisión de cultura y memoria partidarias en familias de exmilitantes del Partido Comunista Mexicano*; Sandra Martínez Hernández alcanzó el segundo lugar por *Participación política de los muxes: entre el capital social y la vulnerabilidad*; y el tercer lugar correspondió a Olga González Martínez, quien escribió *La reforma electoral del año 2014, sus alcances en materia de eficiencia en la organización de elecciones*.

En la categoría de Doctorado, quienes integraron el Jurado Calificador decidieron por unanimidad declarar desierto el primer lugar. Sin embargo, el segundo lugar le correspondió a Sarah Patricia Cerna Villagra con la tesis *La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, la cual se presenta en este libro; el tercer puesto fue para Olga Magdalena Hernández Hernández, quien escribió sobre la capacidad de respuesta de legisladores locales en cinco estados del norte de México.

Es de observarse la gran calidad académica y crítica en cada uno de los trabajos laureados; no obstante, no puedo dejar de mencionar que el valor de todas las investigaciones recibidas constituyó un reto importante para las personas que integraron el Jurado Calificador. Se reconoce el trabajo de cada participante y de las instituciones que impulsan el desarrollo de investigadores e investigadoras de excelencia en nuestro país. Es una labor loable que debe seguir fortaleciéndose para impactar de manera positiva en la generación de mayores espacios de debate y reflexión sobre la cultura democrática y política en México.

Iniciativas como el Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales son un aliado en la promoción de la cultura democrática y sin lugar a dudas un foro único que permite reunir las ideas plurales de mujeres y hombres comprometidos con la investigación y los estudios políticos y de carácter social. Es un compromiso institucional continuar con esta labor en pro del desarrollo democrático.

Dr. Mario Alberto Garza Castillo

Consejero Presidente

Comisión Estatal Electoral Nuevo León

MENSAJE DEL JURADO CALIFICADOR

Con el objetivo de impulsar el desarrollo del conocimiento sociopolítico nacional, la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León convocó al Segundo Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales. Este proyecto expone el compromiso de la Comisión para la consolidación de la democracia a través de la generación de conocimiento especializado.

El concurso reconoce la calidad de las investigaciones en materia política de interés nacional, especialmente sobre estudios electorales y derechos humanos. Las temáticas propuestas debían abordar estudios electorales, cultura política y participación, derechos humanos y democracia, género y política, (in)gobernabilidad y movimientos sociales. En atención a dichos temas, y con una nutrida participación, las investigaciones sometidas al concurso expusieron análisis en torno a la equidad de género, asuntos indígenas, desapariciones forzadas, participación electoral de candidaturas independientes, la relación del comportamiento electoral con transferencias gubernamentales, entre muchos otros.

Las labores realizadas por el Jurado Calificador implicaron un reto para la valoración colegiada de cada una de las investigaciones, pero se logró formar los consensos necesarios para reconocer los mejores trabajos. Con el apoyo, libertad y confianza de la Comisión Estatal Electoral, las Consejeras y Consejeros y su personal administrativo, la evaluación de cada una de las tesis tomó en consideración los siguientes criterios: coherencia con las temáticas establecidas en la convocatoria, rigor analítico y metodológico, marco teórico, material empírico, calidad, originalidad, relevancia teórica y práctica. A partir de dichos criterios, al interior del jurado se discutió ampliamente cada participación y a través de consenso se designó a las ganadoras y al ganador, quienes provienen de prestigiadas universidades de México, lo cual confirma la vocación nacional del concurso y el compromiso de la Comisión Estatal Electoral con el desarrollo del conocimiento sociopolítico no solo en Nuevo León sino a nivel nacional.

Las investigaciones galardonadas sobresalieron por la relevancia de los temas abordados, los métodos empleados, la información expuesta y los análisis de las autoras y el autor. Por un lado, en la categoría de tesis de maestría los trabajos ganadores abordan

tópicos relacionados con grupos políticamente excluidos como el Partido Comunista o el grupo indígena oaxaqueño muxe, así como un análisis sobre la organización electoral posterior a la reforma de 2014; con una amplia revisión teórica, emplean métodos y técnicas de investigación rigurosos y elaboran análisis muy interesantes sobre cada uno de los temas abordados.

Por otro lado, las tesis de doctorado analizan cómo las reglas electorales en México y Paraguay contienen elementos que bloquean o incentivan la participación política de las mujeres, uno de los temas más relevantes en la actualidad política de nuestro país, así como la capacidad de respuesta de los legisladores locales en los estados del norte, con una exposición rigurosa de la relación entre la ciudadanía y sus congresistas locales. Todos los trabajos participantes son merecedores de reconocimiento por parte del Jurado Calificador, pues constituyen investigaciones relevantes. Sin embargo, los ganadores han sobresalido por su rigurosidad y aportes al conocimiento.

Finalmente, reiteramos nuestro agradecimiento a las Consejeras y Consejeros Electorales y al personal de la Comisión Estatal Electoral, quienes brindaron todo el apoyo necesario, con libertad y paciencia, para la deliberación y designación de los primeros lugares. Ha sido un honor y un gusto colaborar en este proceso.

Muchas gracias y felicidades a las ganadoras y al ganador.

Dr. Juan Carlos Montero Bagatella

Presidente del Jurado Calificador

Dra. Ariadna Estévez López

Integrante del Jurado Calificador

Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle

Integrante del Jurado Calificador

*A mis padres, por el ejemplo y el apoyo,
A Santiago y Arami, mi fortaleza e inspiración,
A Juan Mario, por la dedicación y el respaldo.*

SEGUNDO LUGAR

La representación sustantiva de las mujeres: un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay

Sarah Patricia Cerna Villagra

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de esta investigación es analizar la representación sustantiva de las mujeres en el Poder Legislativo de México y Paraguay. Mientras que la representación descriptiva de las mujeres guarda relación con la representación de estas en los espacios de poder, la representación sustantiva se refiere a la inserción de temas e intereses de las mujeres en la agenda política, más específicamente a través de la discusión y aprobación leyes y políticas públicas que respondan a las necesidades y demandas de las organizaciones de mujeres o feministas a lo largo de la historia.

Los estudios especializados sobre representación sustantiva de las mujeres analizan la relación que tiene un número mayor de mujeres en los congresos con la mayor representación de los intereses de las mujeres en la legislación. En esta línea, este trabajo pretende responder a las siguientes preguntas: ¿qué propuestas legislativas sensibles al género presentan las diputadas y los diputados federales en México y las diputadas y diputados nacionales en Paraguay?; ¿cuáles son los factores institucionales, políticos o sociales que inciden en la aprobación de las iniciativas sensibles al género presentadas por las legisladoras y legisladores en las Cámaras de Diputados de estos dos países?

Tras una revisión exhaustiva de la literatura especializada en género y política en las ciencias sociales, y desde una perspectiva comparada, se observa que en el campo de la ciencia política en América Latina aún son escasos los trabajos de investigación

enfocados a estudiar a la representación sustantiva de las mujeres en los ámbitos políticos. Es por ello que se considera que esta investigación puede convertirse en un aporte académico en los estudios legislativos con una perspectiva de género que permita profundizar la investigación en torno a la labor realizada por las mujeres parlamentarias y por las organizaciones de mujeres o feministas en la inserción de temas e intereses de las mujeres en las agendas parlamentarias de dos países latinoamericanos. De esta manera se da a conocer la relación que existe entre el crecimiento del número de legisladoras en la Cámara de Diputados y la introducción de propuestas legislativas cuyo contenido guarde relación con los intereses de las mujeres o los temas de género, así como también conocer qué tipo de agendas de género se promueven y aprueban en México y Paraguay.

Esta investigación se enmarca dentro de la corriente teórica del neoinstitucionalismo en la ciencia política porque estudia instituciones como la Cámara de Diputados y los partidos políticos, pero además utiliza la categoría de análisis del género para analizar las iniciativas presentadas y sus temáticas por las y los legisladores tanto en México como en Paraguay.

El método empleado en esta investigación será el comparado. Se adopta el método de comparación de los casos más diferentes con resultados similares (*most different system design*) de Przeworski y Teune (1970), ya que lo que interesa indagar de los casos más allá de la diferencia de sus resultados, es la tendencia del comportamiento de las variables independientes. El análisis de los factores explicativos de la aprobación de las iniciativas sensibles al género se realizará a través del análisis cualitativo comparado (QCA), específicamente con ejercicios modelados por el método de fuzzy sets, que no es otra cosa que la denominación de los conjuntos difusos desarrollados por Ragin (1987). Este método se formaliza a través de la confección de tablas de verdad a las que se aplica el álgebra booleana (Ragin, 1987). Esta última se distingue por la determinación de presencia o ausencia de ciertos atributos (variables independientes) en las distintas unidades de análisis que se examinan (Morlino, 2010). De acuerdo con Morlino (2010) entre las principales ventajas de este método están, por ejemplo, la posibilidad de poner claramente en evidencia la causalidad coyuntural, así como también determinar la multicausalidad de algunos fenómenos políticos a través de una técnica que requiere rigor y precisión para obtener resultados satisfactorios y lógicamente coherentes.

Para el análisis del contenido de las iniciativas legislativas se utiliza la propuesta me-

todológica de la perspectiva de género, la cual implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra muy diferente son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se han construido históricamente a partir de las diferencias sexuales entre las personas (Lamas, 1996: 223). Según Lagarde (1996: 2), la perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las personas sean hombre o mujeres de manera específica, tanto en lo que respecta a sus semejanzas como a sus diferencias. Es por ello que la perspectiva de género en el análisis del contenido de las iniciativas permite comprender las implicancias de las decisiones en el ámbito jurídico, político, económico, laboral, sanitario, etc., que tienen para los hombres y mujeres, a partir de las condiciones y necesidades específicas de cada sexo en contextos donde las asimetrías para las mujeres están marcadas y representan un obstáculo para la igualdad sustantiva con los hombres.

La variable dependiente de la investigación son las iniciativas legislativas sensibles al género aprobadas de carácter universal o sectorial en los congresos de México (entre 1997-2015) y en Paraguay (entre 2003 y 2016). Las iniciativas sensibles al género se definen como aquellas propuestas legislativas cuyo contenido se puede identificar en las siguientes categorías: 1) las políticas de acción afirmativa; 2) las políticas para las mujeres; 3) las políticas con perspectiva de género; y 4) las políticas de transversalización de género (Rodríguez Gustá (2008: 110). Específicamente en esta investigación se utiliza esta clasificación para estudiar todas las iniciativas legislativas presentadas por las legisladoras y legisladores mexicanos y paraguayos, cuyo contenido presente características relacionadas con la ampliación de los derechos para las mujeres, con perspectiva o transversalización de género o se constituyan en acciones afirmativas para la población femenina

Para explicar la aprobación de iniciativas sensibles al género, en esta investigación se utilizan las siguientes variables independientes: 1) mayoría legislativa del partido proponente; 2) la introducción de la iniciativa por parte de un actor externo como el Poder Ejecutivo o el Senado; 3) la ideología del partido proponente; 4) la presentación de la iniciativa por medio de alianzas interpartidarias; 5) el apoyo de movimientos feministas o de mujeres a la iniciativa presentada; y 6) la difusión o repercusión en los medios de comunicación de la iniciativa.

La hipótesis central de este trabajo propone que existen tres dimensiones —institucionales, políticas y sociales— para entender el éxito legislativo de las iniciativas sen-

sibles al género. Con base en ello, es posible establecer dos hipótesis de investigación:

Hipótesis 1: Si una iniciativa de ley cuenta con el apoyo o respaldo de movimientos sociales feministas o de mujeres, así como con el seguimiento o la difusión en los medios de comunicación y, además la introducción de la propuesta sensible al género se realiza por medio de un actor externo a la Cámara de Diputados, ya sea el Senado o el Poder Ejecutivo, es más probable que el trámite legislativo concluya de manera exitosa para la propuesta legislativa cuyo enfoque es universal.

Hipótesis 2: Las propuestas legislativas sensibles al género de carácter sectorial tienen mayores posibilidades de ser aprobadas cuando son producto de una alianza interpartidaria a pesar de que no cuenten necesariamente con el respaldo de movimientos sociales.

Dicho lo anterior, la investigación se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado se presentan los debates teóricos en torno a las investigaciones feministas dentro de la corriente neoinstitucionalista, así como los conceptos de representación descriptiva y representación sustantiva de las mujeres y las principales discusiones en la disciplina en torno a ellos, los cuales representan los principales temas de estudio de este trabajo. En la segunda parte, se ofrece una contextualización de la representación descriptiva de las mujeres en América Latina, así como la problemática planteada en este estudio y la justificación de los casos seleccionados. En la tercera parte, se ofrece un análisis cuantitativo de la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en México y en Paraguay. Finalmente, en la cuarta parte se presenta el análisis de los factores institucionales, políticos y sociales que explican la aprobación de las iniciativas sensibles al género en las Cámaras de Diputados de México y de Paraguay.

Tras la revisión exhaustiva de la literatura especializada, se considera que en el campo de la ciencia política de América Latina aún son escasos los trabajos de investigación enfocados a estudiar a la representación sustantiva de las mujeres en los ámbitos políticos. Es por esta razón que la presente investigación pretende convertirse en un aporte académico para profundizar en el estudio de la labor realizada por las mujeres y sus agendas parlamentarias en el Poder Legislativo con una perspectiva de género. Con el fin de conocer la relación que existe entre el crecimiento del número de legisladoras en la Cámara de Diputados y la introducción de propuestas legislativas cuyo contenido guarde relación con los intereses de las mujeres o los temas de género.

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1

MUJER Y POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA:

UNA PROPUESTA TEÓRICO-METODOLÓGICA PARA SU ESTUDIO

Resumen

Este capítulo tiene como objetivo abordar la literatura concerniente al tema de investigación de este trabajo desde un nivel macro —los estudios legislativos y los estudios feministas en el neoinstitucionalismo—, y a un nivel micro —los estudios legislativos con perspectiva de género y la representación sustantiva de las mujeres en América Latina—. Para ello, se presentan los principales aportes teóricos y empíricos de los estudios neoinstitucionalistas en el ámbito legislativo, los debates en torno a los estudios de género en las ciencias sociales, las críticas feministas a los conceptos de democracia y ciudadanía, así como los distintos tipos de representación y las definiciones y discusiones en torno a la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en América Latina.

Introducción

Al momento de escribirse esta tesis, en el año 2015, se habían cumplido 20 años desde que se reunieron más de 17,000 participantes y 30,000 activistas en la ciudad de Beijing para debatir y negociar con el fin de dar vida a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, sin dudas, el plan más ambicioso y progresista para promover los derechos de la mujer y la igualdad de género. Entre las principales esferas de acción de la Plataforma de Beijing se encuentran: a) la mujer y el medio ambiente; b) la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones; c) la mujer y la economía; d) la violencia contra la mujer; e) los derechos humanos de la mujer; f) la mujer y la salud; y g) la mujer y los conflictos armados, por citar algunos. Por lo que respecta al papel de la mujer en la política, entre los acuerdos adoptados se encuentran las llamadas medidas afirmativas que «alientan a los partidos políticos a integrar a las mujeres a los cargos públicos electivos», lo que ha derivado en la instrumentación de las cuotas de género, a nivel mundial, pero con una concentración especial en América Latina.

Las cuotas de género implementadas desde la década de 1990 y las normas de paridad adoptadas más recientemente han sido dos de los mecanismos de acción afirmativa que han permitido promover el incremento de la representación descriptiva de las

mujeres en los cargos de elección popular y con ello, el crecimiento de la presencia de mujeres, principalmente, en el Poder Legislativo.

El aumento progresivo de la presencia de las mujeres en los Congresos nacionales ha generado una cantidad importante de estudios sobre la relación entre género y política en América Latina, los cuales se han clasificado en dos vertientes principales según Krook y Messing-Mathie (2013:1): 1) los estudios de primera generación que analizan los efectos de las cuotas de género en el ámbito político y básicamente se concentran en las especificidades de la medida, su trayectoria, diseño e impacto numérico en la conformación de las cámaras legislativas (Palma, 2014: 87);¹ y 2) las investigaciones de segunda generación que se enfocan en los impactos de las cuotas de género, con la consecuente presencia de un mayor número de mujeres en los congresos y sus efectos en la actividad legislativa, es decir, en la representación sustantiva planteada por Pitkin (1985), así como también en el comportamiento de los y las legisladoras y en la opinión pública respecto a la presencia incremental de congresistas mujeres (Palma, 2014). La representación sustantiva guarda relación con la representación de los intereses de las mujeres en la agenda pública, como se explicará más adelante con mayor detalle.

Es en esta segunda generación de estudios sobre género y política, que se encuadran dentro de las investigaciones del neoinstitucionalismo, que se inserta esta investigación, ya que busca identificar la representación sustantiva de las mujeres (RSM) a través de la actividad realizada por las diputadas en los Congresos de México y Paraguay, mediante el análisis de las propuestas legislativas que presentan por grupo parlamentario o partido político, así como también identificar aquellas iniciativas cuyo contenido esté orientado a las temáticas sensibles al género. Posteriormente, se buscará determinar qué factores institucionales —formales o informales— o coyunturales influyen/inciden en la aprobación de la legislación sensible al género presentadas por las legisladoras y los legisladores en la Cámara de Diputados de ambos países.

Una cuestión a tomar en cuenta es el ostensible crecimiento de la literatura académica que sobre las temáticas de género se han producido en los últimos 30 años en América Latina y Europa. Estos estudios han permitido visibilizar la problemática de la desigualdad de género en ámbitos como la salud, la educación, la economía, la política o la cul-

1 Estos estudios son denominados como investigaciones sobre la representación descriptiva en términos de Hanna Pitkin (1985), lo que significa que analizan las características socio-demográficas de los y las representantes.

tura, así como también en otra serie de temas. A partir de dichos análisis, los y las teóricas feministas han reconocido los avances en el tema, en especial en todo lo referente a la igualdad jurídica y política, que fueron el resultado de un arduo trabajo tanto de los movimientos sociales de mujeres, cuanto de las académicas y de los organismos internacionales de todo el mundo. No obstante, quedan muchos desafíos todavía por delante para el logro del pleno ejercicio de los derechos o la igualdad sustantiva de las mujeres.

Desde una perspectiva comparada, se observa que en el campo de la ciencia política de América Latina aún son escasos los trabajos de investigación enfocados a estudiar a la representación sustantiva de las mujeres en los ámbitos políticos. En consonancia con ello, se considera que esta investigación puede convertirse en un aporte académico para profundizar en el estudio de la labor realizada por las mujeres y sus agendas parlamentarias en el Poder Legislativo, con una perspectiva de género. De esta manera se da a conocer la relación que existe entre el crecimiento del número de legisladoras en la Cámara de Diputados y la introducción de propuestas legislativas cuyo contenido guarde relación con los intereses de las mujeres o los temas de género.

1.1 La corriente neoinstitucionalista

Esta corriente metodológica designa la renovación de teorías sobre las instituciones que tienen como punto de partida la publicación del trabajo de March y Olsen (1984) quienes postularon la importancia de retomar el análisis institucional en su famosa obra *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. El neoinstitucionalismo surge como posición teórico-metodológica en la academia estadounidense en la década de 1980, tras una revisión de los supuestos del viejo institucionalismo. Esta nueva corriente pronto se convirtió en un planteamiento que intenta explicar, sin bases normativas, a partir de establecer causalidades y descifrar el efecto de las reglas en los procedimientos políticos, así como la relación entre agente y estructura (Ortega, 2003).

El viejo institucionalismo en la ciencia política centraba sus estudios en la caracterización de los regímenes políticos, básicamente, a partir de sus constituciones y demás elementos de la estructura jurídica que definen el régimen de un país (Zarembberg, 2013: 29). Esta autora apunta que el viejo institucionalismo fue criticado por el conductismo porque para entender la política era más importante comprender y analizar los intereses de los individuos, sus negociaciones e ideologías que las reglas que constreñían sus conductas.

Una de las vertientes del conductismo, la de elección racional (*rational choice*) apuntó que los individuos tienden a privilegiar sus propios intereses en detrimento de los demás, lo que en consecuencia genera la «tragedia de los comunes» donde todos los individuos calculan de la misma manera y como resultado tienden a no cooperar por el bien común y este termina desapareciendo (Zaremborg, 2013: 30). La propia Zaremborg apunta que esta tendencia a no cooperar originó en la elección racional los teoremas de imposibilidad, frente a los cuales los neoinstitucionalistas ofrecieron otra posibilidad analítica en la que sostenían que no siempre los individuos se quedan con la opción de la imposibilidad y con la de «sálvese quien pueda» en detrimento de los demás, sino que los individuos, a través de la conformación de reglas, pueden constreñir sus acciones oportunistas, y con ello favorecer la cooperación y la coordinación social en pos de un bien común.

El teórico neoinstitucionalista, Douglas North (2006: 13-16), apunta que «las instituciones son las reglas del juego de una sociedad... [y que] son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico».

De la obra de North destacan principalmente los siguientes argumentos: a) «Las instituciones reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria»; b) «las instituciones definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos»; c) «Las limitaciones institucionales incluyen aquello que se prohíbe hacer a los individuos y, a veces, las condiciones en que algunos individuos se les permite hacerse cargo de ciertas actividades. Son, en suma “el marco en cuyo interior ocurre la interacción humana. Son totalmente análogas a las reglas de juego en un deporte competitivo» (North, 2006: 14).

Como las instituciones son «una creación humana... [e]volucionan y son alteradas por los humanos», es por ello que la teoría debe empezar por los individuos, sin dejar de lado que las limitaciones que las instituciones «imponen a las elecciones de los individuos son generalizadoras». North sostiene que «la función principal de las instituciones en la sociedad es la de reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la interacción humana» (2006: 16). Este autor enfatiza que el estudio de las instituciones abarca los acuerdos, códigos de conducta y normas de comportamiento, el cual pasa también por las leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos. En este punto, North resalta que las

instituciones se encuentran evolucionando constantemente y por ello están alterando continuamente las elecciones que están al alcance de los individuos (2006: 17).

La diferencia entre organizaciones e instituciones consiste en que las primeras son los jugadores y las segundas son las reglas del juego. Como lo apunta North (2006: 15) «el propósito de las reglas es definir la forma en que el juego se desarrollará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una combinación de aptitudes, estrategia y coordinación». Este teórico señala que las organizaciones u organismos abarcan a «los cuerpos políticos (partidos políticos, Senado, cabildo, agencia reguladora), cuerpos económicos (empresas, sindicatos, ranchos familiares, cooperativas), cuerpos sociales (iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y órganos educativos (escuelas, universidades, centros vocacionales de capacitación)» (North, 2006: 15).

En esta investigación los organismos estudiados incluyen a la Cámara de Diputados y a los partidos políticos con escaños en el congreso tanto en México como en Paraguay durante el periodo estudiado y el análisis institucional abarca las interacciones entre los partidos políticos para lograr acuerdos y aprobar las iniciativas legislativas, así como el estudio de dichas propuestas de ley que incidirán en el comportamiento de los individuos dentro de sus sociedades respecto al tema del género.

El análisis del neoinstitucionalismo recae principalmente en las instituciones y no en los organismos porque ellas «son las normas subyacentes del juego y el acento en las organizaciones... recae principalmente en su papel como agentes del cambio institucional; por consiguiente, el énfasis está marcado en la interacción entre instituciones y organismos» (North, 2006: 15).

El análisis de las instituciones ha sido importante dentro de la ciencia política porque le ha permitido comprender cómo los individuos, más allá de su racionalidad exacerbada y en un juego altamente competitivo pueden establecer acuerdos y cooperar para aprobar leyes como lo apunta Zaremborg (2013: 31). Esta autora afirma que los análisis del neoinstitucionalismo han permitido la comprensión de la capacidad de los seres humanos para construir reglas (que se convierten en instituciones), las cuales permiten «contener, encuadrar, redirigir o alinear esta racionalidad individual en pos de bienes públicos [...] A través de estas reglas se expresa la capacidad de los seres humanos de aprender y generar consensos de manera intermitente» (Zaremborg: 2013: 38).

Esta autora apunta que la comparación de los poderes legislativos nacionales en la ciencia política ha permitido comprender que existe una ingeniería inteligente a nivel de las reglas dentro de estas instituciones que termina favoreciendo en gran parte la adopción de buenos acuerdos entre sus actores, como lo han demostrado los estudios de Shepsle (1986) y Riker (1980).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta investigación se encuadra dentro de la corriente neoinstitucionalista porque estudia el Poder Legislativo a través de la producción legislativa en torno al género en México y Paraguay, así como también se ocupa del comportamiento de los partidos políticos respecto a las propuestas sensibles al género en ambas cámaras de diputados. Para ello, recurre al análisis de las iniciativas legislativas según las propuestas teóricas de Alcántara et al. (2005a; 2005b) para el estudio del proceso legislativo; la tipología de Zaremborg (2009) para la clasificación de las iniciativas legislativas de género; y las propuestas teóricas de García Montero (2009), y Casar (1999; 2000) para el análisis de los factores que inciden en el éxito o fracaso de las iniciativas se utilizan.

1.2 Los aportes teóricos y empíricos del neoinstitucionalismo en el ámbito legislativo

Como en esta investigación se toma como variable dependiente la legislación sensible al género aprobada en las cámaras bajas de México y Paraguay, en este apartado se presentan los principales aportes teóricos y empíricos que sobre estudios legislativos en América Latina, en general y en México y Paraguay, en particular, guardan relación con el tema de investigación de esta tesis doctoral.

Los primeros estudios relevantes para esta investigación son los de Alcántara et al. (2005a; 2005b), donde se abordan el análisis de las legislaturas en América Latina en cuanto a sus funciones (de representación, legislación y control); su estructura y su organización con una metodología comparada. Estos autores estudian los pesos y contrapesos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en la región, así como el papel de los parlamentos en el proceso presupuestario y la territorialidad y representación política en América Latina. Otro trabajo relevante es el de García Montero (2009) que analiza la actividad legislativa en 15 congresos latinoamericanos con el objetivo de comprobar cuál es la influencia que tiene el Poder Ejecutivo y el Legislativo sobre ella. Esta autora ofrece un modelo explicativo para ponderar los distintos grados de influencia de los dos poderes sobre la actividad y el éxito legislativo que se compone de factores insti-

tucionales y partidistas. Las variables del modelo de Montero son: 1) la construcción de mayorías en los Congresos; 2) la fragmentación partidista; 3) la construcción de coaliciones; 4) la polarización ideológica de los legisladores; 5) la coherencia ideológica del partido o los partidos de gobierno; 6) la distancia ideológica entre el presidente y los legisladores; y 7) el ciclo electoral (García Montero, 2009: 228-245).

En México, Casar (1999; 2000; 2013) ha estudiado las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo desde la transición política, así como también la producción legislativa entre 1997 y 2012 presentadas tanto por el Poder Legislativo como por el Ejecutivo y su interacción para sacar adelante las leyes, en un periodo en el que ningún partido político ha tenido mayoría en el Congreso. Otros autores que han abordado el trabajo legislativo en sus investigaciones han sido López Lara (2003), Martínez Gallardo (1998), Nacif (2001; 2002), Weldon (1997) y Zamitiz (2010).

1.2.1 Los estudios sobre el éxito de las iniciativas legislativas sensibles al género

En cuanto al éxito o rechazo de las iniciativas sensibles al género en México y Paraguay, la investigación más pertinente y relevante ha sido aquella realizada por Piscopo (2011) en su disertación doctoral. Esta autora estudió las iniciativas sensibles al género en México y Argentina y cuáles son los factores que explican su aprobación en el Congreso. Piscopo sostiene que el éxito de la representación sustantiva de las mujeres en sus dos casos de estudio depende de las instituciones «amigables al género» que intervienen en el proceso legislativo desde la identificación de los intereses de las mujeres, pasando por la construcción de agendas, el cambio legislativo hasta llegar a la implementación de políticas públicas. Por instituciones «amigables al género» se refiere tanto a las reglas electorales, los partidos políticos y sus prácticas, así como también a las comisiones legislativas en cada caso estudiado (Piscopo, 2011: 46).

En otro estudio Zaremborg (2009) analiza todas las propuestas sensibles al género presentadas entre 1997 y 2009 por la Cámara de Diputados, Senadores, el Poder Ejecutivo y los Congresos Estatales en México. En su estudio indaga un total de 253 iniciativas legislativas presentadas sobre esta temática en dicho periodo. En esta investigación, Zaremborg analiza el contenido de todas las propuestas relacionadas con la situación de las mujeres, género, equidad, igualdad o discriminación de género, familia, diversidad sexual y a partir de esta revisión de las iniciativas ofrece una clasificación de las mismas. La autora propone que el éxito legislativo de las iniciativas sensibles al género

tiene como variables explicativas: 1) el perfil de las diputadas y los diputados en cada legislatura; 2) el contexto político predominante; y 3) las características de los marcos normativos que han ido complejizándose de una legislatura a otra, (Zaremborg, 2009: 108; García Hernández, 2007: 33).

Para López Estrada y Maier (2014:45) las iniciativas de ley sensibles al género aprobadas en México² son el resultado de un largo proceso de institucionalización del género que puede ser explicado a partir de los siguientes factores contextuales: 1) los compromisos internacionales de México con los organismos interestatales y supraestatales; 2) los beneficios que implicaban para el modelo económico neoliberal globalizado la transformación y reconfiguración de la división sexual del trabajo y con ello, la posibilidad de aumentar la tasa media de ganancia; y 3) el éxito del movimiento feminista y de mujeres para difundir un discurso que visibilizara las necesidades, intereses y nuevos derechos, que fueron transformando en el siglo XX los imaginarios colectivos a nivel nacional y mundial.

1.2.2 Los estudios de género en las ciencias sociales y el feminismo en la corriente neoinstitucionalista

Las ciencias sociales en general, y la historia y la historiografía latinoamericana en particular, han invisibilizado por varios siglos el aporte de las mujeres en la construcción de los procesos políticos, sociales y económicos de los diferentes países de la región. Ginzburg (Ministerio de Educación de la Nación, s/f) señala que «durante siglos la historia fue contada única y exclusivamente por los hombres y las mujeres fueron olvidadas de los relatos». Por su parte, Navarro (Ministerio de Educación de la Nación, s/f) sostiene que «no es que las mujeres no participaron, sino que los historiadores nunca se preocuparon de mirarlas a ellas como sujetos históricos». Gil Lozano (Ministerio de Educación de la Nación, s/f) sostiene que «ha sido tarea de las investigadoras feministas la que ha permitido reconstruir la historia para y de las mujeres, ya sea desde pedacitos o a partir de datos sueltos».

Las críticas feministas a la teoría y práctica de la ciudadanía sostienen que desde sus inicios la democracia solo contempló a los hombres como ciudadanos y no a las

2 Entre las que se destacan y que son objeto de estudio de esta investigación: la Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres, la Ley Federal para prevenir la discriminación, la Ley General para Igualdad entre Hombres y Mujeres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

mujeres, y dejó de lado a la mitad de la población de los procesos políticos y de la toma de decisiones. Desde la antigua Grecia, cuna de la democracia, pasando por la Roma clásica, los ciudadanos eran solo los hombres propietarios. Posteriormente, durante la Ilustración europea se redactó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1790, donde claramente solo se hacía alusión a los hombres como sujetos de la ciudadanía. En respuesta a esta Declaración y como vindicación política de los derechos de las mujeres, Olympia de Gouges redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana en 1791 donde proclamaba la igualdad de las mujeres desde su nacimiento (Mujeres, género, feminismo y política s/f.). Este manifiesto político le significó la muerte en la guillotina a la primera mujer en reclamar derechos políticos para sus congéneres en la historia política de Occidente.

En los siglos siguientes muchas mujeres lucharon y perdieron la vida para que sus congéneres obtengan derechos políticos, sociales y económicos. Esas luchas y los aportes de las mujeres a los procesos políticos y sociales han sido invisibilizados por la historia, la historiografía y por los historiadores. Parte de esa invisibilidad se debe a la condición de subordinación histórica de las mujeres como sujetos políticos y a la construcción de la historia y de las ciencias por parte de los hombres.

López Estrada y Maier (2014: 46) sostienen que el género como concepto explicativo de la desigualdad social entre el sexo masculino y femenino se fue construyendo paulatinamente en medio de las contradicciones del modelo de desarrollo industrial capitalista de la segunda posguerra. Entre los principales factores explicativos que señalan estas autoras para la irrupción, constitución y consolidación de los movimientos de liberación femenina e igualdad sexual en el siglo XX se encuentran: a) el contexto socio-económico del Estado de bienestar social; b) la consolidación de una clase media con notoria influencia en las sociedades; c) la universalización de la educación; d) la tecnificación productiva; e) la accesibilidad de la tecnología farmacéutica para el control reproductivo f) la explosión demográfica y g) las consecuentes políticas públicas junto con el agotamiento del modelo económico capitalista de acumulación y su reemplazo por el modelo neoliberal globalizado.

Tanto la crisis del orden genérico de la modernidad como las nuevas necesidades del modelo de globalización neoliberal junto con la reorganización de instituciones como la familia posibilitó la emergencia de un nuevo sujeto político femenino cuyas demandas en diferentes ámbitos como el jurídico, económico, laboral, educativo, social, entre

otros, se fueron instalando en las agendas de instituciones académicas, así como también en las organizaciones internacionales y los organismos nacionales. Como resultado de ello, organismos como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo o la Organización de Estados Americanos reconocieron los reclamos e implementaron nuevos derechos a través de la incorporación de la perspectiva de género en las estrategias e instrumentos internacionales que buscaban transformar la condiciones y situación de las mujeres a nivel global (López Estrada y Maier, 2014: 47).

El resultado de esos procesos políticos y sociales fue que las mujeres adquirieron derechos políticos como el sufragio y el acceso y ejercicio del poder político. Los estudios de género han demostrado los diversos obstáculos que han enfrentado las mujeres para el acceso y ejercicio del poder. Entre las principales limitaciones se encuentran: 1) las características estructurales de los sistemas políticos: Estado de derecho, grado de desarrollo de la ciudadanía en general y de (la ciudadanía de) las mujeres, en particular y, la conceptualización que la sociedad tiene respecto a la mujer como sujeto político (Bareiro y Torres, 2009); 2) los diferentes elementos de los sistemas electorales; 3) las cuotas de género; y 4) las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina (Bareiro y Echauri, 2009: 10).

Las numerosas investigaciones sobre el tema del género y la política, comparten la idea sobre la necesidad de acciones afirmativas que permitan combatir las desigualdades estructurales e históricas que han enfrentado las mujeres. Un tipo de acción afirmativa son las cuotas de género, las cuales se han constituido en mecanismos fundamentales para que las mujeres puedan postularse como candidatas y resulten electas (Freidenberg, 2014).

De la implementación de las cuotas de género en la década de 1990, se han abierto dos corrientes principales de investigación en la ciencia política, encuadradas bajo el enfoque neoinstitucionalista: 1) los estudios sobre el diseño e impacto de las cuotas en el sistema electoral, a través de estudios de caso o de política comparada que permiten contrastar los sistemas de cuotas, así como las diferencias entre los países que tienen y no tienen estas medidas y aquellas investigaciones que analizan las respuestas de los partidos políticos a estos mecanismos en lo relativo a la selección de candidatos y confección de las listas electorales que guardan relación con la representación descriptiva de acuerdo con lo planteado por Pitkin (1985) o (Palma, 2014: 87); y 2) las investigaciones en torno al impacto de las cuotas de género en la actividad legislativa; estos estu-

dios se abocan tanto al comportamiento de los y las legisladoras, así en el impacto que tiene la presencia de un mayor número de mujeres en los puestos de elección popular en la opinión pública. Estos estudios se han preocupado más por analizar la representación sustantiva de las mujeres en función de lo que hacen y defienden y ya no solo como registro estadístico de su presencia o no, en los cuerpos legislativos.

En cuanto a los estudios de primera generación, Palma (2014) señala que se encuentran las investigaciones realizadas por Krook (2009), Paxton, Hughes y Painter (2009) en todo lo referente al impacto de las cuotas de género en los sistemas electorales, ya sea por medio de estudios de caso, política comparada o el análisis de las diferencias entre los distintos tipos de sistemas de cuotas, así como en aquellos países que sí las tienen y aquellos que no las tienen tanto en Europa, América y África. Estas investigaciones también han analizado las respuestas de los partidos políticos a los sistemas de cuotas y cómo se han aplicado a la selección de candidatos y candidatas. En esta misma línea de investigación, se insertan los estudios de Norris (1997) sobre la manera en que las cuotas de género transforman los mecanismos de selección de candidatos al interior de los institutos políticos. Los principales hallazgos de estos estudios señalan que en aquellos países que han optado por implementar cuotas de género, un número mayor de mujeres han alcanzado espacios en las cámaras legislativas de manera significativa, muy por el contrario de aquellos países que no han incorporado cuotas o estas no son obligatorias (Norris, 2006; IDEA, 2008; Archenti y Tula, 2008).

Los estudios sobre representación sustantiva, por su parte, analizan la relación que tiene un número mayor de mujeres en los congresos con la mayor representación de los intereses de las mujeres en la legislación. En tal virtud, estas investigaciones se preguntan principalmente: ¿las congresistas legislan a favor de las mujeres? Es importante aclarar que las respuestas han sido diversas, tanto por cuestiones metodológicas cuanto por las diferencias que existen entre las propias mujeres diputadas, como lo apunta Palma (2014: 91). Por un lado, existen estudios que sostienen que el ingreso de las mujeres a los congresos ha permitido la configuración de una «masa crítica» que incide en el cambio de las actitudes políticas hacia los temas femeninos y de género, así como la incorporación de legislación en estos temas (Studlar y McAllister, 2002; Celis et al., 2008). Por otro lado, Franceschet y Piscopo (2008) analizan el impacto de las cuotas de género en la agenda legislativa y en la aprobación de leyes en el caso del congreso argentino; entre sus hallazgos, estas autoras encuentran que muchas congresistas pro-

mueven la legislación de género, y presentan principalmente iniciativas que guardan relación con la violencia hacia las mujeres, los derechos reproductivos y sexuales, así como medidas en contra de la discriminación y a favor de la igualdad de género. En este segundo grupo de estudios feministas dentro del neoinstitucionalismo, se encuadra esta investigación doctoral.

1.3 Los estudios de género y política en América Latina

El surgimiento del feminismo en América Latina es un tanto polémico, ya que algunas autoras señalan que se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, momento en el que las mujeres de clase alta comenzaron a reivindicar el acceso a la educación universitaria; las mismas que posteriormente se convirtieron en las primeras abogadas y médicas de la región (PNUD, 2009). Pero, por otra parte, otras autoras señalan que el feminismo latinoamericano surge a mediados del siglo XX en contextos políticos de corte autoritario, muchos de ellos polarizados, en los que algunas mujeres se radicalizaron y formaron parte de las luchas armadas de sus países como montoneras, tupamaras, sandinistas o integrantes del Frente Farabundo Martín de Liberación Nacional (FMLN). Otras mujeres se integraron a los movimientos de derechos humanos o bien los crearon como lo reflejan las madres y abuelas de los desaparecidos de los regímenes autoritarios que predominaron entre las décadas de 1960 a 1980. En muchos casos, en esos grupos se encontraban las feministas que generaron una lucha política alrededor de tres ejes principales: a) la maternidad voluntaria; b) el alto a la violencia sexual; y c) el respeto a la libertad de opción sexual (Lamas, 2008: 70).

Este surgimiento de las reivindicaciones feministas en América Latina se produjo dentro de la denominada «segunda ola de los feminismos» (Valcárcel, 2001), ya que las mujeres empezaron a cuestionarse los valores imperantes en la sociedad y exigieron mayores derechos en la esfera «privada». Con estas reivindicaciones un número creciente de mujeres latinoamericanas comenzaron a exigir más derechos políticos, sociales, económicos y culturales para sus congéneres en la región.

1.3.1 Críticas del feminismo a la teoría y práctica de la ciudadanía: su pertinencia para el caso latinoamericano

La historia de opresión hacia las mujeres no fue uniforme en todas las culturas y sociedades ya que en el caso de las civilizaciones que ocuparon la América prehispánica, las

mujeres ocupaban un papel destacado en sus sociedades antes de la llegada de los conquistadores europeos. Muchos de los valores de la tradición judeo-cristiana que permitieron la construcción del género en las sociedades occidentales no existían como tal en las sociedades prehispánicas. El valor de la «virginidad», por ejemplo, solo es atribuido tras la llegada de los colonizadores, en cambio se daban valor a otras cosas como «la verdad» en los matrimonios. El machismo no ha sido inherente a la construcción cultural de los pueblos originarios, un ejemplo de ello está dado en la nación mapuche donde las mujeres se destacaron en la reivindicación de tierras, así como en las luchas políticas y sociales de sus comunidades (Millán Pillén en Ministerio de Educación de la Nación, s/f).

Las mujeres prehispánicas tenían liderazgos que «perduraban en el tiempo», especialmente en ámbitos como la religión y la medicina (Gil en Ministerio de Educación de la Nación, s/f). La llegada de los colonizadores implicó para las mujeres prehispánicas la pérdida de su poder político y religioso. El patriarcado «se consolidó entre las sociedades blancas y mestizas» y además «ganó terreno entre las comunidades indígenas» lo que implicó la proliferación de una serie de valores donde la Iglesia católica cumplió un papel fundamental.

Durante los procesos independentistas las mujeres tuvieron un papel activo y relevante al mismo tiempo que sus compañeros próceres. Sin embargo, su aporte a las gestas de independencia fue olvidado en los relatos historiográficos. El periodo independentista fue uno en los que se vio más invisibilizada la participación de las mujeres y sus aportes en la construcción política de las incipientes naciones de la región.

Otros de los periodos de invisibilización de las mujeres, fue la Revolución mexicana, durante el cual las «soldaderas» fueron estigmatizadas como «colchón de tripas», ya que “solo servían” para dar de comer y tener los hijos de los soldados. De acuerdo con Poniatowska (Ministerio de Educación de la Nación, s/f) estas mujeres «eran mal vistas» y consideradas prostitutas porque «perseguían a los soldados». No obstante, como afirma la propia Poniatowska, sin las soldaderas «no habría Revolución mexicana». Las historias de las mujeres que acompañaron a los soldados no fueron recuperadas por la historia ni por la historiografía latinoamericana, sino que muy por el contrario solo se rescataron las historias de las «grandes mujeres» que sirvieron «para justificar las otras grandes ausencias» (Navarro en Ministerio de Educación de la Nación, s/f). Poniatowska (Ministerio de Educación de la Nación, s/f) señala que existen

historias de mujeres populares extraordinarias que no se visibilizan al lado de mujeres históricas que han trascendido como Frida Kahlo.

Durante los procesos de construcción y consolidación de los Estados-nación latinoamericanos, las leyes consideraron a las mujeres como sujetos con «minoría de edad» o con incapacidad para valerse por sí mismas. A la condición de «menores de edad» redujeron las leyes de las incipientes repúblicas a las mujeres. Como consecuencia de ello, las mujeres en esa época no podían votar ni firmar documentos, ni ir a trabajar sin «permiso de los esposos» (Navarro en Ministerio de Educación de la Nación, s/f). A pesar de que el Estado «las sometía» y las dejaba en una condición de «discapacitadas» muchas mujeres demostraron su fortaleza ante los hombres de su época.

Fue hasta recién el primer cuarto del siglo XX, que las mujeres empezaron a obtener derechos políticos, no sin antes afrontar una serie de luchas sociales para la consecución de las garantías legales en materia política. Los movimientos «sufragistas» tuvieron diferentes reivindicaciones, entre ellas: a) la búsqueda de la pertenencia política a una comunidad; y b) de la ciudadanía plena (Jelin en Ministerio de Educación de la Nación, s/f). Entre los principales aportes del feminismo a las teorías sobre ciudadanía se pueden destacar: las denuncias de subrepresentación que permitieron debatir los supuestos de «bien común» de los republicanos que sostenían la noción liberal de una persona, un voto en un contexto en el que el «bien común» y el voto estaba reservado para los hombres, y por lo tanto, carecía de la pretendida universalidad (Ministerio de Educación de la Nación, s/f).

Entre los principales aportes del feminismo a las prácticas de la ciudadanía sobresalen: 1) la obtención de derechos políticos para todos/as los/as ciudadanos/as; 2) la adquisición de derechos sociales, económicos, culturales y humanos para todos/as; 3) la reivindicación universal y (en muchos casos, la obtención) de derechos laborales, reproductivos y sexuales, de vivienda, de salud pública, de preservación medioambiental y de eliminación de todo tipo de violencia (CLACSO, 2014). Los feminismos han aportado material para el debate teórico y han brindado ejemplos de compromiso social en las luchas políticas para transformar la realidad en cuanto a la obtención de derechos y el cumplimiento de estos para las poblaciones mayoritarias (las mujeres, niños/as y ancianos/as) así como también para las minorías (pueblos originarios, comunidad LGTBI y ciudadanos/as afroamericanos/as o afrolatinos/as).

1.4 El género como categoría de análisis

El Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1992) señaló que, a pesar de la existencia de los avances en la igualdad jurídica, las mujeres continúan siendo discriminadas en la práctica, lo que significa que la igualdad sustantiva en el ámbito político dista mucho todavía de ser una realidad. Al respecto, García Prince (2008) aporta claridad al tema al distinguir entre la igualdad de jure que «supone una titularidad de derechos que opera legítimamente al margen de las diferencias y diversidades que puedan ser socio culturalmente significativas» de la igualdad de facto, o igualdad sustantiva, que significa la «efectuación real de los derechos consagrados como iguales para todas y todos».

Para la comprensión de la legislación sensible al género aprobadas por diputadas y diputados en México y Paraguay, en esta investigación se utiliza el género como categoría de análisis. Este último permite comprender las relaciones de poder que se dan en los distintos escenarios políticos, sociales, económicos o culturales donde las protagonistas son las mujeres y los hombres. El concepto de género fue acuñado por primera vez por Rubin (1975: 150) para referirse al sistema sexo-género como «el momento reproductivo de un modo de producción», que puede ser sexualmente igualitario o estar estratificado por género. Esta autora sostiene que la opresión (de los hombres hacia las mujeres) no es inevitable, sino que es producto de las relaciones sexuales. Esta categoría analítica ha sido utilizada en diversas disciplinas para poner de manifiesto los mecanismos y dispositivos que crean y reproducen espacios de opresión, subordinación y discriminación en las mujeres en las diferentes sociedades (Cobo, 2014: 9). Otras formas de llamar al sistema sexo-género en las ciencias sociales han sido el patriarcado y el modo de reproducción (Rubin, 1975: 152).

Scott (1996:21) señala que el interés por considerar al género como categoría analítica surgió recién a mediados del siglo XX en un contexto de gran confusión epistemológica, en el que las teóricas feministas pudieron insertar al género como categoría de análisis que permitiera explicar la persistente desigualdad entre hombres y mujeres. Para esta autora, el género es un «elemento constitutivo de las relaciones sociales basadas en las diferencias que distinguen los sexos» y en este sentido el género es “una forma primaria de relaciones significantes de poder (Scott, 1996: 23).

Para Lamas (2000: 2) el concepto de género guarda relación con el «conjunto de

ideas, representaciones, prácticas y prescripciones sociales que una cultura desarrolla desde la diferencia anatómica entre los sexos» para dotar de símbolos y además «construir socialmente lo que es “propio” de los hombres (lo masculino) y lo que es “propio” de las mujeres (lo femenino)». Al mismo tiempo señala que la nueva acepción de género se refiere “al conjunto de prácticas, creencias, representaciones y prescripciones sociales que surgen entre los integrantes de un grupo humano en función de una simbolización de la diferencia anatómica entre hombres y mujeres” (Lamas, 2000: 3). Apunta que es la cultura la que marca a los sexos con el género y este a su vez marca la percepción de otros ámbitos como lo social, lo político, lo religioso y hasta lo cotidiano (Lamas, 2000: 4).

Para Scott (1996: 7) el género denota las construcciones culturales que edifican socialmente ideas sobre los papeles apropiados para las mujeres y los hombres. Desde otra perspectiva, Butler (1990) define al género como «el resultado de un proceso mediante el cual las personas reciben significados culturales, pero también los innovan».

De todas las definiciones antes señaladas, en esta investigación se utiliza la categoría de género para describir, comprender y analizar las relaciones de poder entre hombres y mujeres en un contexto político y social que distingue los roles asignados a los hombres y a las mujeres y con ello, los primeros ejercen el poder y las segundas se someten a él. La categoría del género permitirá analizar las leyes aprobadas a la luz de este concepto para identificar si las normas aprobadas permiten o no combatir las desigualdades de género en las sociedades mexicana y paraguaya.

1.5 La representación política

Uno de los conceptos más polémicos y discutidos dentro de la ciencia política lo constituye la representación. Esta adquiere una relevancia especial porque la función central de los congresos es el establecimiento de una conexión entre la ciudadanía y sus representantes parlamentarios (Lois y Alonso, 2014: 71). Estas autoras sostienen que el concepto de representación guarda básicamente un carácter relacional, ya que permite conectar representantes y representadas/os y con ello mostrar que los primeros actúan en nombre y a favor de los segundos. La representación como concepto resulta bastante complejo, es por ello que el trabajo de Pitkin (1985) ha permitido esclarecer ideas respecto a los distintos tipos de representación en el ámbito político.

1.6 Tipos de representación

La representación ha sido abordada ampliamente por Pitkin (1985) quien construyó cuatro dimensiones para su mejor comprensión: 1) la representación formal, que es aquella en la que un representante está autorizado para actuar en nombre de otro/a; dicha concesión de autoridad a los y las parlamentarias por parte de los y las ciudadanas se realiza a través de las elecciones (Lois y Alonso, 2014: 71); 2) la representación simbólica, que implica la aceptación de los representados/as de sus representantes y consideran que ejercen sus funciones adecuadamente a través de la institución parlamentaria; 3) la representación descriptiva, la cual alude al hecho de que representados y representantes comparten características socio-demográficas como sexo, edad, género, clase social, entre otras, lo que constituye de cierta manera un reflejo de la sociedad; y 4) la representación sustantiva, que hace referencia a lo que los representantes «hacen» en favor de los intereses y necesidades de sus representados/as, de manera a que actúen tal y como ellos lo harían (Lois y Alonso: 2014: 72).

Esta investigación aborda principalmente los dos últimos tipos de representación formulados por Pitkin (1985), a saber: la representación descriptiva, es decir, el número y las características de las mujeres parlamentarias; y, con un énfasis especial, explora la representación sustantiva de las mujeres mexicanas y paraguayas en sus congresos, lo que implica conocer cuáles son los intereses de las diputadas y además qué intereses relacionados con mujeres y con temas de género se abordan en el Poder Legislativo de ambos países.

1.7 La representación descriptiva

Este tipo de representación guarda relación con el número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos políticos (Martínez y Garrido, 2013: 408). Pitkin (1985) denomina a la representación descriptiva como una “política de la presencia” en cuanto hace referencia a la representación formal, y con ello, a la cantidad de personas y a las características que presentan tras ser electos por la ciudadanía, en tanto sean grupos con especificidades concretas, tales como: mujeres, pueblos originarios, otras minorías étnicas, minorías sexuales, etcétera. Piscopo y Franceschet (2008), a su vez, señalan que la representación descriptiva es el proceso donde las mujeres adquieren una presencia mayor en el Poder Legislativo y pueden cambiar la agenda legislativa en sus países.

1.8 La representación sustantiva

Lo que se conoce como representación sustantiva hace referencia a la inserción de temas específicos por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo. A esta dimensión de la representación, Martínez y Garrido (2013: 408) la denominan «la política de la diferencia», para referirse al debate acerca de si el incremento de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo ha implicado alguna diferencia o el aumento de legislaciones y políticas públicas en torno a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género (Martínez y Garrido, 2010).

Lois y Alonso (2014: 72) señalan que la representación sustantiva remite a la idea de que las mujeres representen sus propios intereses en mayor medida que los hombres. Lo anterior, aseguran, guarda relación con la idea de que los cambios en la composición de los congresos han impactado en el funcionamiento y en la actividad parlamentaria. Los estudios realizados por Lovenduski y Norris (2003) sostienen que las mujeres podrían representar mejor a sus congéneres porque han experimentado como ellas experiencias similares en el ámbito político, educativo, social, laboral e incluso familiar y con ello mantienen posturas diferenciadas respecto a sus pares hombres en cuestiones como la defensa de valores o prioridades políticas en temas como las políticas de cuidado o los servicios sociales (Lois y Alonso, 2014: 73). Relacionado al concepto de representación sustantiva, en la literatura hay investigaciones que se han especializado en estudiar este tipo de representación, y en cuanto a las mujeres se refiere, se han desarrollado muchos trabajos de investigación que hacen alusión a lo que denominan como representación sustantiva de las mujeres (RSM). Es precisamente en esta línea de investigación en la que este trabajo se encuadra.

1.9 La representación sustantiva de las mujeres

Rodríguez Gustá y Madera (s/f: 2) apuntan que en la literatura sobre género y política existen dos conceptualizaciones distintas en torno a la representación sustantiva de las mujeres: 1) como un proceso de articulación y advocacy en torno a temas e intereses de mujeres; y 2) como resultado concreto y tangible de un proceso cuyos resultados son leyes y políticas públicas para las mujeres. Franceschet y Piscopo (2008) plantean que la representación sustantiva es el resultado de un proceso legislativo que culmina con el éxito de las diputadas para que las iniciativas en temas de género y sobre los derechos de las mujeres sean aprobadas en los congresos nacionales. Para estas autoras, la repre-

sentación sustantiva guarda relación con la promoción de los intereses de las mujeres.

Contrariamente al planteamiento de Franceschet y Piscopo (2008), Celis (2008: 112) sostiene que la representación política de las mujeres no implica exclusivamente introducir los intereses de las mujeres en la agenda política y legislativa, sino que además implica introducir perspectivas de las mujeres en los distintos temas de las agendas. Esta «huella» o perspectiva femenina muchas veces está marcada por las propias experiencias de vida de las mujeres y sus posiciones en las estructuras sociales, las cuales han sido históricamente marcadas por la discriminación y marginalización. Esta autora subraya que la RSM es un proceso que implica una serie de actos y actores quienes introducen y mantienen los intereses de las mujeres en las agendas políticas. Además de sus intereses, también insertan sus preocupaciones por temas de diversa índole en la concepción de las leyes. Este proceso continúa a través del voto a las iniciativas, donde se puede observar los distintos intereses y puntos de vista presentes en los parlamentos y en la sociedad, así como las perspectivas de las mujeres (Celis, 2008: 114).

En otro trabajo sobre RSM, Celis et al. (2008:104) explican quiénes actúan en este tipo de representación y cómo se expresan; señalan que la RSM se estudia con frecuencia únicamente en el comportamiento legislativo de las representantes mujeres en los parlamentos nacionales, pero varios estudios sobre el tema señalan que no solamente son las legisladoras las que promueven leyes a favor de las mujeres, sino que además hay movimientos de mujeres extraparlamentarios, así como diversos actores políticos que buscan promover los intereses de las mujeres. En cuanto a cómo se expresa la RSM, estas autoras señalan que las legisladoras brindan un enfoque diferente al de sus pares hombres en lo referente a la presentación de proyectos de ley y de aprobación de políticas públicas (Celis et al. 2008: 105).

En un trabajo más reciente, Celis y Erzeel (2015) sostienen que existen otros actores críticos más allá de las mujeres, las feministas y las militantes de izquierda para representar los intereses de las mujeres en los congresos. En efecto, señalan que son los hombres de partidos de centro y de derecha, quienes también logran instalar en la agenda legislativa temas relacionados con las mujeres y el género. En su estudio sobre representación sustantiva de las mujeres, las autoras hallaron que en 10 países europeos, además de las congresistas de los partidos de izquierda y las feministas, existen legisladores de partidos de centro y de derecha que promueven intereses de mujeres en las asambleas legislativas, muchas veces, en mayor medida que sus pares legisladoras de los partidos de izquierda.

Para Celis et al. (2008) y Celis (2012), la representación sustantiva es un proceso político en el que existen conflictos y es por ello que se debe negociar constantemente. Este proceso, además, está lleno de prácticas de interpretaciones y responsabilidades entre los actores políticos que disputan poder en las negociaciones, tanto adentro como afuera del espacio legislativo (Rodríguez Gustá y Madera, 2014). En este trabajo se adopta la propuesta teórica de Johnson (2006; 2014), Borner et al. (2009); Macaulay (2006) y González y Sample, (2010) que señalan que la representación sustantiva de las mujeres depende de condiciones institucionales y de coyunturas críticas favorables.

1.10 Estudios legislativos con perspectiva de género

Para analizar la actividad legislativa, uno de los trabajos de referencia es el de García Montero (2009: 65-81). Para esta autora analizar la actividad legislativa del Poder Ejecutivo implica tener en cuenta dos dimensiones: 1) el éxito legislativo; y 2) la participación legislativa. Y para explicar su éxito toma en consideración: 1) variables institucionales, para lo que construye un índice de potencia institucional legislativa con indicadores como etapas de las iniciativas y procedimiento legislativo extraordinario; 2) variables partidistas que guardan relación con la composición (mayoría legislativa, fragmentación partidista y formación de coaliciones); y 3) variables actitudinales con indicadores como polarización, coherencia y distancia ideológica.

En esta investigación, a diferencia de aquella realizada por García Montero (2009) se establecen tres tipos de variables independientes que permitan explicar la aprobación de la legislación sensibles al género: 1) variables institucionales; 2) variables políticas; y 3) variables sociales. En cuanto a las primeras estarían tomándose en cuenta la mayoría legislativa del partido proponente y la introducción de la iniciativa por parte de un actor externo a la cámara baja como lo puede ser el Poder Ejecutivo o el Senado. Con relación a las variables políticas aquí se aglutina a la ideología del partido proponente o si la iniciativa ha sido presentada a través de una alianza interpartidaria. Y por lo que respecta a las variables sociales, se toma en cuenta el apoyo de movimientos feministas o de mujeres a la iniciativa presentada, así como la difusión o repercusión en los medios de comunicación de la iniciativa.

En cuanto a la mayoría legislativa y la introducción de iniciativas por parte de un actor externo a la Cámara de Diputados se configuran estas variables con base en los estudios sobre la relación entre poderes que han realizado García Montero (2009) y

Casar (1999; 2000). García Montero (2009) propone que si el Poder Ejecutivo cuenta con mayoría en el Poder Legislativo tendrá más posibilidades de incrementar su éxito legislativo, lo que se demuestra en su investigación porque esta variable es la que tiene mayor fuerza explicativa. Casar (1999; 2000) por su parte propone que un partido que no cuente con mayoría legislativa no garantiza necesariamente la ineficiencia legislativa, como sucedió en el caso de las legislaturas LVII y LVIII en México. Esta autora propone que para explicar la eficiencia de las legislaturas existen otras variables como la construcción de consensos, la conformación de alianzas entre grupos parlamentarios y la cooperación entre distintos partidos a la hora de analizar y aprobar leyes en el congreso. Sustenta su argumento en que a pesar de que en esas legislaturas el partido del presidente no contaba con mayoría no existió ingobernabilidad ni parálisis legislativa.

Respecto a la ideología, Heath et al. (2005) encontraron que en los congresos latinoamericanos las ideologías políticas tienen relevancia a la hora de asignar a las diputadas en las distintas comisiones. Así, por ejemplo, las diputadas de ideología de izquierda o de centro es más probable que sean asignadas a comités que tratan temas de mujeres o asuntos sociales, pero no a comisiones sobre asuntos económicos o relaciones exteriores, aunque no pasa lo mismo con las congresistas de derecha. Otro hallazgo de estas autoras es que las mujeres del partido gobernante tienen más probabilidades de ocupar distintas comisiones, más allá del tema de género o de los temas sociales. En efecto, sostienen que es menos probable que las diputadas del partido de gobierno sean aisladas, como sí sucede con sus pares de partidos de oposición, a las que se les asigna generalmente comisiones cuyas temáticas son femeninas o de menor relevancia en la cámara.

Respecto a la capacidad para construir articulaciones interpartidarias en esta investigación se utiliza la propuesta analítica de Johnson (2014) sobre la bancada femenina en Uruguay. En ese estudio esta autora encuentra que la coordinación entre mujeres de distintos partidos políticos para sacar una agenda de representación sustantiva de mujeres ha sido exitosa debido a la articulación interpartidaria en pos de los intereses de las mujeres. Así también se toma como referencia el estudio realizado por Palma y Cerva (2014) en el que se analizan los factores explicativos de la aplicación exitosa de cuotas de género en las elecciones mexicanas de 2012. Entre sus hallazgos encuentran que las instituciones políticas tienen mucha relevancia, en este caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial, junto con la activación de mujeres y las alianzas de líderes y activistas interpartidistas para la efectiva implementación de estas medidas afirma-

tivas. Afirman que las cuotas se cumplen más cuando emerge la activación política de las mujeres junto con las alianzas interpartidistas (Cerva, 2008) porque como lo plantea Galligan (2006) la estrategia más eficaz para el cumplimiento de las cuotas de género ha sido la coalición de mujeres políticas, líderes y activistas.

Por lo que toca a la variable de apoyo de los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, Piscopo (2011) apunta que el éxito de la representación sustantiva de las mujeres en México y Argentina depende de las instituciones «amigables al género» que intervienen en el proceso legislativo desde la identificación de los intereses de las mujeres pasando por la construcción de agendas y el cambio legislativo hasta llegar a la implementación de políticas públicas. En el estudio de Palma y Cerva (2014) señalado con anterioridad, también se demuestra cuán importante son las organizaciones de mujeres en el control y vigilancia del cumplimiento de las cuotas de género en las elecciones, es por ello que en esta investigación se considera relevante observar el papel que desempeñan las organizaciones de mujeres y feministas en el acompañamiento a las iniciativas sensibles al género.

La repercusión y difusión en los medios de comunicación se propone como variable explicativa porque se considera que los temas relacionados con los derechos de las mujeres y el género han sido considerados histórica y socialmente como temas tabú, por lo que debates en torno a la legalización o no del aborto, la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, la penalización de los feminicidios o el libre acceso a las pastillas del día después generan un impacto importante en la opinión pública, y por lo tanto, vale la pena indagar su impacto en cuanto a la aprobación de la legislación sensible al género.

En un estudio clásico sobre mujeres en el ámbito legislativo en América Latina realizado por Heath et al. (2005) se ha demostrado cómo las congresistas son relegadas a ámbitos de poca influencia y de escaso poder de decisión al interior de las Cámaras Legislativas. Las autoras explican que ante la amenaza de poder y de una mayor distribución de recursos al ingresar un mayor número de diputadas al Poder Legislativo, los diputados destinan a las mujeres a Comisiones «acordes a su género», donde se tratan temáticas sociales, de familia y de sus congéneres. Esta investigación encontró que las mujeres están sobrerrepresentadas en comisiones de género y de temas sociales, pero a su vez, subrepresentadas en comisiones como economía, presupuesto y relaciones exteriores.

Estos comités, por lo general, tienen escasa relevancia en el trabajo y producción legislativa y muchas veces sus presupuestos son bajos en comparación con aquellos cuyas temáticas más masculinas y más importantes manejan mayor presupuesto y son presididas por hombres. Estas autoras subrayan que existe inequidad en la asignación de comisiones por género (Heath et al., 2005: 432), lo que influye en el escaso control sobre elaboración de políticas públicas en áreas relevantes como economía, relaciones exteriores, presupuesto o defensa por parte de las legisladoras. Otro hallazgo no menos importante de este trabajo es el avance limitado de las mujeres en los altos puestos de poder dentro del Ejecutivo, lo que puede explicarse también por las pocas posibilidades que tienen al interior de los Congresos de ocupar puestos relevantes en comisiones importantes.

En varios países donde estas autoras realizaron sus estudios tales como Argentina, Chile, Colombia y Honduras, las diputadas son aisladas a comisiones relacionadas con temas sociales, de mujeres o de género, ante la posibilidad de aumentar su poder dentro de la Cámara o de acceder a mayores recursos en comités más relevantes como aquellos relacionados con economía y relaciones exteriores. En su investigación Heath et al. (2005) concluyen que sí existe una parcialidad de género en la asignación de comisiones en los poderes legislativos de varios países de América Latina. Para ellas los factores explicativos de esta asimetría en la asignación de comisiones podrían estar determinados por: 1) la pertenencia al partido de gobierno o de oposición, pues esto implica una diferencia en cuanto al comité de destino de las diputadas; y 2) la ideología del partido de las diputadas también influye en la asignación de su comité. Otros factores menos importantes son las reglas formales e informales de la Cámara de Diputados a la hora de designar las comisiones tanto a diputados cuanto a diputadas. Aunque la participación de la mujer en el Poder Legislativo ha aumentado en toda la región en la última década, la participación de las diputadas no se ha dado de la misma manera y en igualdad de condiciones que sus pares legisladores.

Un aspecto nodal en cuanto a los fines de investigación guarda relación con el éxito de las legisladoras al presentar iniciativas de ley. Para ello se presenta la propuesta teórica de Franceschet y Piscopo (2008), quienes señalan que el éxito o el fracaso legislativo de las diputadas puede tener los siguientes factores explicativos: 1) las prácticas institucionales que han sido funcionalmente adaptadas para los hombres; 2) que las mujeres que se adhieren a las normas masculinas tienen más probabilidades de éxito

que aquellas que no lo hacen; y 3) que las mujeres que se mantienen con enfoques o prácticas más femeninas pierden el estatus requerido para legislar con éxito. En este punto, es donde la categoría género es necesaria para explicar el éxito o fracaso de la función legislativa de muchas diputadas, ya que las condiciones institucionales (formales e informales) y las prácticas políticas en el Poder Legislativo han sido adaptadas y transformadas para que sean funcionales a los hombres y sean hostiles y complicadas para las mujeres. Dichas prácticas, así como las instituciones formales e informales incluyen desde cuestiones relacionadas a propuestas en temas de género o feminismo, conciliación labor-familiar en el ámbito legislativo, ocupación de cargos relevantes al interior de las Cámaras Legislativas, entre otros.

A su vez, Piscopo (2014a: 31) apunta que los consensos interparlamentarios afectan a las agendas feministas al interior de los congresos, ya que los partidos conservadores escasamente presentan legislaciones proigualdad de género. Explica que, en México y Argentina, las coaliciones multipartidistas inciden negativamente en los derechos reproductivos y sexuales. Ambos países representan casos que ilustran dos resultados opuestos respecto al éxito en la legislación sensible al género en su vertiente proigualdad. Mientras que en México se aprueban leyes de amplio alcance, las mismas no profundizan en los mecanismos de su implementación con miras a la igualdad sustantiva. En el caso de Argentina, por el contrario, se aprueban leyes proigualdad de género que tienen más profundidad, pero menos alcances.

Como se ha señalado en el apartado teórico de esta investigación, este trabajo se encuadra dentro de la segunda generación de estudios sobre el impacto que ha tenido en el proceso legislativo el aumento en el número de mujeres congresistas en América Latina, en búsqueda de ir más allá de los números y tratar de observar la representación sustantiva de las mujeres en los congresos de México y Paraguay.

En el caso de México, varias autoras norteamericanas y latinoamericanas se han encargado de investigar la producción legislativa de las diputadas mexicanas. Sus investigaciones van desde el estudio de las temáticas de las iniciativas presentadas en perspectiva comparada con las iniciativas de sus pares hombres, y abarcar también el proceso legislativo con sus respectivas negociaciones políticas hasta llegar a la aprobación de aquellas iniciativas cuyo contenido guarda relación con la legislación sensible al género.

El ejemplo más claro este tipo de estudios es el realizado por Piscopo en el que analiza todas las iniciativas presentadas por diputados y diputadas en México y Argentina,

así como la temática de las propuestas y los factores que explican su éxito legislativo en lo referente a iniciativas sensibles al género (Piscopo, 2011: 140). Entre los hallazgos de esta politóloga se encuentran que mientras que en México las legisladoras introducen un número mayor de iniciativas sensibles al género que sus pares hombres (73.3% frente a 26.7%), en Argentina la diferencia es mucho menor, pues de todas las iniciativas sensibles al género, las diputadas introducen 58.8% y los diputados 41.2%. No obstante, sus resultados concuerdan con la literatura especializada respecto a que son las mujeres congresistas quienes introducen la gran mayoría de propuestas legislativas relacionadas con intereses de las mujeres o con temas relativos al género, por lo tanto, son ellas quienes promueven la representación sustantiva de las mujeres en el Poder Legislativo tanto en Argentina como en México.

El estudio más completo y detallado sobre las instituciones políticas en Paraguay es el de Molinas et al. (2004: 67) en el que estos autores plantean que el proceso político paraguayo, en general, y el proceso legislativo, en particular, pueden ser flexibles para promover y generar intereses y beneficios particularistas y no así para fomentar políticas públicas de tipo regulatorio o distributivo. Los hallazgos de estos autores apuntan a que el proceso de elaboración de políticas públicas puede volverse rígido cuando se trata de realizar amplias transformaciones sociales, económicas o políticas importantes.

Cerna (2016), por su parte, estudia las iniciativas sensibles al género en las legislaturas comprendidas entre 2003 y 2015 y encuentra que en el ámbito legislativo en Paraguay aún existe cierta reticencia a abordar temas relacionados con el género y los derechos de las mujeres, especialmente los relacionados con derechos sexuales y reproductivos. Entre sus hallazgos destaca la variedad de temáticas que contienen las agendas legislativas de las diputadas paraguayas, donde solo 2.8 % (en la Legislatura 2003-2008) y 1.6% (en la Legislatura 2013-2018) del total de las iniciativas presentadas corresponden a temas de género. Un porcentaje bajo para la agenda de género, si se considera que otros temas «más masculinos» como los económicos, agrarios o de defensa nacional ocupan lugares más relevantes. La aprobación de las iniciativas sensibles al género se debe a la presentación de las mismas en amplias coaliciones multipartidistas con predominio de partidos de derecha (ANR, UNACE o PLRA), cuyos temas provienen de reclamos sociales que han sido potenciados previamente en los medios de comunicación y no tanto por propuestas que han sido planteadas en programas políticos definidos previamente o por la injerencia de movimientos sociales de corte pro-

gresista, ya que tanto en el electorado como el sistema de partidos en este país prevalece un tinte conservador.

1.11 Estrategia metodológica. Objetivos general y específicos

El objetivo primordial que se busca con la presente investigación es explicar de qué manera factores institucionales como la mayoría legislativa y la introducción de iniciativas por actores políticos externos a las cámaras bajas; políticos como la ideología o las alianzas interpartidarias; y sociales como el apoyo de movimientos sociales feministas y de mujeres junto con la difusión en medios de comunicación inciden en la aprobación de las iniciativas sensibles al género de carácter universal o sectorial en los Poderes Legislativos de México y Paraguay.

En términos específicos, el trabajo pretende alcanzar los siguientes objetivos:

1. Conocer las iniciativas legislativas presentadas por las diputadas federales de la LVII y LXII Legislaturas en México y las diputadas nacionales en las legislaturas 2003–2008, 2008–2013 y 2013–2015 en Paraguay según la temática presentada y el partido político al que representan.
2. Identificar las iniciativas sensibles al género presentadas por los poderes legislativos y ejecutivos mexicano y paraguayo en los periodos comprendidos entre 1997 y 2015 en México y 2003 a 2015 en Paraguay.
3. Clasificar las leyes sensibles al género aprobadas por los poderes legislativos y ejecutivos mexicano y paraguayo según las dos siguientes tipologías: 1) claramente de género, levemente de género, de diversidad sexual y con sesgo de género (Zaremberg, 2009); y 2) universalista, sectorial, pro equidad o igualdad de género y con sesgo de género (Cerna, 2017).
4. Determinar qué factores institucionales, políticos o sociales inciden en la aprobación de las iniciativas legislativas sensibles al género presentadas por las legisladoras y los legisladores en las Cámaras de Diputados en México y Paraguay.

1.12 Preguntas de investigación

Tras la problematización del objeto de estudio y la operacionalización de la variable dependiente, se plantean dos preguntas de investigación a ser respondidas a lo largo de este trabajo. La primera de ella es de corte empírico–descriptivo; en cuanto la segunda

es de tipo empírico explicativo. En cuanto a la primera esta sería: ¿qué propuestas legislativas sensibles al género presentan las diputadas y los diputados federales en México y las diputadas y diputados nacionales en Paraguay? Y por lo que toca a la segunda pregunta se plantea: ¿cuáles son los factores institucionales, políticos o sociales que inciden en la aprobación de las iniciativas sensibles al género presentadas en las Cámaras de Diputados en México y Paraguay?

1.13 Variables, indicadores, selección de casos y unidades de análisis

1.13.1 Variable dependiente

La variable dependiente del presente estudio son las leyes sensibles al género aprobadas en las legislaturas LVII, LIX, LX y LXII de México y 2003–2008; 2008–2013 y 2013–2018³ en Paraguay. Las leyes sensibles al género se definen como aquellas que según Rodríguez Gustá (2008: 110) se identifican con cuatro categorías de políticas: 1) las políticas de acción afirmativa; 2) las políticas para las mujeres; 3) las políticas con perspectiva de género; y 4) las políticas de transversalización de género.

Cuadro 1.1. Variable dependiente e indicadores

Variable Dependiente	Dimensiones	Indicadores
Leyes sensibles al género aprobadas de tipo universal o sectorial	Universales sectoriales	Número de iniciativas de ley aprobadas según su tipo por diputadas y diputados cuya temática es sensible al género

Fuente: Elaboración propia

3 Aquí conviene apuntar que para esta investigación se hizo una exhaustiva revisión de las iniciativas sensibles al género presentadas en México y Paraguay en las legislaturas comprendidas entre los periodos desde 1997 a 2015 en ambos países, de dichos periodos solo se encontraron leyes de este tipo aprobadas en las LVII, LIX, LX y LXII Legislaturas de México y en Paraguay en las legislaturas 2008–2013 y 2013–2018.

1.13.2 Variables independientes

Para el análisis explicativo de la aprobación de las iniciativas sensibles al género se diseñan dos modelos a través de la técnica de análisis cualitativo comparado (QCA). En el primero se analizará la aprobación de las iniciativas cuyo enfoque es universal, es decir, destinadas a toda la población femenina. En el segundo modelo se analizará la aprobación de las iniciativas sectoriales, las cuales apuntan a satisfacer demandas de sectores específicos dentro de la población femenina. Por lo tanto, la variable dependiente se codificará en el primer modelo de la siguiente manera: aquellas iniciativas legislativas sensibles al género que fueron aprobadas cuyo enfoque es universal (1) y aquellas propuestas legislativas que fueron aprobadas cuyo enfoque es sectorial (0). En el segundo modelo las iniciativas aprobadas cuyo enfoque es sectorial se codificarán como (1) y las de enfoque universal (0).

Los indicadores de las variables independientes se codificarán de la siguiente manera: factores institucionales, 1) mayoría legislativa, aquellas propuestas legislativas aprobadas cuya presentación fue hecha por un/a legislador/a cuyo partido político cuenta con mayoría en el Congreso (1), mientras que aquellas iniciativas presentadas por legisladores o legisladoras cuyo partido no cuente con mayoría (0); 2) la introducción de iniciativas por actores externos donde (1) es para las iniciativas introducidas por el Poder Ejecutivo o el Senado y (0) si la iniciativa fue presentada por la Cámara de Diputados; factores políticos, 3) la ideología se codifica según las autoubicaciones de los grupos parlamentarios recogidos en las encuestas de Élités Parlamentarias Latinoamericanas del Observatorio de Élités de la Universidad de Salamanca, en valores continuos donde (0) es extrema izquierda y (1) extrema derecha; 4) la capacidad para construir alianzas inter-partidarias legislativas, en las que aquellas iniciativas presentadas por un/a solo legislador/a se codificarán (0) y aquellas presentadas entre legisladores de varios partidos (1); factores sociales, 5) apoyo de movimientos sociales de mujeres o feministas implica que si la iniciativa fue presentada con el respaldo de algún movimiento social, se codificará (1), mientras que si fue presentada sin apoyo de la sociedad civil (0); finalmente, 6) la agenda en los medios implica que si la iniciativa es acompañada con publicaciones en la prensa se codificará con (1) y aquellas sin impacto en los medios de comunicación como (0).

Los datos de los indicadores se obtendrán de las siguientes fuentes:

Cuadro 1.2. Variables independientes, indicadores y subhipótesis

Dimensiones	Variables independientes	Indicadores	Subhipótesis
Institucionales	Mayoría legislativa	- Porcentaje de escaños del partido político proponente	La mayoría legislativa no es suficiente para obtener el éxito de las iniciativas de género
	Introducción de iniciativas por actores externos	- Número de iniciativas presentadas por actores externos: Senado y Poder Ejecutivo	La introducción de iniciativas por parte del Senado o el Poder Ejecutivo aumenta la probabilidad de aprobación de las mismas
Políticos	Ideología	- Ubicación ideológica de los partidos en el continuo izquierda-derecha	La ideología de los partidos políticos no influye en la promoción de iniciativas de género exitosas
	Alianzas inter-partidarias	- Número de iniciativas presentadas en alianzas entre distintos partidos	Las alianzas entre distintos partidos para la presentación de propuestas legislativas tendrán más éxito en la aprobación de las iniciativas de género
Sociales	Apoyo de movimientos sociales de mujeres y feministas	- Número de movimientos sociales que apoyan la iniciativa	El respaldo de los movimientos sociales feministas y de mujeres favorece la tramitación exitosa de las iniciativas de género
	Agenda en los medios de comunicación	- Amplitud en la difusión de la iniciativa en los medios	Una mayor difusión de las iniciativas de género en los medios de comunicación incide positivamente de cara a su aprobación en el congreso

Fuente: Elaboración propia

- 1) Partido con mayoría legislativa: a través de la información disponible sobre la conformación de las cámaras legislativas en los portales de los congresos. Se identificará si el partido del/la proponente cuenta con mayoría o no y a partir de esa información, se procederá a la codificación de la información;
- 2) Ideología: a partir de las encuestas realizadas a diputados y diputadas en cada periodo legislativo se obtendrá la información respecto a la ubicación ideológica de cada grupo parlamentario recogidas en las encuestas de Élités Parlamentarias Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca
- 3) Introducción de iniciativas por actores externos: se buscará la información sobre el autor de la propuesta en la gaceta parlamentaria del periodo respectivo, la cual se encuentra disponible en el portal de las Cámaras de Diputados.
- 4) Capacidad para construir alianzas interpartidarias: se buscará la información en la gaceta parlamentaria respectiva que se encuentra disponible en los portales de la Cámaras de Diputados.
- 5) Apoyo de movimientos sociales: en los medios de comunicación se buscará información respecto al acompañamiento de los movimientos sociales, tanto feministas, de mujeres o religiosos, a la iniciativa presentada.
- 6) Agenda en los medios de prensa: sobre el contenido temático de cada propuesta legislativa aprobada se indagará en los medios de comunicación si existía o no, noticias al respecto.

1.14 Hipótesis

El argumento central de este trabajo propone que existen tres dimensiones —institucionales, políticas y sociales— para entender el éxito legislativo de las iniciativas sensibles al género. Con base en ello, es posible establecer dos hipótesis de investigación:

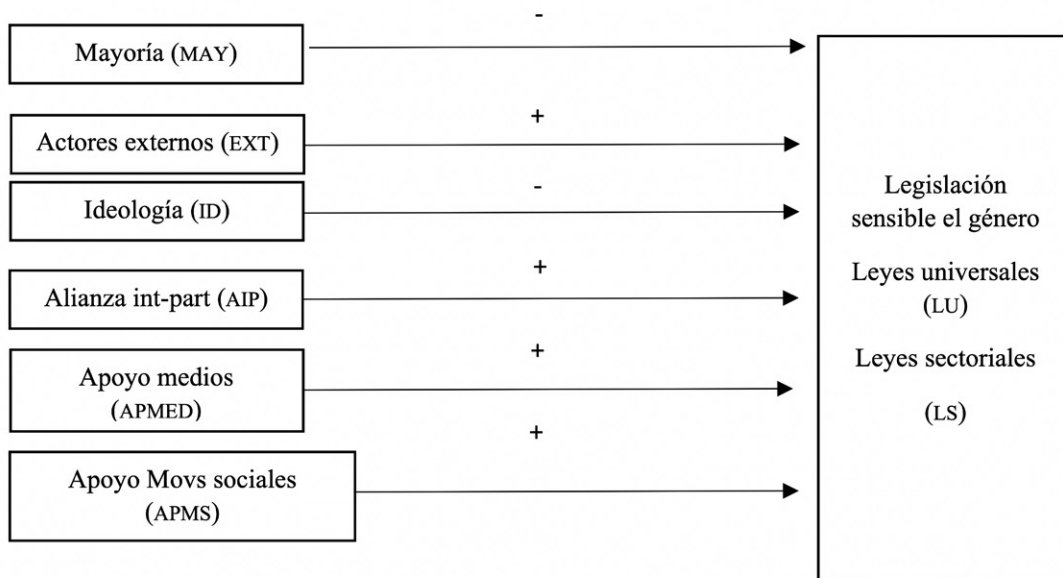
Hipótesis 1 (en cuanto a las leyes universales): Si se cuenta con el apoyo o respaldo de movimientos sociales feministas o de mujeres, así como con el seguimiento de los medios de comunicación a la iniciativa legislativa y, además la introducción de la propuesta sensible al género se realiza por medio de un actor externo a la Cámara de Diputados, es más probable que el trámite legislativo concluya de manera exitosa para la propuesta legislativa cuyo enfoque es universal.

Hipótesis 2 (en cuanto a las leyes sectoriales): Las iniciativas sensibles al género de carácter sectorial tienen mayores posibilidades de ser aprobadas cuando son producto

de una alianza interpartidaria aunque no cuenten necesariamente con el respaldo de movimientos sociales.

En el Gráfico 1.1 se presenta el modelo de relación causal entre las variables independientes y la variable dependiente.

Gráfico 1.1. Modelo de relación causal de la investigación



Elaboración propia.

1.15 Selección de los casos y unidades de análisis

En esta investigación se seleccionan los casos de México y Paraguay porque se considera que han sido poco abordados desde la perspectiva de la producción legislativa de las diputadas. En particular, de acuerdo al grupo parlamentario o partido político al que pertenecen. Aunque en el caso de México existen varios estudios en torno a la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso, no ocurre así en el caso de Paraguay, cuyos estudios legislativos son muy escasos.

En comparación con otros casos que han recibido más atención por parte de la comunidad académica: Argentina (Franceschet y Piscopo, 2008; Piscopo, 2011); Brasil (Macaulay 2006); Uruguay (Johnson, 2006); Chile, Colombia y Honduras (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005); o el propio México (Zaremborg, 2009; Pis-

copo, 2011, 2014a, 2014b), Paraguay es un país que no ha sido estudiado en torno a la producción legislativa de las diputadas. Por lo anterior, se considera relevante el estudio de este caso desde una metodología de política comparada.

**Cuadro 1.3. Selección de casos y unidades de análisis:
eyes sensibles al género que han sido aprobadas en México y Paraguay**

Casos		Unidades de análisis: leyes sensibles al género aprobadas	Dimensión
País	Leg.	Tema de la iniciativa de ley	Clasific.
Paraguay	2008-2013	Licencia a mujeres para estudios de PAP y mamografía	Universal
	2008-2013	Protección a estudiantes en estado de gravidez y maternidad	Sectorial
	2008-2013	Condecoración al Mérito de Mujeres en Ciencias y Artes	Sectorial
	2008-2013	Integral contra la trata de personas	Universal
	2013-2018	Reposo Maternidad cargos electivos	Sectorial
	2013-2018	Promoción y protección a la lactancia materna	Sectorial
	2013-2018	Protección de Integral a las Mujeres contra Toda Forma de Violencia	Universal
México	1997-2000	Creación de Comisión de Equidad de Género	Sectorial
	1997-2000	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	Universal
	2003-2006	Ley Federal para Prevenir la Discriminación	Universal
	2006-2009	Ley General para Igualdad entre Hombres y Mujeres	Universal
	2006-2009	Ley General de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia	Universal
	2006-2009	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Abrogada)	Universal
	2006-2009	Ley de cuotas 40/60	Sectorial
	2012-2015	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y Protección y Asistencia a Víctimas	Universal
	2012-2015	Tipificación del delito de feminicidio	Universal
	2012-2015	Norma de paridad	Sectorial

Fuente: Elaboración propia

1.16 Método de comparación

Esta investigación se encuadra dentro de la corriente teórica del neoinstitucionalismo en la ciencia política porque estudia las instituciones como la Cámara de Diputados y los partidos políticos, pero además también se utiliza la categoría de análisis del género para analizar las iniciativas presentadas y sus temáticas por las y los legisladores tanto en México como en Paraguay.

El método empleado en esta investigación será el comparado, ya que la política comparada es un método que «permite el control de las generalizaciones, predicciones o leyes», en el sentido de «si... entonces» (Sartori, 1971: 8). En esta misma línea, Morlino (2010: 22) apunta que la comparación es «un método de control de las relaciones empíricas planteadas como hipótesis entre las variables en diferentes casos». Dicho de otra manera, sostiene que la comparación permite a los investigadores elegir entre diversas hipótesis igualmente plausibles. Se considera importante la comparación por el motivo que refiere Morlino (2010: 20) ya que «no solo sirve para controlar hipótesis (contexto de la justificación), sino también para formular otras nuevas (contexto del descubrimiento)». Asimismo, se suscribe a lo planteado por Almond (1956: 400) quien sostiene que “no es ciencia política si no es comparada”, con lo que se hace clara alusión a la comparación como el elemento central de la ciencia política (Morlino: 2010: 18).

Para efectos de esta investigación, se adopta el método de comparación de los casos más diferentes con resultados similares (most different system design) de Przeworski y Teune (1970), ya que lo que interesa indagar de los casos, más allá de la diferencia de sus resultados, es la tendencia del comportamiento de las variables independientes. Para el análisis del contenido de las iniciativas legislativas se utiliza la propuesta metodológica de la perspectiva de género que implica reconocer que una cosa es la diferencia sexual y otra muy diferente son las atribuciones, ideas, representaciones y prescripciones sociales que se han construido históricamente a partir de las diferencias sexuales entre las personas (Lamas, 1996: 223). Según Lagarde (1996: 2), la perspectiva de género permite analizar y comprender las características que definen a las personas sean estas hombres o mujeres, tanto en lo que respecta a sus semejanzas como a sus diferencias.

1.17 Características de un proceso de investigación con perspectiva de género

La literatura especializada señala ciertas características de una investigación con perspectiva de género. Al respecto, Gordillo (2004: 5) sostiene que la investigación femi-

nista «se puede conceptualizar como contextual, exponencial, multimetodológica y comprometida», lo que implica un contexto determinado, la combinación de metodologías y un compromiso político de parte del/la investigador/a. Otra característica es la posición que ocupan las sujetas investigadas, que es una posición central en la investigación, ya que forman parte de ella como sujetas activas y no pasivas, junto con los/as investigadores/as. En cuanto a la contextualización del problema, Gordillo (2004: 5), sostiene que en una investigación con perspectiva de género son las vidas y las prácticas de las mujeres y de los hombres implicados en las relaciones de género, los sujetos y objetos de conocimientos en un trabajo con este enfoque. De este modo, la investigación con perspectiva de género se desarrolla de forma tal que permite visibilizar las condiciones del sistema patriarcal que «limitan las vidas de las mujeres, el desarrollo de sus capacidades, de sus intereses y deseos para superar sus limitaciones y malestares, ya sea de forma individual o colectiva» (Gordillo, 2004: 5).

En la literatura sobre metodología en las ciencias sociales se ha cuestionado bastante la existencia de una metodología feminista. Al respecto, Harding (1987) sostiene que el método feminista consiste en pensar y desarrollar conocimiento «desde abajo», lo que significa desde la sub-alternidad, desde las mujeres, desde «lo otro» y no desde el centro, la hegemonía o el androcentrismo. Aunque aclara que la epistemología feminista no es exclusiva para las mujeres científicas, también los hombres pueden realizarla. Esta autora sostiene que «una metodología es una teoría sobre los procedimientos que sigue o debería seguir la investigación y una manera de analizarlos». Además, debe elaborar proposiciones respecto de la aplicación de «la estructura general de la teoría a disciplinas científicas particulares». Harding (1987: 13) señala que «una epistemología es una teoría del conocimiento» y responde a la pregunta de quién puede ser «sujeto de conocimiento». Es ahí donde se señala a las mujeres como sujetas del conocimiento, pero no como sujetas pasivas sino activas en la producción del mismo.

Por otra parte, al interior del debate sobre metodología feminista, varias académicas coinciden que existen las siguientes necesidades: 1) acabar con la «ceguera de género» dentro de las investigaciones sociales; 2) producir conocimientos que brinden luces respecto a las condiciones de vida específicas de las mujeres; y 3) producir teoría o conocimientos necesarios para combatir la desigualdad y subordinación de las mujeres (De Barbieri, 1998: 105-6). Esta misma autora señala que el feminismo es una propuesta política que más allá de sus orientaciones (incluidos los distintos esencialismos) pro-

pone cambiar la condición de subordinación de las mujeres para eliminar las barreras sociales, políticas, culturales y subjetivas que impiden el ejercicio de sus libertades y el pleno acceso a la dignidad humana. Para conocer la condición de las mujeres ha sido necesario construir un nuevo objeto de estudio que pudiera brindar una mejor comprensión de las distancias, subordinación, jerarquías y exclusiones que surgen a partir de diferencias corporales, en un contexto donde las sociedades se fundan en principios como la libertad e igualdad de los seres humanos.

La teoría feminista permite descubrir todas aquellas estructuras y mecanismos ideológicos que reproducen la discriminación o exclusión en diferentes ámbitos de la sociedad (Cobo, 2014: 8-9). Para esta autora, el feminismo como un marco de interpretación de la realidad ha puesto de manifiesto la existencia de un sistema social en el que los hombres ocupan una posición social hegemónica y las mujeres una posición subordinada.

1.18 Técnicas de recolección y análisis de datos

Para identificar y analizar los factores institucionales, políticos y sociales que inciden en la aprobación de iniciativas sensibles al género en las cámaras de diputados de México y Paraguay, esta investigación utilizará una metodología mixta, pero se inclinará más a las técnicas de corte cualitativo comparado.

Dentro de la metodología cuantitativa, se utilizarán recursos estadísticos básicos para complementar la parte descriptiva del trabajo (frecuencias) y, por otro, se echará mano del álgebra booleana, a través del programa Qualitative Comparative Analysis (QCA), con el fin de: a) determinar la presencia o ausencia de relación entre una o más variables independientes y la variable dependiente (o $Y = 1$); b) medir la magnitud de dicha relación; y c) estimar la probabilidad de que se produzca un resultado (agendas de género aprobadas) en función de los valores que adopten las variables independientes (Jovell 1995: 15).

Las fuentes de las que se nutre esta investigación combinan recursos como la exploración de los portales de las cámaras legislativas, los sistemas de información legislativa, las gacetas parlamentarias, los textos de las iniciativas legislativas, consultas hemerográficas y de medios audiovisuales, análisis de bases de datos, consultas a páginas web de los distintos partidos políticos, revisión bibliográfica en materias como historia, ciencia política, sociología, filosofía, antropología, psicología y ramas afines relacionadas con el tema de género.

De manera más sistemática, los fines de las fuentes consultadas han sido los siguientes:

- Elaboración de una base de datos sobre las propuestas legislativas hechas por diputadas en las legislaturas LVII y LXII en México según la temática y el grupo parlamentario al que pertenecen;
- Elaboración de una base de datos sobre las propuestas legislativas hechas por diputadas en las legislaturas 2003- 008, 2008-2013 y 2013-2015 en Paraguay según la temática y el partido político al que pertenecen;
- Elaboración de una base de datos, análisis y clasificación de las propuestas sensibles al género de las legislaturas LVII y LXII de México, según la clasificación de Zaremborg (2009);
- Elaboración de una base de datos, análisis y clasificación de las propuestas sensibles al género de las legislaturas 2003-2008, 2008-2013 y 2013-2015 de Paraguay según la clasificación de Zaremborg (2009);
- Análisis de los factores institucionales, político-electorales y sociales que inciden en la aprobación de las iniciativas sensibles al género en los cuerpos legislativos de México y Paraguay, tales como: 1) el respaldo con el que cuenta el partido de la legisladora o legislador que presenta la iniciativa, lo que implica si su partido cuenta con mayoría, o no, en el congreso; 2) la ideología del partido que presenta; 3) la presentación de la iniciativa a nivel individual o en alianza entre varios grupos parlamentarios o partidos políticos; 4) si la iniciativa cuenta con el apoyo de la sociedad civil o de movimientos feministas o de mujeres; 5) así como la presencia de noticias en los medios relacionadas con la propuesta.

SEGUNDA PARTE

CAPÍTULO 2

CONTEXTO POLÍTICO, OBSTÁCULOS INSTITUCIONALES Y SOCIOCULTURALES PARA LAS MUJERES EN POLÍTICA

Resumen

El presente capítulo tiene como objetivo presentar la contextualización del fenómeno, la problematización del tema de investigación, así como los obstáculos institucionales para las mujeres en el ámbito político, tanto en la división de espacios entre lo público y lo privado de acuerdo al género, cuanto en los mandatos de género para las mujeres. De la misma manera se presta atención al papel y las limitaciones de las mujeres al interior de los partidos políticos.

Introducción

América Latina ha sido la región del mundo donde la aplicación de las cuotas de género se ha extendido a la mayoría de los países que la conforman. Además, esta región ha centrado las miradas de los y las especialistas en el tema de género y política por las recientes presidencias en manos de mujeres como fueron los casos de Argentina, Chile, Costa Rica y Brasil. Desde 1929, año en el que Ecuador concedió el sufragio a las mujeres hasta la primera década del siglo XXI en la que una mujer ha encabezado el Poder Ejecutivo en la región vía elecciones democráticas, muchos acontecimientos políticos y sociales han sucedido que permiten explicar este devenir histórico.

Tras el recorrido teórico-metodológico que se ha realizado en el capítulo anterior, en este apartado se busca bosquejar el recorrido histórico-político que han hecho las mujeres latinoamericanas para llegar a ser presidentas y congresistas en sus respectivos países no sin antes afrontar diversos obstáculos de índole cultural, institucional y político. En este capítulo se muestran los avances regionales en cuanto a la representación descriptiva de las mujeres en las cámaras bajas para distinguir las diferencias en la evolución de los distintos países en los que se ha aplicado un porcentaje muy bajo de cuotas frente a aquellos en los que estas han aumentado ostensiblemente hasta llegar a la norma de paridad.

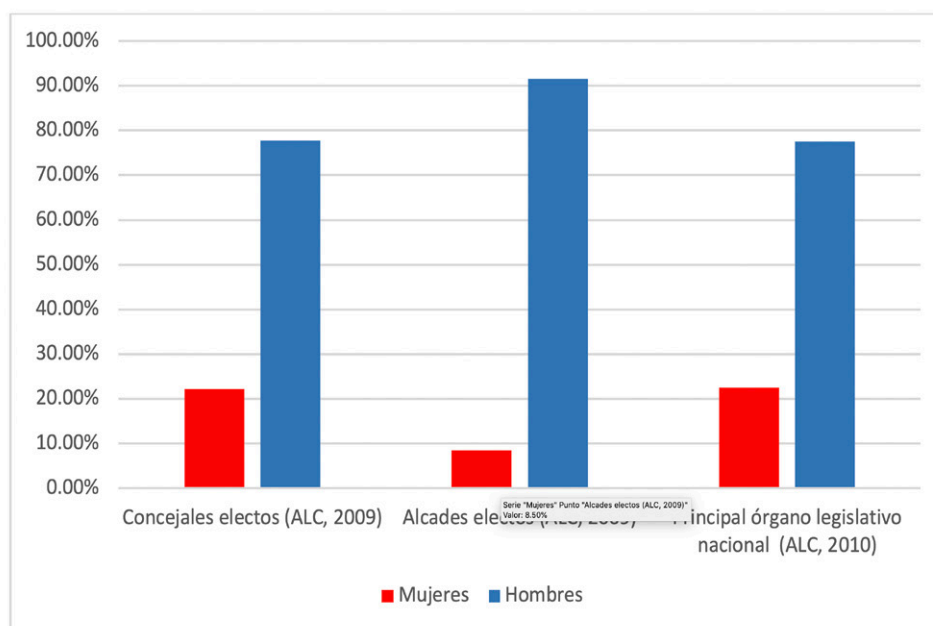
También se presentan los obstáculos socio-culturales, institucionales y políticos que han enfrentado las mujeres para abrirse camino en el ámbito político. En esta parte se advierte la importancia que tienen las sociedades y sus creencias en cuanto a los roles

de género para hombres y mujeres, la división de espacios públicos y privados, las reglas del sistema electoral de cada país y el papel que juegan los partidos políticos para promocionar o limitar las carreras políticas femeninas. Todos estos factores permiten explicar por qué algunas mujeres llegan al éxito en el ámbito político y por qué muchas se quedan por el camino.

2.1 Contextualización del fenómeno

En América Latina, organismos internacionales como ONU Mujeres y las académicas feministas han reconocido los importantes avances que se han dado en el reconocimiento formal de los derechos políticos de las mujeres (igualdad de jure), pero ponen el énfasis en denunciar que el ejercicio efectivo de esos derechos (igualdad de facto) dista todavía de ser una realidad plena en la región. Las cifras de organismos internacionales especializados en el tema muestran las asimetrías en el ejercicio del poder político en América Latina. En el Gráfico 1 se muestran las importantes diferencias entre hombres y mujeres en la ocupación de cargos electivos en los niveles locales (concejales y alcaldes/as) y nacionales (legislador/as) entre los años 2009 y 2010.

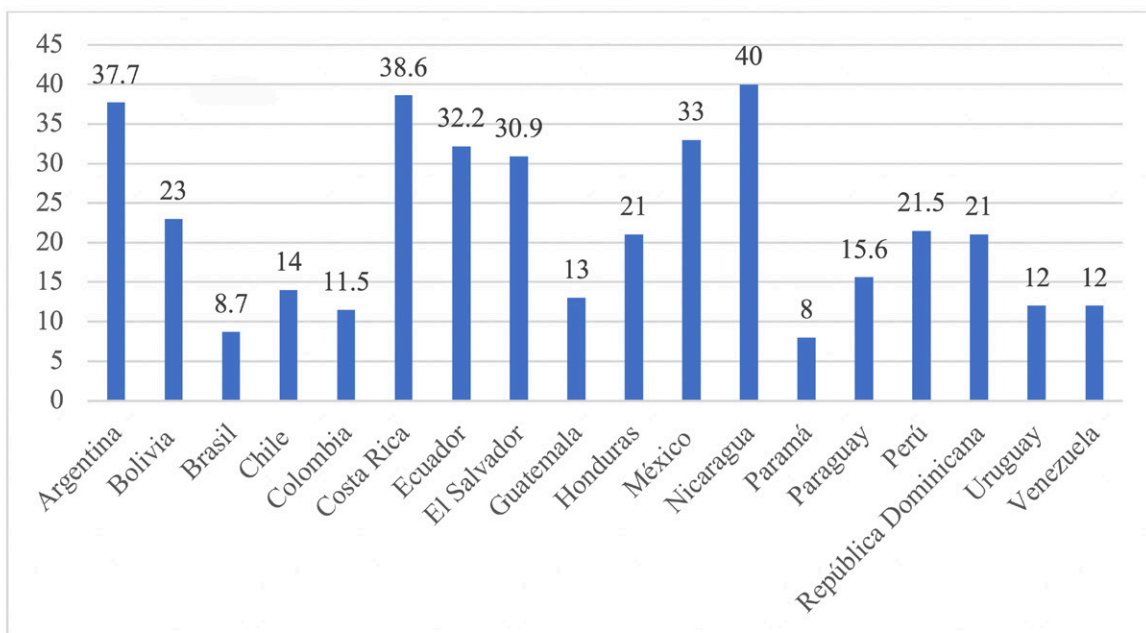
Gráfico 2.1. Porcentaje de hombres y mujeres en cargos electivos en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de ONU, Mujeres (2011)

Respecto a los cargos electivos en las cámaras bajas, se puede apreciar que a excepción de Argentina, Costa Rica y Nicaragua los demás países muestran porcentajes inferiores a 30% en la participación efectiva de las mujeres en el ejercicio del poder en el ámbito legislativo, a pesar de la existencia de legislación en el tema y de acciones afirmativas (OIR, 2012) (Gráfico 2).

Gráfico 2.2. Porcentaje de legisladoras en las cámaras bajas por país en América Latina (2008–2012)

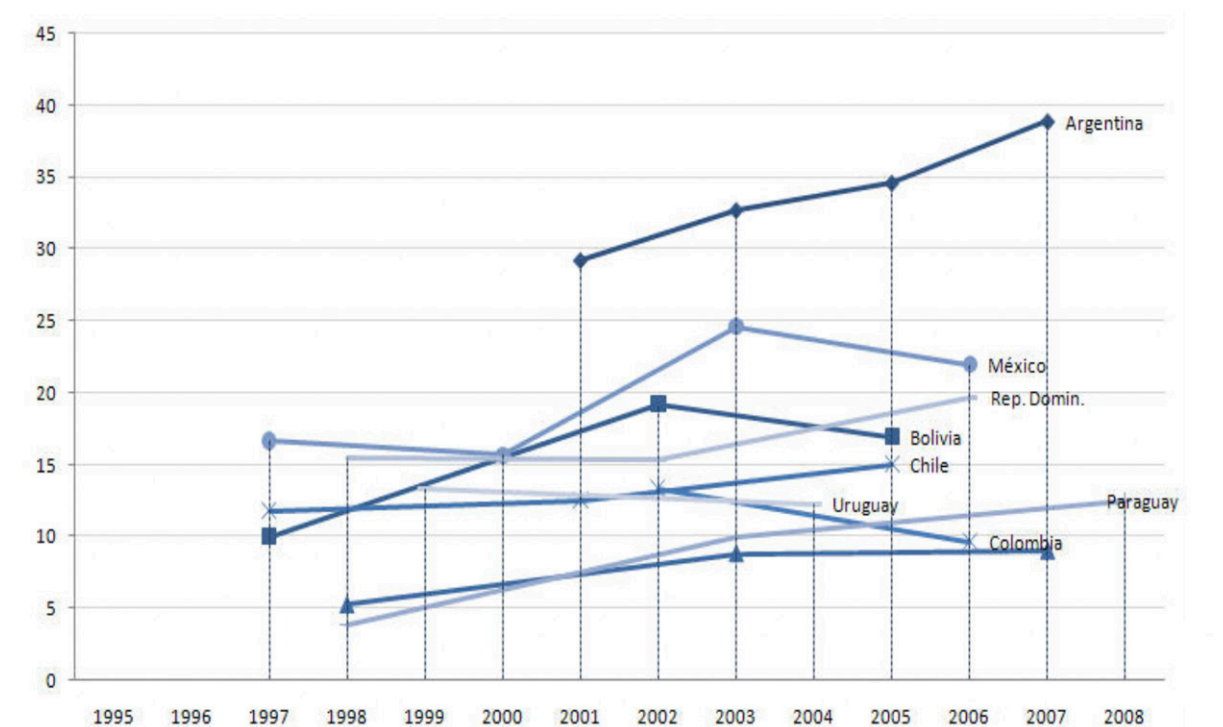


Fuente: Legislatina (2012) Observatorio de Instituciones Representativas, Universidad de Salamanca

En el Gráfico 2.2 se pueden distinguir tres niveles en cuanto a los porcentajes de mujeres legisladoras: 1) aquellos países cuyas legislaturas comprenden un porcentaje de mujeres que oscila entre 28% y 41% del total de legisladores, entre los que se encuentran: Argentina, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua; 2) aquellos con un porcentaje que oscila entre 14 y 27% tales como: Bolivia, Chile, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana; y 3) aquellos países que obtienen porcentajes menores a 13% de legisladoras, entre ellos: Brasil, Colombia, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela.

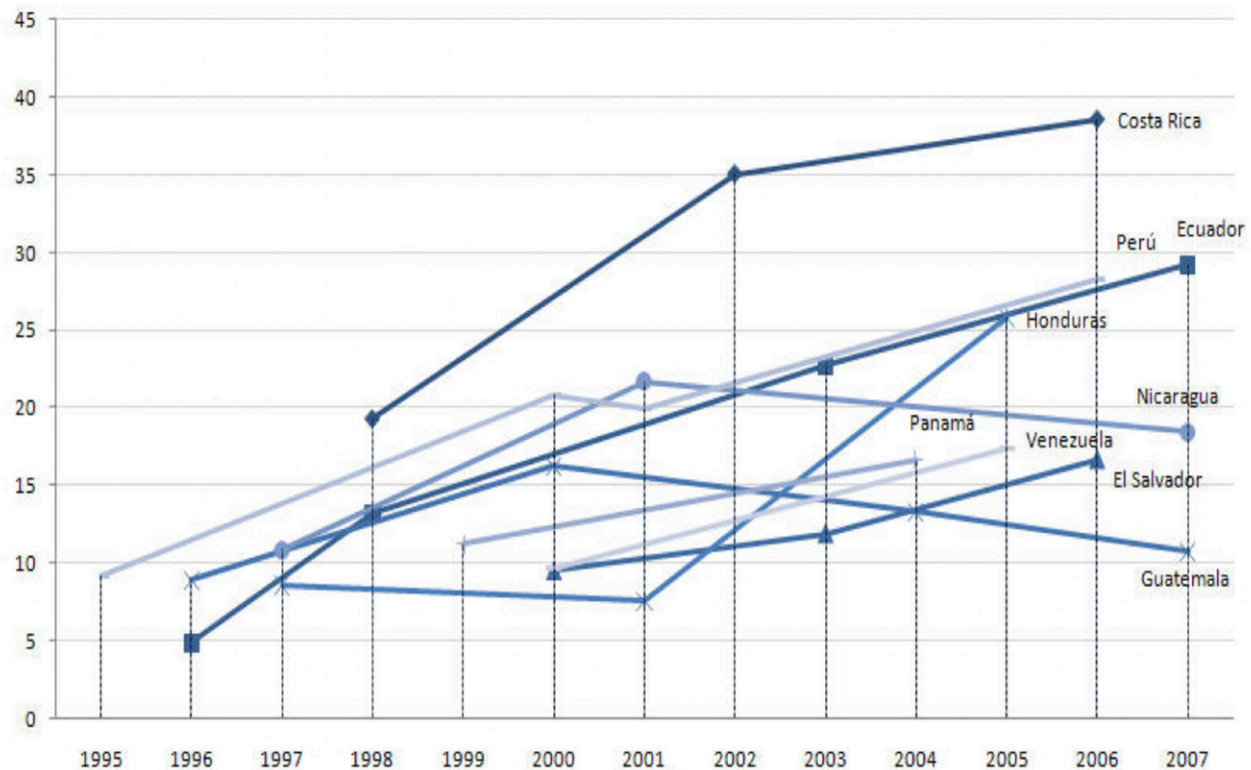
Respecto a la evolución de la presencia femenina en las cámaras bajas en el periodo 1995 al 2008 (periodo cubierto por las entrevistas legislativas del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas de la Universidad de Salamanca), el Gráfico 2.3 muestra los avances importantes que han tenido países como Argentina y México (aunque con un leve retroceso recientemente), mientras que los demás países no han presentado avances significativos al respecto.

Gráfico 2.3. Evolución de la composición femenina de las cámaras bajas (porcentaje 1995-2008)



Fuente: Legislatina (2012) Observatorio de Instituciones Representativas, Universidad de Salamanca

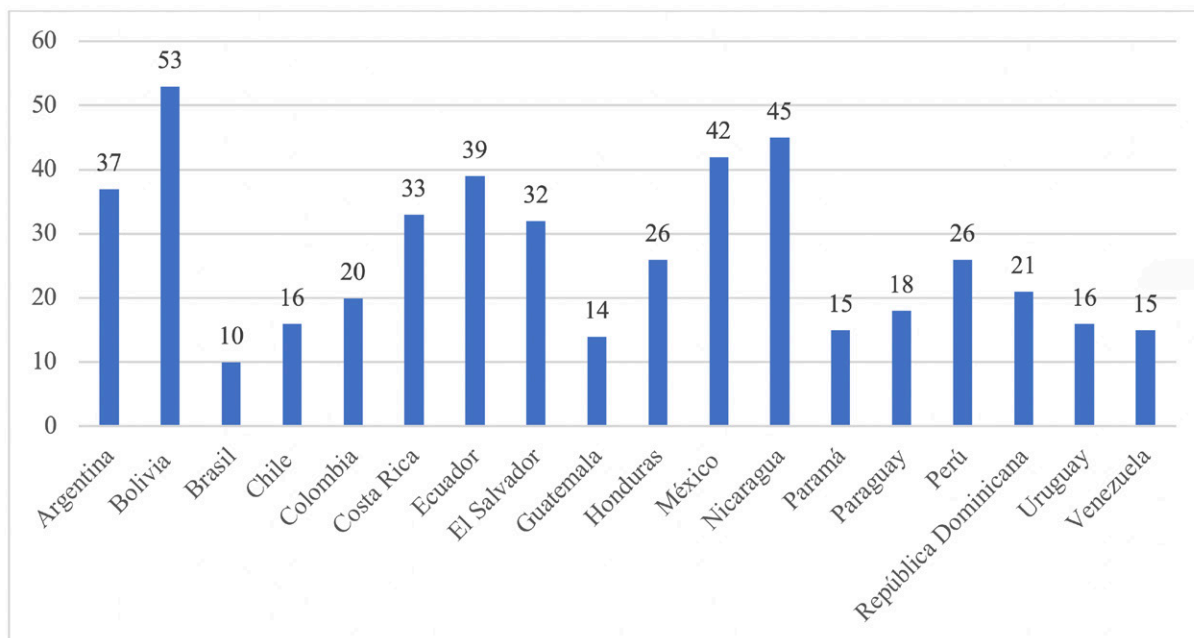
En aquellos países con un Poder Legislativo unicameral, los principales avances se manifiestan en Costa Rica, Ecuador y Perú, como lo demuestra el Gráfico 2.4. Mientras que Venezuela, Panamá, El Salvador y Guatemala muestran escasos o nulos avances respecto a la evolución de la composición femenina en sus congresos.

Gráfico 2.4. Evolución de la composición femenina en los países unicamerales (porcentaje 1995–2008)

Fuente: Legislatina (2012) Observatorio de Instituciones Representativas, Universidad de Salamanca

Con estos datos es posible observar que la participación femenina en cargos políticos de relevancia aún mantiene niveles muy por debajo de la participación masculina, además de que la evolución en la composición femenina en los congresos latinoamericanos muestra resultados dispares, con excepción de una minoría de países que sí han mostrado avances notorios al respecto. Estos avances se han debido en buena medida a las legislaciones que sobre el tema se han hecho, aunado a las acciones afirmativas aprobadas. No obstante, es claro que estas todavía resultan insuficientes para lograr la efectiva paridad en la participación política de hombres y mujeres, que a su vez ha repercutido en la representación sustantiva de las mujeres en las agendas políticas de la región, como se verá a continuación.

Gráfico 2.5. Porcentaje de legisladoras en las cámaras bajas y congresos unicamerales por país en América Latina (2013–2016)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Quota Project (2016) y Legislatina (2015)
Observatorio de Instituciones Representativas, Universidad de Salamanca

2.2. Problematicación

Las mujeres latinoamericanas han recorrido un camino extenso y desigual a sus pares hombres antes de ser electas en cargos como diputadas, senadoras, gobernadoras o presidentas. Este continente también presenta desigualdades respecto a la representación femenina en cargos políticos relevantes. Históricamente la exclusión de las mujeres se inició desde la democracia en la antigua Grecia donde la ciudadanía solo abarcaba a una élite muy reducida conformada por hombres ilustrados y propietarios. Muchos siglos después, con el advenimiento de la Revolución francesa, se extendió la ciudadanía a todos los hombres, aunque no a los esclavos ni a las mujeres. En ese sentido, resulta paradójico que se conciba a la democracia liberal como la que «universalizó la ciudadanía» aunque no extendiera los derechos políticos a una parte importante de la población no precisamente minoritaria pero sí invisibilizada: las mujeres.

La concesión de los derechos políticos a las mujeres en América Latina como en el resto del mundo se verificó solo hasta el siglo XX cuando la mayoría de los países concedieron a estas el derecho al sufragio tras siglos de exclusión de la vida política. El primer país de la región que otorgó el derecho a votar a las mujeres fue Ecuador en 1929, y el último fue Paraguay en 1961, tal como se puede observar en el Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1: Introducción del sufragio femenino en América Latina

País	Año de consagración del sufragio de las mujeres
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
El Salvador	1939 (parcial)
República Dominicana	1942
Guatemala	1945 (parcial)
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Costa Rica	1949
Bolivia	1952
México	1953
Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Bareiro (2007)

Tras la tercera ola democratizadora en la región (Huntington, 1991), y especialmente a partir de la década de 1990, los países latinoamericanos iniciaron una serie de debates, sanciones y modificaciones legislativas para implementar mecanismos para garantizar la equidad de género en los cargos de elección popular. Entre las primeras medidas

tomadas al respecto se encuentran las acciones afirmativas conocidas como las cuotas de género implementadas progresivamente en la región desde entonces hasta la actualidad. No obstante, el debate reciente ha superado al tema de las cuotas como mecanismo compensatorio, y actualmente la discusión gira en torno a la adopción de la paridad, así como a los obstáculos institucionales (sistemas electorales y políticos) y las barreras socioculturales (Bareiro et al. 2004) a las carreras políticas de las mujeres.

2.2.1. Obstáculos institucionales

Los estudios sostienen que existen varios factores determinantes para que una mujer acceda a puestos políticos de relevancia, en este caso, un escaño en el congreso. Entre los factores principales se encuentran: 1) las cuotas de género; 2) los diferentes elementos de los sistemas electorales; y 3) las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina (Bareiro y Echauri, 2009: 10). Aunque también existen otros factores que influyen en menor medida como las características estructurales de los sistemas políticos, como el Estado de derecho, el grado de desarrollo de la ciudadanía en general y de (la ciudadanía de) las mujeres, en particular y en especial, los conceptos que la sociedad tenga respecto a la mujer como sujeto político (Bareiro y Torres, 2009).

Los estudios han logrado que tanto a nivel académico como político e institucional exista un fuerte consenso sobre la necesidad de acciones afirmativas, entre ellas las cuotas, que son fundamentales para que las mujeres puedan postularse como candidatas y resulten electas (Freidenberg, 2014). Tras revisar los casos de países con cuotas de género se sabe que estas han sido necesarias, pero no suficientes para aumentar la representación femenina en los congresos latinoamericanos. Los estudios respecto a los sistemas electorales señalan que las mujeres tienen mayores posibilidades de ser electas en aquellos países que han optado por sistemas de representación proporcional con circunscripciones medianas y grandes (Archenti y Tula, 2007; Bareiro y Torres, 2009) antes que en sistemas de mayoría con distritos uninominales (Freidenberg, 2014). Esto se debe a que los partidos necesitan sumar a diferentes sectores de la sociedad para así poder llegar a un electorado más amplio y con ello, obtener más escaños.

Ambos factores, sin embargo, no alcanzan para mejorar la representación femenina en las instituciones pues también existen factores socioculturales que condicionan las carreras políticas femeninas. Al respecto, Fernández Poncela (1997) describe cómo

influyen en las carreras políticas de las mujeres factores como la socialización política en la familia, el parentesco político, la militancia temprana en centros estudiantiles o universitarios, sindicales o de partidos políticos y el apoyo familiar tanto de hijos como de la pareja a la profesión política. Todos estos factores, promueven (o no) y permiten (o no) la entrada y el desarrollo de las carreras políticas femeninas.⁴

2.2.2. Las mujeres y la política: relatos de una carrera dispareja

De Barbieri (2003) sentencia en un estudio sobre el Poder Legislativo en México, que «llegar a ocupar un curul puede asimilarse a una carrera de obstáculos». De acuerdo con esta reflexión, se suscribe que las carreras políticas femeninas no son semejantes a las masculinas, porque, aunque en la actualidad las mujeres cuenten con leyes y mecanismos que promuevan su participación política, su realidad es distinta a la de los hombres. La disparidad se manifiesta desde el comienzo de las carreras políticas. Entre los principales obstáculos que debe sortear una mujer para poder construir una carrera política están: a) la existencia o no de cuotas de género dentro de sus partidos políticos; b) la financiación para sus campañas electorales; c) una división social del trabajo que promueva la plena inserción femenina en la contienda electoral; y d) la plena convicción (al interior de la sociedad) de la igualdad de capacidades del liderazgo femenino (Freidenberg, 2014).

Respecto a la financiación para las campañas políticas, Ferreira Rubio (2009) señala que las dificultades de los candidatos o candidatas para conseguir recursos no se deben a su pertenencia a un sexo u otro, sino a cuestiones previas como la construcción de una imagen política; la capacitación y formación para el liderazgo; la adquisición de experiencia y la confianza en la actividad legislativa; y la función pública en general. Todas estas cuestiones se van definiendo previamente al lanzamiento de una candidatura. Es por ello que a la hora de la presentación de un candidato o candidata ante el electorado dichas asimetrías referidas a las cuestiones anteriores ya determinan el éxito tanto en la recaudación de fondos cuanto en la victoria electoral, ya sea de la mujer o del hombre. Para combatir dichas asimetrías, Ferreira Rubio (2009) advierte que el único mecanismo de acción positiva en este campo lo contemplan los casos panameño

4 El estudio de Fernández Poncela (1997) abarca casos de mujeres políticas mexicanas en cargos como senadoras, diputadas, gobernadoras y alcaldesas.

y costarricense en los que se determina que una parte de los recursos públicos asignados a los partidos políticos deben utilizarse para la capacitación de mujeres líderes y para fomentar la participación activa de las mujeres en política.

Cabe aclarar que, debido a la escasa o nula capacitación de las mujeres al interior de los partidos políticos, y a la reproducción de los estereotipos de género, ha tenido como consecuencia que cuando las mujeres resultan electas, la mayoría de las veces son relegadas a comisiones «acordes a su género» tales como: asuntos sociales (atención a grupos vulnerables o programas sociales), asuntos alimentarios, educación, niñez, entre otros, y perjudica notoriamente la calidad de la representación política. A su vez, a los hombres se les asigna a comisiones como: Hacienda, Agricultura y Ganadería, Economía, Defensa Nacional, Seguridad, etcétera. Lo que no hace más que reproducir las funciones estereotipadamente diferenciadoras del género al interior de los congresos.

2.2.3 La política como espacio masculino por excelencia

Amorós (1991) sostiene que la política ha sido históricamente «el espacio de los hombres», quienes han controlado dicho ámbito desde una lógica patriarcal. El espacio público y político han sido definidos desde lo masculino, porque son ellos quienes han controlado la división de los espacios desde un lugar importante que los reconoce como individuos. En contraparte, las mujeres pertenecerían al grupo de las idénticas, del «mujerío», que no deja huellas trascendentes, pues pertenecerían «al grupo de las iguales, sin reconocimiento político».

Chaney (1992: 38) sostiene que «tanto los hombres como las mujeres creen que las mujeres deben participar en la política», pero con un estilo que «sea un reflejo en la institución política de la división de tareas en la familia», en el que la mujer que se desenvuelve en política «representa una especie de “supermadre” que atiende las necesidades de su gran familia que puede ser el partido, la organización social, el municipio o la nación». En este sentido, la participación de la mujer en política se desarrolla en una «especie de maternidad social que prioriza los temas relacionados con el hogar y la familia», y además, en «términos de reproducir el rol tradicional de ponerse al servicio de otros».

Esta autora sostiene que la posición de subordinación histórica de la mujer en la familia se traslada al campo de la política, en donde esta última ocupa una posición similar; mientras que los hombres desempeñan los cargos de mayor jerarquía, las mujeres quedan relegadas a un penoso puesto secundario. En palabras Chaney (1992), tanto las

ideas cuanto los estereotipos de género influyen en las mujeres y los hombres comunistas y socialistas como en el resto de las mujeres que participan en política y reproducen esos patrones a través del ejercicio de actividades «típicamente femeninas», lo que resta importancia a su papel en los partidos que se subordina a apoyar las actividades de los hombres. Otras autoras como Shvedova (2005:36) señalan que la vida política está organizada bajo normas, valores y estilos de vida masculinos. A modo de ejemplo, esta autora destaca el particular horario de trabajo en el Poder Legislativo donde las jornadas se extienden más allá de los tradicionales horarios de oficina lo que pone en desventaja a las mujeres que además de legisladoras son madres y esposas.

2.2.4 Las mujeres y los mandatos de género

Históricamente los espacios han estado divididos según la pertenencia a un sexo u otro. Los mandatos sociales de género respecto a la biologización y la naturalización, además de las tradiciones culturales y las costumbres de cada sociedad han constreñido las esferas de acción de las mujeres al espacio privado. Este conjunto de factores deriva en la creencia de la incompetencia de las mujeres para la política (Fernández Poncela, 2008: 66). En esta línea, la autora explica que las mujeres para acceder a puestos de relevancia deben demostrar más méritos que sus pares hombres.

A la creencia de incompetencia se suma la responsabilidad de ser el «pilar del hogar», donde sus roles de esposa y madre se constituyen en el eje de su desarrollo personal muy por encima de sus aspiraciones profesionales o sociales. Los mandatos de género respecto a los roles de las mujeres dentro del hogar tienen como consecuencia altos costos personales para aquellas que quieran incidir en el ámbito público, en este caso, la política. Hardy (2005) señala que entre los costos de adoptar una vida pública se encontrarían: a) la maternidad tardía; b) tener un menor número de hijos; c) las rupturas matrimoniales; o d) la soltería. A ellos se deben agregar: a) el ingreso tardío en la militancia política (después de haber culminado su rol de madre); y b) la exposición continua de su vida privada a juicios o comentarios por parte del electorado o de sus compañeros/as de partido.

De acuerdo con esto se suscribe lo planteado por Fernández Poncela (2008: 67) respecto a que las dificultades en el acceso a puestos de poder por parte de las mujeres se explican por la conjunción de factores como las responsabilidades del hogar (tareas domésticas más cuidado de los niños o adultos mayores); el modelo masculino pre-

dominante en el ámbito político; las dificultades para sobrepasar las barreras socioculturales y psicológicas de las propias mujeres; y los estereotipos de género respecto a la eficiencia, honestidad y capacidad de la mujer.

2.2.5 Las mujeres y los partidos políticos

El primer obstáculo de la carrera política de las mujeres son los partidos políticos. Al interior de ellos existen barreras de índole sociocultural e institucional que guardan relación con los estereotipos de género que sostienen que el espacio público es de los hombres y el privado de las mujeres. A su vez, los obstáculos institucionales guardan relación con las cuotas de género al interior de los partidos, los sistemas de partidos y los sistemas políticos de cada país.

Aunque en la actualidad el número de mujeres al interior de los partidos ha aumentado, ello no significa que se hayan dejado de lado las estructuras y prácticas sexistas dentro de los institutos políticos. Hunt (2002: 26) señala que históricamente los partidos se han caracterizado por sus estructuras sexistas en las que el ingreso de las mujeres se hace en condiciones desiguales a las de los hombres, lo que a su vez limita su acceso a puestos de dirigencia. De la misma manera, las asimetrías también son notorias respecto a la composición de los comités ejecutivos. En general, los puestos relevantes son para los hombres y los de menor importancia para las mujeres. Las prácticas sexistas van desde la realización de labores propias del género como organización de reuniones o eventos para las mujeres y toma de decisiones para los hombres. Estas tomas de decisiones muchas veces se realizan en espacios netamente masculinos como clubes o bares donde las mujeres del partido tienen poco o nulo acceso para deliberar.

Respecto a las barreras institucionales, cabe señalar que la existencia de cuotas de género al interior de los partidos constituye el primer filtro por el que las candidaturas femeninas pasan en su carrera ascendente, ya que son los partidos los que controlan el acceso y el avance de las mujeres al interior de las estructuras de poder político (Hunt, 2002: 26). Esta autora afirma que, con el fin de alcanzar posiciones de liderazgo, las mujeres deben ascender dentro de los partidos, los cuales tienen la potestad exclusiva de nominar a los y las candidatas a cargos públicos. En América Latina existen algunos partidos que han adoptado las cuotas de género para promover la participación y representación femenina en cargos electivos, aunque no se puede asegurar que lo haga en las mejores condiciones para emparejar la cancha a las mejores, ver Cuadro 2.

Cuadro 2.2. Partidos políticos en América Latina con sistemas de cuotas

País	Partido Político	Cuota
Brasil	Partido de los Trabajadores (PT)	30%
Chile	Partido Socialista	30%
	Partido por la Democracia	40%
	Partido Demócrata Cristiano	20%
Costa Rica	Partido Unidad Social Cristiana	40%
El Salvador	Frente Farabundo Martí de la Revolución Democrática	35%
México	Partido Revolucionario Democrático	30%
	Partido Revolucionario Institucional	30%
Paraguay	Asociación Nacional Republicana	20%
Venezuela	Partido Acción Democrática	20%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Hunt (2002)

La literatura especializada señalada que el éxito de las mujeres depende, en gran medida, de la naturaleza organizativa de su partido y de su ideología (Hunt, 2002: 28). Esta autora señala que las oportunidades aumentan para las mujeres en aquellos partidos con una estructura bien consolidada con una orientación burocrática y disminuye en aquellos con estructuras frágiles y con una orientación clientelista. Una estructura consolidada brinda normas y reglas para la selección de candidatos y existen responsabilidades asignadas, así como también figuras responsables de las decisiones. En cambio, en aquellos partidos con estructuras débiles, las funciones y reglas no permiten asignar responsabilidades ni hacer reclamos a figuras partidarias concretas. Por otra parte, Caul (1999: 81) sostiene que la ideología de izquierda tiende a favorecer a las figuras que representan a grupos sociales marginados (mujeres, indígenas, campesinos, afrodescendientes, entre otros).

Mainwaring y Scully (1995: 4-6) señalan que, en América Latina, los sistemas de partidos resultan importantes para el análisis, ya que un sistema institucionalizado puede brindar estabilidad a las agrupaciones políticas respecto a las normas y la naturaleza de la competencia, en cambio, un sistema poco institucionalizado no ofrece certezas en cuanto a las reglas y procedimientos. Argumentan que el sistema institucionalizado permite consolidar partidos que perduran a lo largo del tiempo en las sociedades,

además de ofrecer normas y estructuras coherentes, así como legitimidad. No obstante, en este punto Hunt (2002: 29) encuentra importante aclarar que es posible que en los sistemas institucionalizados puedan existir partidos con prejuicios de género, pero también que en los sistemas débiles puedan promoverse candidaturas femeninas con el fin de «renovar» la imagen de la clase política.

En general, las cuotas de género se implementaron en algunos países de América Latina en la década de 1990, entre ellos: Argentina fue el pionero en el tema en el año 1991, posteriormente México en 1996, Bolivia, Brasil, Costa Rica, República Dominicana en 1997 y finalmente Colombia en el año 2000 (ver Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Cuotas de género en América Latina

País	Año de aprobación	Porcentaje de la cuota
Argentina	1991	30% Cámara de Diputados 30% Cámara de Senadores
Bolivia	1997	30% Cámara de Diputados 25% Cámara de Senadores
Brasil	1997	30% Cámara de Diputados
Colombia	1999	30% En ambas cámaras
Costa Rica	1996	40% Unicameral
Ecuador	1997	30% Unicameral
Honduras	2000	30% Unicameral
México	1996 2013	30% En ambas cámaras 50% En ambas cámaras
Panamá	1997	30% Unicameral
Paraguay	1996	20% Cámara de Diputados 20% Cámara de Senadores
Perú	1997	30% Unicameral
República Dominicana	1997	25% Ambas cámaras
Uruguay	2009	30% En ambas cámaras

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Bareiro y Torres (2009) y Archenti (2011)

El impulso a la implementación de las cuotas de género en la región se dio como resultado de la IV Conferencia sobre la Mujer celebrada en la ciudad de Beijing en 1995. Hunt y Jones (2002: 34-35) sostienen que la Plataforma de Acción Beijing promovió el derecho de las mujeres a participar en el proceso de decisiones y para ello instó a los gobiernos a «garantizar el acceso equitativo y la plena participación de las mujeres en las estructuras de poder y toma de decisiones», además de considerar la posibilidad de adoptar políticas de acciones afirmativas para lograr una efectiva equidad de género en las diferentes instancias de toma de decisiones políticas y públicas.

Ahora bien, respecto al sistema de listas, la literatura señala que se ven favorecidas cuando estas son cerradas y bloqueadas antes que las desbloqueadas o las que establecen sistemas de preferencias o tachas (listas abiertas) (Archenti y Tula, 2007; Roa, 2003; Giménez, 2008). Aquí cabe señalar que otro factor importante para promover la selección de candidatas femeninas en cargos electivos es el resguardo de lugares específicos para mujeres en las listas, los cuales se denominan mandatos de posición.

Todos los factores institucionales y socioculturales señalados con anterioridad explican por qué menos mujeres acceden a los cargos de elección popular a nivel global y latinoamericano en particular. Este acceso diferenciado al poder político ha sido denominado en la literatura especializada como representación descriptiva, la cual explica en gran medida, la representación sustantiva de la que se ocupa esta investigación. De acuerdo con lo anterior, existen trabajos que señalan que un número mayor de mujeres en el Poder Legislativo permite el aumento de las propuestas legislativas que guardan relación con los intereses de las mujeres o los de género. En esta línea argumentativa, y repetir lo que se ha dicho desde el comienzo de este trabajo, se busca identificar cuáles son los factores que inciden en la representación sustantiva de las mujeres en los poderes legislativos de México y Paraguay, a través del estudio de las leyes sensibles al género aprobadas en ambos países.

CAPÍTULO 3

SELECCIÓN DE LOS CASOS DE INVESTIGACIÓN

Resumen

En este capítulo se explican las principales semejanzas y diferencias entre los sistemas políticos de México y Paraguay, así como las características de su organización política, los principales rasgos de sus sistemas de partidos y los principales impactos que han tenido la implementación de las cuotas de género en ambos países. De esta manera se busca justificar la selección de los casos de estudio de esta investigación.

Introducción

Los países estudiados en esta investigación comparten ciertas características relacionadas con la tradición e impronta de los partidos hegemónicos que se mantuvieron por bastante tiempo al frente del poder político. Mientras que, en Paraguay, la Asociación Nacional Republicana gobernó por 61 años (1947–2008), en México, el Partido Revolucionario Institucional lo hizo por 71 (1929–2000). Otras características compartidas han sido, por ejemplo, la estabilidad y longevidad de sus de partidos tradicionales, los cuales mantienen una impronta conservadora en su gran mayoría.

En ambos países, no obstante, existen ciertas diferencias respecto a la organización política. Así, mientras que Paraguay es un estado unitario, México es federal. Y con respecto al impacto de las cuotas de género y el aumento del número de mujeres en las cámaras legislativas de cada país, la evidencia arroja resultados disímiles, puesto que mientras en México las cuotas han ido aumentando desde 1996 hasta alcanzar la norma de paridad en la última reforma política de 2013, en Paraguay el mecanismo de cuotas de género no ha variado desde 1996 y tan solo alcanza a las listas internas de los partidos políticos en una proporción de 20/80.

En ese orden de ideas, mientras que en México las cuotas han tenido un impacto positivo en cuanto al aumento de las mujeres en las cámaras legislativas, que a su vez ha repercutido en el crecimiento del número de iniciativas sensibles al género que han favorecido a la representación sustantiva de las mujeres mexicanas, en Paraguay son muy escasos los estudios respecto al impacto de las cuotas de género tanto en el sistema electoral cuanto en los partidos políticos y por ende, en la productividad legislativa. Acerca de este último aspecto, esta investigación ofrece datos respecto a la relación

entre el aumento de mujeres en el congreso paraguayo y el crecimiento del número de iniciativas de ley sensibles al género.

Las investigaciones académicas sobre género han aumentado ostensiblemente en los últimos 30 años tanto en América Latina, Estados Unidos y Europa. Estas investigaciones han permitido visibilizar la problemática de la desigualdad de género en ámbitos como la salud, la educación, la economía, la política, la academia o la cultura. A partir de dichos análisis, los y las teóricas feministas han reconocido los avances en el tema, en especial en todo lo referente a la igualdad jurídica y política, que fueron el resultado de un arduo trabajo tanto de los movimientos sociales de mujeres cuanto de las académicas y de los organismos internacionales de todo el mundo. No obstante, quedan muchos desafíos todavía por delante para presenciar el pleno ejercicio de los derechos o la igualdad sustantiva de las mujeres.

Desde una perspectiva comparada, se observa que en el campo de la ciencia política de América Latina aún son pocos los trabajos de investigación enfocados a estudiar la labor de las mujeres en política, específicamente en el ámbito legislativo, ni qué decir en cuanto a la producción de trabajos sobre representación sustantiva que reflejan los intereses y las preferencias de las mujeres en su labor legislativa en aras de incidir en las políticas públicas para ellas, así como en la igualdad de género. En consonancia con ello, se considera que esta investigación puede ofrecer un aporte académico para profundizar en el estudio de la clase política desde una perspectiva de género, así como para ahondar en la relación existente entre género y política, y en lo relativo a las desigualdades entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder y la representación de intereses de las mujeres en la agenda pública.

3.1. Similitudes y diferencias entre los sistemas políticos de México y Paraguay

México y Paraguay son dos países con características similares en cuanto a su historia política, la tradición de partidos hegemónicos longevos y los rasgos autoritarios de sus élites y cultura política. No obstante, también existen diferencias importantes entre ambos países. En primer lugar, conviene subrayar que México ha sido uno de los países estudiados de manera más profusa en las ciencias sociales en América Latina, en tanto Paraguay ha sido uno de los que han recibido menos atención académica en la región. En cuanto a su organización política territorial Paraguay es un Estado unitario mientras que México es federal. Y por lo que toca al impacto de las cuotas de género y el aumento

del número de mujeres en las cámaras legislativas, el desarrollo de México es ostensiblemente mayor que el que se observa en Paraguay como ya se ha mencionado al inicio de este capítulo.

3.1.1. Principales semejanzas entre ambos sistemas políticos

La principal característica del sistema político mexicano ha sido su singularidad frente al resto de los países de la región. Para Alcántara (2008), México durante muchas décadas se había diferenciado de las demás naciones latinoamericanas por contar con un sistema de corte civil con predominancia de rasgos autoritarios con la capacidad necesaria para lograr una «estabilidad política inusitada». La estabilidad política del sistema político mexicano se dio bajo la tutela del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante gran parte del siglo XX.

Por su parte, Paraguay se ha caracterizado por ser un sistema político inestable, con alternancia entre dirigencias civiles y militares, aunque también con rasgos autoritarios. La inestabilidad del sistema político paraguayo se debió en gran parte a las violentas alternancias en el poder político entre los dirigentes de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) hasta mediados del siglo XX. Los cambios en el poder político se dieron a través de enfrentamientos violentos, golpes de Estado o magnicidios hasta 1954 que se instauró, también con un golpe de Estado, el régimen autoritario de Alfredo Stroessner que duró hasta 1989.

El PRI ha moldeado en gran medida las formas de hacer y entender la política en México, aunque cabe señalar que sus prácticas no siempre han sido del todo democráticas (Solís et al., 2017), así como la ANR también lo ha hecho en Paraguay. Ambos partidos han dejado su impronta de manera insoslayable tanto en el sistema político como en la cultura política y han marcado las pautas de hacer y comprender la política en ambos países.

Las principales características del sistema político mexicano desde 1917 han sido: 1) un momento fundacional que tiene como inicio la Revolución mexicana en 1910; 2) una innovadora Constitución Política para su tiempo, la cual ha observado numerosas modificaciones; 3) un presidencialismo otrora poderoso que desde 1988 ha sido acotado por el proceso democratizador que ha permitido la emergencia y consolidación de nuevas fuerzas políticas de oposición; 4) una matriz nacionalista muy fuerte que se conjuga con una cultura política muy heterogénea que combina convicciones democráticas con actitudes autoritarias; 5) un Estado cuyo talón de Aquiles es el cumplimiento del Estado

de derecho, ya que en México predomina la idea de que la ley se puede negociar o hasta comprar, lo que genera dos males endémicos del país: la corrupción y la impunidad (Alcántara, 2008:51; Solís et al., 2017).

Por su parte, las principales características del sistema político paraguayo podrían resumirse como sigue: 1) se trata de uno de los sistemas más longevos de la región aunque ello no implique necesariamente su estabilidad con dos partidos tradicionales cuya distancia ideológica es mínima (Cerna y Solís, 2014: 91; 2) una perniciosa estructura socio-económica; 3) un acentuado clientelismo; 4) un problema sistémico de agencia (Barreda y Bou, 2010); y 5) una cultura política caracterizada por los liderazgos fuertes y carismáticos (Uharte Pozas, 2012). La estructura socioeconómica se caracteriza por la explotación agrícola-ganadera para la exportación en el que solo 2% de los dueños de las tierras poseen más de 80% de las propiedades rurales. Las élites económicas y políticas mantienen un fuerte relacionamiento entre sí y los principales partidos políticos representan los intereses de esas élites en cuanto a tierras, propiedad agrícola y políticas fiscales. Al igual que México, el sistema político paraguayo comparte otras características como el clientelismo, la corrupción, la impunidad y el incumplimiento del Estado de derecho.

Durante gran parte del siglo XX tanto México como Paraguay estuvieron dominados por un solo partido político: el PRI y la ANR, respectivamente. Esto es significativo porque esta singularidad sentó las raíces modernas de ambos sistemas políticos y de ahí que haya actores de la propia política en ambos países que reconozcan en su par del otro país a una especie de hermano siamés. La hegemonía priista encuentra muchas similitudes con aquella de los colorados en Paraguay, a tal punto que aquello que destaca Alcántara (2008) como características del sistema político mexicano también pudieran considerarse como válidas para el caso de Paraguay. Para Alcántara, el régimen autoritario priista —equiparable al colorado— se distinguía, entre otras cosas por: 1) la existencia de un Estado-partido que no distinguía entre sí en cuanto a límites; 2) un partido con recursos ilimitados como consecuencia de la extracción de recursos del Estado; 3) una mayoría adicta al presidente que transformó al Poder Legislativo en una oficialía de trámites del Poder Ejecutivo; 4) la simulación de procesos electorales democráticos en los que invariablemente resultaba victorioso el partido oficial; y 5) un sistema de partidos que atrofiaba el funcionamiento los demás partidos en favor del partido oficialista.

Las únicas características en las que discrepaban ambos casos es que mientras en México el presidencialismo tenía fuertes limitaciones en cuanto al diseño institucional elaborado en la Constitución de 1971, en Paraguay la figura presidencial era fuerte desde 1940, y sus poderes constitucionales fueron creciendo tras las reformas que realizó Stroessner en 1967 y 1988 en detrimento de los otros poderes del Estado. A falta de facultades legales formalmente establecidas, los presidentes mexicanos estaban muy fortalecidos con lo que Carpizo (1978) denominó como facultades meta-constitucionales. Otra distinción importante para tener en cuenta es que mientras en México el PRI permitió la sucesión periódica en la presidencia de la república en manos de civiles desde 1946, en Paraguay la ANR estuvo cooptada por militares adictos al poder de Stroessner.

Otras similitudes en cuanto a la cultura política y las prácticas políticas en ambos países serían las siguientes: 1) el auge y consolidación de los liderazgos personalistas; 2) el padrinazgo como mecanismo para conseguir empleos en el sector público, en detrimento del principio de la meritocracia; y 3) la domesticación de las instituciones de procuración e impartición de justicia (Solís et al., 2017). Ambos países comparten estas prácticas que han permitido, a lo largo de sus historias políticas, la consolidación de liderazgos caudillistas, así como otorgar ventajas a los leales al régimen para lograr beneficios particulares, y gozar de «una justicia a la medida» de sus intereses propios. Los más perjudicados con este tipo de prácticas han sido el Estado de derecho y amplios sectores de dichas sociedades que no pertenecen a los partidos en el gobierno.

3.1.2. La organización política en México y Paraguay

México se organiza políticamente a través de un sistema federal que contempla 32 entidades federativas que poseen autonomía con respecto a su régimen interior. Por esa razón cada estado tiene una constitución, así como sus propios poderes estatales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Los ordenamientos legales establecen que los congresos estatales no pueden tener menos de siete diputados y los gobernadores (al igual que el Poder Ejecutivo Federal) tienen prohibida la reelección en el cargo (Solís et al., 2017). El Poder Ejecutivo tiene una duración de seis años y el Poder Legislativo de tres años.

Por su parte, Paraguay es un sistema unitario que está dividido en 17 departamentos y la capital del país que comparten una misma constitución nacional. Mientras que los integrantes del Poder Legislativo pueden ejercer un mandato por cinco años y luego pueden ser reelectos para el mismo cargo, el Poder Ejecutivo también se ejerce por cinco

años, pero quien lo ostenta (Presidente y Vicepresidente) tienen prohibida su reelección.

El Poder Legislativo en México es bicameral simétrico (Llanos, 2003). La Cámara de Diputados se integra con 500 escaños para los diputados y diputadas, mientras que el Senado tiene 128 curules. En Paraguay, el Poder Legislativo también es bicameral, aunque su tamaño es menor al contar con 80 bancas para la Cámara de Diputados y 45 para la de Senadores (Alcántara et al., 2005a).

Mientras en México, el sistema electoral es mixto o segmentado, en Paraguay es de representación proporcional puro. Esto es muy interesante porque de acuerdo con la literatura el rendimiento de ambos sistemas es muy similar cuando se evalúa las funciones de representatividad, efectividad y participación. En otras palabras, se trata de sistemas que satisfacen parcialmente bien la representatividad, al tiempo que no satisfacen tanto la efectividad y la participación (Payne, 2006).

Como lo apuntan Solís et al. (2017), el federalismo y la descentralización en México han traído como consecuencia transformaciones a la competencia política y al sistema de partidos en este país, ya que los partidos opositores al otrora hegemónico PRI, tienen mayores incentivos para invertir recursos a nivel estatal y local en las competencias electorales. En cambio, en Paraguay es posible observar que existe un fuerte anclaje en las reglas electorales que impide que terceras fuerzas puedan romper el tradicional bipartidismo entre la ANR y el PLRA, especialmente en la arena subnacional (Cerna y Solís, 2017).

3.1.3. Principales rasgos de sus sistemas de partidos

Las principales características que comparten el sistema de partidos mexicano y el paraguayo son: a) la tradición de partidos hegemónicos; y b) la impronta conservadora de sus institutos políticos, como se podrá observar a continuación.

3.1.3.1 La tradición del sistema de partidos hegemónicos y su impronta en el sistema político

Tanto México como Paraguay comparten la tradición de un sistema de partidos caracterizado por la hegemonía de un partido político. No obstante, mientras que en México durante el siglo XX el sistema de partidos se ha transformado desde un sistema caracterizado por el predominio de un partido hegemónico y con un carácter fuertemente autoritario a uno caracterizado por el pluralismo moderado, según la clasificación de Sartori (1976), Paraguay pasó de un sistema de partido hegemónico de corte autoritario a un bipartidismo durante la transición democrática (1989) para posteriormente con-

vertirse en un sistema donde prima el pluralismo moderado en buena medida explicado por la escisión del sector militar de la ANR que se vio desplazado tras la caída de Stroessner y que se aglutinó en la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos creada por el general golpista Lino César Oviedo.

El sistema de partidos mexicano contemporáneo se caracteriza por la preminencia de cuatro partidos efectivos: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Democrático (PRD); y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) quienes han disputado en el último cuarto de siglo el poder político, a pesar del predominio histórico del PRI durante gran parte del siglo XX.

Como se señaló anteriormente, México ha transitado de un sistema de partido hegemónico a otro de pluralismo. Lo anterior se evidencia cuando se calcula la evolución del número efectivo de partidos parlamentarios que aún hace 30 años era marcadamente hegemónico en todos los niveles y que en la actualidad ronda los cuatro partidos efectivos.

Por su parte, Paraguay posee uno de los sistemas de partidos más longevos de la región, aunque el mismo no se caracterice principalmente por su estabilidad. Ya que tanto el Partido Colorado como el Partido Liberal se han enfrentado continuamente a lo largo de la historia, a pesar de que ambos han representado a las clases dominantes en conflicto desde mediados del siglo XIX. Esto se debe principalmente a que Paraguay es un país en el que el poder está vinculado a la propiedad agraria, las élites de estos partidos han sido, algunos más, otros menos, las principales protagonistas del progresivo acaparamiento de tierras, que con el paso de los años se ha convertido en el corazón de los problemas estructurales de este país (Cerna y Solís: 2012: 61).

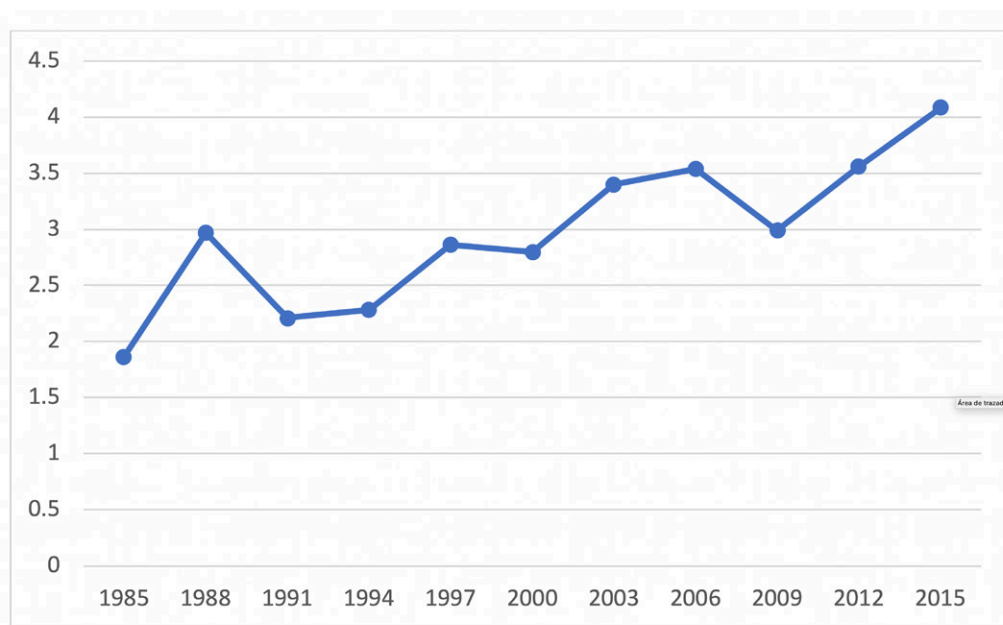
Con respecto al número efectivo de partidos (NEP) en Paraguay alcanza a cuatro partidos efectivos y con presencia significativa en la arena política, a pesar de ello, cabe destacar dos cosas: a) que esos partidos (UNACE y PPQ principalmente) no alcanzan a competir seriamente frente a los partidos tradicionales; y b) que ambas agrupaciones comparten con la ANR y el PLRA el espacio ideológico de la derecha. Esto en sí es muy llamativo porque deja al descubierto que la izquierda paraguaya⁵ ha tenido muchas di-

5 Durante la transición democrática, la izquierda no ha podido recuperarse de la desarticulación física que sufrió en tiempos de la Guerra Civil de 1947 y que continuó durante el stronismo con la persecución de sus líderes, la proscripción de los principales partidos de izquierda. La larga persecución política de la izquierda paraguaya junto a otros factores como su tendencia histórica a la fragmentación, el populismo de la anr y el carácter rural de la sociedad paraguaya (que no dio pie a la creación de sindicatos de obreros y empleados urbanos) son algunas de las razones que explican su debilidad como fuerza política.

Tabla 3.1. Número efectivo de partidos parlamentarios en México

	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
PRI	72.25	52.4	64.0	60.0	47.8	41.8	40.6	21.2	48.4	42.4	41.0
PAN	10.25	20.2	17.8	23.8	24.2	41.2	29.6	41.2	28.4	22.8	21.8
PRD		4.4	8.2	14.2	25.0	10.6	19.4	25.4	12.6	20.8	12.2
PPS	2.75	9.8	2.4								
PARM	2.75	6.0	3.0								
PDM	3.0										
PMT	1.5										
PRT	1.5										
PST	3.0										
PSUM	1.5										
PFCRN		7.2	4.6								
PVEM					1.2	3.6	3.4	3.4	4.4	5.8	8.0
PT				2.0	1.4	1.6	1.2	2.2	2.8	3.0	0.4
MC						0.2	1.0	3.6	1.2	3.2	4.2
PSN						0.6					
PAS						0.4					
Independientes							4.8	0.2	0.6		0.2
PANAL								1.8	1.6	2.0	2.2
PSD								1.0			
MORENA											7.6
PES											2.0
NEPP	1.86	2.97	2.21	2.28	2.86	2.80	3.40	3.54	2.99	3.56	4.08

Gráfico 3.1. Evolución del NEPP en México (1985–2015)



Elaboración propia.

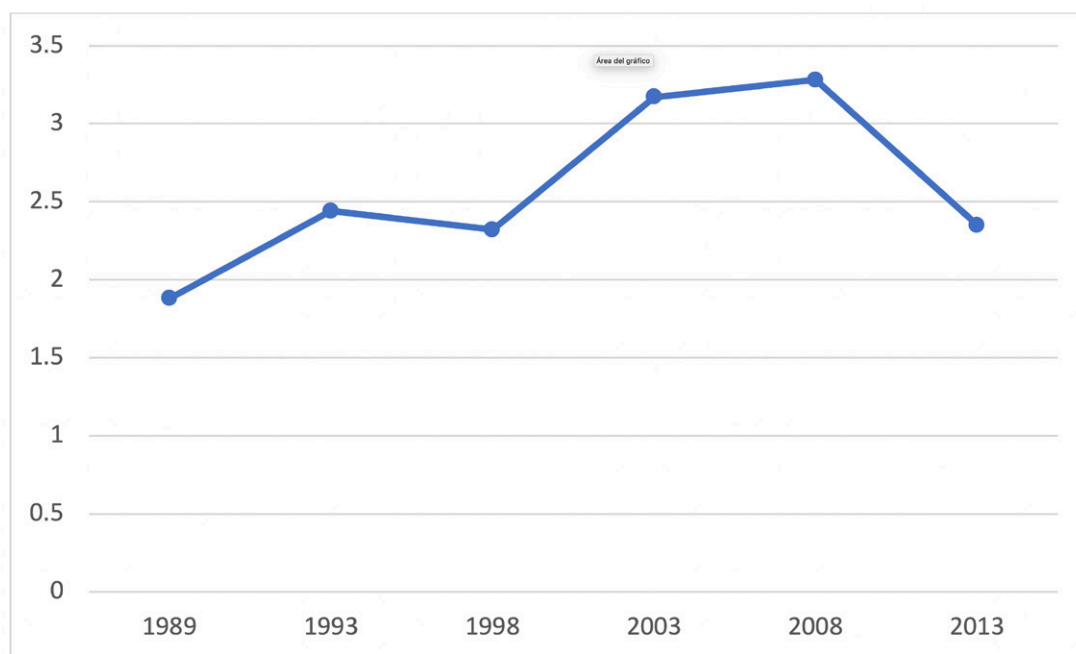
ficultades para abrirse paso en un sistema dominado por partidos/actores conservadores. Pero, además, que ha sido incapaz de articular liderazgos en una sociedad que le ha dado la espalda, muy probablemente por la construcción imaginaria que durante los años de Stroessner se hizo de este campo ideológico.

Tabla 3.2. Número efectivo de partidos parlamentarios en Paraguay

	1989	1993	1998	2003	2008	2015
ANR	66.6	47.5	56.25	46.25	37.5	55.0
PLRA	29.1	41.25	32.5	26.25	33.75	33.75
PEN		11.25	8.75			2.5
PRF	2.7					
PLR	1.3					
PS			2.5			
PPQ				12.5	3.75	1.25
UNACE				12.5	18.75	2.5
PPS				2.5		
MPT					1.25	
PDP					1.25	
APC					2.5	1.25
ADB					1.25	
AP						2.5
FG						1.25
NEPP	1.88	2.44	2.32	3.17	3.28	2.35

Elaboración propia

Tras más de 60 años en el poder, la ANR sufrió un notorio desgaste y se comenzó hacer evidente en la medida en que fue perdiendo la capacidad de mantener la fidelidad de sus votantes. Junto con este desgaste progresivo de la ANR, el país afrontaba varios años de un crecimiento económico exiguo, así como también graves problemas de desempleo, acompañados de conflictos políticos y sociales. En ese contexto político complicado y ante la escasez de líderes políticos carismáticos en ambos partidos tradicionales emergió en el año 2006, la figura de Fernando Lugo Méndez, quien en palabras de Soler

Gráfico 3.2. Evolución del NEPP en Paraguay (1989–2013)

Elaboración propia

(2011: 39) «era ante todo un un posible presidente sin vinculaciones con la clase política tradicional», condición de la que «sustrajo su principal legitimidad».

Los comicios del 2008 fueron cruciales para el sistema político paraguayo, ya que los partidos tradicionales afrontaron una coyuntura crítica que permitió que nuevos movimientos políticos fueron apareciendo allí donde los partidos tradicionales dejaron espacios vacíos de poder (Soler, 2011: 40). Un claro ejemplo de lo anterior fue la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) que se convirtió de esta manera en un vehículo electoral muy particular que contemplaba en su plataforma electoral una serie de propuestas que giraban en torno a: a) la reforma agraria integral; b) una reactivación de la economía; c) el combate a la corrupción; d) la independencia del Poder Judicial; e) recuperar la soberanía nacional; y f) resolver los problemas sociales más urgentes (Fretes, 2012: 79). Dadas las características del país, resulta por demás interesante observar, cómo es que fue posible que la Alianza, y en lo particular Lugo, lograra colocar el asunto de la reforma agraria en el primer plano de la agenda nacional, y que, además, ese problema fuera compartido por sus socios —en especial el PLRA—, así como también sus opositores.

En México, la transformación del sistema político se dio principalmente desde la elección presidencial de 1988. En esa oportunidad, a la escisión en el seno del PRI por parte de algunos dirigentes como Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo, entre otros, ha de sumarse la polarización que suscitó el resultado de la contienda en la que Carlos Salinas de Gortari resultara electo. Y es que aquella elección es recordada por la famosa «caída del sistema» que ha dejado muchas dudas en torno a la limpieza del proceso electoral. A partir de aquel episodio fue posible observar mayor organización por parte de las fuerzas políticas opositoras al régimen, pero sobre todo una mayor articulación de la sociedad civil que comenzó a exigir procesos libres, competitivos y limpios. Ello dio paso a la creación del Instituto Federal Electoral, que en un primer momento aún contaba con el control gubernamental que después fue cedido a ciudadanos sin vinculación partidista.

Aunado a ello habrá que tener en cuenta que a nivel sub-nacional, desde inicios de la década de 1980, algunos espacios municipales fueron arrebatados en las urnas al partido hegemónico. Un ejemplo de notorio reconocimiento nacional de estas luchas que fueron abriendo brechas a la democracia en un entorno muy adverso lo representa Salvador Nava Martínez en San Luis Potosí que bajo la marca del Frente Cívico Potosino fue uno de los precursores de la democracia electoral mexicana (Solís y Cerna, 2016; Borjas, 2005). A nivel de los estados, los primeros triunfos opositores en la disputa por gubernaturas como ocurriera en Baja California, Guanajuato y Chihuahua fueron la punta de lanza del inevitable declive del PRI hegemónico.

De la mano de reformas electorales como la de 1991, y particularmente con la de 1996, tanto el sistema electoral como el sistema de partidos fueron mutándose y permitieron no solo mayor apertura a la competencia por los espacios de poder, sino también mayor pluralidad con base en un piso más parejo para los contendientes y un reconocimiento de la necesidad de incluir de manera más efectiva a las mujeres en la vida política del país. La asignación de recursos públicos de manera más equitativa a como se realizaba antes de esa reforma dio un vuelco significativo para el sistema de partidos en tanto este se tornó realmente competitivo como se pudo verificar en la elección federal intermedia de 1997 en la que por primera vez en la historia del México moderno el PRI perdió la mayoría legislativa. No se puede soslayar que al amparo de esta nueva normativa las mujeres fueron más visibles en la vida parlamentaria del país, lo que se verificó con la puesta en marcha de la cuota de género no sin pocas

vicisitudes y que permitió que como nunca antes hubiera en la cámara baja mexicana 75 legisladoras.

Quizás el hito más significativo, aunque no necesariamente el más importante de la transición democrática en México, se dio en el año 2000 cuando el PRI perdió por primera vez una elección presidencial. La victoria de Vicente Fox de la mano de una alianza conservadora entre el PAN y el PVEM es el hecho político que más acapara la atención. Si bien esta no es una cuestión baladí debe ser comprendida como el punto de llegada de los muchos esfuerzos democratizadores que se fueron dando a lo largo de décadas, así como también como el punto de partida, o de inflexión, en el que el sistema político en general, y el sistema de partidos y electoral en particular se han ido desplazando hacia una mayor pluralidad que desde entonces ha signado la vida política de México bajo la característica de los gobiernos divididos.

La continuidad del PAN tras el sexenio de Fox, y la posterior alternancia hacia el PRI en las elecciones federales de 2012 son una muestra de que, en México, en principio, la alternancia es un fenómeno que se ha ido normalizando y que la competencia es mucho más intensa; así lo reflejan los resultados de los procesos electorales al menos desde 2006. En la actualidad el poder se distribuye entre varios actores políticos relevantes o efectivos, aunque según Morlino (2009), México no deja de ser una democracia de mala calidad en tanto presenta serios déficits en el análisis de las cinco dimensiones que sirven para medir y evaluar a las buenas democracias: a) igualdad; b) libertad; c) rule of law; d) accountability; y e) responsiveness. La situación de las mujeres en general, y en la política en lo particular, es un buen botón de muestra de las muchas cosas que aún quedan pendientes para el sistema político mexicano tanto para garantizar su representación descriptiva cuanto para cristalizar la sustantiva.

3.1.3.2. Los sistemas de partidos con instituciones políticas predominantemente conservadoras

Los partidos políticos en Paraguay se fundaron a finales del siglo XIX, tras la finalización de la fatídica Guerra de la Triple Alianza⁶ (1865-1870). Hacia 1887, y casi al mismo tiempo, se crearon el Centro Democrático (luego Partido Liberal) y el Partido Nacional Republi-

6 La Guerra de la Triple Alianza fue una contienda que se inició en 1865 y se extendió hasta 1870, su denominación corresponde a la coalición que formaron Brasil, Argentina y Uruguay para enfrentarse al Paraguay. En la literatura especializada también se la denomina Guerra Grande para diferenciarla de otros episodios como la Guerra del Chaco o la revolución de 1947.

cano (luego Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado), los dos partidos más antiguos del país y dos de los más longevos de América Latina junto con los partidos uruguayos (Blanco y Colorado) y colombianos (Liberales y Conservadores) (Alcántara, 2004).

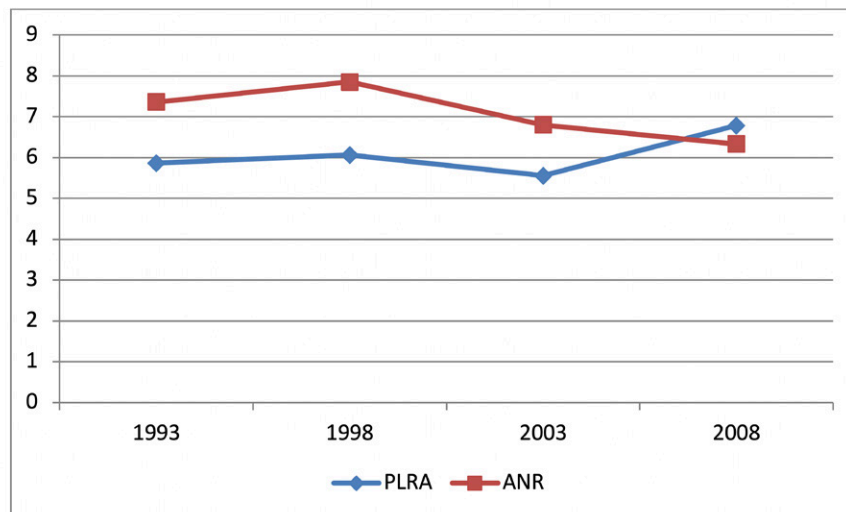
La Asociación Nacional Republicana nació en el siglo XIX identificándose con los valores del republicanismo y nacionalismo, mientras que el Centro Democrático propugnaba el liberalismo económico y la promoción de la inversión extranjera en el Paraguay, tras la debacle económica, política y social de la Guerra Grande.

No obstante, en la actualidad, es importante señalar que entre Colorados y Liberales no existe una significativa distancia en términos ideológicos, ya que ambos partidos están claramente ubicados a la derecha del espectro político como lo señala la Encuesta a Diputados realizada por el Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca. Según este instrumento, en una escala de 1 a 10 en donde el primer valor indicaría la extrema izquierda y el segundo la extrema derecha, en 2008 los legisladores paraguayos ubicaron en promedio a la ANR en 6.33, y al PLRA en 6.78.⁷ No obstante, es interesante observar cómo desde 1993 hasta 2008, se han cruzado las posiciones, de tal suerte que la ANR ha experimentado un ligero viaje al centro, mientras que el PLRA ha transitado más a la derecha.

Con respecto a los partidos políticos mexicanos, de acuerdo a la literatura, este país en la actualidad, posee uno de los sistemas de partidos más estables de la región latinoamericana (Gutiérrez y Zovatto, 2011), sin embargo, para llegar a este punto ha tenido que transitar por un sendero bastante sinuoso que desde 1977 ha ido generado paulatinas aperturas que han ido favoreciendo la pluralidad, la competencia, las reglas de financiación, la fiscalización, las cuotas de género, el acceso a los medios y actualmente, las candidaturas sin adscripción partidista. Todas estas cosas si bien han favorecido a una mayor apertura, así como a la consolidación de la democracia electoral, han de ser entendidas, por su parte, en un entorno en el que el electorado mexicano se puede definir como claramente conservador, con base en los datos que arroja la serie histórica de la concentración del voto en las distintas elecciones desde 1977 hasta la actualidad. Estos datos reflejan que las preferencias electorales de los mexicanos se han concentrado principalmente en fuerzas políticas conservadoras, aun a pesar del crecimiento de las fuerzas políticas de izquierda.

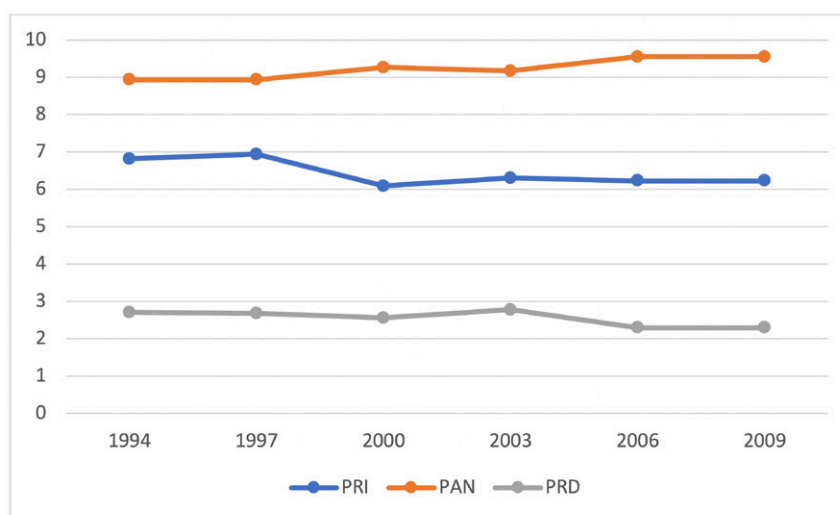
7 La escala ideológica va del 1 al 10, donde 1 representa la extrema izquierda y 10 la extrema derecha.

Gráfico 3.3. Desplazamiento ideológico de los partidos tradicionales paraguayos
Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala en donde el 1 es la extrema izquierda y el 10 la extrema derecha, ¿en qué casilla ubicaría usted a...?



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Proyecto de Élite Parlamentarias (oir, Legislatina).

Gráfico 3.4. Desplazamiento ideológico de los principales partidos mexicanos
Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala en donde el 1 es la extrema izquierda y el 10 la extrema derecha, ¿en qué casilla ubicaría usted a...?



Elaboración propia con base en los datos del Proyecto de Élite Parlamentarias (usal).

3.1.4. El impacto positivo de las cuotas de género en México y el escaso impacto de este mecanismo en Paraguay

Los estudios especializados en el tema del impacto de las cuotas de género en el aumento de la participación de mujeres arrojan resultados diferentes en los casos estudiados en esta investigación. En México, las investigaciones pertinentes confirman una correlación entre la aplicación de las cuotas de género y el crecimiento sostenido del número de mujeres que ocupan cargos en ambas cámaras del congreso. Esta correlación se la denomina en la literatura especializada como la influencia de las cuotas de género en el aumento de la representación descriptiva de las mujeres en el Poder Legislativo. Por su parte, el aumento de la participación de mujeres en el congreso mexicano también ha incidido en el crecimiento del número de propuestas legislativas relacionadas con intereses de mujeres y con cuestiones de género.

En Paraguay, las cuotas de género no han aumentado de 20% desde su implementación en 1996, lo que ha incidido en el escaso número de congresistas en ambas cámaras legislativas. Un ejemplo de lo anterior es que en la legislatura actual (2013-2018) el porcentaje de diputadas apenas alcanza 15% y 17,7% por lo que respecta a las. Respecto a lo anterior, Soto (2015: 6) sostiene que las cuotas de género establecidas hace 20 años ya no son funcionales en la actualidad para lograr el aumento de la participación política de las mujeres paraguayas, debido a que: 1) son muy bajas porque solo alcanzan a 20% de los candidatos postulados por los partidos; 2) son inferiores a las cuotas que los propios partidos han establecido; 3) han sido utilizados como «techos» y no como «pisos» respecto a la igualdad de género al interior de los partidos; y 4) dejan fuera a las mujeres a medida que estas avanzan en el camino electoral.

Respecto al impacto positivo de las cuotas de género en América Latina en general y en México, particular, la literatura especializada señala que la adopción de estos mecanismos de acción afirmativa en todos los países de la región ha sido posible gracias a los siguientes factores: a) el esfuerzo de los movimientos de mujeres; y b) el surgimiento y legitimación de leyes y normas internacionales que buscan promover la igualdad de género en las democracias (Htun y Jones, 2002; Ríos et al., 2008).

Entre los factores institucionales que permiten explicar el impacto positivo de las cuotas de género, se encuentran: 1) el carácter normativo de la medida; 2) el sistema electoral (proporcional o mayoritario); 3) el tipo de lista utilizado; 4) la magnitud distrital y de partido; 5) el papel de los partidos políticos; y 6) el financiamiento político

(Krook, 2008; Jones, 2008; Htun y Jones, 2002; Ríos et al., 2008).

En el caso mexicano, el impacto positivo de las cuotas se explica por una conjunción entre el carácter obligatorio de la medida afirmativa que, con el paso del tiempo fue estableciendo sanciones a los partidos políticos que incumplían las cuotas. Aunado a ello, cuenta el sistema electoral segmentado que elige a los legisladores por el principio de mayoría o de representación proporcional; las listas cerradas y bloqueadas con mandato de ubicación para las mujeres; y la magnitud de las circunscripciones a la par del activismo de las mujeres militantes de los partidos políticos para defender la implementación de las cuotas y la intervención de organismos estatales en los procesos.

Otras investigaciones como las de Palma y Cerva (2014) apuntan a la importancia que tienen las instituciones políticas como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la activación de mujeres, así como las alianzas de activistas y organizaciones de mujeres intrapartidarias para el cumplimiento eficaz de las cuotas de género en las elecciones de 2012 en México.

Por otra parte, a manera de comprender la escasa repercusión de las cuotas en Paraguay, se explica a continuación algunos de los principales obstáculos institucionales y socioculturales que limitan la participación política de las mujeres paraguayas.

3.2. Obstáculos institucionales y socioculturales en Paraguay

La escasa representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en Paraguay puede explicarse a través de los siguientes factores: 1) un sistema de partidos conservador; 2) la escasa participación política de las mujeres en instancias de decisión en los partidos tradicionales y en los puestos de elección popular; 3) una mayoría de partidos políticos hacia la derecha del espectro político; 4) un electorado mayoritariamente conservador que se identifica con valores católicos y tradicionalistas; y 5) las escasas ofertas políticas con perspectiva de género.

Barreda y Bou (2010) sostienen que los problemas en Paraguay tienen tres aristas principales: 1) una perniciosa estructura económica; 2) un marcado clientelismo; y 3) un problema sistémico de agencia. En esa misma línea, Abente Brun (2012) explica que esto se debe a que los partidos políticos tradicionales no han tenido incentivos para mejorar la calidad de la democracia paraguaya y, muy por el contrario, son férreos defensores del mantenimiento del statu quo y los principales opositores a cualquier tipo de reforma que altere el modelo económico, político y social vigente. Cabe advertir

que tanto la ANR y el PLRA han representado históricamente a las clases hegemónicas en conflicto en Paraguay desde el siglo XIX (Cerna y Solís, 2014), y que la economía paraguaya se basa en el sector primario, ya que la agricultura y la ganadería aún permanecen como los principales rubros de producción en ese país. De acuerdo con lo aquí dicho, han sido precisamente las élites de la ANR y del PLRA las que han ido acaparando las tierras destinadas a la ganadería y la agricultura y, con ello, el problema en torno a las propiedades rurales ha sido el foco principal de los últimos conflictos políticos, económicos y sociales en esta nación sudamericana.

En la élite política paraguaya no existen grandes diferencias ideológicas entre liberales y colorados, ya que ambos se encuentran marcadamente a la derecha del espectro político, como se señaló con anterioridad. Respecto a los demás partidos políticos en Paraguay que han ganado espacios de representación política desde la transición a la democracia, cabe señalar dos cuestiones: 1) la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) y el Partido Patria Querida (PPQ) comparten con los partidos tradicionales, el espectro ideológico de la derecha y actualmente se encuentran en declive; y 2) el Frente Guazú y Avanza País se han ido posicionado como las opciones de la izquierda paraguaya, a pesar de sus fragmentaciones internas. En este contexto dominado por partidos políticos ubicados en su mayoría a la derecha del espectro ideológico es en el cual surgen las iniciativas legislativas sensibles al género.

La escasa participación política de las mujeres en instancias de decisión en los partidos tradicionales se manifiesta en los pocos espacios obtenidos por ellas tanto en cargos de elección popular (Gráficos 2, 3, 4 y 5) como en las dirigencias de los partidos. Una excepción a la regla fue Lilian Samaniego, quien fungió como presidenta del Partido Colorado tras la derrota del partido en las históricas elecciones presidenciales de 2008. De acuerdo con esto, no hay duda que, la elección de Samaniego se dio en un contexto desfavorable para la ANR. Los colorados culparon por la derrota electoral a una mujer (la candidata Blanca Ovelar) pero a la vez eligieron a una mujer para que presidiera su partido, lo que resulta hasta en cierta medida, bastante contradictorio.

Con respecto a las cuotas de género al interior de los partidos políticos en Paraguay, en la Tabla 3.3 se puede observar que los dos partidos más importantes del Paraguay tan solo cuentan con porcentajes de 33% de cuotas de género al interior de sus instituciones políticas. Así también resaltan en esta Tabla que varios partidos de izquierda tienen cuotas de género muy bajas como es el caso del Partido de la Unidad Popular, el Partido

Tekojojá y Partido del Trabajo con tan solo 20%, y el Partido del Movimiento Patriótico Popular con 30%. En este mismo rango se encuentra el Partido Encuentro Nacional de centro-derecha con tan solo 30% de cuotas de género.

Tabla 3.3. Partidos políticos con cuotas de género en Paraguay

PARTIDO POLÍTICO	% DE CUOTA DE GÉNERO	
Partido de la Unidad Popular	20%	
Partido del Trabajo	20%	
Partido Popular <i>Tekojojá</i>	20%	
Partido Encuentro Nacional	30%	
Partido del Movimiento Patriótico Popular	30%	
Asociación Nacional Republicana	33%	Sí, con cinco diputadas electas más una que se cambió de partido y tres senadoras
Partido Liberal Radical Auténtico	33%	Sí, con tres diputadas y cuatro senadoras
Partido de la Juventud	35%	
Partido Demócrata Cristiano	40%	
Partido Demócrata Progresista	40%	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui, L. (2015)

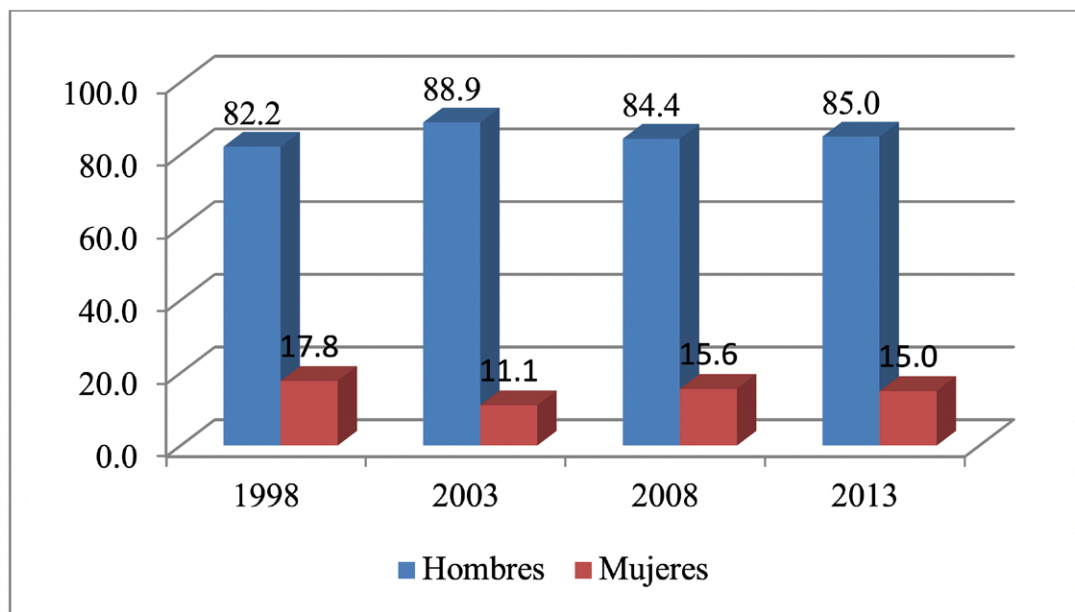
En el Cuadro 3.1 se presentan los datos de los partidos políticos que han implementado normas de paridad al interior de los mismos. Aquí destacan que la mayoría son partidos de izquierda, con excepción de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos

Aunque actualmente muchas mujeres aportan con su trabajo al desarrollo político, social y económico del Paraguay, a pesar de los innumerables obstáculos institucionales y socioculturales existentes para su plena incursión en estos ámbitos, en el campo de la política las mujeres paraguayas permanecen en un segundo plano, a un «costado de los políticos varones» quienes son los que ejercen realmente el poder. A modo de ejemplo se puede ver en el Gráfico 3.5 la evolución en la composición de la Cámara de Diputados en Paraguay desde 1998 hasta 2013.

Cuadro 3.1. Partidos políticos con normas de paridad en Paraguay

PARTIDO POLÍTICO	CON MUJERES EN EL CONGRESO
Partido de la Participación Ciudadana	Sí, con una senadora
Partido Frente Amplio	
Partido Independiente en Acción	
Partido Movimiento Acción al Socialismo	Sí, con dos diputadas
Partido País Solidario	
Partido Revolucionario Febrerista	
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	Aunque una diputada ganó un escaño por este partido, luego abandonó sus filas y fue a la ANR.

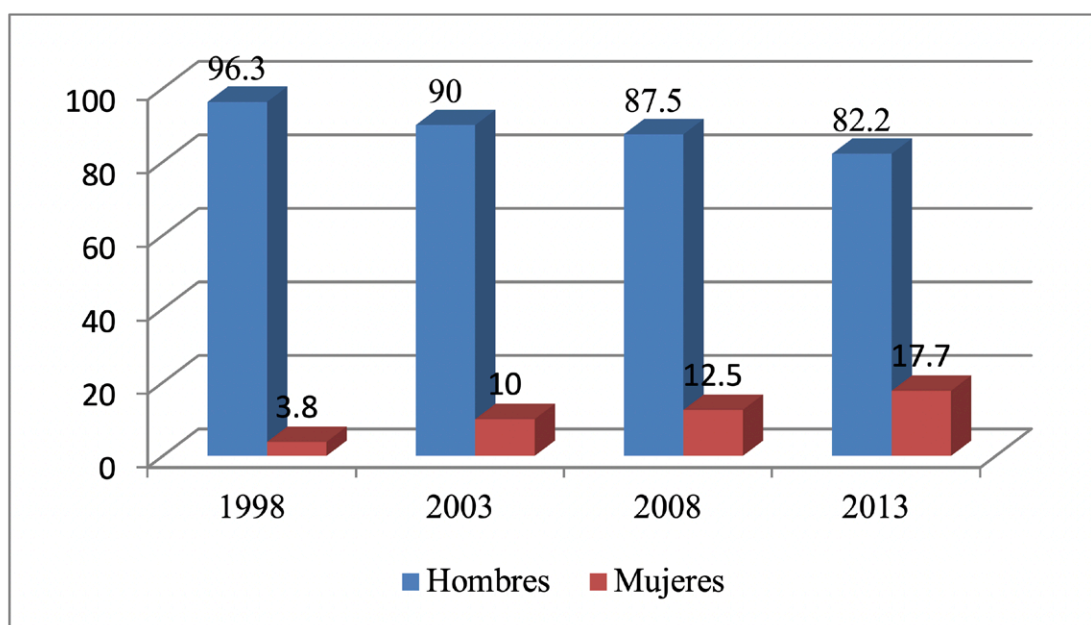
Fuente: Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui, L. (2015)

Gráfico 3.5. Evolución en la composición de la Cámara de Diputados de Paraguay (1998–2013)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de oir-Legislatina, Salamanca (2013) y tsje (2014)

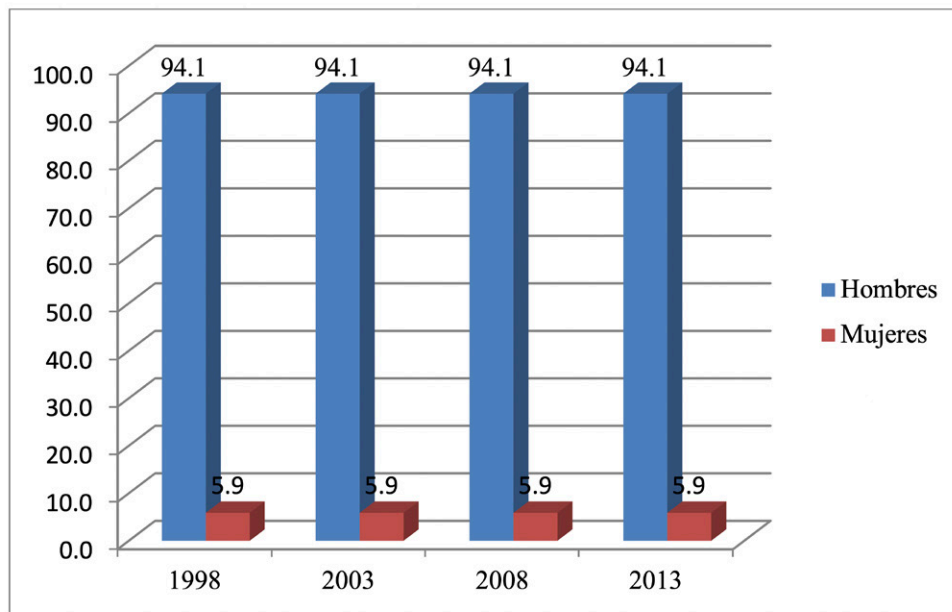
Como el Gráfico 3.5 lo muestra, la representación descriptiva en términos de Pitkin (1985) resulta baja en la Cámara de Diputados paraguaya, la cual oscila entre 11% y 18% de mujeres diputadas para los años estudiados (1998–2013). El año 1998 ha sido el más alto en cuanto a la participación de mujeres diputadas en la legislatura y 2003 presenta el porcentaje más bajo del periodo estudiado. Respecto a la composición en la Cámara de Senadores, la evolución ha sido ascendente desde 1998 con un porcentaje de 3,8 pasando a 10% en 2003, luego a 12.5% en 2008 hasta alcanzar su punto más alto con 17.7% de mujeres senadoras en la legislatura vigente, ver Gráfico 3.6

Gráfico 3.6 Evolución en la composición de la Cámara de Senadores de Paraguay (1998–2013)

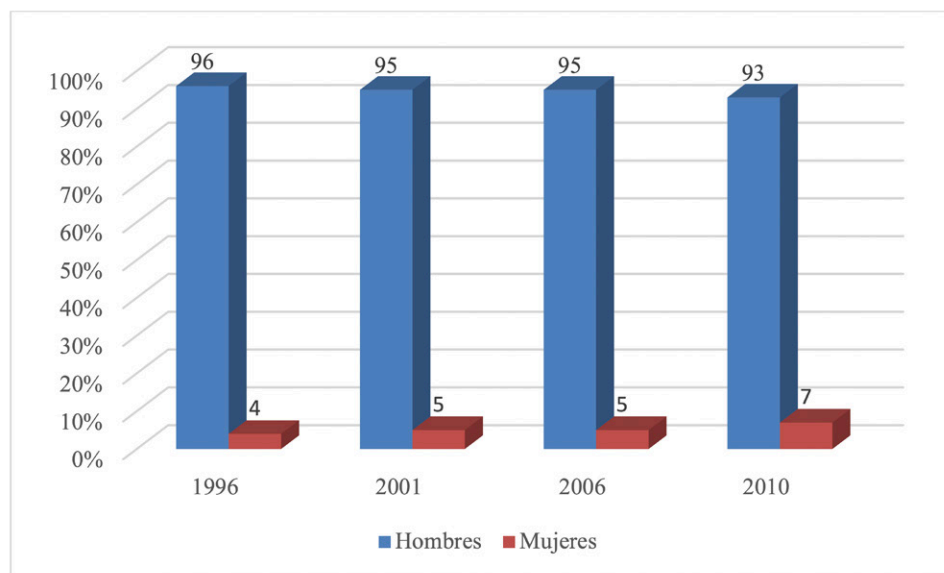


Fuente: Elaboración propia con base en datos de oir-Legislatina, Salamanca (2013) y tsje (2014)

En lo que concierne a las gobernaciones de los 17 departamentos, desde el año 1998 hasta 2013, el número de gobernadoras no ha aumentado en el periodo estudiado. En todos los periodos solo una gobernadora ha ocupado ese cargo frente a una mayoría de 16 gobernadores en todo el territorio nacional (ver Gráfico 3.7).

Gráfico 3.7. Relación porcentual de gobernadores según su sexo (1998-2013)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de oir-Legislatina, Salamanca (2013) y tsje (2014)

Gráfico 3.8. Relación porcentual de intendentes municipales según su sexo (1996-2010)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Corvalán (2013) y tsje (2014).

En cuanto al poder local, el Gráfico 3.8 muestra la relación porcentual entre los intendentes e intendentas municipales entre 1996 y 2010. En este gráfico destaca que el aumento en la participación política a nivel local ha sido mínimo, desde 4% hasta 7% en los 14 años estudiados.

Los cuatro gráficos muestran el escaso número de cargos de elección popular obtenidos por las mujeres paraguayas, como resultado de las asimetrías existentes entre hombres y mujeres en cuanto al acceso al poder político. Entre las principales barreras institucionales y culturales que limitan la participación de las mujeres en la política se encuentran: 1) las bajas cuotas de género que solo alcanzan a 20% de las listas internas de los partidos; y 2) los diferentes elementos del sistema electoral como el tamaño del distrito o la posición de mandato (Archenti y Tula, 2007; Bareiro y Torres, 2009; Freidenberg, 2014); 3), las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina (Bareiro y Echauri, 2009); y 4) la financiación de las campañas políticas (Ferreira Rubio, 2009). Entre las barreras socioculturales se hallan: 1) la conceptualización que la sociedad tenga respecto a la mujer como sujeto político (Bareiro y Torres, 2009); 2), los mandatos de género (Fernández Poncela, 2008); y 3) los costos de sus carreras políticas (Cerna Villagra, 2014).

Paraguay posee un sistema de partidos conservador cuyas figuras principales responden a liderazgos fuertes y carismáticos (Uharte Pozas, 2012). Las improntas autoritarias institucionalizadas y socializadas tras 35 años de gobierno autoritario aunado al clientelismo y la corrupción son, para mal, la marca propia de la cultura política paraguaya desde la transición hasta la actualidad (Cerna y Solís, 2014).

La aglomeración de partidos en la derecha del espectro ideológico, aunado a los valores conservadores que profesan se refleja en sus discursos en torno a temas polémicos como el matrimonio entre personas del mismo sexo o la salud reproductiva y sexual. Un ejemplo de ello se puede observar en los acalorados debates en torno a la propuesta de Brasil en la Asamblea de la OEA de 2014 celebrada precisamente en Paraguay en la que este país proponía condenar los actos de violencia y las violaciones de derechos humanos por cuestiones de orientación sexual e implementar políticas públicas para evitarlos. En los debates entre diputados y senadores paraguayos no se escatimaron comentarios y burlas homofóbicas e intolerantes hacia la comunidad LGTB. Muy por el contrario de ratificar la Convención sobre Toda Forma de Discriminación, los legisladores aprobaron un proyecto de declaración donde instan al Poder Ejecutivo a «defen-

der la vida y a promover la familia» (Sosa, 2014).

Si los partidos son el reflejo de todas las opciones que la sociedad legitima a través de su voto, no está por demás asegurar que el electorado paraguayo en su mayoría aprecia valores tradicionales y por tanto es conservador (ver Cuadro 1). El Barómetro de las Américas realizó una medición del catolicismo en el continente en el año 2012 y sus resultados arrojaron un ranking de los países más católicos de la región. En este ejercicio Paraguay destacó por sobre todos los países de la región al ser el más católico (86% de su población profesa dicha religión), seguido de México, Ecuador, Venezuela y Perú (ABC Color, 2013a). En este sentido, no es extraño por tanto, que en los últimos años se hayan realizado varias marchas en «pro de la vida y la familia» o de «queremos mamá y papá»⁸ (ABC Color, 2014; Última Hora, 2010), las cuales han sido acompañadas por figuras de la política nacional y en respuesta a iniciativas legislativas de la izquierda y debates en medios de comunicación respecto al matrimonio igualitario, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia de la OEA, la no discriminación a la orientación sexual, la identidad y la expresión de género o los derechos reproductivos y sexuales.

Cuadro 3.2. Porcentaje de votos a presidente de la República (2013) para partidos de derecha

PARTIDO POLÍTICO	% DE VOTOS
Asociación Nacional Republicana	45.8
Partido Liberal Radical Auténtico	36.9
Partido Patria Querida	1.1
Unión Nacional de Colorado Éticos	0.8
Total	84.6

Elaboración propia

⁸ La marcha «queremos papá y mamá» fue convocada como parte de la campaña del mismo nombre creada por organizaciones laica y religiosa en torno a la reivindicación de los valores de la familia «compuesta por el varón, la mujer y los hijos» (Última Hora, 2010). Esta campaña se llevó a cabo tras la implementación de la Ley de Paridad Matrimonial en Argentina y el posterior debate en los medios de comunicación respecto a su posible implementación en Paraguay.

El Cuadro 3.2 muestra que 84.6% de los votantes en las elecciones para presidente de la República en abril de 2013 prefiere opciones políticas de derecha en Paraguay. Mientras que solo 9.1% del electorado prefiere opciones de izquierda. Esto es muy significativo porque históricamente la izquierda ha tenido poco peso electoral y profundas escisiones internas, además de largos periodos de proscripción durante el gobierno autoritario de Stroessner. No obstante, cabe señalar que las elecciones de 2013 han sido las más favorables en términos electorales para los partidos de izquierda en Paraguay (Frente Guazú y Avanza País) en cuanto se ha verificado una mayor presencia de partidos de este campo ideológico en ambas cámaras legislativas en detrimento de aquellos partidos más a la derecha del espectro (Patria Querida y UNACE) (Cerna y Solís, 2014).

3.2.1. Las paraguayas con miras a la presidencia: ¿cuál ha sido la participación femenina en otras instancias de poder?

En las elecciones generales de 1993, María Victoria Brusquetti fue la primera mujer en la transición democrática que fue postulada a un cargo de elección ejecutivo relevante (Corvalán, 2013) tras ser presentada en la fórmula encabezada por Guillermo Caballero Vargas como candidato a presidente y ella como candidata a la vicepresidencia de la República por el Partido Encuentro Nacional. Esta agrupación política formó con otros partidos una Alianza denominada Asunción para Todos y obtuvieron 23.14% de los votos para los cargos de presidente y vicepresidente. Posteriormente, en las elecciones de 2003, una mujer se presentó como candidata a la presidencia de la República, Teresa Notario del Partido Humanista y cinco mujeres como candidatas a la vicepresidencia (Corvalán, 2013).

Las dos últimas elecciones en Paraguay (2008 y 2013) tuvieron gran relevancia en el tema de género y política debido a la presencia nuevamente de dos candidatas mujeres a la presidencia de la República. En la primera, la ANR lanzó como candidata a Blanca Ovelar quien se desempeñó como Ministra de Educación del presidente Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Su candidatura generó fuertes polémicas y pujas internas dentro del Partido Colorado ya que las bases cuestionaron a su líder partidario, el presidente Duarte, quien insistió en designar como candidata a Blanca Ovelar (Abente Brun, 2009) al máximo cargo de elección a nivel nacional. Las bases del coloradismo vieron con profundo recelo la candidatura de una mujer y cuestionaron su legitimidad. Entre los principales detractores a su candidatura estuvo el propio vicepresidente de la

república, Luis Alberto Castiglioni, quien compitió con Blanca Ovelar en las internas partidarias de cara a las elecciones generales de 2008. Ovelar resultó ganadora de dichas internas con un margen muy reducido sobre la candidatura de Castiglioni, pero dicha disputa interna le generó una fragmentación al interior de su partido que luego lo pagó caro en las elecciones del 20 de abril de 2008 donde salió electo Fernando Lugo con 40.9%, seguido de Blanca con 30.6% (TSJE, 2013).

En las elecciones de 2013, otra mujer se postuló como candidata a presidenta en las elecciones generales: la exministra de la Función Pública de la era de Fernando Lugo, Lilian Soto. El proyecto político que respaldó la candidatura de Soto fue el novel movimiento *Kuñá Pyrenda*,⁹ cuya línea ideológica se estructuró principalmente en torno al feminismo y el socialismo. Este movimiento político es el resultado de un sinuoso camino recorrido por las feministas paraguayas para el reconocimiento de derechos civiles y políticos y la ocupación de espacios políticos de relevancia en un entorno tradicionalista, patriarcal y hostil a planteamientos en torno a la equidad e igualdad de género.

La campaña electoral de 2013 se caracterizó por su marcada asimetría entre los principales partidos (ANR y PLRA) y el resto de competidores, ya que los primeros no solo contaban con más recursos económicos, sino que además tuvieron mayores coberturas por los medios masivos de comunicación. Esto se evidenció en la inequitativa aparición en los medios de comunicación de los partidos más pequeños que mostraron su inconformidad en la medida en que fueron excluidos y no pudieron contrastar con sus adversarios sus programas y propuestas. Esta inequitativa aparición en medios tiene su explicación en las lagunas que existen en la ley electoral en cuanto esta no fija topes de campaña y no existen mecanismos claros para la fiscalización y procedencia de los recursos que se destinan a las actividades proselitistas (Solís y Cerna, 2013). Otra característica no menos importante fueron los ataques personales entre los candidatos, y de estos a la candidata feminista, donde los adjetivos descalificativos estuvieron a la orden del día. De la misma manera, la inapropiada intromisión en la vida privada de los candidatos, y especial de la candidata presidencial, por parte de algunos periodistas en prensa escrita y televisiva, fueron actos que mostraron una clara hostilidad pública.

9 Vocablos que en el idioma guaraní significan: huella o pasos de mujer. Esta plataforma política se inició en el año 2011 a partir de la conjunción de intereses de mujeres feministas, socialistas y progresistas. Posteriormente en el 2012 se constituyó en un movimiento político que pugnó en las elecciones de 2013 con la primera dupla presidencial de mujeres (Lilian Soto, candidata a presidenta y Magui Balbuena, candidata a vicepresidencia). Para mayor referencia ver: <http://www.kunapyrenda.org/>

3.2.2. *¿Cómo ha impactado el movimiento feminista en la política paraguaya?*

En cuanto la historia del feminismo paraguayo, Gabarra (1995) señala que, a mediados de la década de 1980, tras la culminación del Decenio de la Mujer de Naciones Unidas, surgió el movimiento feminista en Paraguay como un reflejo tardío de sus pares en América Latina que se organizaron en la década previa. Bajo el lema «Por nuestra igualdad ante la Ley» realizaron un encuentro en el que crearon la Coordinación de Mujeres del Paraguay (López, 2011). Desde dicha organización trabajaron para lograr las reformas del Código Civil que manifestaban notorias desigualdades entre hombres y mujeres. El grupo feminista estaba compuesto por varias organizaciones de mujeres y algunos centros de investigación. La extracción social de sus integrantes fue de clase media y urbana, en su mayoría, y con una minoría de clase rural. Este grupo de mujeres comenzaron la reflexión en torno a la problemática de género en Paraguay a través de investigaciones académicas y de la militancia política y social.

En 1986 el gobierno de Paraguay ratificó la Convención de CEDAW, luego, en 1995, la Convención de Belem do Pará de la OEA y en 2001 el Protocolo Facultativo de CEDAW (Hein et al. 2011). En un contexto político de apertura democrática a inicios de la década de 1990, la Coordinación de Mujeres del Paraguay participó en la Asamblea Constituyente de 1992 y logró que el tema de la desigualdad de género se pudiera debatir en las instancias legislativas, con lo que a partir de ese año logró la promulgación de la Ley no. 1/1992 que estipuló la reforma parcial del Código Civil. Para Esther Prieto¹⁰ (López, 2011) esta reforma al Código Civil significó un gran avance para el proceso de construcción de la igualdad de género en Paraguay, ya que a partir de ella pudieron instalarse otros debates en torno a la defensa de las mujeres contra la violencia masculina y la participación de la mujer en espacios públicos.

El feminismo paraguayo ha logrado victorias importantes en la historia reciente de este país, tanto en la transición democrática cuanto en la democracia consolidada. Prueba de ello han sido los avances institucionales y jurídicos en cuanto a reformas legislativas en materia de equidad de género, la implementación de leyes en contra de la violencia de género y de instituciones como el Ministerio de la Mujer, entre otros. Respecto a la paridad política, varias organizaciones feministas y de mujeres, introdujeron en 2008 un proyecto de ley para modificar el artículo 32 de la Ley 834/96 con el objetivo

10 Abogada feminista paraguaya

de elevar de 20% a 50% el porcentaje mínimo de participación de las mujeres en las listas como candidatas para las elecciones internas de los partidos políticos (CLADEM Paraguay, s/f). Esto con miras a lograr la efectiva igualdad entre hombres y mujeres en este ámbito de la sociedad.

3.3. Las Legislaturas LVII y LXII en México: relevancia de su estudio

En México los estudios que existen sobre la representación sustantiva de las mujeres parten de la conceptualización de la representación de las mujeres como un proceso que se inicia con el aumento de ellas en el Congreso de la Unión, continúa con la promoción de legislación en torno a los intereses de las mujeres y culmina con la aprobación de leyes en favor de las mujeres (Piscopo y Franceschet, 2008; Piscopo, 2011; Celis et al., 2008). Zaremborg (2009) ha presentado evidencia empírica en torno a cuáles han sido las propuestas en torno al género y el contenido de las mismas en términos legales y políticos en diferentes legislaturas mexicanas que comprenden el periodo entre 1997 y 2009.

En general, los países más estudiados en torno a la producción legislativa de las diputadas en temáticas sensibles al género han sido: Argentina (Franceschet y Piscopo, 2008; Piscopo, 2011), Brasil (Macaulay, 2006), Uruguay (Johnson, 2006), Chile, Colombia, Honduras (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005) y México (Zaremborg, 2009; Piscopo, 2011; 2014b). Uno de los países menos estudiados en la región en cuanto a la producción legislativa de su Congreso, en general, y de las diputadas en particular, es Paraguay, por lo que se considera de gran relevancia el estudio de este caso desde una metodología de política comparada.

Respecto al estudio de las iniciativas legislativas, Rodríguez y Gustá y Madera (s/f) señalan que las investigaciones se han centrado en: 1) quienes presentan las iniciativas en torno a temas de género ; y 2) las prioridades en cuanto a propuestas y sus temáticas de acuerdo al sexo del legislador o legisladora. A partir de ello, los estudios han encontrado que las mujeres son más proclives a presentar iniciativas sensibles al género que sus pares hombres (Franceschet y Piscopo, 2008; Schwindt-Bayer, 2003), y además en temas como derechos de las mujeres, infancia y familia (Jones, 1997). También han hallado que, a pesar de ser una minoría, las diputadas son muy activas y priorizan más que los hombres propuestas en torno a la igualdad de género y en otras temáticas más allá del género (Taylor-Robinson y Heath, 2002).

En relación con lo anterior, en esta investigación se han seleccionado las legislaturas LVII (1997–2000) y LXII (2012–2015) porque la primera se conforma tras la aplicación de las cuotas de género en México y la segunda porque es la legislatura con el mayor número de mujeres en la historia de este país. Además, sobre la LXII legislatura aún no existen estudios empíricos sobre la productividad legislativa con perspectiva de género.

3.4. Las legislaturas 2003–2008, 2008–2013 y 2013–2015 en Paraguay: relevancia de su estudio

En esta investigación se han seleccionado las legislaturas 2003–2008, 2008–2013, 2013–2018 (aunque esta solo se aborda hasta julio de 2015) porque son las que presentan el mayor número de legislación sensible al género del periodo democrático que se inició en 1989, así como también sobre las que se encuentran información accesible y disponible tanto en el portal del Congreso como en la oficina de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay.

En las tres legislaturas estudiadas el número de mujeres diputadas no ha variado significativamente, sin embargo, entre una y otra es importante señalar que sí ha variado el número de propuestas legislativas sensibles al género, aumentando entre cada periodo legislativo. Otro motivo por el que fueron seleccionadas estas legislaturas es que entre las legislaturas 2003–2008; 2008–2013 y 2013–2018 hubo alternancia política en el gobierno entre la ANR (2003–2008) y la Alianza Patriótica para el Cambio (2008–2013) para posteriormente volver a la ANR en las elecciones de 2013.

3.5. La discusión en la disciplina sobre estos casos

Como se ha señalado en el apartado teórico de esta investigación, este trabajo se encuadra dentro de la segunda generación de estudios sobre el impacto que ha tenido en el proceso legislativo el aumento en el número de mujeres congresistas en América Latina, en busca de ir más allá de los números y tratar de observar la representación sustantiva de las mujeres en los congresos de México y Paraguay.

En México han sido varias autoras estadounidenses y latinoamericanas quienes se han encargado de investigar la producción legislativa de las diputadas mexicanas. Sus investigaciones van desde el estudio de las temáticas de las iniciativas presentadas en perspectiva comparada con las iniciativas de sus pares hombres, las cuales abarcan también el proceso legislativo con sus respectivas negociaciones políticas hasta llegar a

la aprobación de aquellas iniciativas cuyo contenido guarda relación con la legislación sensible al género.

El ejemplo más claro este tipo de estudios es el realizado por Piscopo (2011) en su tesis doctoral en la que analiza todas las iniciativas presentadas por diputados y diputadas en México y Argentina, así como la temática de las propuestas y los factores que explican su éxito legislativo en lo referente a iniciativas sensibles al género (Piscopo, 2011:140). Entre los hallazgos de esta politóloga norteamericana se encuentran que mientras que en México las legisladoras introducen un número mayor de iniciativas sensibles al género que sus pares hombres (73.3% de las iniciativas de género frente a solo 26.7%), en Argentina la diferencia es mucho menor; de todas las iniciativas sensibles al género, las diputadas introducen 58.8% y los diputados 41.2%. No obstante, sus resultados concuerdan con la literatura especializada respecto a que son las mujeres congresistas quienes introducen la gran mayoría de propuestas legislativas relacionadas con intereses de las mujeres o con temas relativos al género, por lo tanto, son ellas quienes promueven la representación sustantiva de las mujeres en el Poder Legislativo tanto en Argentina como en México.

Otro estudio anterior sobre la legislación sensible al género en México, lo ha realizado Zaremborg (2009), quien analizó todas las propuestas sensibles al género presentadas entre 1997 y 2009 por la Cámara de Diputados, Senadores, el Poder Ejecutivo y los congresos estatales en dicho periodo. El número total de iniciativas presentadas sobre esta temática para dicho periodo había alcanzado a 253 propuestas de ley. En su investigación, Zaremborg analiza el contenido de todas las propuestas relacionadas con la situación de las mujeres, género, equidad, igualdad o discriminación de género, familia, diversidad sexual y a partir de la revisión de todas estas iniciativas ofrece una clasificación de las mismas. Para observar la representación sustantiva de las mujeres en el congreso mexicano, esta autora ofrece una siguiente tipificación para las iniciativas legislativas: 1) claramente de género, que corresponde a todas las propuestas de ley que tienen el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos feministas, como lo puede ser la igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley; en esta categoría se incluyen también aquellas acciones afirmativas planteadas por grupos feministas o de mujeres y aquellas iniciativas que promueven la incorporación de la transversalización del género en las políticas públicas del Estado (o lo que se conoce en la literatura como *gender*

mainstreaming); 2) levemente de género, que corresponde a aquellas que incorporan ligeramente a las mujeres o al género en su contenido, o aquellas que lo hacen de forma asistencialista sin el propósito de lograr la igualdad de trato ni tampoco acciones afirmativas ni transversales para combatir la desigualdad; o aquellas que incorporan un contenido de género ambiguo que termina reproduciendo asimetrías o roles de género; 3) de diversidad sexual, que identifican a todas aquellas que plantean un reconocimiento de los derechos y demandas relacionadas con la diversidad de identidades sexuales y finalmente; 4) sesgo de género, para todas las iniciativas que presentan un claro sesgo de género, como por ejemplo, las que se oponen a todo tipo de interrupción del embarazo o las que reproducen el papel tradicional de las mujeres en las familias (Zaremborg: 2009: 101).

Entre sus hallazgos, Zaremborg encontró datos alentadores respecto al tema de la legislación sensible al género en México entre 1997 y 2009, ya que, de un total de 253 iniciativas, 180 fueron propuestas legislativas claramente de género, 56 de ellas fueron levemente de género y solo 10 de ellas con sesgo de género, mientras que las iniciativas relacionadas con la diversidad sexual alcanzaron a un total de seis. De todas las anteriores, del primer grupo se aprobaron 14, del segundo grupo una sola y de aquellas sobre diversidad sexual y con sesgos de género no se aprobó ninguna.

Tras una lectura pormenorizada de las iniciativas de ley, Zaremborg encontró que la mayoría de las propuestas abarcan desde viejas demandas de los movimientos feministas, como la no discriminación laboral de mujeres embarazadas, hasta temas cuyo abordaje causa polémica en la sociedad mexicana, como la educación sexual de adolescentes. Aunque cabe señalar un dato importante, los temas más controversiales son los menos abordados por los legisladores y las legisladoras en sus iniciativas de ley.

Los resultados de Zaremborg (2009: 106) respecto a las temáticas de las propuestas sensibles al género por partido político son por demás interesantes. En cuanto a las iniciativas clasificadas como claramente de género, son las congresistas del PRD quienes lideran este tipo de propuestas con 32% de ellas, seguidas por las priistas con 29% y muy por detrás las panistas con 12%. Por su parte, aquellas iniciativas consideradas levemente de género son lideradas por el PRI con 39%, seguidas por el PRD con 30% y PAN 7%, mientras que aquellas propuestas relacionadas con la diversidad sexual solo fueron presentadas por congresistas del PAN. Finalmente, las propuestas consideradas con sesgo de género fueron presentadas en su mayoría por las panistas con 70% de las

mismas, mientras que las congresistas del PRI y del PRD solo presentaron 10% de este tipo de iniciativas desde ambos partidos.

Respecto al trabajo de Zaremborg (2009) este trabajo busca dialogar con sus resultados en cuanto a la relación entre propuestas sensibles al género presentadas por cada partido político en las LVII y LXII Legislaturas mexicanas. En especial, el vacío de la literatura especializada se halla en la relación entre las propuestas realizadas por los partidos políticos y los intereses de las mujeres que son muchos y muy diferentes entre sí. Esta investigación aporta datos nuevos respecto a la LXII Legislatura y las iniciativas sensibles al género presentadas por los distintos grupos parlamentarios.

En Paraguay aún son escasos los estudios sobre la producción legislativa del congreso de este país. A pesar de ello, hay más investigaciones respecto a la representación descriptiva de las mujeres paraguayas que respecto a la representación sustantiva. Un ejemplo de lo anterior son los trabajos realizados por el Centro de Documentación y Estudios y por Oficina de las Naciones Unidas en este país sobre la participación política y electoral de las mujeres paraguayas. Ante este vacío teórico y empírico, en el caso paraguayo, esta investigación pretende brindar luces respecto a la representación sustantiva de las mujeres en el congreso de este país.

En su informe sobre participación política y electoral de las mujeres paraguayas, la Oficina de ONU Mujeres señaló que si bien la era democrática iniciada en 1989 significó un punto de inflexión respecto a la organización de grupos de mujeres que incidieron en la agenda política para insertar los intereses de las mujeres en ella, aún es importante señalar que existen actitudes reticentes y de rechazo al interior de los partidos políticos y del propio congreso para abordar asuntos de género y de derechos de las mujeres.

Un ejemplo claro de la afirmación anterior es el caso de la iniciativa de ley sobre salud sexual, reproductiva y materno perinatal presentada por el senador Carlos Filizzola, que causó un número importante de manifestaciones a favor y en contra, tanto al interior del Congreso como en la sociedad civil, debido a los temas que abordaba. Varias organizaciones de mujeres y grupos feministas se manifestaron para exigir al Estado que aprobara la mencionada ley para dar respuestas a las altas tasas de mortalidad materna y al contagio o transmisión de enfermedades a causa de las relaciones sexuales sin protección (PPN, 2009), mientras que grupos religiosos y laicos reclamaron que la ley no fuera aprobada porque «dejaba lagunas» sobre la salud reproductiva al no dejar claro cuáles serán los servicios sanitarios que este concepto implica (ABC Color, 2013b). Para

estos grupos ligados a la Iglesia católica y para los propios senadores que debatieron al respecto, la interpretación que tuvieron sobre la propuesta de ley es que esta buscaba legalizar el aborto a través de las «píldoras del día después». Este proyecto de ley ha quedado paralizado desde el año 2008 en varias comisiones legislativas debido al tema polémico que representa tanto para la ciudadanía como para los propios legisladores.

El informe de ONU Mujeres Paraguay es claro respecto a la poca incidencia de las mujeres electas en ambas cámaras legislativas en torno a temas de género y derechos de las mujeres, lo cual se debe a que las mujeres electas representan otros intereses que no son propiamente los de su género, sino intereses político-partidarios, familiares, regionales o económicos. A ello habrá que sumar que muchas mujeres que llegan a ocupar escaños en el congreso están escasamente imbuidas en temas de género, y a su vez, los comités de género de sus institutos políticos tienen baja o nula incidencia en la agenda política.

En el trabajo sobre partidos políticos y participación de las mujeres en Paraguay, Soto Badaui, L. (2015) se cuestiona si es posible que los institutos políticos paraguayos se conviertan en impulsores y no en obstaculizadores de la igualdad sustantiva de las mujeres y ante ello, reflexiona sobre la necesidad de promover de secretarías de género al interior de los mismos, así como también, el establecimiento de la paridad en los estatutos, tanto para cargos internos como de representación, además de fortalecer los mecanismos de financiamiento a las candidaturas femeninas y el trabajo cultural en torno a valores como la transparencia y la igualdad.

TERCERA PARTE

CAPÍTULO 4

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS DATOS DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA A LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN MÉXICO (1997-2000 Y 2012-2015)

Resumen

En este capítulo se presenta el análisis de los datos sobre representación descriptiva y sustantiva en México, a través del número de diputadas que han compuesto las legislaturas estudiadas, así como también la conformación por género, por grupo parlamentario, y las iniciativas presentadas por las mujeres congresistas según la temática y el grupo parlamentario al que pertenecen.

Introducción

Cuando se iniciaba la escritura de esta tesis en el año 2014, el debate a nivel nacional como internacional giraba en torno a los mecanismos que favorecen el aumento de la participación femenina en política, para lo cual se generó una gran expectativa respecto a la implementación de las normas de paridad en México para las elecciones de 2015. En esta línea, este trabajo pretende abonar a la discusión en torno a la labor que realizan las mujeres en el ámbito político. Para ello, pretende responder a las siguientes preguntas: ¿qué hacen las legisladoras mexicanas? ¿Qué temas priorizan en su agenda legislativa? ¿Son diferentes los intereses entre legisladoras de distintos grupos parlamentarios?

Desde la implementación de las cuotas de género en 1997 hasta la actualidad, la presencia femenina en la Cámara de Diputados de México ha aumentado ostensiblemente, pero, como lo señala la literatura especializada en este ámbito, con las cuotas no ha sido suficiente para alcanzar la paridad en cuanto a la representación descriptiva en el Congreso. Tras la implementación de la norma de paridad establecida como parte de las reformas políticas de 2013, han surgido muchas preguntas en torno a la participación de las mujeres en política. De acuerdo con esto, en el presente capítulo se presentan datos que dan cuenta de la evolución de la representación descriptiva de las mujeres México. Para ello, este capítulo se divide en tres ejes: 1) la evolución en la composición de la Cámara por sexo (1997-2012); 2) el número de legisladoras por partido en las LVII y LXII Legislaturas; y 3) identifica el comportamiento legislativo de las mismas, es decir: ¿qué iniciativas presentan?, y ¿qué temas priorizan las diputadas de cada partido?

4.1 ¿Cuántas legisladoras son? La representación descriptiva

La representación ha sido abordada ampliamente por Pitkin (1967 [1985]) quien la concibe como un concepto multidimensional que divide en cinco partes para su mejor comprensión: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación sustantiva; y e) la representación simbólica. Este trabajo se enfoca en dos de ellas: la representación descriptiva, que según la propuesta teórica de Pitkin (1985) guarda relación con el número y las características de los dirigentes políticos que acceden a los cargos políticos, y la representación sustantiva, la cual hace referencia a la introducción de temáticas específicas dentro de las agendas legislativas por parte de los dirigentes políticos (Martínez y Garrido, 2013: 408). Pitkin (1985) denomina a la representación descriptiva como la «política de la presencia» dentro de la representación formal, y se refiere a la cantidad de personas y a las características que presentan tras ser electos por la ciudadanía, en tanto sean grupos con especificidades concretas, tales como: las mujeres, los pueblos originarios, otras minorías étnicas, minorías sexuales, entre otros.

4.2 ¿Qué hacen las legisladoras? La representación sustantiva

En la propuesta teórica de Pitkin (1985) la representación sustantiva hace referencia a la inserción de temas específicos por parte de aquellos grupos con características particulares al interior de las agendas del Poder Legislativo. A esta dimensión de la representación, Martínez y Garrido (2013: 408) la denominan «la política de la diferencia» para referirse al debate acerca de si el incremento de la presencia de mujeres en el Poder Legislativo ha implicado alguna diferencia o el aumento de legislaciones y políticas públicas en torno a los derechos de las mujeres y a la igualdad de género (Martínez y Garrido, 2010). En esta línea, este trabajo busca identificar cuáles son las agendas legislativas a través de las temáticas propuestas por las mujeres en referencia a esa representación sustantiva planteada por los autores antes mencionados.

4.3 Las mujeres políticas conceptualizadas como «supermadres»

Chaney (1979) en un estudio que realizó sobre mujeres políticas, acuñó el concepto de «supermadres» para referirse a las legisladoras de Chile y Perú como mujeres que encontraron en su actividad pública una «extensión del trabajo» de madre y esposa que realizaban en sus hogares y que durante su ejercicio legislativo se enfocaban en

temas que tienen que ver con familia, educación, salud e infancia (Schwindt-Bayer: 2006: 570). Chaney (1992: 38) sostiene que las mujeres se desempeñan en la política con un estilo que es el reflejo de «la institución política de la división de las tareas en la familia». Afirma que la participación de la mujer en política se desarrolla en una «especie de maternidad social que prioriza los temas relacionados con el hogar y la familia», y con la finalidad de «...reproducir el rol tradicional de ponerse al servicio de otros». Schwindt-Bayer (2006) plantea que es por ello que los temas están divididos por géneros. Esto quiere decir que los issues de las mujeres suelen ser temas feministas, educación, salud, niños y familia, en tanto los temas de los hombres son economía, agricultura, empleo, y asuntos fiscales.

Heath et al. (2005) plantean que las legisladoras suelen estar «aisladas» en los congresos porque se les asigna solamente a las comisiones y temáticas referidas a la mujer y a lo social, y con ello se las aleja de posibles intervenciones y actuaciones en comisiones sobre temas económicos, asuntos externos y otros que se consideran «exclusivos» de hombres. En sus trabajos encontraron que, en las cámaras de legislativas de Costa Rica y Colombia, las parlamentarias el congreso se comporta de manera patriarcal. Este comportamiento se manifiesta en las posibilidades reducidas que tienen las legisladoras para plantear iniciativas de proyectos de ley en temas como agricultura, economía y asuntos fiscales, porque estos son temas «exclusivos de los hombres». Esta hipótesis fue confirmada en otro estudio por Martínez y Garrido (2013) para los casos de los congresos en México, Argentina (con cuotas), Chile y Uruguay (sin cuotas). En los cuatro casos estos autores encontraron que las mujeres son marginadas de áreas políticas relevantes y de ámbitos de influencia real en el Poder Legislativo de sus países.

4.4 La legislación sensible al género

Rodríguez Gustá (2008: 110) identifica cuatro categorías de políticas sensibles al género en la literatura especializada: 1) las políticas de acción afirmativa; 2) las políticas para las mujeres; 3) las políticas con perspectiva de género; y 4) las políticas de transversalización de género. Esta clasificación resulta útil para estudiar todas las iniciativas legislativas presentadas por las diputadas cuyo contenido presente características relacionadas con la ampliación de los derechos para las mujeres, con perspectiva o transversalización de género y se constituyan en acciones afirmativas para ellas.

En esta sección el análisis se enfoca en las iniciativas presentadas en las LVII (1997-

2000) y LXII Legislaturas (2012–2015) por las congresistas mexicanas según el grupo parlamentario al que pertenecen. Para ello, se han sistematizado todas las iniciativas presentadas por las legisladoras y se agrupan de la siguiente manera: 1) grupo parlamentario al que pertenece la legisladora; 2) tema de la iniciativa; y 3) destino de la iniciativa (aprobada, desechada, dictamen negativo o derivada a comisión). A partir de los datos encontrados en el portal del Congreso de la Unión, se ha confeccionado una base de datos a partir de la cual se pueden distinguir las tendencias temáticas por grupo parlamentario y las tasas de éxito y de rechazo a las iniciativas presentadas por las legisladoras de cada partido político. Las clasificaciones de las iniciativas legislativas se han encuadrado en las propuestas teóricas de Rodríguez Gustá (2008) y Schwindt-Bayer (2006), así como en otras incorporaciones hechas por la autora del presente trabajo.

4.5 Evolución de la participación de las mujeres en la Cámara de Diputados desde la aplicación de las cuotas de género

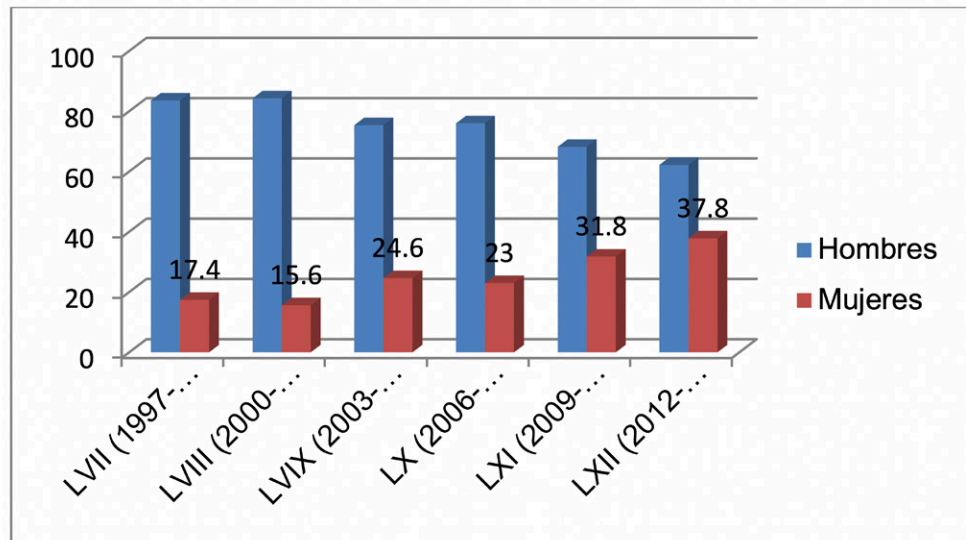
Desde la introducción de las cuotas de género en México (1996), la representación descriptiva de las mujeres en la Cámara de Diputados ha aumentado en forma gradual (salvo en la legislatura LVIII) hasta alcanzar su máximo porcentaje en la LXII legislatura con 37.8% de mujeres. En esta investigación se seleccionan la LVII y LXII Legislaturas mexicanas porque la primera de estas constituye la pionera en la puesta en práctica de las cuotas de género en el Poder Legislativo, y la segunda porque es la legislatura con el mayor número de congresistas mujeres en la historia de México hasta antes de la entrada en vigor de la norma de paridad en 2015.

4.5.1. ¿Cuántas son y a qué partidos pertenecen?

Cuando se pregunta, ¿a qué partidos pertenecen las legisladoras mexicanas?, el Gráfico 4.2 permite apreciar que en la LXII Legislatura el grupo parlamentario con mayor número de legisladoras fue el Partido Revolucionario Institucional con 42.8% del total de legisladoras, seguido por el Partido Acción Nacional con 22.8% y, en tercer lugar, el Partido de la Revolución Democrática con 20.2%.

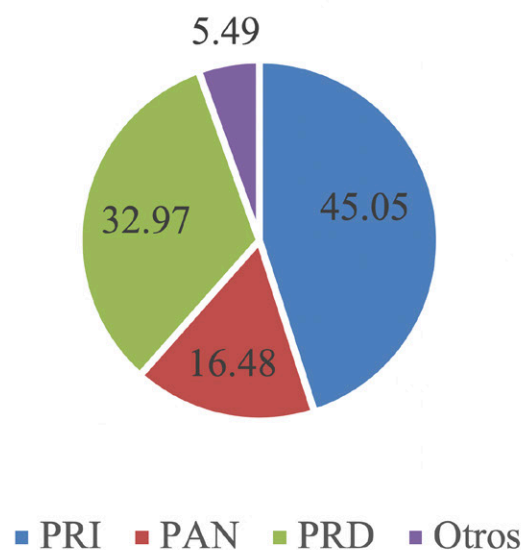
La Tabla 4.1 muestra, a su vez, el número de legisladoras y legisladores electos por grupo parlamentario en la LVII Legislatura tras la implementación de las cuotas de género en México, donde los primeros lugares lo ocupan aquellos partidos con mayor peso en esa Legislatura.

Gráfico 4.1. Evolución de la composición femenina en la Cámara de Diputados en México (en porcentaje desde 1997 a 2012)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014), CEAMEG (2008) y Legislatina (2012) del Observatorio de Institución Representativas, Universidad de Salamanca

Gráfico 4.2 Distribución de las mujeres por grupo parlamentario LVII Legislatura (1997-2000)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de De Barbieri (2003).

Tabla 4.1. Integración de la Legislatura LVII por grupo parlamentario y por sexo

Grupo parlamentario	Hombres	Mujeres	TOTAL
PRI	197	41	238
PAN	102	15	117
PRD	94	30	124
Otros	16	5	21
TOTAL	409	91	500

Fuente: Elaboración propia con base en datos de De Barbieri (2003)

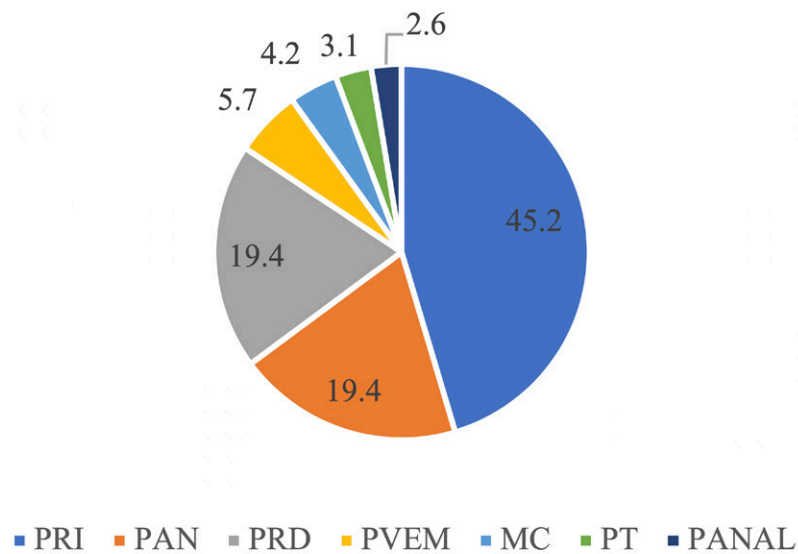
Por otra parte, en la Tabla 4.2 se muestra el número de legisladoras y legisladores electos por grupo parlamentario en la LXII Legislatura donde ocupan los primeros lugares aquellos partidos con mayor peso en la legislatura estudiada.

Tabla 4.2. Integración de la Legislatura LXII por grupo parlamentario y por sexo

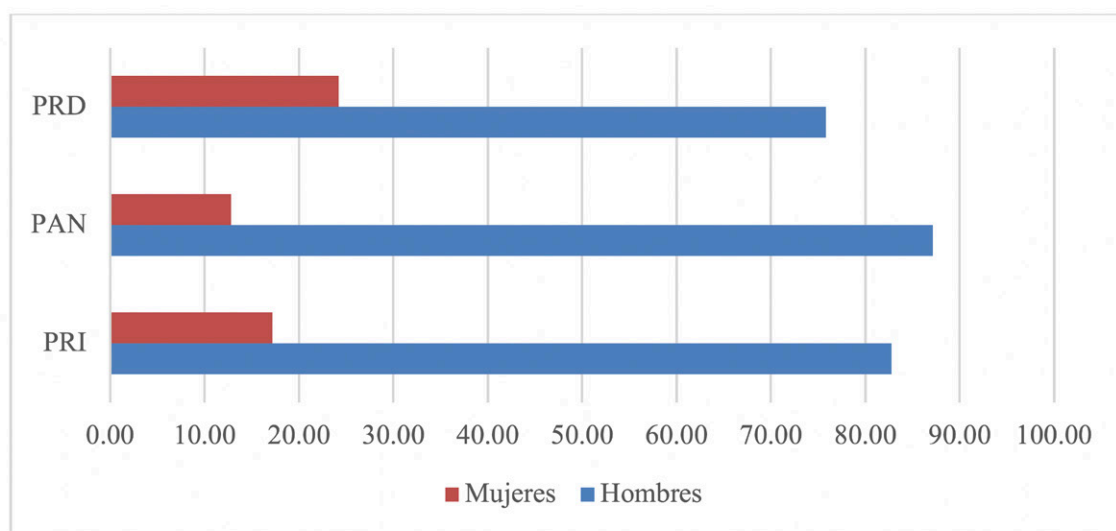
Grupo parlamentario	Hombres	Mujeres	TOTAL
PRI	128	86	214
PAN	77	37	114
PRD	64	37	101
PVEM	16	11	27
MC	12	8	20
PT	8	6	14
PANAL	5	5	10
TOTAL	310	190	500

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

En el Gráfico 4.3 se puede observar, por su parte, los porcentajes de distribución de las mujeres por grupo parlamentario en la LXII Legislatura. Nuevamente el PRI encabezó el mayor número de mujeres electas, 45.2% del total (190 mujeres electas en esta legislatura), seguido del PAN y el PRD, ambos con 37% de las mujeres electas y, posteriormente, el PVEM con 5.7%.

Gráfico 4.3. Distribución de las mujeres por grupo parlamentario LXII Legislatura (2012–2015)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

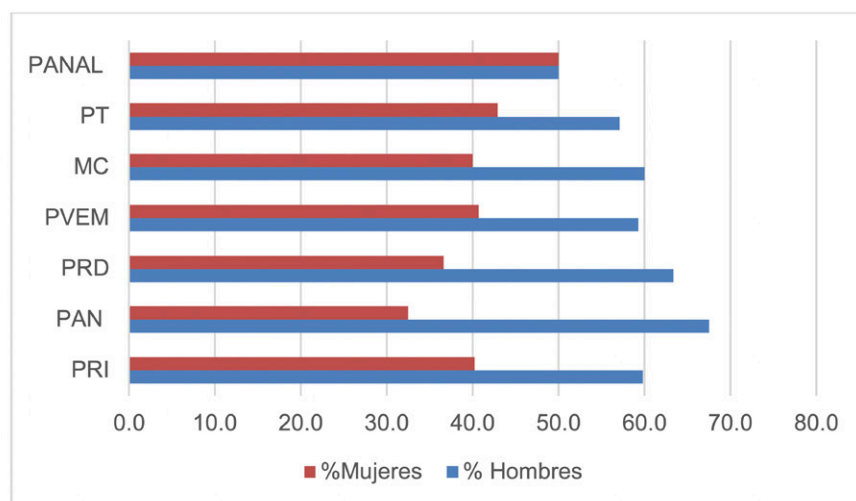
Gráfico 4.4. Distribución porcentual de legisladores/as por grupo parlamentario y por sexo LVII Legislatura (1997–2000)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de De Barbieri (2003)

Por lo que respecta a la distribución entre legisladores y legisladoras electos/as por cada grupo parlamentario, el Gráfico 4.4 muestra que en la LVII Legislatura los tres partidos tenían notorias asimetrías en cuanto a la representación entre hombres y mujeres en la Cámara de Diputados

En el Gráfico 4.5 se muestra la distribución por sexo de los legisladores y legisladoras electos/as por cada grupo parlamentario en la legislatura LXII. Este gráfico es por demás interesante porque indica que el Partido Nueva Alianza (PANAL) es el que está representado en forma paritaria con igual número de diputados y diputadas electos/as, seguido por el Partido del Trabajo.

Gráfico 4.5. Distribución porcentual de legisladores/as por grupo parlamentario y por sexo LXII Legislatura (2012-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en H. Cámara de Diputados (2014)

4.6. Las agendas legislativas de las diputadas mexicanas

De acuerdo con Puente (2009: 103) la esfera decisional de la legislatura guarda relación con la actividad formal de sanción a las propuestas que deben ser procesadas a través del procedimiento legislativo ordinario, tales como: dictámenes, iniciativas, puntos de acuerdo y la producción de propuestas legislativas. En el caso de las iniciativas presentadas por las legisladoras mexicanas y su devenir (aprobación, rechazo o dictamen en sentido negativo), la Tabla 4.3 permite apreciar el total de las iniciativas presentadas en los tres años de la LVII Legislatura por todos los legisladores del Congreso de la Unión,

así como también se muestran las iniciativas presentadas solo por las diputadas mexicanas y los porcentajes de estas respecto al total de propuestas legislativas.

Tabla 4.3. Total de iniciativas presentadas por año e iniciativas presentadas por legisladoras (1997-2000)

Año	Total de iniciativas presentadas	Iniciativas presentadas por legisladoras	% del total
Primer año	152	34	22,3
Segundo año	281	57	20,2
Tercer año	257	41	15.9
TOTAL	690	132	19.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

En el primer año de aquella legislatura se presentaron un total de 34 iniciativas por parte de las diputadas mexicanas, de un total de 152 presentadas por los congresistas, lo que representó 22.3% del total, el porcentaje más alto en los tres años. En el segundo año del ejercicio se presentaron 57 propuestas de un total de 281 (20.2%) del total. Y en el tercer año de la legislatura solo se presentaron 41 iniciativas legislativas por parte de las diputadas, de un total de 257 propuestas, lo que representó tan solo 15.9% del total de ellas. Por su parte, la Tabla 4.4 permite apreciar cómo en la LXII Legislatura el porcentaje de iniciativas presentadas por las legisladoras mexicanas se modificó drásticamente frente a lo que ocurría 15 años atrás.

De acuerdo con esta tabla, en el primer año de esta legislatura el porcentaje de iniciativas presentadas por las diputadas mexicanas alcanzó poco más de un cuarto del total de iniciativas presentadas (25.5%), mientras que en el segundo año dicho porcentaje aumentó a 27.0% y en el tercer año continuó en ascenso hasta alcanzar 35.0% del total de iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados. La propia Tabla expresa que el total de propuestas legislativas hechas por diputadas en esa legislatura fue de 856 iniciativas de las 3,118 presentadas en total, lo que significó 27.4% del total.

Tabla 4.4 Total de iniciativas presentadas por año e iniciativas presentadas por legisladoras (2012–2015)

Año	Total de iniciativas presentadas	Iniciativas presentadas por legisladoras	% del total
Primer año	1211	309	25.5
Segundo año	1522	412	27.0
Tercer año	385	135	35.0
TOTAL	3118	856	27.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

4.6.1. Temas prioritarios para las legisladoras mexicanas

Un análisis sobre los campos prioritarios de legislación para las diputadas de la LVII Legislatura permite observar que las legisladoras mexicanas mostraban una especial predilección por iniciativas que recaían en la Comisión de Puntos Constitucionales (24 iniciativas), seguida por Asuntos Fiscales y Hacienda (20) y temas de Seguridad, Justicia y Derechos humanos. Detrás de esos tres campos principales, es posible localizar las iniciativas sensibles al género, seguidas por las de economía, trabajo y previsión social y detrás de estas, las propuestas sobre familia y grupos vulnerables. En la Tabla 4.5 llama la atención que no hayan sido los issues considerados femeninos (como familia, sensibles al género o educación) los que ocuparan los tres primeros lugares de prioridad entre las diputadas, sino que temáticas más generales como los puntos constitucionales y otros issues considerados más masculinos fueran los que predominaran entre las propuestas presentadas por las diputadas en dicha legislatura. Respecto a estas temáticas, llama la atención que el tema del género ocupara el cuarto lugar en orden de importancia, lo que implica la poca relevancia que tenía esta temática para las primeras legisladoras que ingresaron a través de las cuotas de género en México.

Ahora bien, cuando se analiza la LXII Legislatura, y con ello los temas prioritarios para las mujeres legisladoras, llama la atención que las áreas a las que se enfocan mayoritariamente sus iniciativas suelen ser Seguridad, Justicia y Derechos humanos (108 iniciativas de un total de 856), lo que representa 12.6% de total. El segundo issue prioritario para las legisladoras mexicanas en los tiempos recientes lo constituye los asun-

Tabla 4.5 Número de iniciativas presentadas por legisladoras por grupos parlamentarios y temas de las iniciativas presentadas en la LVII Legislatura

Partido	Sensibles al Género	Familia y Grupos Vulnerables	Educación	Salud	Economía	Puntos Const	Asuntos Fiscales y Hacienda	Medio Ambiente	Seguridad, Justicia y DDHH	Trabajo y Previsión Social	Otros: Agric./ Ganad.
PRI	4	1	1	1		1	2		1	1	1
PAN			1			1			2	2	1
PRD	3	2	2			13	12	3	11	2	
PVEM	1	2		4	1	3	4	9	2		
PT				2		4	2			2	
Comisión Equidad y Género	3										
Comisión Apoyo a Discapacitado			1						1		
Dip. independ	3										
Mixtas		1				2					
Total	14	6	5	7	1	24	20	9	17	7	2

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

Tabla 4.6. Número de iniciativas presentadas por legisladoras por grupos parlamentarios y temas de las iniciativas presentadas en la LXII Legislatura

Partido	Sensibles al género	Familia y grupos vulnerables	Educación	Salud	Economía	Puntos Const.	Asuntos fiscales y Hacienda	Medioambiente	Seguridad, Justicia y DDHH	Trabajo y previsión Social	Otros: Agricultura
PRI	15	31	17	21	4	7	18	3	30	11	3
PAN	26	24	5	16	4	10	23	1	19	10	4
PRD	8	13	5	11	5	22	12	15	30	11	1
PVEM	6	6	2	4	1	9	4	11	6	5	2
PANAL	8	10	7	6	7	6	7	1	7	9	2
PT	1	2		1	3	13	4		8	5	1
MC	5	4	4	1	2	4	2	2	8	4	
Mixtas	1			3						2	
Total	70	90	40	63	26	71	70	33	108	57	13

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

tos de familia y grupos vulnerables, las cuales guardan relación con la niñez, los adultos mayores, la población indígena y afromexicana, que alcanzan un total de 91 propuestas legislativas (10,6% de las iniciativas de las mujeres). Más atrás se encuentran las iniciativas de reformas a la constitución, denominada en la Tabla 4.6 como Puntos Constitucionales con un total de 71 iniciativas lo que representa 8.3% del total de propuestas. Detrás de estas tres temáticas principales se encuentran propuestas sensibles al género, asuntos fiscales, salud, trabajo y previsión social y educación. Temas como medioambiente, economía y agricultura ocupan los últimos lugares en cuanto al número de propuestas de iniciativas presentadas por las legisladoras en estos ámbitos.

4.6.2 Iniciativas legislativas presentadas por las diputadas mexicanas por grupo parlamentario (1997-2000 y 2012-2015)

En el Cuadro 4.1 se presentan los tres primeros lugares en cuanto al número de propuestas presentadas por las legisladoras sistematizadas según la temática y el grupo parlamentario al que pertenecen. En este cuadro destaca que las congresistas del PRI fueron las más activas en cuanto a la presentación de iniciativas sensibles al género en la LVII Legislatura. Más atrás resaltan las iniciativas que las diputadas de este grupo parlamentario realizaran en áreas como hacienda y protección civil. Por su parte, las panistas presentaron propuestas principalmente en temas relativos al trabajo y la previsión social, así como también en seguridad, justicia y derechos humanos.

Las diputadas del PRD dieron prioridad a temas constitucionales, seguido de propuestas en el ámbito de hacienda y asuntos fiscales, así como en seguridad, justicia y derechos humanos. Las congresistas del Partido Verde mantuvieron cierta coherencia programática al presentar iniciativas en temas de medioambiente, principalmente, así como también en temas de hacienda y de salud. Por último, las diputadas del PT inclinaron sus iniciativas en temas constitucionales y en áreas relacionadas con el Trabajo y la Previsión social, lo que también demuestra una cierta conexión programática por parte de este partido.

En este punto, llama la atención que las congresistas del PRI hayan sido las únicas diputadas de todos los grupos parlamentarios que priorizaron las propuestas legislativas sensibles al género. Para las demás diputadas en general, sus prioridades en cuanto a propuestas legislativas en dicho periodo tuvieron relación con iniciativas en torno a asuntos fiscales, hacienda y puntos constitucionales.

Cuadro 4.1. Tendencia de las iniciativas presentadas por mujeres según su grupo parlamentario en la LVII Legislatura

Grupo	1er. Lugar	2do. Lugar	3ro. Lugar
PRI	Sensibles al género	Hacienda y asuntos fiscales	Protección civil y turismo
PAN	Trabajo y previsión social	Seguridad, justicia y DDHH	
PRD	Puntos constitucionales	Hacienda y asuntos fiscales	Seguridad, justicia y DDHH
PVEM	Medioambiente	Hacienda y asuntos fiscales	Salud
PT	Puntos constitucionales	Trabajo y previsión social	Hacienda y asuntos fiscales y salud

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

Cuadro 4.2. Tendencia de las iniciativas presentadas por mujeres según su grupo parlamentario en la LXII Legislatura

Grupo	1er. Lugar	2do. Lugar	3ro. Lugar
PRI	Familia y grupos vulnerables	Seguridad, justicia y DDHH	Salud
PAN	Sensibles al género	Familia y grupos vulnerables	Asuntos fiscales
PRD	Seguridad, justicia y DDHH	Puntos constitucionales	Medioambiente
PVEM	Medioambiente	Puntos constitucionales	Sensibles al género, familia y grupos vulnerables, seguridad y DDHH
PANAL	Familia y grupos vulnerables	Trabajo y previsión social	Sensibles al género
PT	Puntos constitucionales	Seguridad, justicia y DDHH	Trabajo y previsión social
MC	Seguridad, justicia y DDHH	Sensibles al género	Familia y grupos vulnerables, educación, puntos const. y Trabajo y previsión social

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

En la LXII Legislatura, las diputadas del PRI han presentado iniciativas principalmente en temas como: familia y Grupos vulnerables, de la misma manera en que lo hacen en materias de seguridad, justicia y derechos humanos y salud. Sus colegas panistas han tomado el liderazgo en cuanto a la presentación de iniciativas legislativas sensibles al género, aunque también enfocan sus prioridades en issues como familia y grupos vulnerables, así como en asuntos fiscales. Las congresistas del PRD se han destacado recientemente por presentar sus iniciativas principalmente en materias de seguridad, justicia y derechos humanos, puntos constitucionales y medioambiente.

Nuevamente las que destacan por sus propuestas en medioambientales son las congresistas del Partido Verde Ecologista mostrando con ello su coherencia programática, aunque también enfatizan otros temas como las reformas constitucionales y las iniciativas sensibles al género, la familia y los grupos vulnerables y la seguridad. Por su parte, las legisladoras del Partido Nueva Alianza destacan por sus iniciativas en torno a la familia y grupos vulnerables, el trabajo y la previsión social y aquellas propuestas sensibles al género.

Por último, las legisladoras del Partido del Trabajo suelen presentar iniciativas principalmente en puntos constitucionales, seguridad y derechos humanos, así como en trabajo y previsión social. Las legisladoras de Movimiento Ciudadano presentan iniciativas principalmente en seguridad, justicia y derechos humanos, sensibles al género y familia y grupos vulnerables.

Tras observar el Cuadro 4.2 sobresale que en la mayoría de los grupos parlamentarios, excepto el PRD y el PT, las legisladoras presentan propuestas en issues típicos de las mujeres como las agendas feministas, la educación, la salud, la niñez y la familia, y con ello se confirma las hipótesis de Chaney (1992) y Schwindt-Bayer (2006) señaladas con anterioridad. Por su parte, las diputadas del PRD y del PT destacan por presentar iniciativas en temáticas consideradas masculinas tales como: la seguridad, la justicia y el trabajo.

4.6.3. Tasa de éxito y de rechazo en las iniciativas femeninas

Del total de las iniciativas presentadas en la LVII Legislatura por las diputadas (132), 21.2% (28 iniciativas) fueron las aprobadas, 15.1% (20 iniciativas) fueron rechazadas o con dictamen negativo y 63.6% (84 propuestas) fueron turnadas a comisión en dicho periodo legislativo.

Tabla 4.7. Número de iniciativas aprobadas y rechazadas presentadas por las legisladoras por grupo parlamentario en la LVII Legislatura

PARTI - DO	APRO - BADAS	RECHAZADAS Y CON DIC - TAMEN NEGATIVO
PRI	6	1
PAN	3	2
PRD	12	10
PVEM	3	5
PT	4	2
TOTAL	28	20

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

Por su parte, en la LXII Legislatura, del total de las iniciativas presentadas (856) por mujeres, 31% (271 iniciativas) han completado el proceso legislativo, ya sean como propuestas aprobadas (93) o rechazadas o con dictamen negativo (178), mientras que 69% restante (585 iniciativas) corresponde a aquellas propuestas que aún continúan en estudio en las distintas comisiones o que han sido precluidas.

Tabla 4.8. Número de iniciativas aprobadas y rechazadas presentadas por las legisladoras por grupo parlamentario en la LXII Legislatura

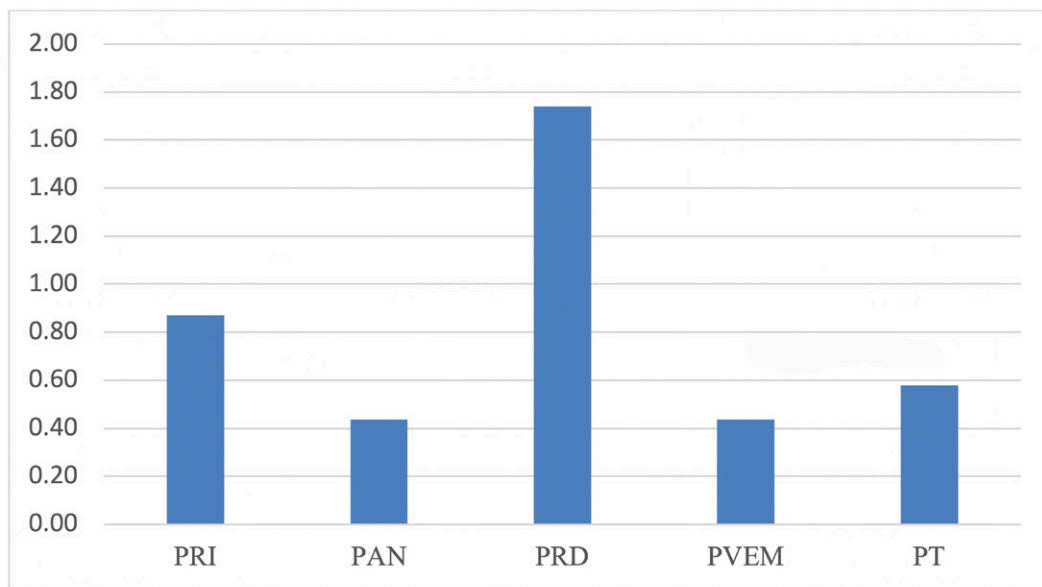
PARTI - DO	APRO - BADAS	RECHAZADAS Y CON DIC - TAMEN NEGATIVO
PRI	35	28
PAN	10	41
PRD	21	36
PVEM	10	15
PANAL	6	23
PT	2	22
MC	9	13
TOTAL	93	178

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

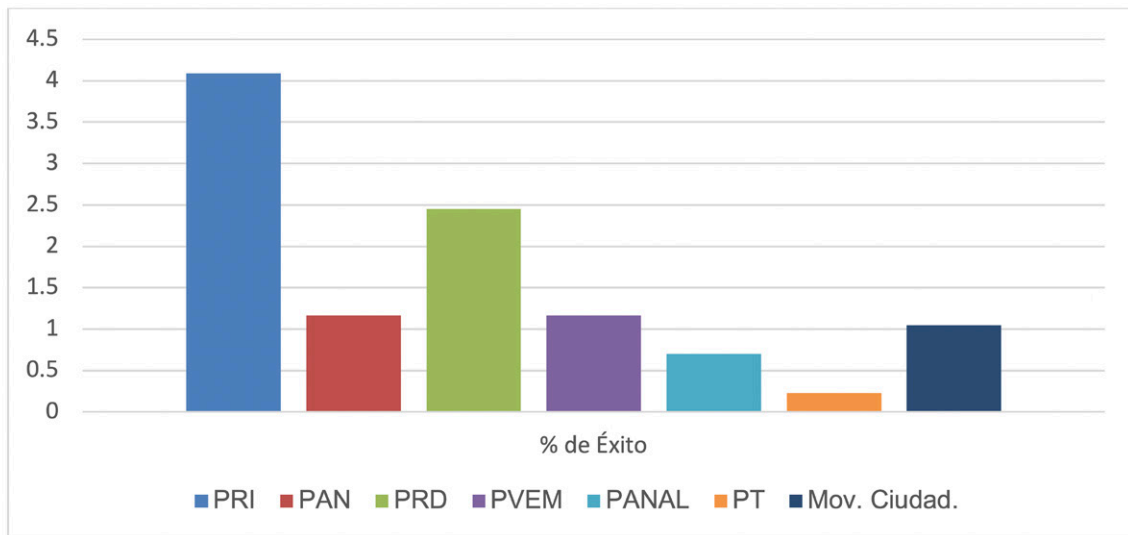
A manera de resumen, el Gráfico 4.6 muestra las tasas de éxito de las iniciativas presentadas por las legisladoras de acuerdo al grupo parlamentario al que pertenecen en la LVII Legislatura. En este Gráfico es posible observar que las legisladoras del PRD tuvieron la tasa de éxito más alta, seguidas por las diputadas del PRI y las del PT. Más rezagadas se encontraron las legisladoras del Partido Verde y el PAN. En la LXII Legislatura, el Gráfico 4.7 permite observar que las legisladoras del PRI han sido las más exitosas en cuanto a la aprobación de sus propuestas, seguidas por las del PRD, y las del PVEM.

Respecto a las tasas de rechazo a las propuestas presentadas por las legisladoras mexicanas en la LVII Legislatura, se puede observar que, el partido con mayor número de iniciativas rechazadas fue el PRD seguido del PVEM (ver Gráfico 4.8), y las panistas. No obstante, en la LXII Legislatura, las legisladoras que recibieron más rechazo a sus propuestas fueron las legisladoras del PAN, seguidas por las diputadas del PRD y en tercer lugar, se encontrarían las congresistas del PRI. En los últimos lugares de rechazo a sus propuestas se encuentran las legisladoras del PANAL, del PT, Movimiento Ciudadano y las que tienen la tasa más baja de rechazo son las del Partido Verde Ecologista de México.

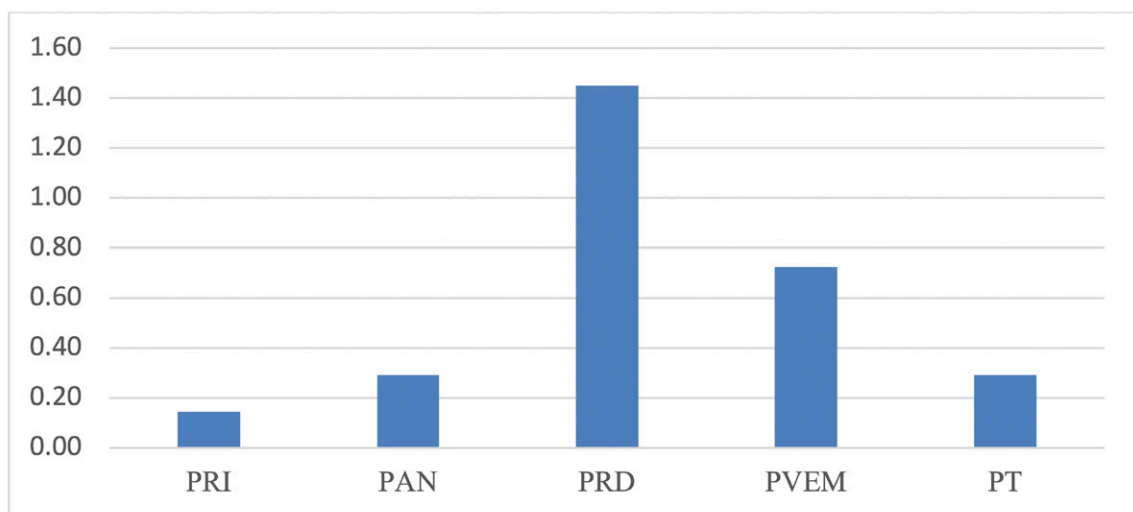
Gráfico 4.6. Tasa de éxito de las iniciativas presentadas por las legisladoras (1997-2000)



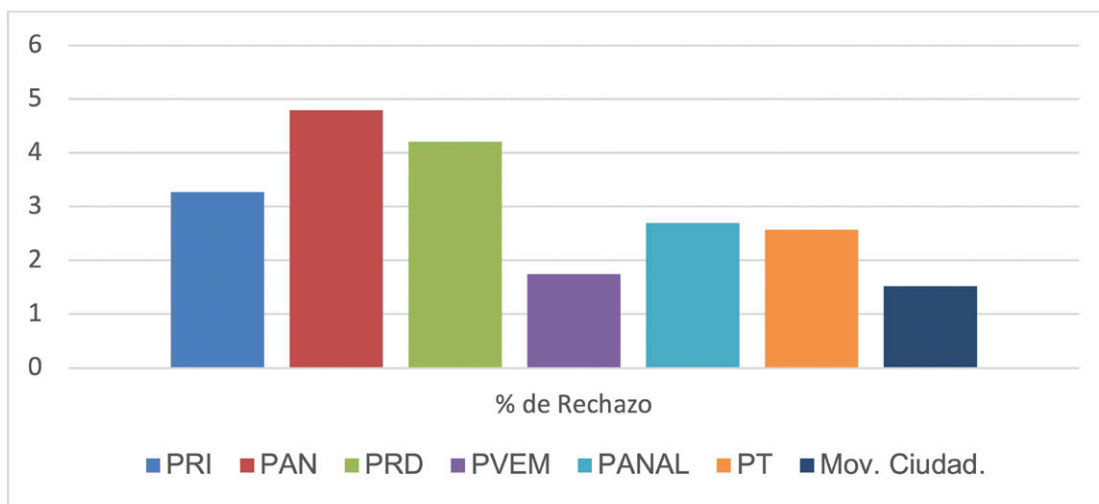
Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

Gráfico 4.7. Tasa de éxito de las iniciativas presentadas por las legisladoras (2012-2015)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

Gráfico 4.8. Tasa de rechazo de las iniciativas por grupo parlamentario (1997-2000)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

Gráfico 4.9. Tasa de rechazo de las iniciativas por grupo parlamentario (2012-2015)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2014)

4.7. Semejanzas y diferencias entre las legislaturas estudiadas

Al comparar la producción legislativa de las diputadas de ambas legislaturas, solo con respecto al número de iniciativas presentadas, se puede concluir que el porcentaje de propuestas presentadas por las mujeres respecto al total de los legisladores (tanto hombres como mujeres) ha aumentado de 19.1% en 1997 hasta 27.4% en 2015. Esto lleva a corroborar a que en poco más de quince años que se lleva implementando las cuotas de género en México, el protagonismo de las legisladoras también ha crecido y las temáticas de sus propuestas han ido cambiando. En ese sentido, mientras que en la LVII Legislatura, las diputadas en general estuvieron más preocupadas con temáticas referentes a las reformas constitucionales, los asuntos fiscales y hacienda en la LXII Legislatura la agenda se ha diversificado, aunque sobresalen los temas relativos a la seguridad, justicia y derechos humanos; la familia y los grupos vulnerables, las reformas constitucionales, aquellos sensibles al género, hacienda y asuntos fiscales.

En la LVII Legislatura las únicas que promovieron con especial énfasis las iniciativas sensibles al género fueron las congresistas del PRI, mientras que las demás dieron poca o nula importancia a los issues considerados por la literatura especializadas como «femeninos», y muy por el contrario, se centraron en temáticas «más masculinas».

Después de 15 años de la implementación de las cuotas de género en México, la LXII Legislatura arroja las principales iniciativas presentadas por mujeres en el Congreso se siguen concentrando en tres grandes rubros: a) seguridad, justicia y derechos humanos; b) familia y grupos vulnerables; y c) puntos constitucionales. Las iniciativas sensibles al género, hacienda y asuntos fiscales presentan un peso menor frente a los tres campos antes mencionados. El hecho de que las legisladoras mexicanas de ambos periodos demuestren un especial interés por temáticas vinculadas a la seguridad, la justicia y los derechos humanos puede ser interpretado como el resultado de la coyuntura crítica que en estas materias ha afrontado el país, ya que mientras en 1996 se hicieron reformas al Poder Judicial, en el 2012 el contexto político y social sigue marcado por las consecuencias de la mal denominada «guerra contra el narcotráfico» declarada en 2006, a comienzos de la administración del expresidente Felipe Calderón (2006-2012).

Por su parte, cuando se analiza por separado las prioridades de las legisladoras por grupo parlamentario, se puede apreciar con mayor nitidez las preferencias que las militancias femeninas de cada partido defienden o priorizan, y que ciertamente están lejos de lo que a priori se pudiera pensar que promueven según su orientación ideológica. De esta manera, la evidencia empírica rescatada permite destacar: a) que las legisladoras priistas fueron las que entre 1997-2000 impulsaron con especial énfasis propuestas sensibles al género, mientras que en el periodo 2012-2015 han sido las panistas las que se han caracterizado por este tipo de propuestas, incluso más que las congresistas de izquierda, que de acuerdo a una visión más ideológica serían, en principio, más propensas a impulsar la igualdad y la ampliación de derechos para sus congéneres; b) que las diputadas perredistas se han enfocado más en propuestas en torno a la seguridad, la justicia y los derechos humanos, puntos constitucionales y hacienda; c) las congresistas del PVEM han mantenido más coherencia programática desde 1997, impulsando propuestas en temas de medioambiente; d) las parlamentarias del PANAL impulsan con más ahínco issues vinculados a la familia y los grupos vulnerables, de la misma manera que lo hace el PRI. Esto llama la atención ya que mientras en el discurso el PANAL se ha procurado como nicho la educación, la evidencia arroja que este tema, al menos de cara a sus legisladoras, pasa a un segundo plano y, por otro lado, la simetría que guarda este partido con las preferencias por las diputadas priistas habla en sí mismo de la esencia del partido, es decir, un priismo con otra etiqueta.

En este capítulo se pudo demostrar que las mujeres no solo legislan para sus congéneres, sino que además abarcan una gama más amplia de temas. Los hallazgos de este trabajo permiten aportar elementos al análisis sobre las mujeres y la política, en un sentido más completo y complejo, donde no solo el género es la prioridad de las legisladoras sino también las problemáticas que exigen atención en una coyuntura crítica como la que actualmente afronta México. Tanto las diputadas de la LVII Legislatura como las de la LXII se han caracterizado por sus iniciativas en temáticas muy diversas que oscilan desde issues considerados «masculinos» hasta aquellos «más femeninos». Ante esta evidencia se puede señalar que la representación sustantiva de las mujeres en México trasciende al género y se ve influenciada por otros factores como la coyuntura crítica y las agendas políticas de los grupos parlamentarios a los que pertenecen las congresistas. Así como también, se puede subrayar que la ideología política no constituye un predictor en cuanto a las agendas políticas de las diputadas mexicanas.

Por último, en cuanto al éxito que tienen las iniciativas presentadas por las legisladoras en ambas legislaturas, es importante destacar que mientras que en la LVII Legislatura de un universo de 132 propuestas, 21.2% de ellas fueron aprobadas y 15.1% fueron rechazadas, en la LXII Legislatura solo 10.8% han sido aprobadas mientras que 20.7% han sido rechazadas o han recibido un dictamen negativo en comisiones. Esto demuestra que desde 1997 hasta 2014, la tasa de éxito de las legisladoras mexicanas ha disminuido ostensiblemente, a pesar de que el número de propuestas realizadas por las diputadas se ha incrementado exponencialmente.

Por otro lado, cuando se examina la tasa de éxito de las iniciativas de las legisladoras por partido se encuentra que el PRI es la agrupación con mayor número de propuestas aprobadas en ambas legislaturas, en tanto el resto de partidos presenta un saldo negativo entre el número de iniciativas con éxito frente a las de rechazo. Esto si bien pudiera asumirse como una obviedad, en tanto el PRI era en 1997, y nuevamente en 2012, el partido mayoritario en la Cámara, y que por lo tanto tiene un mayor control o injerencia sobre la agenda legislativa, no debe ser menospreciado como un dato baladí mientras el statu quo siga posicionando a las mujeres como las «supermadres» que se hacen cargo de los asuntos familiares y de la asistencia que impiden por el contrario una representación más sustantiva de las mujeres en el Congreso.

4.8. La legislación sensible al género en México, un intento de clasificación

Las iniciativas sensibles al género presentadas en las legislaturas estudiadas abordan principalmente el acceso en condiciones de igualdad para las mujeres en ámbitos como el laboral, el rural, el económico, el educativo, el de la salud y el de la política. Así también, un grupo de iniciativas presentadas buscan medidas de protección para grupos específicos dentro de la población femenina, como son las mujeres embarazadas, las que atraviesan una situación de precariedad económica o seguros de vida para las madres de familia. En el siguiente cuadro, se puede observar las iniciativas y su clasificación según la tipología presentada por Zaremborg (2009).

Cuadro 4.3. Clasificación de las iniciativas legislativas sensibles al género presentadas en México en las Legislaturas LVII y LXII según tipología de Zaremborg (2009)

Tipo de iniciativas	Cantidad de iniciativas	Temas de las iniciativas
Claramente de género	21	Crear la Comisión de Equidad de Género en el Congreso, Igualdad y Equidad en Materia Política, reformas a las leyes de Violencia y de Igualdad entre Hombres y Mujeres
Levemente de género	11	Para que las instituciones públicas de seguridad social atiendan obligatoriamente a toda mujer embarazada y que por su estado grave de salud se encuentre en riesgo su vida, con intención de que sean sujetos de asistencia social preferente las mujeres en situación de violencia emocional, psicológica, económica, física, sexual o abandono
Diversidad sexual	0	
Con sesgo de género	1	Con el propósito de reducir el número de abortos por embarazos no deseados, al mismo tiempo de brindar a la madre la posibilidad de que con el transcurso del tiempo pueda cambiar de opinión sobre quedarse con su recién nacido

Fuente: Elaboración propia con base en Zaremborg (2009)

4.8.1. Partidos políticos con iniciativas sensibles al género

Como lo plantean Celis y Erzeel (2015) en sus estudios, existen otros actores críticos más allá de las mujeres, las feministas y las de izquierda para representar los intereses de las mujeres en los congresos y ellos son los hombres de partidos de centro y de derecha, quienes, según sus investigaciones, también logran instalar en la agenda legislativa temas relacionados con las mujeres y el género, lo cual se confirma en esta investigación. En los cuadros se puede observar que además de los partidos de izquierda, también los partidos de derecha han presentado iniciativas legislativas sensibles al género en los periodos analizados.

Cuadro 4.4. Temas de las Iniciativas por partido político Legislatura LVII (1997- 2000)

Partido político	Tema de la iniciativa
PRD	Conducción y participación de mujeres en el Congreso de la Unión y crear el Instituto para la Igualdad entre Hombres y Mujeres
PRI	Crear Comisión de Equidad y Género

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2015)

Aunque en el periodo 1997- 2000 solo presentaron propuestas el PRI y el PRD, no así el PAN, posteriormente, hay un avance significativo respecto a la introducción de este tipo de iniciativas por parte de otros grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión. En la legislatura LXII resaltan las propuestas de otros partidos políticos ubicados al centro-derecha como el PRI, y a la derecha como el PAN, PVEM y PANAL en temas sensibles al género.

4.9 La representación sustantiva de las mujeres a través de las iniciativas legislativas: una propuesta propia de clasificación

Además de la clasificación de las iniciativas según la tipología de Zaremborg (2009) en este trabajo se ofrece otra tipología a partir del trabajo de Rodríguez Gustá (2008). Esta

Cuadro 4.5. Temas de las iniciativas por partido político Legislatura LXII (2012–2015)

Partido político	Temas de la iniciativas
PRI	PEG en la Ley de Competitividad Empresarial, intervención y atención a víctimas de violencia en zonas rurales a la Secretaría de Reforma Agraria, igualdad para las mujeres en la tenencia de la tierra, desarrollo rural de la mujer, seguro de vida para madres de familia
PAN	Reforma a la leyes de salud y avlv para la asistencia y protección de las víctimas de violencia de género, cuotas de género, reducir el número de abortos no deseados, permisos de paternidad y universalidad en la atención de urgencias obstétricas
PRD	Modificar nombre de la Comisión de Equidad de Género
PANAL	Reformas a las leyes de Igualdad y Vida libre de violencia, paridad de género en los partidos políticos y en la vida política de los estados, derecho universal a la salud para mujeres embarazadas
PVEM	Derechos laborales y educativos para embarazadas, Derechos políticos

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados (2015)

clasificación resulta útil para estudiar todas las iniciativas legislativas presentadas por las legisladoras y los legisladores, cuyo contenido presente características relacionadas con la ampliación de los derechos para las mujeres, con perspectiva o transversalización de género y se constituyan en acciones afirmativas para ellas Rodríguez Gustá (2008: 110).

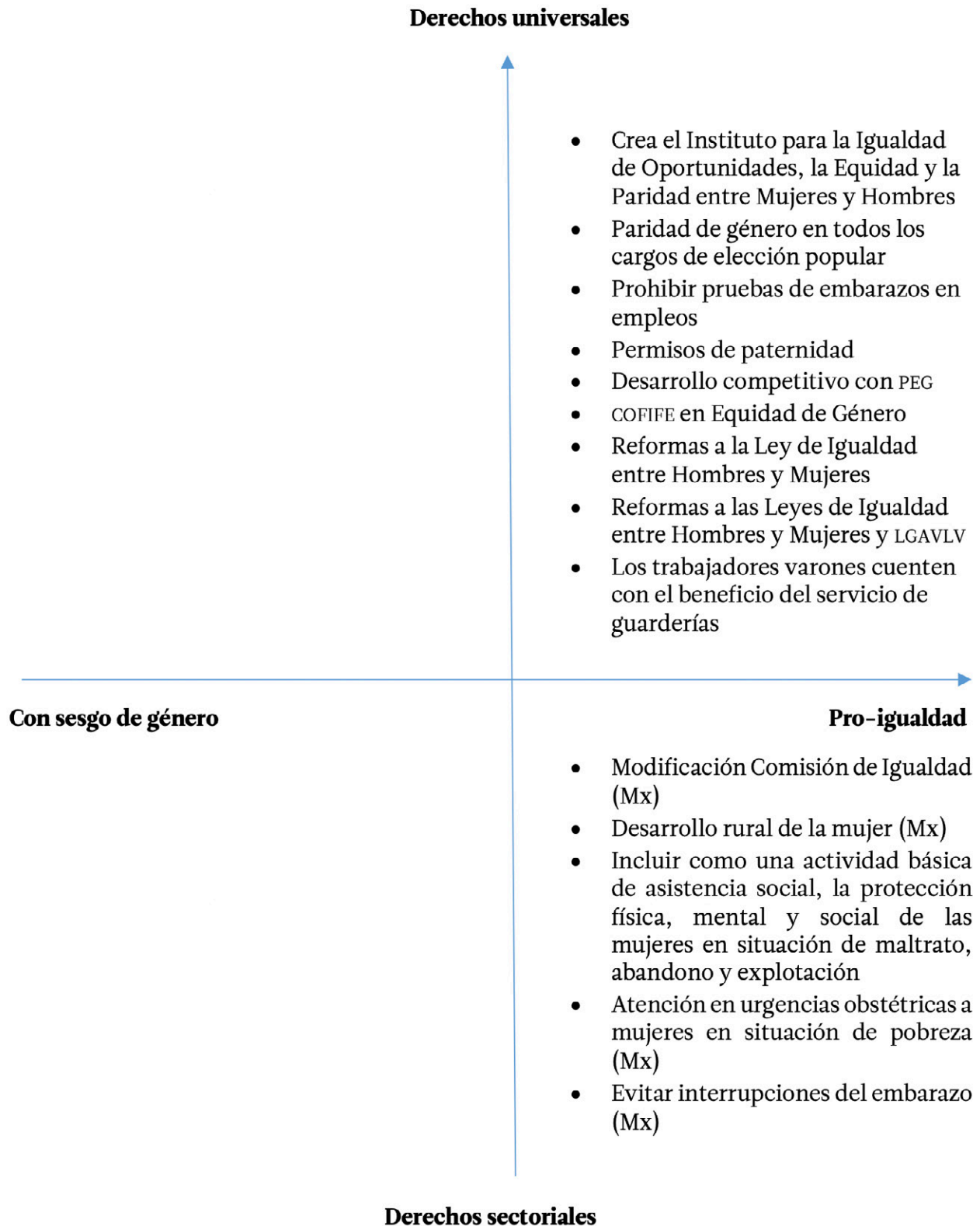
A partir de la propuesta de clasificación de Rodríguez Gustá (2008), Cerna (2017) ofrece otra tipología para analizar las iniciativas sensibles al género en México, y las clasifica de la siguiente manera: 1) las propuestas de carácter universal, que guardan relación con iniciativas que buscan promover derechos con una perspectiva de género para toda la población o un importante sector de la población femenina o una transversalización del género en las políticas públicas; 2) las iniciativas de ley sectoriales que buscan ampliar derechos con una perspectiva de género para segmentos reducidos de la población. Y a su vez, las iniciativas pueden distinguirse entre: 3) aquellas que buscan la igualdad de género en su propuesta de ley; y 4) aquellas propuestas legislativas que contienen un sesgo de género en su contenido. Con esta tipología se busca ubicar a las iniciativas de ley en cuatro cuadrantes principales: 1) propuestas universales; 2) propuestas sectoriales; 3) propuesta pro-igualdad y 4) propuestas con sesgo de género.

Incluir como una actividad básica de asistencia social, la protección física, mental y social de las mujeres en situación de maltrato, abandono y explotación

Las iniciativas legislativas sensibles al género presentadas en las legislaturas LVII (1997-2000) y LXII (2012-2015) en México tienden en su mayoría (23 propuestas) a ser claramente de género según la propuesta teórica de Zaremborg (2009:101), es decir, tienen el propósito de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos feministas, como la igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley. También es importante señalar que existe un número reducido de propuestas legislativas (8) que se clasifican dentro de esta tipología presentada como levemente de género, es decir, son aquellas que incorporan ligeramente a las mujeres o al género en su contenido, o las que lo hacen de forma asistencialista sin el propósito de lograr la igualdad de trato ni tampoco acciones afirmativas ni transversales para combatir la desigualdad o aquellas que incorporan un contenido de género ambiguo que termina reproduciendo asimetrías o roles de género. Respecto a las iniciativas sobre diversidad sexual o temas de identidad sexual no se encuentran en los periodos estudiados ninguna sola propuesta y solo se observa una iniciativa con sesgo de género presentada en la LXII legislatura que proponía reducir el número de abortos por embarazos no deseados y al mismo tiempo de brindar a la madre la posibilidad de que con el transcurso del tiempo pueda cambiar de opinión sobre quedarse con su recién nacido.

Otro hallazgo de la presente investigación es el tipo de iniciativas mayormente presentadas en ambos periodos. Según la clasificación hecha por Cerna (2017) con base en

Gráfico 4.10. Clasificación de las iniciativas legislativas aprobadas y rechazadas



Rodríguez Gustá (2008), tienden a promover la equidad e igualdad entre hombres y mujeres desde un enfoque universalista de derechos humanos. Un segundo grupo más reducido de iniciativas se pueden clasificar como pro-igualdad pero de carácter sectorial y un tercer grupo como iniciativas con sesgo de género y sectorial como se puede observar en el plano cartesiano de las tipologías.

Otro resultado relevante de la investigación es el hecho de que ya no sean solo las mujeres las que representan los intereses de las mujeres o los partidos de izquierda, sino que también hay hombres que presentan iniciativas legislativas sensibles al género como partidos políticos de derecha con iniciativas en torno a la equidad de género.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS DATOS DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA A LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN PARAGUAY (2003-2015)

Resumen

En este apartado se presentan los datos relacionados con la representación descriptiva de las mujeres paraguayas en cuanto al número de afiliadas en partidos políticos, el número de presidencias en manos de mujeres en los institutos políticos y los partidos que cuentan con organismos de la mujer. También se exhiben datos en torno a la evolución de la participación femenina en la Cámara de Diputados y la distribución de diputadas por partido político. Por último, se presenta la clasificación de las iniciativas sensibles al género presentadas en las legislaturas estudiadas.

Introducción

La democracia paraguaya tras su reinstauración en 1989 trajo consigo importantes desafíos en cuanto a la representación política de amplios sectores de la población paraguaya que habían sido excluidos o perseguidos durante el largo régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989). Uno de esos sectores excluidos de la representación política fueron precisamente las mujeres paraguayas, quienes habían tenido roles protagónicos a lo largo de la historia del país en acontecimientos como la Colonia, la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) y la Guerra del Chaco (1932-1935).

En la historia reciente, las mujeres paraguayas estuvieron presentes en la lucha por derrocar el régimen autoritario stronista desde las trincheras partidarias como también desde los movimientos sociales, principalmente el campesino. Y en la transición democrática también desempeñaron un papel significativo al insertar en la agenda política los derechos e intereses de las mujeres. Su labor no ha sido fácil dado el contexto político y sociocultural conservador que marca a este país sudamericano. No obstante, los avances en cuanto a representación descriptiva y sustantiva, aunque son modestos respecto a sus pares de la región, son importantes porque a pesar de las bajas cuotas que se mantienen vigentes desde 1996 y de los mecanismos que han utilizado los partidos tradicionales para frenar las candidaturas femeninas, las mujeres paraguayas han logrado introducir agendas de género y derechos de las mujeres en el ámbito legislativo. Aún hay muchos desafíos pendientes en cuanto a la representación descriptiva y sus-

tantiva de las mujeres en Paraguay, así como también la de otros sectores de la sociedad como los y las jóvenes, los pueblos originarios, las personas con discapacidad, entre otros.

5.1 La representación descriptiva de las mujeres en Paraguay en el periodo democrático

En este capítulo se presenta un panorama amplio de la representación descriptiva de las mujeres en Paraguay, en un primer momento se muestran los datos empíricos abordan el número de mujeres al interior de los partidos, el número de mujeres en la dirigencia de los organismos políticos, así como los organismos de mujer al interior de las agrupaciones políticas.

5.1.1 Número de afiliadas en los partidos políticos en Paraguay

La primera pregunta respecto a los partidos políticos es: ¿cuántas afiliadas existen al interior de los principales partidos políticos en Paraguay? La Tabla 5.1 muestra los números absolutos y porcentajes de hombres y mujeres al interior de las organizaciones políticas vigentes hasta el año 2015. En ella se puede observar que, en la mayoría de los partidos políticos, con excepción del Partido de Participación Ciudadana (donde las mujeres representan 52.78% del total del padrón), los hombres afiliados son más que las mujeres afiliadas. No obstante, las diferencias entre las militancias por sexo no son tan grandes al oscilar entre 41% y 49% de mujeres afiliadas a esos institutos políticos.

5.2. Presidencias de partidos políticos en manos de mujeres

Cuando se habla del papel que han jugado las mujeres al interior de los partidos políticos, una pregunta recurrente es si estas han tenido oportunidad de tener cargos de dirección en los mismos. En Paraguay llama la atención que desde la restauración de la democracia en 1989 varias mujeres han asumido las dirigencias, como presidentas, de los partidos políticos nacionales. Como lo muestra el Cuadro 5.1 una docena de mujeres han tenido desde entonces el encargo de dirigir a sus respectivos partidos. En la actualidad, por ejemplo, el partido en el gobierno (la anr) tiene como máximo dirigente a una mujer, Lilian Samaniego. Otros partidos con presencia nacional y representación en las cámaras legislativas como el Partido Democrático Popular, el de Participación Ciudadana y el Partido del Movimiento al Socialismo también cuentan con liderazgos femeninos destacados. Un dato interesante a todo esto es que han sido varias de estas

dirigentes actuales quienes han presentado y acompañado iniciativas legislativas sensibles al género en la Cámara de Diputados, como se podrá observar más adelante. No obstante, otro dato que llama la atención es que de los 10 partidos cuyas presidencias se encontraron o se encuentran en manos de mujeres, tres son de centro y de derecha (PDC, ANR y PLRA) y siete son de izquierda (PMAS, PRF, PDP, PPC, PSDH, PIA, PT).

Tabla 5.1. Mujeres afiliadas a los partidos políticos en Paraguay

Partido Político	Número de Afiliadas	Número De Afiliados	Total de Afiliados/as	% de Mujeres	% de Hombres
Asociación Nacional Republicana	966,484	1,022,932	1,989,416	48.58	51.42
Partido Liberal Radical Auténtico	519,928	610,253	1,130,235	46	54
Partido Unión Nacional de Ciudadano Éticos	180,000	250,000	430,000	41.86	58.14
Partido Popular <i>Tekojoja</i>	12,323	12,362	24,685	49.92	50.08
Partido Encuentro Nacional	9,803	12,118	21,921	44.72	55.28
Partido Participación Ciudadana	7,820	6,996	14,816	52.78	47.22
Partido Democrático Progresista	835	1,009	1,844	45.28	54.72

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui, L. (2015)

Cuadro 5.1. Presidencias de los partidos en manos de mujeres

Periodo	Partido Político	Nombre de la presidenta
1998-2000	Partido Demócrata Cristiano	Adalina Gutiérrez
2009-2010	Partido Liberal Radical Auténtico	Amanda Núñez
2011-2013	Partido Demócrata Cristiano	Alba Espínola
2011-2015	Asociación Nacional Republicana	Lilian Samaniego
2013-2015	Partido del Movimiento al Socialismo	Rocío Casco
2013-2015	Partido Revolucionario Febrerista	Josefina Duarte
2014-2015	Partido Demócrata Cristiano	Blanca Romero
2010-2015	Partido Democrático Progresista	Desireé Masi
2015	Partido de la Participación Ciudadana	Aida Robles
2015	Partido Socialista Democrático Herederos	Sofía Isasi
2015	Partido Independiente en Acción	Rosa Vachetta
2015	Partido de los Trabajadores	Gloria Bareiro

Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui, L. (2015)

5.3. Organismos de la mujer en los partidos políticos

En cuanto a los partidos que cuentan con organismos de la mujer o en temas de género, el Cuadro 5.2 muestra a los partidos que cuentan con este tipo de cuerpos al interior de su organización. En el cuadro destacan los dos partidos tradicionales, ANR y PLRA, así

como también los partidos de derecha, Patria Querida y UNACE y el resto lo constituye un importante número de partidos de izquierda.

Cuadro 5.2 Partidos que cuentan con organismos de la mujer o de género

Partido Político
Asociación Nacional Republicana
Partido de la Juventud
Partido de la Participación Ciudadana
Partido del Movimiento Patriótico Popular
Partido de los Trabajadores
Partido Democrático Progresista
Partido Encuentro Nacional
Partido Frente Amplio
Partido Liberal Radical Auténtico
Partido País Solidario
Partido Patria Querida
Partido Febrerista
Partido Unión Nacional de Colorados Éticos

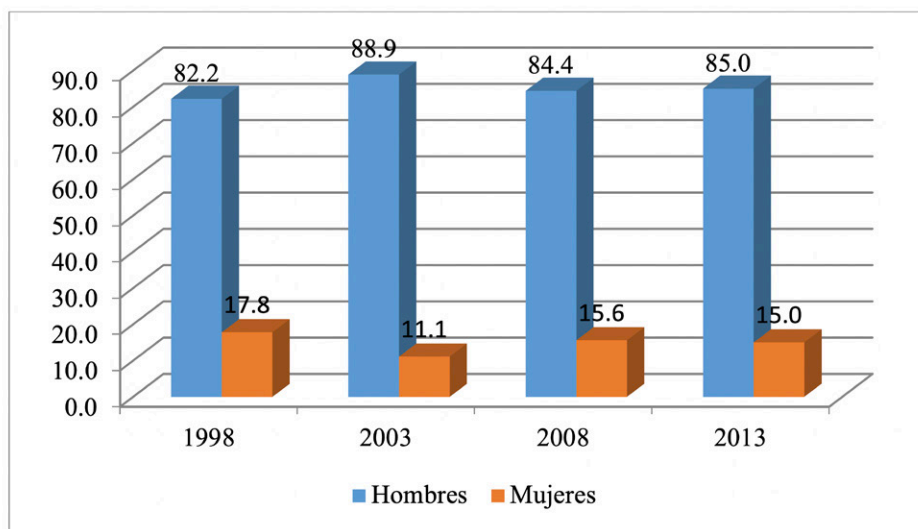
Elaboración propia con base en datos de Soto Badaui, L. (2015)

Desde su implementación en el año 1996, las cuotas de género no han aumentado de 20%, lo que ha incidido en el escaso número de congresistas paraguayas en ambas cámaras legislativas desde entonces. Un ejemplo de lo anterior es que en la legislatura actual (2013–2018) el porcentaje de diputadas apenas alcanza 15%, y en cuanto al Senado, tan solo 17.7% son mujeres. Soto Badaui, C. (2015: 6) sostiene que las cuotas de género establecidas en 1996 ya no son funcionales en la actualidad para lograr el aumento de la participación política de las mujeres paraguayas, debido a que: 1) son muy bajas; 2) son inferiores a las cuotas que los propios partidos han establecido; 3) han sido utilizados como «techos» y no como «pisos» respecto a la igualdad de género al interior de los partidos políticos; y 4) dejan fuera a las mujeres a medida que estas avanzan en el camino electoral. A manera de comprender la escasa repercusión de las cuotas en Paraguay, a continuación, se brindan datos empíricos en torno a la representación descriptiva de las mujeres en este país.

5.4. Evolución de la participación de las mujeres en los cargos de elección popular desde la aplicación de las cuotas de género

Las cuotas de género al interior de los partidos se empezaron a aplicar desde las elecciones de 1998 tras las modificaciones al Código Electoral realizadas en 1996. La cuota que se estableció fue de 30/70. Desde su implementación, las cuotas han generado un impacto poco significativo en la composición por género de las cámaras de diputados y senadores, ya que la misma alcanza solo 20%. Hasta las últimas elecciones de 2013, nunca se ha alcanzado esa cifra en ninguna de las cámaras. El Gráfico 5.1 exhibe la evolución de la composición de la cámara de diputados por sexo. En el gráfico destaca que en la primera legislatura que se implementaron las cuotas de género las mujeres solo alcanzaron 17.8% de cargos como diputadas, luego en las siguientes el porcentaje de mujeres bajó a 11% y finalmente se mantuvo en 15% en las últimas dos elecciones.

Gráfico 5.1. Evolución de la composición femenina en la Cámara de Diputados en Paraguay (en porcentaje desde 1998 a 2013)



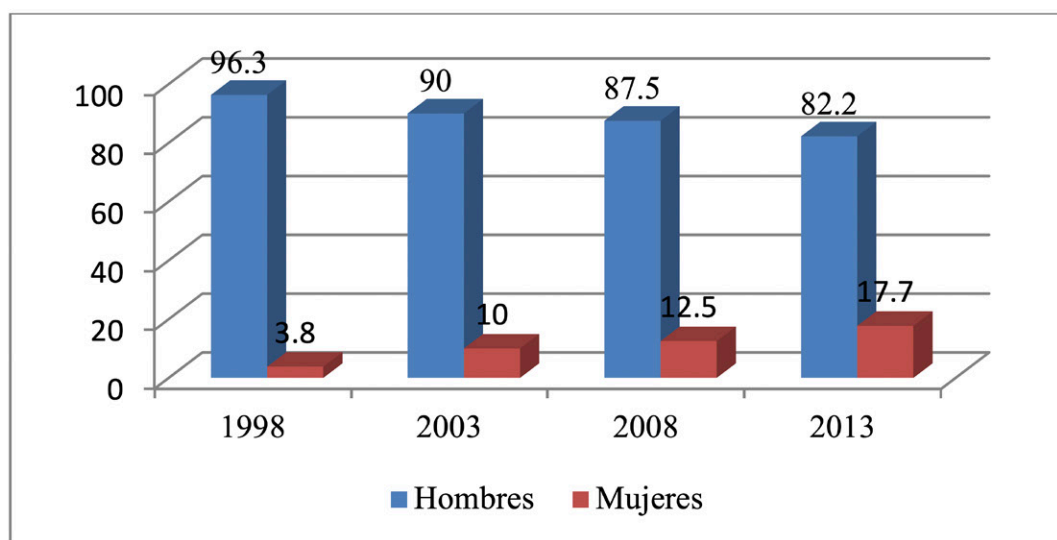
Fuente: Elaboración propia con base en datos de oir-Legislatina, Salamanca (2013) y tsje (2014)

Como el Gráfico 5.1 lo muestra, la representación descriptiva en términos de Pitkin (1985) resulta baja en la Cámara de Diputados paraguaya, la cual oscila entre 11% y 18% de mujeres diputadas para los años estudiados (1998-2013). El año 1998 ha sido el más

alto en cuanto a la participación de mujeres diputadas en la legislatura y el año 2003 ha tenido el porcentaje más bajo del periodo estudiado.

Respecto a la composición en la Cámara de Senadores, la evolución ha sido ascendente desde 1998 cuando apenas hubo un 3.8% de mujeres legisladoras incrementando a 10% en 2003, luego a 12.5% en 2008 hasta alcanzar su punto más alto con 17.7% de mujeres senadoras en la legislatura vigente (Gráfico 5.2).

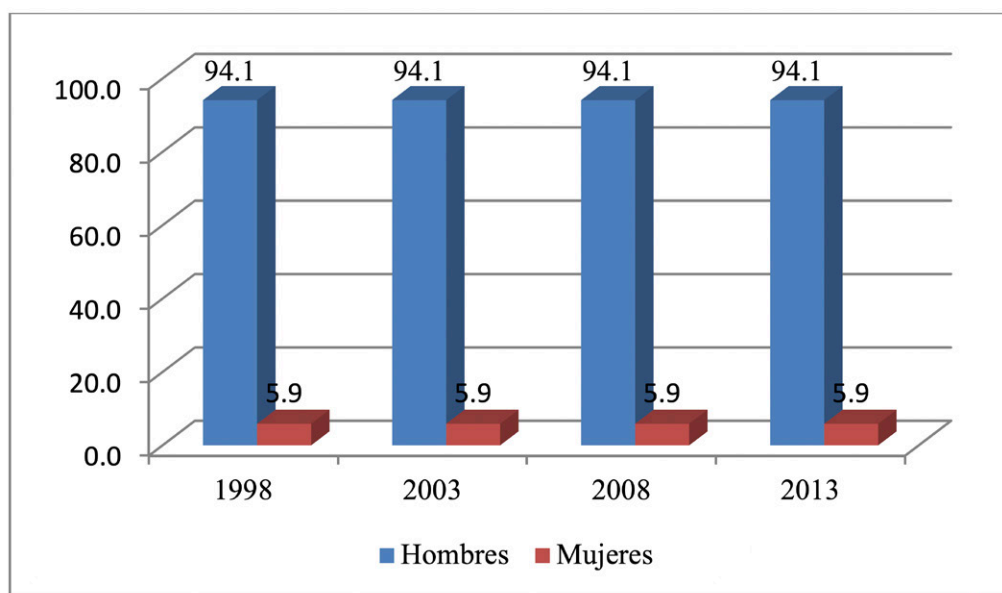
Gráfico 5.2. Evolución en la composición de la Cámara de Senadores (1998-2013)



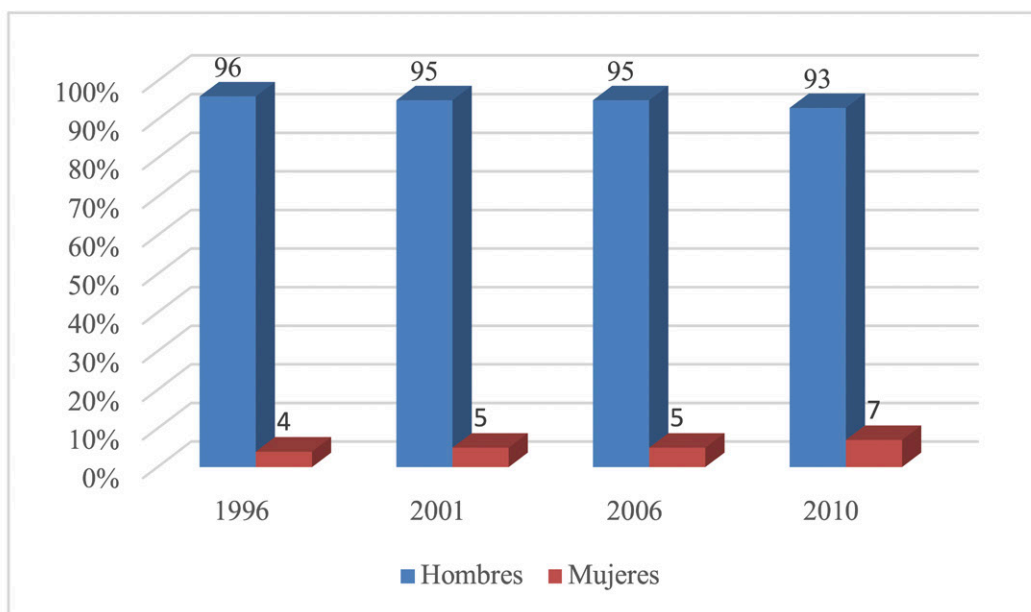
Fuente: Elaboración propia con base en datos de oir-Legislatina, Salamanca (2013) y tsje (2014)

En lo que concierne a las gobernaciones de los 17 departamentos del país, entre 1998 y 2013, el número de gobernadoras no ha aumentado en el periodo estudiado. Desde entonces, solo una gobernadora ha ocupado ese cargo frente a una mayoría de 16 gobernadores en todo el territorio nacional (Gráfico 5.3).

Y en cuanto al poder local se refiere, es decir, las intendencias municipales, la relación porcentual entre intendentes e intendentas entre 1996 y 2010 sigue siendo abismal. En esta esfera de poder la variación de presencia de las mujeres apenas ha tenido un crecimiento marginal que ha pasado de 4% de intendencias que presidían en 1996 a 7% 14 años después.

Gráfico 5.3. Relación porcentual de gobernadores según su sexo (1998–2013)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de oir-Legislatina, Salamanca (2013) y tsje (2014)

Gráfico 5.4. Relación porcentual de intendentes municipales según su sexo (1996–2010)

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Corvalán (2013) y tsje (2014)

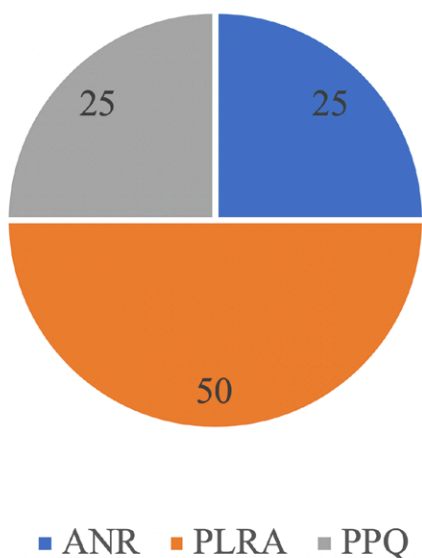
Los cuatro gráficos muestran el escaso número de cargos de elección popular obtenidos por las mujeres paraguayas, como resultado de las asimetrías existentes entre hombres y mujeres en cuanto al acceso al poder político. Entre las principales barreras institucionales y culturales que limitan la participación de las mujeres en la política se encuentran: 1) las cuotas de género; 2) las reglas propias del sistema electoral; 3) las barreras socioculturales que afectan las posibilidades de participación femenina (Bareiro y Echaury, 2009); y 4) la financiación de las campañas políticas (Ferreira Rubio, 2009). A su vez, las barreras socioculturales que obstaculizan las carreras políticas de las mujeres suelen ser: 1) la conceptualización que la sociedad tenga respecto a la mujer como sujeto político (Bareiro y Torres, 2009); 2) los mandatos de género (Fernández Poncela, 2008); y 3) los costos de sus propias carreras políticas (Cerna Villagra, 2014).

De manera breve se puede señalar que en el caso paraguayo, la escasa representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en el país se puede explicar a través de los siguientes factores: 1) un sistema de partidos conservador; 2) una escasa participación política de las mujeres en instancias de decisión en los partidos tradicionales y en los puestos de elección popular; 3) una mayoría de partidos políticos hacia la derecha del espectro político; 4) un electorado mayoritariamente conservador que se identifica con valores católicos y tradicionalistas; y 5) escasas ofertas políticas con perspectiva de género (Cerna Villagra, 2015). A pesar de lo anterior, la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres ha aumentado en Paraguay desde los inicios de la democracia hasta el año 2015, como se verá a continuación.

5.5 La representación descriptiva de las mujeres en las legislaturas estudiadas

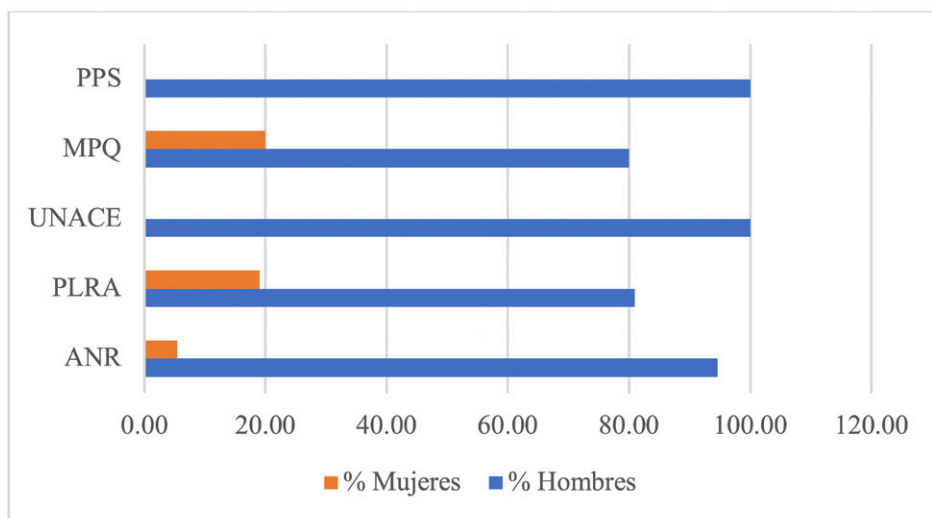
En la legislatura 2003-2008 abordada para este trabajo, la distribución porcentual de mujeres legisladoras fue de apenas 10% del total escaños posibles (80). En el Gráfico 5.5 se puede observar que el Partido Liberal Radical Auténtico aportó la mitad de las legisladoras electas en ese periodo (4), seguido por la ANR y el Partido Patria Querida que auparon a la cámara a dos legisladoras cada uno. En el Gráfico 5.6 se puede observar cómo se han distribuido por sexo los cargos de diputados y diputadas en cada partido político en esa misma legislatura. Este último gráfico resalta los casos del partido PLRA y el PPQ como aquellos con el mayor porcentaje de mujeres electas respecto de los otros partidos, mientras que UNACE y Partido País Solidario no aportaron ninguna mujer electa.

Gráfico 5.5. Distribución porcentual de las mujeres electas por partido político Legislatura (2003–2008)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay

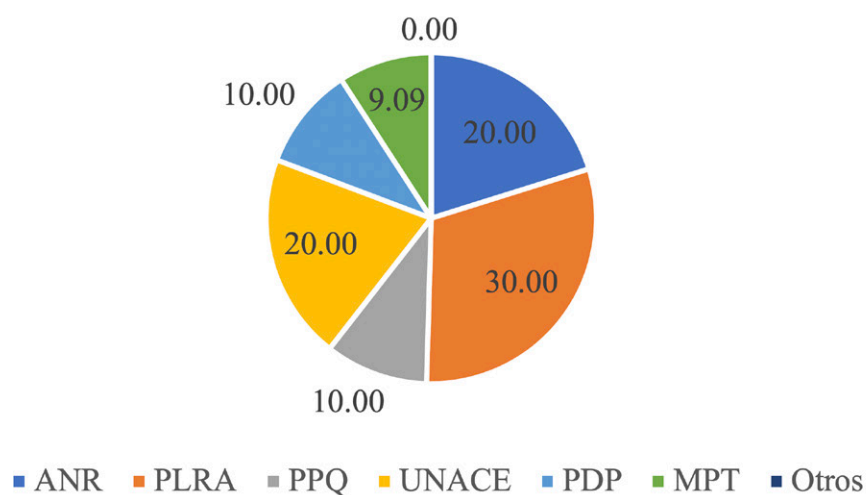
Gráfico 5.6. Distribución porcentual de las mujeres por partido político Legislatura (2003–2008)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

En la legislatura comprendida entre 2008–2013, el PLRA obtuvo nuevamente el porcentaje más alto de legisladoras electas (30%). Detrás de él, el Partido Colorado al igual que UNACE contó con 20% del total de legisladoras respectivamente. Detrás de ellos, los partidos minoritarios alcanzaron menos de 10% de representación femenina, como se puede observar en el Gráfico 5.7. Ahora bien, por lo que toca a la distribución por sexo de los cargos de diputados en cada partido, el Gráfico 5.8 permite observar que los dos partidos tradicionales obtienen porcentajes muy cercanos, mientras que el partido con el porcentaje más alto de mujeres respecto a los cargos electos para su partido ha sido el PPQ, mientras que los dos partidos que solo tuvieron mujeres diputadas electas fueron el Partido Demócrata Progresistas y el Movimiento Popular Tekojojá.

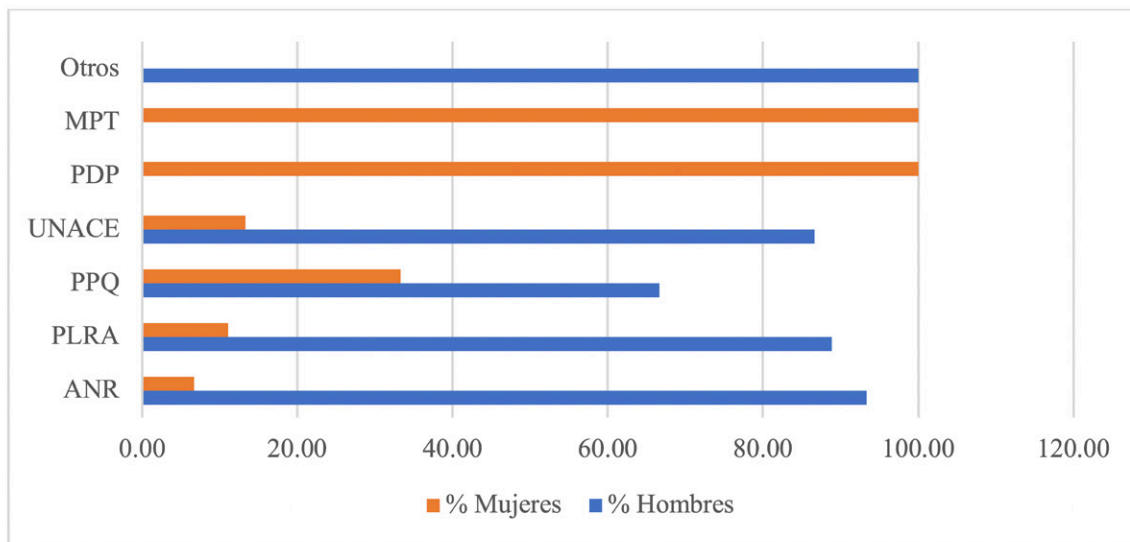
Gráfico 5.7. Distribución de las mujeres por partido político Legislatura (2008–2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

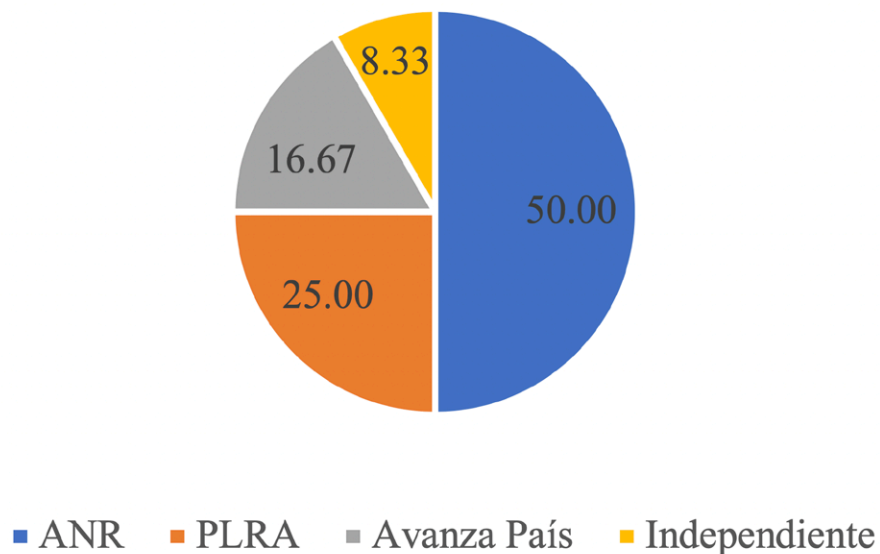
Esta última legislatura (2013–2018), presenta otros datos interesantes que pueden observarse en el Gráfico 5.9. En él se puede apreciar que la ANR ha dado un salto cuantitativo importante en el número de legisladoras electas, al pasar de 20% en la legislatura previa a 50% en la legislatura actual del total de las mujeres diputadas, mientras que el PLRA redujo su porcentaje de 30% a 25%. El tercer lugar lo ocupa la alianza Avanza País que solo obtuvo dos escaños en la Cámara para dos mujeres diputadas.

Gráfico 5.8. Distribución porcentual de legisladores/as por grupo parlamentario y por sexo Legislatura (2008–2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

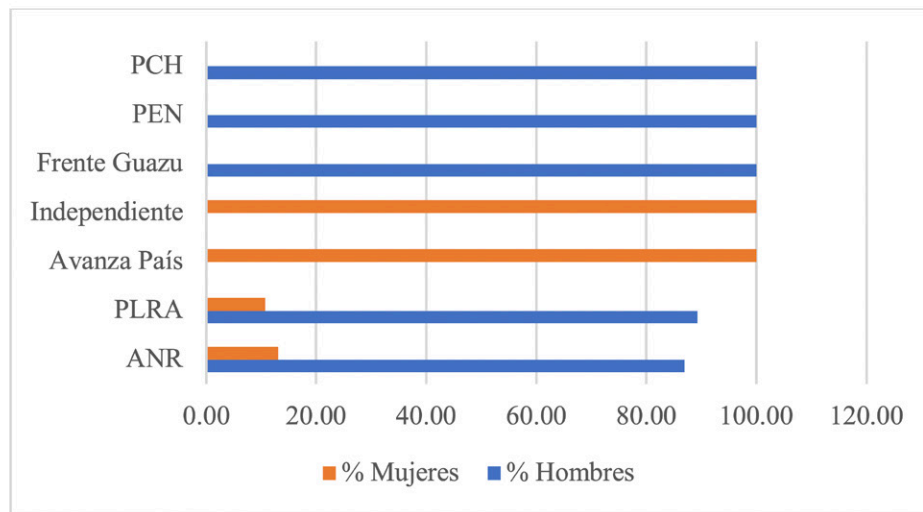
Gráfico 5.9. Distribución de las mujeres por partido político– Legislatura (2013–2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

Respecto a la distribución de la legislatura por sexo y por partido político, en el Gráfico 5.10 se puede observar que los dos partidos tradicionales siguen manteniendo porcentajes muy bajos de mujeres diputadas del total de cargos electos en la cámara baja. Por otra parte, el novel partido de izquierda Avanza País solo ha obtenido cargos en dicha cámara para sus candidatas mujeres, y a la vez, otros partidos, uno de izquierda (Frente Guazú), otro de centro (Pasión Chaqueña) y otro de derecha (Partido Encuentro Nacional) solo han obtenido puestos de diputados para hombres.

Gráfico 5.10. Distribución porcentual de legisladores/as por grupo parlamentario y por sexo Legislatura (2013-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

5.6. La representación sustantiva: las agendas legislativas de las diputadas paraguayas

Ante la pregunta, ¿qué intereses representan las diputadas paraguayas?, el Cuadro 1 permite mirar que entre 2003 y 2008 las temáticas principales de las iniciativas presentadas por las diputadas fueron muy heterogéneas, y que las propuestas relacionadas con intereses de mujeres o de género ocuparon un lugar poco preponderante para ellas. Las iniciativas legislativas presentadas por las legisladoras variaron desde temas considerados como «femeninos», tales como salud, seguridad, protección social y educación hasta temas más «masculinos» como los agrarios, económicos y de defensa nacional. En el Cuadro 5.3 se puede observar también que de las ocho legisladoras electas

solo la mitad de ellas había presentado iniciativas sensibles al género, lo que contrasta la idea de que «cuerpo de mujer representa intereses de mujeres».

Cuadro 5.3. Principales temáticas de las iniciativas presentadas por legisladoras por partido político en la Legislatura 2003–2008

Partido Político	Nombre de Diputada	Temáticas de sus propuestas	Total de Iniciativas Presentadas	Género
PPQ	Olga Ferreira	Salud, MMAA, Código Electoral, Pensiones, Género, DDHH, Participación ciudadana	31	1
PLRA	Zulma Gómez	Protección social, Pensiones, Agrarios, Economía, Servicio militar	10	0
PLRA	Iris Rocío González	Protección social, DDHH, Educación, Género, Agrarios, Pueblos indígenas	22	1
ANR	Norma Maciel	Participación ciudadana, descentralización	2	0
PPQ	Rosa Merlo	Electoral, Energía, Seguridad social, DDHH, Género, Participación ciudadana, Agrarios–Salud	30	1
PLRA	Blanca Lila Mignarro	Fondos sociales, DDHH, Monumentos, Propiedades municipales	20	0
PLRA	Juana del Puerto	Código Electoral, Participación ciudadana, Creación de municipios, Servicio militar	10	0
ANR	Marilyn Rejala	Fondos sociales, DDHH, Propiedades municipales, Código Electoral, Defensa nacional	6	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

En la legislatura que abarcó de 2008 a 2013 (Cuadro 5.4), se puede observar que las iniciativas sensibles al género han aumentado ostensiblemente al pasar de tan solo cuatro en la legislatura precedente a un total de 25 en dicha legislatura. A pesar de ello, de las 875 iniciativas presentadas por las legisladoras en este periodo, solo 2.8% son propuestas sensibles al género. Aquí es importante señalar que muchas de las iniciativas en este tema son presentadas por coaliciones multipartidistas respaldadas tanto por mujeres como por hombres legisladores.

Cuadro 5.4. Principales temáticas de las iniciativas presentadas por legisladora por partido político en la legislatura 2008–2013

Partido Político	Nombre de Diputada	Temáticas de sus propuestas	Total de Iniciativas Presentadas	Género
ANR	Perla Acosta de Vázquez	Seguridad vial, Infraestructura, Agrario, Justicia, Salud	9	0
PLRA	Emilia Alfaro de Franco	Pobreza, Género, Seguridad vial, Salud, Juventud, Educación, Justicia, Desarrollo social.	45	2
ANR	Cirila Cubas de Villaalta	Salud, Género, Electoral, Educación superior, Justicia	21	2
ANR	Blanca Duarte	Fiscal, Justicia, Salud, Grupos vulnerables, Reforma constitucional, Educación superior, Seguridad vial, Educación	52	1
PPQ	Olga Ferreira	Pobreza, Salud, Transporte, Agrario, Justicia, Seguridad social, Función pública, Trabajo	264	4
UNACE	Elva Martínez	Género, Educación superior, Agrario, Salud, Trabajo, Presupuesto de la nación	28	2
PDP	Desirée Masi	Salud, Fiscal, Electoral, Juventud, Justicia, Desarrollo sustentable, Educación superior, Seguridad social, Función pública	92	3
PLRA	Mirta Mendoza	Agrario, Presupuesto, Salud, Educación superior, Grupos vulnerables, Trabajo, Cultura, Seguridad, MMAA, Justicia, electoral, Género, Fiscal,	111	1
PLRA	Blanca Lila Mignarro	Género, Agua, Presupuesto, Salud, Propiedades municipales, Educación, MMAA, Políticas sociales, Agricultura, Administración pública	82	2
UNACE	Fabiola Oviedo	Género, Deportes, Salud, Agrario, Presupuesto, Narcotráfico, Empleo juvenil, Cultural, Seguridad social, Justicia, Hacienda, Educación,	107	5
MPT	Aida Robles	Administración Pública, Salud, Género, Justicia, Trabajo, Seguridad, Presupuesto, Propiedades municipales, Código Electoral, Migración	64	3
			875	25

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

Las temáticas de las iniciativas en las tres legislaturas también se ven influenciadas por el contexto social en el que se insertan donde temas como narcotráfico, seguridad, grupos vulnerables y justicia cobran relevancia en dicho país.

Cuadro 5.5. Principales temáticas de las iniciativas presentadas por legisladoras por partido político en la legislatura 2013–2018

Partido Político	Nombre de la diputada	Temáticas de las iniciativas presentadas	Total de iniciativas presentadas	Género
ANR	Perla Acosta	Creación de municipios, Presiones graciabiles, Género	38	1
PLRA	María Carísimo Sosa	Servicio militar, Seguridad vial, Adultos mayores, Educación superior, Género, Juicio político	43	1
Avanza País	Rocío Casco	Salud, DDHH, Trabajo, Juventud, Derechos sexuales y reproductivos, Defensa nacional, Educación, Participación ciudadana, Transparencia, Género	267	5
Independiente	Olga Ferreira	Presupuesto, Código Electoral, DDHH, Defensa nacional, Género, Trabajo, Niñez y Adolescencia	280	2
ANR	Del Pilar Medina	Trabajo, Género, Adultos mayores, Presupuesto, Juicio político	30	2
PLRA	Mirta Mendoza	Medioambiente, Trabajo, Seguridad vial, Niñez y Adolescencia, Agricultura, Tecnología	76	0
ANR	Fabiola Oviedo	Niñez y adolescencia, Educación, Género, Seguridad vial, Adultos mayores, Salud, Presupuesto, Juicio político	55	1
Avanza País	Karina Rodríguez	Salud, DDHH, Trabajo, Juventud, Derechos sexuales y reproductivos, Defensa nacional, Educación, Participación ciudadana, Transparencia, Género	284	5
PLRA	Esmérita Sánchez	Salud, Desarrollo rural, Género, Cultura, MMAA, Bioética	59	2
		TOTAL	1.132	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa del portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

Al año 2015, la actual legislatura había tramitado un total de 1,132 iniciativas por parte de las legisladoras paraguayas. De ellas solo 19 han sido propuestas sensibles al género, lo que representa 1.6% del total de iniciativas presentadas por las legisladoras. En cuanto a las temáticas y cantidad de las iniciativas presentadas, en el Cuadro 5.7 se resalta que no hay temas exclusivos de un partido político o issues propios de un género, así como también que unas legisladoras presentan un número muy alto de iniciativas en el mismo periodo, al tiempo que otras presentan muy pocas propuestas legislativas.

5.7 Propuestas legislativas sensibles al género en las legislaturas (2003–2008, 2008–2013, 2013–2015) en Paraguay

Las principales propuestas legislativas sensibles al género presentadas en las tres legislaturas estudiadas en Paraguay han sido clasificadas según la propuesta de tipología de Zaremborg (2009) como se muestra en el Cuadro 5.6.

Del cuadro anterior se puede resaltar que las iniciativas legislativas en temas de género presentadas en Paraguay mayoritariamente apuntan a reclamar derechos para las mujeres planteados históricamente por los movimientos feministas o de mujeres en la región, relacionados principalmente con derechos a la lactancia, a la participación política, a la protección ante la violencia de género y derechos laborales. Las iniciativas clasificadas como levemente de género ocupan el segundo lugar según el número de propuestas en esta categoría dirigidas principalmente a sectores específicos dentro de la población femenina pero que no apuntan a transformar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres. En tercer lugar, se encuentra una iniciativa legislativa con sesgo de género que busca registrar a niños cuyas madres aún no han adquirido la mayoría de edad.

Esta última iniciativa se considera con sesgo de género dado el fenómeno social que representa las niñas/madres en Paraguay, donde se calcula que aproximadamente que 30.000 alumbramientos anuales corresponden a madres que son niñas o adolescentes cuyas edades oscilan entre 10 y 14 años (Última Hora, 2016; Ella Paraguay, s/f). Con este tipo de ley más que combatir el abuso infantil que trae como consecuencia un embarazo precoz (la mayoría de los embarazos son productos de abusos), o proponer una estrategia de educación sexual para evitar el embarazo en menores de edad o una política de protección social a estas madres, se busca legitimar este fenómeno y hacer responsables a nivel legal solo a las madres adolescentes y no a los padres biológicos o

Cuadro 5.6. Clasificación de las iniciativas legislativas sensibles al género presentadas en Paraguay según tipología de Zaremborg (2009)

TIPO DE INICIATIVAS	CANTIDAD DE INICIATIVAS	TEMAS DE LAS INICIATIVAS
Claramente de género	15	Integral contra la trata de personas, integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres basada en asimetrías de género, instalación de espacios de atención infantil y lactancia, protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad, reglamenta la situación de alumnas en estado de gravidez en los institutos de formación de las fuerzas públicas, licencia de trabajadoras para exámenes médicos, modificaciones a la ley de violencia doméstica, prevención y sensibilización de la violencia de género en el ámbito educativo, licencia por reposo de maternidad en cargos electivos, protección integral a las mujeres, contra toda forma de violencia, promoción, protección y apoyo a la lactancia materna, incentivos a la participación política de la mujer, declaración de interés de la campaña más candidatas mejor democracia, declaración de interés de la campaña por ellas para difundir el proyecto de ley de protección integral de la mujer, trabajo doméstico
Levemente de género	5	Pensión mensual y jubilación para amas de casa, pensión especial a las mujeres grávidas en situación de pobreza, modifica ley de acoso sexual
Diversidad sexual	0	
Con sesgo de género	1	Procedimientos para el registro de nacimientos de niñas y niños, nacidos fuera del vínculo matrimonial, cuyas madres aun no hayan adquirido la capacidad para contraer matrimonio

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Información Legislativa de la H. Cámara de Diputados de Paraguay

Cuadro 5.7 Iniciativas sensibles al género aprobadas y rechazadas presentadas por la Cámara de Diputados en Paraguay (2003–2015)

Casos	Propuesta de Ley	Aprobada	No aprobada
1	Régimen de pensión mensual para las amas de casa		X
2	Jubilación de amas de casa		X
3	Integral contra la trata de personas	X	
4	Procedimientos para el registro de nacimientos de niñas y niños, nacidos fuera del vínculo matrimonial, cuyas madres aun no haya adquirido la capacidad para contraer matrimonio	X	
5	Protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad	X	
6	Pensión especial a las mujeres grávidas en situación de pobreza		X
7	Licencia a trabajadoras para exámenes de PAP y mamografía	X	
8	Prevención y sensibilización de la violencia de género en el ámbito educativo		X
9	Licencia por reposo de maternidad en cargos electivos	X	
10	Reglamenta la situación de alumna en estado de gravidez en los institutos de formación de las fuerzas públicas		X
12	Promoción, protección y apoyo a la lactancia materna	X	
13	Condecoración al Mérito de Mujeres por Artes y Ciencias	X	

Fuente: Elaboración propia con base en el Sistema de Información Legislativa del portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay

a los adultos que han abusado de estas menores. En los periodos estudiados no se encuentra ninguna iniciativa en torno a la diversidad sexual que junto con otros derechos sexuales y reproductivos son temas que producen reticencia entre los legisladores y legisladoras paraguayas.

De todas las iniciativas presentadas tanto por diputadas cuanto por diputados en ese país, en el Cuadro 5.7 se presentan solo las iniciativas que han sido aprobadas o re-

chazadas por el pleno del Congreso. De acuerdo con esto, de un total de 21 iniciativas, solo 13 cuentan con alguno de esos estatus. Las otras ocho siguen en estudio o no son propuestas de ley sino de campañas para difundir un proyecto de ley o promover las candidaturas femeninas en las elecciones municipales de noviembre de 2015.

Respecto a la evidencia empírica encontrada en el caso paraguayo, es importante señalar que todas las iniciativas sensibles al género abordan una identidad hegemónica de las mujeres como blancas, heterosexuales y madres de familia. Solo una iniciativa se encarga de evidenciar la interseccionalidad que cruza a mujeres en situación de pobreza que se encuentran embarazadas. Ninguna de las iniciativas aborda otras identidades étnicas, sexuales o lingüísticas tales como las mujeres indígenas, afrodescendientes, guaraní-parlantes, o con identidades sexuales u orientación sexual no hegemónicas. Esta construcción de la «identidad femenina» tiene mucho sentido si se piensa también en la conformación de las legislaturas paraguayas, mayoritariamente constituidas por hombres, casados, de clase media o alta, mestizos e hispanoparlantes, así como por mujeres que constituyen la minoría del congreso pero que comparten las mismas características socio-demográficas y los mismos intereses que sus pares diputados. No obstante, esta construcción del «ser mujer» para los y las legisladoras deja en evidencia los vacíos que existen para identidades étnicas, sexuales, lingüísticas que no se encuentran representadas tanto descriptiva como sustantivamente en el congreso paraguayo.

CUARTA PARTE

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DE LOS FACTORES INSTITUCIONALES, POLÍTICOS O SOCIALES QUE INFLUYEN EN LA APROBACIÓN DE LAS AGENDAS SENSIBLES AL GÉNERO EN MÉXICO Y PARAGUAY

Resumen

En este apartado se presentan las características del proceso legislativo de aprobación de leyes para posteriormente exponer el análisis de los factores institucionales, políticos y sociales que inciden en la aprobación de iniciativas sensibles al género en el Poder Legislativo de México y Paraguay. Finalmente, se presenta una clasificación propia de las leyes aprobadas según los enfoques de igualdad o sesgo de género, de universalidad o de tipo sectorial.

Introducción

En los capítulos anteriores se han presentado datos en torno a la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en los congresos de México y Paraguay, como se ha podido observar el desarrollo de ambos países ha sido muy distinto. En este capítulo se busca explicar cuáles son los factores que permiten el éxito de las iniciativas sensibles al género en las Cámaras de Diputados de México y Paraguay. Para ello, de todas las posibles explicaciones que arroja la literatura especializada en género y política, en general y, en representación sustantiva, en particular, en esta investigación se abordan los siguientes factores institucionales, políticos y sociales: 1) mayoría legislativa del partido proponente de la iniciativa; 2) la introducción de la iniciativa por parte de un actor externo a la Cámara de Diputados, ya sea el Senado o el Poder Ejecutivo; 3) la ideología del partido proponente; 4) la presentación de la iniciativa a partir de la conformación de alianzas interpartidistas; 5) el respaldo y acompañamiento de la iniciativa por parte de movimientos de mujeres o feministas; y 6) la difusión de la iniciativa en medios de comunicación.

Alcántara et al. (2005b: 51) afirman que «legislar es un proceso complejo en el que intervienen una serie de actores políticos y sociales que interactúan dentro de un marco institucional determinado» y como se podrá leer a continuación, el proceso legislativo es sumamente complicado y comprende factores de índole político, social, institucional y coyuntural. Ya que para la inserción de un tema en la agenda legislativa y su posterior aprobación o rechazo se requiere la conjunción de muchos factores que

pueden facilitar su promoción u obstaculizar su éxito. De todos estos factores posibles, en este trabajo se consideran seis que fueron seleccionados tras la lectura exhaustiva de la literatura especializada en estudios legislativos y en género y política.

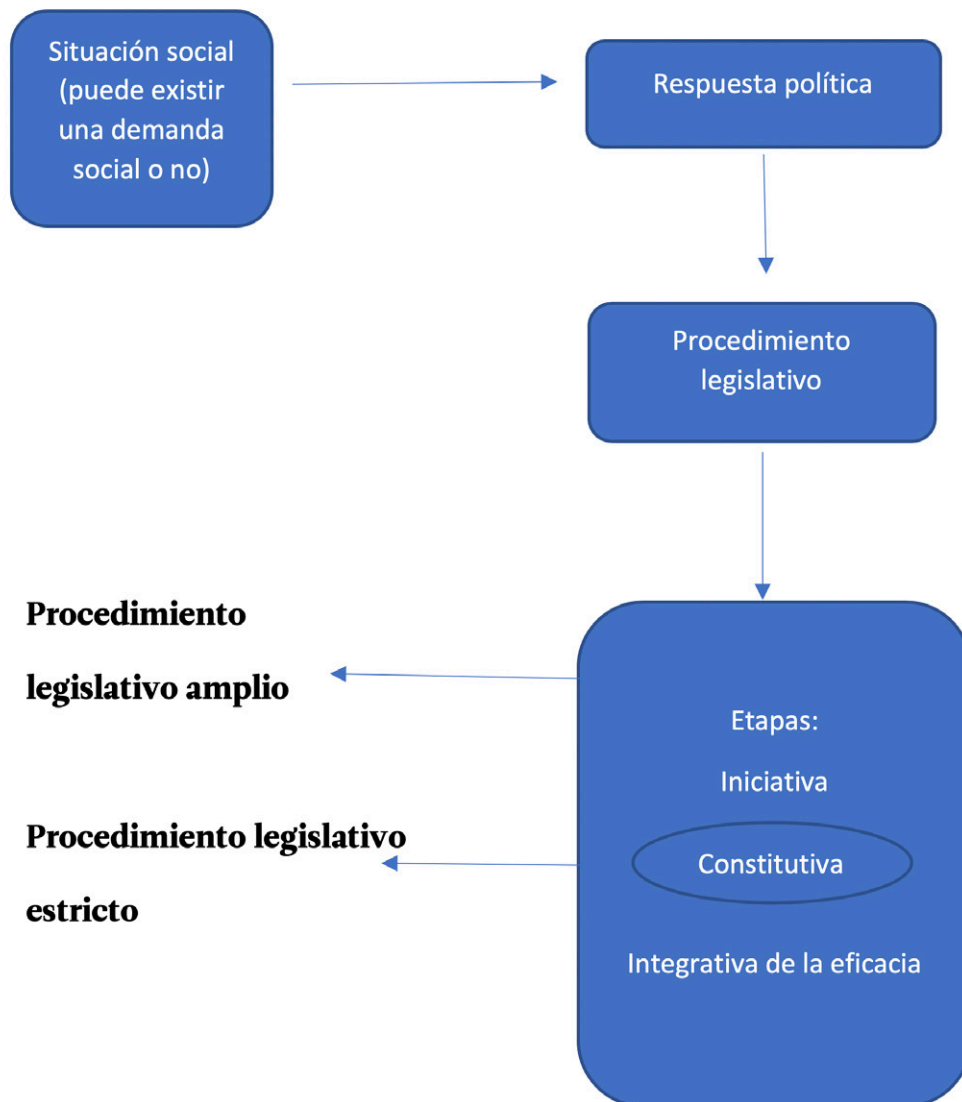
6.1. El proceso legislativo

En esta investigación se concuerda con lo planteado por Alcántara et al. (2005b: 53) en cuanto a que «la generación de leyes y normas es un proceso marcado por determinantes que van más allá del plano netamente jurídico» porque existen otras variables de tipo político, social, económico, coyuntural o cultural que intervienen en el proceso legislativo. Como ya se ha mencionado con anterioridad, estos autores advierten de la complejidad del proceso legislativo en la cual intervienen una serie de actores políticos y sociales que interactúan dentro de un marco institucional determinado (Alcántara et al., 2005b: 51). En esta línea argumentativo, en este apartado, se busca explicar cuáles son los factores determinantes en el proceso legislativo que inciden en la aprobación de iniciativas sensibles al género en las cámaras de diputados de México y Paraguay, para ello se analizan los siguientes factores: 1) institucionales, a través de indicadores como partido con mayoría en la Cámara de Diputados según número de escaños alcanzados y si la iniciativa fue presentada por un actor externo a la Cámara como el Poder Legislativo o el Senado; 2) político-electorales, a través de la ideología del partido proponente y si la iniciativa fue presentada de manera individual o a través de una alianza entre partidos; 3) sociales, a través del respaldo a la propuesta por parte de movimientos sociales de mujeres o feministas y si la iniciativa tuvo o no impacto en los medios de prensa.

Respecto al proceso legislativo, la definición que proponen Alcántara et al. (2005b: 53) es la siguiente: «es un mecanismo de construcción de decisión política y de transacción de los distintos intereses». Estos autores señalan que este proceso se inicia con la presentación de un proyecto de ley en el congreso, la cual pone a consideración una opción política. Esta propuesta de ley puede sufrir modificaciones por otros grupos políticos durante el procedimiento o puede mantener su contenido original, cabe señalar que las modificaciones deben ajustarse a las normas del procedimiento legislativo (Punset, 1990: 204; Grosso, 2000: 483).

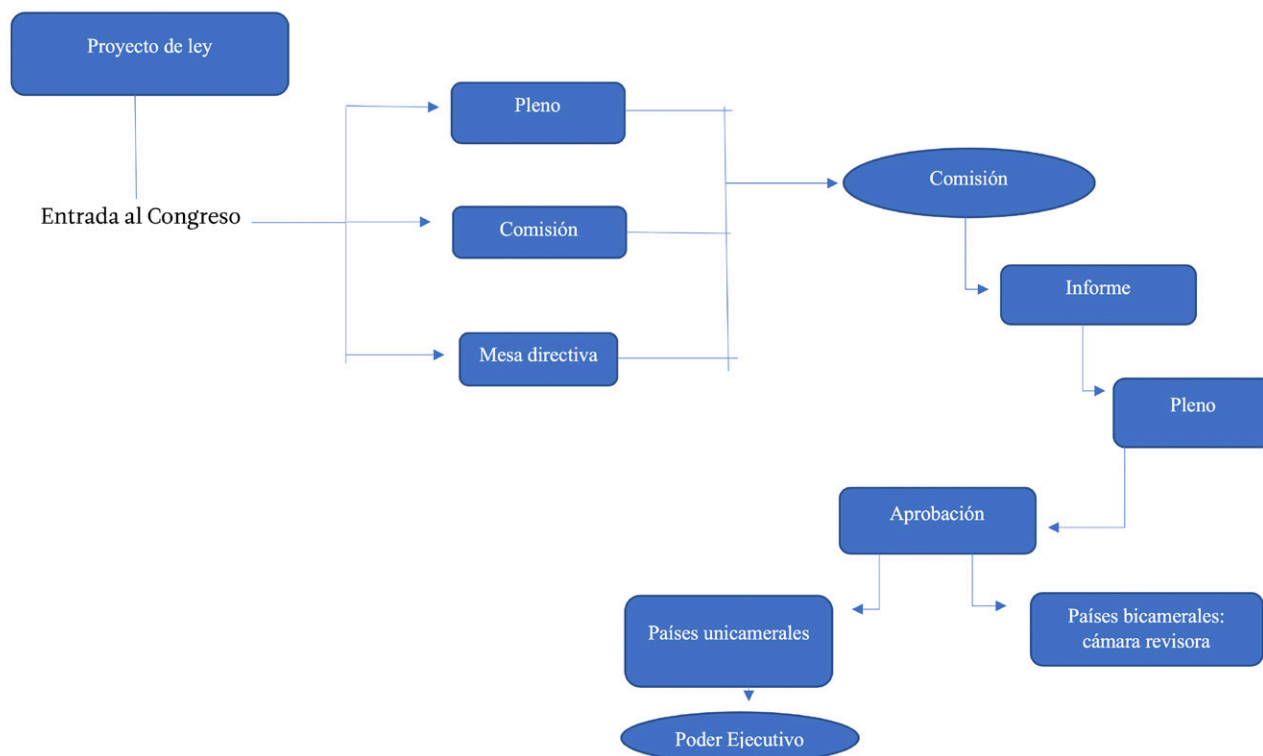
En el Diagrama 6.1 se presentan el procedimiento que sigue un proceso legislativo en sentido amplio y en sentido estricto.

Diagrama 6.1. El proceso legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Alcántara et al. (2005b: 55)

En el esquema propuesto por Alcántara et al. (2005b: 55) el procedimiento legislativo en sentido amplio se inicia con la presentación de la propuesta de ley, el cual comprende las tres etapas, a saber: 1) la presentación de la iniciativa, 2) la etapa constitutiva, y 3) la integrativa de la eficacia. Aunque estos autores también advierten que en la etapa constitutiva se realiza propiamente el procedimiento legislativo en su sentido más estricto.

Diagrama 6.2. General del procedimiento legislativo en la etapa constitutiva

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Alcántara et al. (2005b: 55)

En este punto es importante señalar que los actores con iniciativa legislativa en los países estudiados son los siguientes: en el caso de México, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; mientras que en el caso de Paraguay son el Poder Legislativo, el Ejecutivo, los ciudadanos a través de una iniciativa popular y la Corte Suprema de Justicia (Alcántara et al., 2005b: 57).

Para continuar con el proceso legislativo, en el Diagrama 6.2 se detalla el procedimiento desde la entrada de la iniciativa en forma de proyecto de ley a la Cámara de Diputados, la cual puede tener tres vías: 1) a través del pleno de la Cámara; 2) a través de una comisión legislativa general o específica; o 3) a través de la mesa directiva de la cámara baja.

Como se observa en el Diagrama 6.2 tras el trámite de ingreso de la propuesta de ley a la Cámara de Diputados, dicha iniciativa sigue su curso en una comisión acorde

a la temática de la propuesta. A modo de ejemplo, en los casos estudiados en esta investigación, la mayoría de las veces, las iniciativas sensibles al género se destinan a las Comisiones de Equidad de Género (en Paraguay) o de Igualdad de Género en México, así como también se derivan para su revisión a las Comisiones de Derechos Humanos o Educación, de acuerdo con el tema propuesto.

La presentación de los proyectos legislativos, por lo general, guardan ciertos requerimientos para su introducción en la Cámara de Diputados. En los casos abordados en esta investigación se estipula que la presentación sea por escrito y que sea acompañada de una exposición de motivos.

En lo que respecta al trámite legislativo, una vez ingresada la propuesta legislativa, tanto en México como en Paraguay, se remite desde la Secretaría de la Cámara de Diputados a la o las comisiones pertinentes para su estudio. Es importante señalar que la función de las comisiones legislativas es el análisis detallado del proyecto para la emisión de un dictamen o informe respecto a la propuesta que se eleva dicha nuevamente al pleno de la Cámara de Diputados y allí se discute, para su posterior, sanción, archivo o su vuelta a comisión (Alcántara et al., 2005b: 71). Estos autores apuntan que la discusión de las iniciativas legislativas en las comisiones se basa en la experiencia sobre la temática que tienen los legisladores y las legisladoras que integran dichos comités, así como también de la solicitud que los mismos realizan sobre los antecedentes del tema y las opiniones de sectores implicados en esta propuesta de ley. El tiempo que dura el análisis de la iniciativa en comisiones es variable en México mientras que en Paraguay es de 30 días y en ambos casos se aprueba por mayoría simple de los miembros del comité. Los plazos de análisis en las comisiones no siempre son rígidos debido a cuestiones de índole política, así como a la cantidad de trabajo acumulado en dichas instancias.

Cabe apuntar que, en el caso de aquellos países con poderes legislativos bicamerales, tras la aprobación de la iniciativa legislativa por el pleno de la Cámara de Diputados, la propuesta sigue su trayecto en la Cámara de Senadores para su análisis y posterior aprobación o rechazo. La votación requerida para la aprobación de una iniciativa de ley, tanto en México como en Paraguay, es la de mayoría simple de los miembros presentes en la sesión del pleno (Alcántara et al., 2005b: 80). En el caso de los países unicamerales, tras la aprobación de la Cámara de Diputados, pasa directamente al Poder Ejecutivo para su sanción o veto (lo que constituye la etapa de eficacia). En el caso de

los bicamerales, tras la aprobación de la Cámara de Senadores, pasa para la revisión del Poder Ejecutivo y su posterior, sanción o veto.

En la etapa de eficacia, una vez que el Congreso sanciona un proyecto de ley, este pasa al Poder Ejecutivo para su consideración, si es aprobado allí, se convertirá en ley y con ello, el trámite legislativo finaliza. Pero si el presidente veta el proyecto de ley, de manera total o parcial, el Congreso tiene la posibilidad de sacar el proyecto legislativo a través de la insistencia (Alcántara et al., 2005b: 87). Estos autores afirman que tanto el poder de veto como la capacidad de insistencia del Congreso son claros ejemplos del sistema de pesos y contrapesos que rigen en los sistemas presidencialistas.

La presentación ante el Congreso de la iniciativa legislativa es el primer trámite que afronta una propuesta de ley. En este momento del proceso legislativo se decide si el proyecto será tratado o no (Alcántara et al., 2005b: 65). En el caso de los países estudiados en esta investigación, las iniciativas pueden ser presentadas tanto por senadores como por diputados, mientras que en México la propuesta pasa directamente a la comisión; en Paraguay es la Mesa directiva quien decide a que comisión derivar el proyecto de ley.

6.2. Método de análisis de las iniciativas legislativas sensibles al género

En esta investigación se han revisado todas las iniciativas legislativas presentadas tanto por diputados como diputadas de acuerdo con la temática de las mismas con el objetivo de analizar el contenido de aquellas consideradas sensibles al género según la propuesta teórica de Rodríguez Gustá (2008). El método de análisis para los factores que explican la aprobación de iniciativas sensibles al género en México y Paraguay es el Qualitative Comparative Analysis (QCA), específicamente con ejercicios modelados por el método crisp set, que no es otra cosa que la denominación de los conjuntos clásicos o bien definidos, en donde sus elementos deben poseer la misma característica para pertenecer a un conjunto determinado. En el programa QCA, los valores para distinguir los elementos de conjuntos distintos se expresan en valores exactos (1, 0) por lo que no aceptan valores intermedios (Ragin, 2006; 2008; Pérez Liñán, 2009).

Este método se formaliza a través de la confección de tablas de verdad a las que se aplica el álgebra booleana (Ragin, 1987). Esta última se distingue por la determinación de presencia o ausencia de ciertos atributos (variables independientes) en las distintas unidades de análisis que se examinan (Morlino, 2010). De acuerdo con Morlino (2010)

entre las principales ventajas de este método están, por ejemplo, la posibilidad de poner claramente en evidencia la causalidad coyuntural, así como también determinar la multicausalidad de algunos fenómenos políticos a través de una técnica que requiere rigor y precisión para obtener resultados satisfactorios y lógicamente coherentes.

6.3. Análisis de los factores explicativos de la aprobación de iniciativas sensibles al género en México y Paraguay

En este epígrafe se presentan los factores explicativos de la aprobación o rechazo de las iniciativas sensibles al género presentadas en la Cámara de Diputados de Paraguay. Como se señaló anteriormente, en esta investigación se consideran como factores explicativos: 1) la mayoría legislativa; 2) la presentación de la iniciativa por un actor político externo a la Cámara de Diputados (el Poder Ejecutivo o el Senado); 3) la ideología política; 4) la capacidad para construir alianzas interpartidarias; 5) el apoyo de movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil; y 6) la agenda en los medios.

En el Cuadro 6.1 se presentan las unidades de análisis de esta investigación y su clasificación según el tipo de iniciativas, ya sean de carácter universal, es decir, una propuesta legislativa que apunte al conjunto de la población femenina o una sectorial que solo contemple a un sector de esta población, por ejemplo, las mujeres embarazadas o las lactantes.

Cuadro 6.1. Iniciativas de ley aprobadas en México y Paraguay (1997–2016)

País	Año	Tema de la iniciativa de ley	Clasific.
Paraguay	2009	Licencia laboral a mujeres para estudios de PAP y mamografía	Universal
	2009	Protección a estudiantes en estado de gravidez y maternidad	Sectorial
	2011	Condecoración al mérito de mujeres en ciencias y artes	Sectorial
	2011	Integral contra la trata de personas	Universal
	2013	Reposo por maternidad en cargos electivos	Sectorial
	2015	Promoción y protección a la lactancia materna	Sectorial
	2016	Protección de integral a las mujeres contra toda forma de violencia	Universal

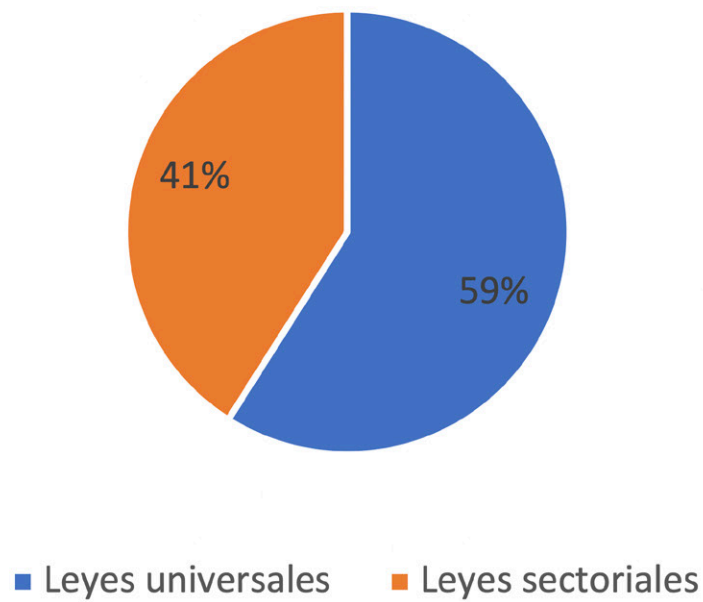
México	1997	Creación de Comisión de Equidad de Género	Sectorial
	2001	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	Universal
	2003	Ley Federal para Prevenir la Discriminación	Universal
	2006	Ley General para Igualdad entre Hombres y Mujeres	Universal
	2007	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Universal
	2007	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Abrogada)	Universal
	2008	Ley de cuotas 40/60	Sectorial
	2012	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y Protección y asistencia a Víctimas	Universal
	2012	Tipificación del delito de feminicidio	Universal
	2015	Norma de paridad política entre hombres y mujeres	Sectorial

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados de Paraguay y Hombres.

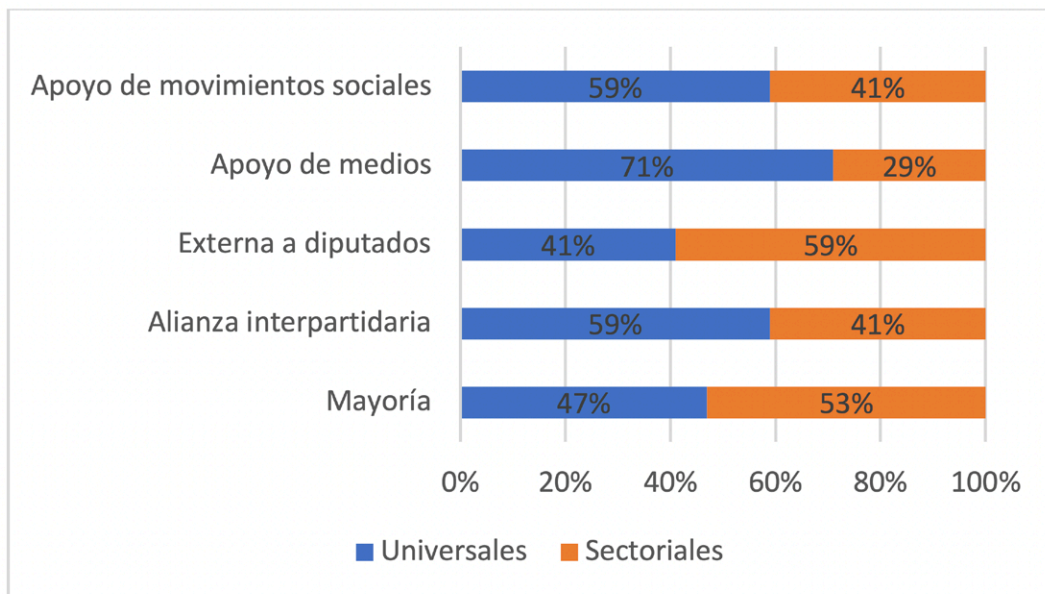
Congreso de la Unión (2015)

Cuando se analiza en términos descriptivos las leyes que tienen por objeto corregir asimetrías históricas en cuanto al género se refiere, conviene distinguir entre aquellas que tienen una orientación más universal, cuyo grupo objetivo son todas las mujeres sin importar su condición social y económica, además de su origen étnico, religión o preferencia sexual, frente aquellas de carácter sectorial en las que sí existe una delimitación del grupo objetivo o sector al que va dirigida la legislación. En ese orden de ideas, y cuando se comparan las normas legales que son objeto de este trabajo tanto en México cuanto en Paraguay, es posible observar que seis de cada 10 de estas leyes son de carácter universal, en tanto cuatro de cada 10 lo son de tipo sectorial o particularista.

Ahora bien, cuando se hace una aproximación descriptiva a las variables independientes y al impacto que estas tienen en la aprobación de legislación sensible al género en los dos países en estudio, destaca que para el caso de las leyes con miras más universales el seguimiento de los medios de comunicación, el apoyo de los movimientos sociales y las alianzas interpartidarias son las que muestran mayores frecuencias descriptivas, mientras que en el caso de las leyes de corte más sectorial se aprecia que el hecho de que sean iniciativas cuyo origen es externo a las cámaras de diputados, aunado al

Gráfico 6.1. Distribución de las leyes sensibles al género en México y Paraguay

Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6.2. Frecuencias descriptivas de las variables independientes con relación a la aprobación de legislación sensible al género de tipo universal vs sectorial en México y Paraguay

Fuente: Elaboración propia

hecho de que el partido proponente tenga mayoría son las variables que, en principio, presentan mayores frecuencias en el patrón de aprobación.

Sin embargo, si bien estos estadísticos descriptivos resumen de manera sintética las frecuencias de las variables independientes, no se puede asegurar que constituyan en sí mismo el patrón explicativo que permite que la legislación sensible al género se apruebe en México y en Paraguay. Para ello, se propone un estudio de análisis cualitativo comparado, que basado en la teoría de conjuntos difusos (fuzzy sets) (Ragin, 2006) permita establecer los patrones explicativos más consistentes de la aprobación de legislación sensible al género, ya sea esta de tipo universal o sectorial.

Para lograr esto conviene en primer lugar precisar qué es el análisis cualitativo comparado (QCA). De acuerdo con Ragin (1987) es una técnica de análisis de datos para determinar qué conclusiones lógicas tiene un conjunto de información. El análisis resulta de todas las combinaciones posibles de las variables observadas en un fenómeno cuyo resultado es $Y = 1$. En este proceso se busca la minimización lógica de las configuraciones causales que permitan dar cuenta del patrón explicativo de un fenómeno determinado con base en una notación algebraica que se interpreta bajo la expresión si... entonces... (if...then).

De acuerdo con los desarrollos de esta técnica hechos por su creador Charles Ragin, existen dos formas de procedimiento en qca: a través de conjuntos definidos (crisp set) y conjuntos difusos (fuzzy sets). Este método es propio de las ciencias sociales y se basa, en principio, en la lógica binaria del álgebra booleana. Gracias a esta técnica los investigadores sociales pueden parametrizar variables de difícil medición continua por no existir indicadores o valores cuantitativos para lo que buscan, y por lo tanto la asignación de valores de las variables se establecen con base en la presencia o ausencia de atributos cualitativos que permite diferenciarlos en conjuntos bien establecidos. La técnica es útil porque está hecha para trabajar con muestras de N pequeña (hasta 300 unidades de análisis, según referencias de expertos como Pérez-Liñán), lo que permite extraer modelos matemáticos de mucha consistencia, a partir del estudio de pocos casos y con variables medibles por sus atributos o por sus valores cuantitativos en una escala entre 0 y 1.

En un primer momento, Ragin estableció su técnica metodológica bajo la noción de los conjuntos definidos, no obstante, un sector importante de la academia en ciencias sociales criticó su desarrollo inicial porque consideraban que al dicotomizar las varia-

bles en valores absolutos de presencia o ausencia podría perder matices importantes para el caso de una serie de variables que bien podrían ser más específicas por la existencia de datos. Es por ejemplo el caso de la pobreza o la desigualdad que cuentan con indicadores que los pueden medir, pero que de dicotomizarlos en conjuntos definidos (crisp set) pierden valores (intermedios) que a la postre pueden distorsionar los resultados del modelo.

Consciente de esto, Ragin volvió a su laboratorio para mejorar la técnica cualitativa comparada y desarrolló lo que se conoce como los conjuntos difusos (fuzzy sets) que corrigen en buena medida las críticas iniciales que recibió el QCA al poder incluir valores intermedios entre 0 y 1 que pueden recoger indicadores continuos en proporción como los porcentajes o indicadores especializados como el índice de Gini, o el índice de nacionalización de partidos, por citar un par de ejemplos.

Con base en esto, y dado que tanto el tamaño de la muestra de este estudio ($N = 17$) cuanto las características de algunas de las variables aquí manejadas son relevantes más por su cualidad que por su cuantificación, se ha optado emplear la técnica de QCA, en su modalidad de fuzzy sets para poder dar respuesta a la pregunta de investigación que motiva a esta tesis con la mayor solidez matemática posible.

Al tomar en cuenta lo anterior, el modelo cualitativo comparado desarrollado para esta investigación consideró, en primer lugar, que la variabilidad de la variable dependiente (VD) estaría determinada por el tipo de legislación sensible al género aprobada en las cámaras de diputados de México y Paragua; y es decir, si esta es más de tipo universal, o si por el contrario es más de corte sectorial. Según los estadísticos descriptivos arriba mencionados, eso significa que, del universo de 17 leyes, 10 de ellas son universales y siete sectoriales.

Al configurar las variables independientes (VI), solo una de ellas (la ideología) se consignó como difusa, mientras que el resto se codificó con valores binarios que determinan la presencia o ausencia del atributo o cualidad de la variable. Para el problema que aquí se investiga se adoptaron como variables independientes las siguientes:

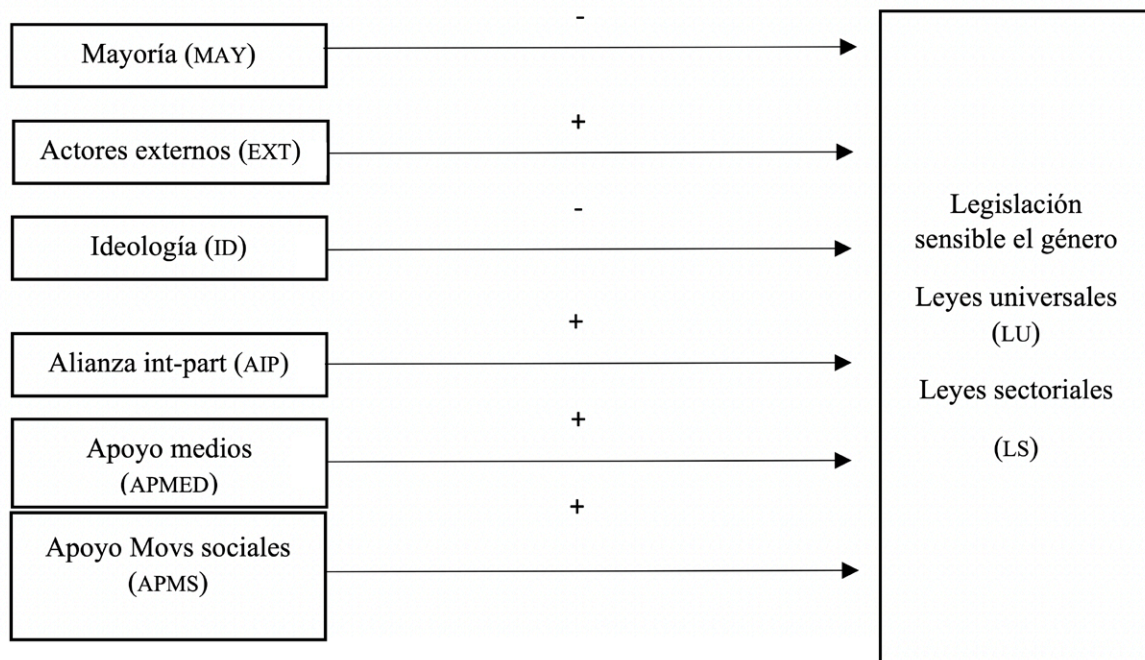
- a) Mayoría legislativa del partido proponente (may)
- b) Ideología del partido proponente (id)
- c) Alianza interpartidaria (aip)
- d) Apoyo/seguimiento de los medios de comunicación (apmed)

- e) Apoyo de movimientos sociales (apms)
- f) Iniciativa presentada por actores externos a diputados (ext)

Salvo el caso de la ideología que se codificó con base en valores parametrizados entre 0 y 1 de acuerdo con los datos de ubicación que de los mismos se extraen del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca, el resto de variables se asentó su valor con base en la presencia o ausencia de su atributo. En ese sentido, la variable mayoría (MAY) se delimitó en función de si el partido proponente constituía (o no) la primera fuerza política en la cámara; la alianza interpartidaria (AIP) se demarcó si la iniciativa en estudio fue presentada (o no) por más de un partido político; el seguimiento de medios (APMED) se acotó con base en una revisión hemerográfica en los principales periódicos nacionales (El Universal, para el caso de México y ABC Color, por lo que respecta a Paraguay) en el tiempo en el que las iniciativas estaban en discusión, para lo cual la existencia de varias notas publicadas en diferentes fechas que dieran cuenta de esos debates ha dado pie a que se codificara su presencia, o por el contrario, su ausencia en los medios; el apoyo de los movimientos sociales (APMS), al igual que el seguimiento de medios, se encuadró a partir del seguimiento en prensa, así como también con base en la opinión de expertos que vivieron de cerca el debate y trámite de algunas legislaciones aquí analizadas; y finalmente, las iniciativas presentadas por actores externos (EXT) a las cámaras bajas se definió en función de qué actor institucional (externo o no) promovió la propuesta de ley en estudio.

En suma, las variables aquí analizadas se podrían dividir, en términos clasificatorios en: a) institucionales (mayoría y actores externos); políticas (ideología y alianza interpartidaria); y c) sociales (seguimiento de medios y apoyo de movimientos sociales). En el plano hipotético, la relación de causalidad de las variables independientes con relación al resultado de interés (leyes universales o leyes sectoriales o $Y = 1$) contemplaría que solo los actores externos, las alianzas interpartidarias, el seguimiento de los medios y el apoyo de los movimientos sociales serían potencialmente explicativas para que salga adelante la legislación sensible al género en México y Paraguay y no así la ideología y la constitución de mayoría por parte del partido proponente.

Lo que se busca con el análisis cualitativo comparado son las condiciones de suficiencia que permitan determinar qué explica que se produzca un resultado denominado $Y = 1$. En el caso concreto, lo que se busca es determinar las condiciones de suficiencia que

Gráfico 6.3. Modelo de relación causal de la investigación

Fuente: Elaboración propia

permiten explicar por qué se aprueba legislación sensible al género tanto en México cuanto en Paraguay. En tal sentido, y al asumir que existe una división significativa en el tipo de leyes sensibles al género que se han aprobado en las legislaturas bajo estudio, se procederá a realizar dos modelos de análisis: el primero de ellos para determinar las condiciones de suficiencia que permiten la aprobación de leyes de carácter universal, y un segundo modelo para establecer dichas condiciones en cuanto a las leyes de tipo sectorial.

Los dos modelos propuestos se han creado a partir de la confección de una base de datos que recoge 17 unidades de análisis (leyes), así como las observaciones particulares de las seis variables independientes para cada norma aprobada. En total se han compilado 102 unidades de observación. Como ya se ha explicado en párrafos anteriores, la base de datos se ha elaborado con criterios dicotómicos y continuos en donde un valor de 1 explica la presencia del atributo o característica y 0 indica la ausencia del mismo; para el caso de la variable continua, los valores intermedios expresan la ubicación ideológica del partido proponente de la iniciativa de ley en donde 0 significa extrema izquierda y 1 extrema derecha.

Tabla 6.1. Base de datos codificada para el análisis cualitativo comparado

Ley	País	Tipo ley	MAY	ID	AIP	APMED	APMS	EXT
Integral contra la trata	Py	U	1	0.65	1	1	1	0
Protección a estudiantes en estado de gravidez y maternidad	Py	S	0	0.81	0	0	0	0
Licencia PAP y mamografía	Py	U	0	0.81	0	0	0	0
Condecoración al Mérito de Mujeres en Ciencias y Artes	Py	S	0	0.81	0	0	0	0
Promoción y protección a la Lactancia Materna	Py	S	1	0.65	1	1	1	0
Protección de Integral a las Mujeres contra toda forma de violencia	Py	U	1	0.54	1	1	1	0
Reposo Maternidad cargos electivos	Py	S	1	0.54	1	1	0	0
Creación de Comisión De Equidad de Género	Mx	S	1	0.65	1	0	0	0
Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	Mx	U	0	0.65	0	0	1	1
Ley Federal para Prevenir la Discriminación	Mx	U	1	0.85	0	1	1	1
Ley General para Igualdad entre Hombres y Mujeres	Mx	U	0	0.65	0	1	1	1
Ley General de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia	Mx	U	1	0.5	1	1	1	0
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Abrogada)	Mx	U	0	0.65	0	1	0	1
Ley de cuotas 40/60	Mx	S	0	0.6	1	1	0	1
Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y Protección y Asistencia a Víctimas	Mx	U	0	0.77	1	1	1	1
Tipificación del delito de feminicidio	Mx	U	0	0.4	1	1	1	0
Norma de paridad	Mx	S	1	0.65	1	1	1	1

Fuente: Elaboración propia

Cuando se someten a análisis las leyes de tipo universal (LU) con la técnica del QCA resulta por demás interesante observar que no existe un patrón dominante que permita explicar el resultado de interés, sino que son más bien tres tipos de combinaciones las que presentan mayor cobertura interpretativa. Sin embargo, antes dar cuenta de es-

tas tres minimizaciones causales conviene precisar que la proporción de casos con el resultado de interés ($LU = 1$) que son explicados con este modelo es de 60%, y su consistencia, es decir, la proporción de casos que han sido incluidos en la solución es de 100%. En otras palabras, estos indicadores estarían señalando que el modelo incluye un porcentaje alto de casos incluidos y no desechados, por lo que se puede considerar como válido.

Al retomar lo mencionado al inicio del párrafo anterior, este primer modelo en el que se busca identificar las condiciones de suficiencia que explican la aprobación de leyes universales no presenta un patrón dominante. En efecto, la minimización de configuraciones causales del propio modelo estaría indicando que, cuando se trata de leyes de tipo universal, son tres las condiciones prevalecientes para su aprobación: a) si no se cuenta con mayoría propia pero se tiene el apoyo de los movimientos sociales, entonces se aprueban las leyes de tipo universal ($\sim MAY*APMS$: 40% de los casos); b) si la iniciativa no es producto de una gran alianza interpartidaria pero se tiene el apoyo/seguimiento de los medios de comunicación, entonces salen adelante este tipo de leyes ($\sim AIP*APMED$: 30% de los casos); y c) si no se cuenta con una alianza interpartidaria pero un actor externo a la Cámara de Diputados promueve la iniciativa, entonces estas leyes consiguen su aprobación ($\sim AIP*EXT$: 40% de los casos).

Tabla 6.2. Solución parsimoniosa del modelo fs/qca sobre leyes universales sensibles al género

Configuration	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
$\sim MAY*APMS$	0.400000	0.200000	1.000000
$\sim AIP*APMED$	0.300000	0.000000	1.000000
$\sim AIP*EXT$	0.400000	0.000000	1.000000
Solution coverage	0.600000		
Solution consistency	1.000000		

Fuente: Elaboración propia

Las condiciones prevalecientes para la aprobación de las leyes sensibles al género de carácter universal confirman la hipótesis 1 de esta investigación, la cual propone que «Si se cuenta con el apoyo o respaldo de movimientos sociales feministas o de muje-

res, así como con el seguimiento de los medios de comunicación a la iniciativa legislativa y, además la introducción de la propuesta sensible al género se realiza por medio de un actor externo a la Cámara de Diputados, ya sea el Senado o el Poder Ejecutivo, es más probable el trámite legislativo concluya de manera exitosa para la propuesta legislativa en esta temática». Esta hipótesis a su vez confirma las propuestas teórico-empíricas de Piscopo (2011) y Palma y Cerva (2014) respecto a la marcada influencia de las organizaciones de mujeres en las instituciones políticas en lo referente a representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en varios países de la región, pero especialmente, en México.

Además, esta hipótesis confirma la estrecha relación entre el activismo feminista y las políticas públicas de igualdad, que como ya se ha mencionado en el capítulo teórico, las iniciativas de ley aprobadas en México son el resultado de un largo proceso de institucionalización de la equidad de género en la que convergieron distintos factores, entre los principales: 1) los compromisos internacionales de este país con los organismos interestatales y supraestatales; 2) los beneficios económicos de la reconfiguración de la división del trabajo sexual para el nuevo modelo neoliberal globalizado; y 3) el éxito del movimiento feminista y de mujeres en la difusión de un discurso que muestre las necesidades, intereses y nuevos derechos para las mujeres a nivel global.

Por otra parte, cuando lo que se trata es identificar el patrón explicativo de las leyes de tipo sectorial sensibles al género aprobadas por los congresos de México y Paraguay, y a diferencia del modelo arriba expuesto, sí es posible encontrar un patrón más consistente. En cuanto a este segundo modelo conviene resaltar que el porcentaje de casos que presentan el resultado de interés es de poco menos de 60% (0.571429) y que la proporción de casos incluidos en la solución abarca la totalidad de los mismos, por lo que al igual que en el caso anterior, el modelo tiene una alta consistencia la cual le da validez.

De acuerdo con el modelo diseñado, las políticas sectoriales suelen ser aprobadas si son producto de una alianza interpartidaria y no cuentan (necesariamente) con el apoyo de los movimientos sociales (AIP*~APMS). Esta configuración causal está presente en el 43% de los casos y la constituye en la condición de suficiencia más predominante para explicar el resultado de interés. El propio modelo arroja una segunda configuración causal, sin embargo, su baja cobertura (14%) no permite estimarla como significativa. No obstante, esta segunda configuración considera que si el partido proponente tiene mayoría en la cámara y la iniciativa es producto de una alianza interpartidaria, y

además dicha iniciativa se promueve por un actor externo a la cámara baja, entonces se aprueban las leyes sectoriales sensibles al género (MAY * AIP * EXT).

Tabla 6.3. Solución parsimoniosa del modelo fs/qca sobre leyes sectoriales sensibles al género

Configuration	Raw coverage	Unique coverage	Consistency
AIP*~APMS	0.428571	0.428571	1.000000
MAY * AIP * EXT	0.142857	0.142857	1.000000
Solution coverage	0.571429		
Solution consistency	1.000000		

Fuente: Elaboración propia

La configuración causal, que explica la aprobación de iniciativas sensibles al género de carácter sectorial confirma la hipótesis 2 de esta investigación, sostiene que «las iniciativas sensibles al género de carácter sectorial tienen mayores posibilidades de ser aprobadas cuando son producto de una alianza interpartidaria aunque no cuentan necesariamente con el respaldo de movimientos sociales». Esa hipótesis 2 a su vez reafirma la propuesta teórico-analítica de Johnson (2014) sobre la coordinación entre mujeres de distintos partidos políticos para sacar una agenda exitosa de representación sustantiva de las mujeres como resultado de una articulación interpartidaria en pos de los intereses de las mujeres, específicamente en el caso uruguayo.

Los dos modelos realizados estarían sugiriendo al menos dos cuestiones muy puntuales: la primera de ellas es que no existe coincidencia entre los patrones que explican la aprobación de las leyes sensibles al género ya sean estas universales o sectoriales; esto quiere decir que aquello que explica a unas es muy diferente a lo que explica a las otras. La segunda cuestión interesante tomando en cuenta lo mencionado inmediatamente antes es que mientras que en la aprobación de las políticas universales existe una significativa relevancia en el papel que juegan los actores sociales (movimientos sociales y medios de comunicación), estos mismos son irrelevantes en cuanto a su incidencia en la aprobación de legislación sectorial. De hecho, resulta por demás interesante observar cómo las variables sociales tienen más impacto con relación a la aprobación de

legislación universal en tanto las variables institucionales y políticas son más relevantes de cara a la promoción de las iniciativas de leyes sectoriales.

Visto desde la óptica de la teoría ya planteada en el primer capítulo, estos resultados resultan consistentes, puesto que la propia literatura insiste en que cuando de legislación sensible al género se trata, hay una mayor movilización social en la medida en que lo que se discute impacta de manera más general a los intereses de las mujeres sin importar su origen étnico, social, económico, religioso o militante, en tanto por otro lado se percibe una movilización más discreta cuando los proyectos de ley se enfocan a sectores o colectivos específicos de mujeres, en donde si bien es cierto que participan de manera activa, su influencia es mucho menor que aquella que ostentan los propios actores institucionales.

Para finalizar el análisis de las leyes sensibles al género aprobadas en México y Paraguay a continuación se ofrece una tipología propia que busca clasificar las iniciativas de una manera más amplia que contemple el enfoque de perspectiva de género y al grupo-objetivo al que va destinada.

6.4. La representación sustantiva de las mujeres a través de las iniciativas legislativas: una propuesta de clasificación de las mismas

Además de la clasificación de las iniciativas según la tipología de Zaremborg (2009) en este trabajo se ofrece una tipología propia a partir del trabajo de Rodríguez Gustá (2008). Para esta autora, las propuestas legislativas sensibles al género se definen como aquellas que se identifican con cuatro categorías de políticas sensibles al género en la literatura especializada: 1) las políticas de acción afirmativa; 2) las políticas para las mujeres; 3) las políticas con perspectiva de género; y 4) las políticas de transversalización de género. Esta clasificación resulta útil para estudiar todas las iniciativas legislativas presentadas por las legisladoras y los legisladores cuyo contenido presente características relacionadas con la ampliación de los derechos para las mujeres, con perspectiva o transversalización de género y se constituyan en acciones afirmativas para ellas Rodríguez Gustá (2008: 110).

A partir de la propuesta de clasificación de Rodríguez Gustá (2008) en esta investigación ofrece la siguiente tipología para analizar las iniciativas sensibles al género en México, al clasificarlas de la siguiente manera: 1) las propuestas de carácter universal que guardan relación con iniciativas que buscan promover derechos con una perspectiva de género para toda la población femenina o una transversalización del género en

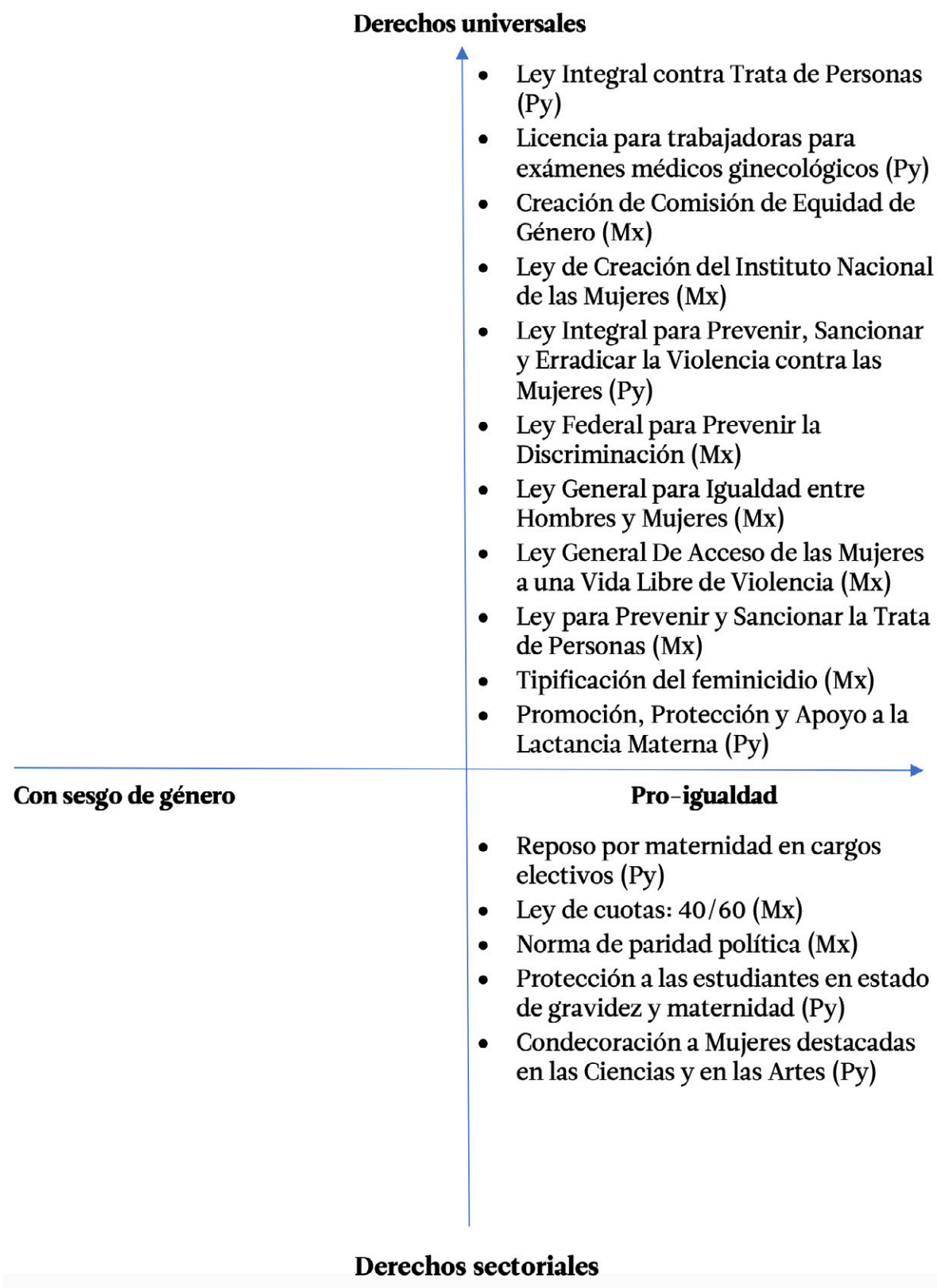
las políticas públicas; 2) las iniciativas de ley sectoriales que buscan ampliar derechos con una perspectiva de género para segmentos específicos de la población femenina. Y a su vez, estas mismas iniciativas pueden distinguirse entre: 3) aquellas que buscan la igualdad de género en su propuesta de ley o; 4) aquellas propuestas legislativas que contienen un sesgo de género en su contenido. Con esta tipología se busca ubicar a las iniciativas de ley en cuatro cuadrantes principales: 1) propuestas universales; 2) propuestas sectoriales; 3) propuesta pro-igualdad y 4) propuestas con sesgo de género.

Como se puede observar en el Gráfico 6.4 el tipo de iniciativas de ley sensibles al género mayormente presentadas y aprobadas en ambos las legislaturas estudiadas de México y Paraguay, según la clasificación hecha por Cerna (2017) a partir de Rodríguez Gustá (2008), tiende a promover la equidad e igualdad entre hombres y mujeres desde un enfoque universalista de derechos humanos. Un segundo grupo más reducido de iniciativas se pueden clasificar como pro-igualdad, pero de carácter sectorial y un tercer grupo como iniciativas con sesgo de género y sectorial como se puede observar en el plano cartesiano de las tipologías.

En este punto de análisis, se concuerda con lo planteado por López Estrada y Maier (2014: 51) respecto a que las políticas de equidad implementadas en México si bien tienden a corregir importantes asimetrías entre hombres y mujeres, no siempre buscan revertir problemas estructurales de fondo que permitan lograr la plena autonomía económica, reproductiva y social para alcanzar la igualdad sustantiva. Lo anterior se puede sostener observando la nula inserción de iniciativas legislativas de carácter universales que aborden temas de derechos reproductivos o sexuales, por citar solo un ejemplo.

También es importante precisar en esta sección analítica de las iniciativas exitosas que la representación sustantiva de las mujeres aún presenta importantes desafíos porque los intereses representados en la Cámara de Diputados de México y Paraguay responden a los intereses de los partidos políticos y a los constructos femeninos hegemónicos que se hagan al interior de los institutos políticos y que prevalecen en los imaginarios colectivos. Dichas perspectivas hegemónicas que aún prevalecen sobre el constructo «ser mujer» la definen generalmente como heterosexual, blanca, madre y esposa, y deja de lado otras identidades políticas, sexuales o étnicas no hegemónicas. Esas otras mujeres que no se ven reflejadas en las leyes son las jóvenes, las lesbianas, las madres solteras, las mujeres sin hijos, las transexuales, las indígenas o afrodescendientes, solo por citar algunas diversidades de la población femenina.

Gráfico 6.4. Clasificación de las iniciativas de ley aprobadas en México y Paraguay



6.5. Más allá de las ideologías: partidos políticos con iniciativas sensibles al género

Como lo plantean Celis y Erzeel (2015) en sus investigaciones existen otros actores críticos más allá de las mujeres, las feministas y las de izquierda para representar los intereses de las mujeres en los congresos y ellos son los hombres de partidos de centro y de derecha, quienes, según sus estudios, también logran instalar en la agenda legislativa temas relacionados con las mujeres y el género, lo cual se confirma en esta investigación.

En el siguiente cuadro se puede observar que además de los partidos de izquierda, también los partidos de centro derecha y de derecha han presentado iniciativas legislativas sensibles al género en los periodos analizados en ambos periodos.

Cuadro 6.2. Temas de las iniciativas por partido político en las legislaturas 2008–2018 en Paraguay y 1997–2015 en México

Partido proponente	Ley	País
ANR-PLRA-PPQ	Integral contra la trata	Py
UNACE	Protección a estudiantes en estado de gravidez y maternidad	Py
UNACE	Licencia PAP y mamografía	Py
UNACE	Condecoración al Mérito de mujeres en Ciencias y Artes	Py
ANR-PLRA-PPQ	Promoción y protección a la lactancia materna	Py
ANR-PLRA-AP-FG	Protección de Integral a las Mujeres contra toda Forma de Violencia	Py
ANR-PLRA-AP-FG-PEN	Reposo maternidad cargos electivos	Py
PRI	Creación de Comisión de Equidad de Género	Mx
PRI	Ley del Instituto Nacional de las Mujeres	Mx
Poder Ejecutivo-PAN	Ley Federal para Prevenir la Discriminación	Mx
Senado-PRI	Ley General para Igualdad entre Hombres y Mujeres	Mx
Comisión Equidad de Género	Ley General de Acceso de las mujeres a una Vida Libre de Violencia	Mx
Senado-PRI	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (Abrogada)	Mx
Senado-PRI	Ley de cuotas 40/60	Mx
Senado PAN-PVEM	Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas y Protección y Asistencia a Víctimas	Mx
PRD	Tipificación del delito de feminicidio	Mx
Poder Ejecutivo-PRI	Norma de paridad	Mx

Fuente: Elaboración propia con base en datos de H. Cámara de Diputados de Paraguay y H. Congreso de la Unión (2015)

Otro resultado relevante de la investigación es el hecho de que ya no sean solo las mujeres las que representan los intereses de las mujeres o los partidos de izquierda, sino que también hay hombres que presentan iniciativas legislativas sensibles al género y partidos políticos de centro-derecha y de derecha con iniciativas en torno a la equidad de género, tal y como se puede observar en el cuadro anterior. En el caso paraguayo son los partidos ANR, PLRA, PEN, PPQ, UNACE, todos de centro derecha y derecha, quienes con más frecuencia presentan iniciativas legislativas en alianzas interpartidarias o de manera individual. Mientras que, en México, han sido el PRI, el PAN y el PVEM quienes también han presentado iniciativas de ley en temas de género que han sido exitosas en los periodos analizados en esta investigación.

CONCLUSIONES

La representación descriptiva de las mujeres tanto en México como en Paraguay ha tenido sin lugar a dudas avances. En el primer caso más significativo que en el segundo que caso han sido más moderados. Como se ha señalado a lo largo de esta investigación, los factores que limitan el aumento de la representación sustantiva de las mujeres en general guardan relación con obstáculos institucionales, políticos, sociales, económicos y culturales. En México, el incremento del número de mujeres en el Poder Legislativo ha sido importante y sostenido hasta la última legislatura antes de la implementación de la norma de paridad (2012-2015), en la que casi se había alcanzado la paridad en la representación de hombres y mujeres, mientras que en Paraguay el crecimiento de las mujeres en los cargos de elección popular ha sido marginal desde 1996 por el efecto negativo de la cuota de 20% al interior de los partidos políticos.

Los factores que obstaculizan la representación descriptiva de las mujeres son las reglas del sistema electoral, las prácticas sexistas al interior de los partidos políticos, las elecciones internas poco democráticas en los institutos políticos, los estereotipos de género en las sociedades paraguaya y mexicanas, el financiamiento político y el conservadurismo en el ámbito político. Todos estos factores representan importantes barreras que derribar en el futuro próximo para que la paridad entre hombres y mujeres sea una realidad en ambos países, pero especialmente en Paraguay.

En lo que respecta a la representación sustantiva de las mujeres, tema principal de esta investigación, el avance legislativo en torno a temas sensibles al género tanto México como en Paraguay ha avanzado ostensiblemente desde la introducción de las cuotas de género en ambos países. Mientras que México es uno de los casos más estudiados en la región junto con Argentina respecto a la relación positiva entre el aumento de mujeres en el Congreso y el crecimiento de las propuestas legislativas sensibles al género, Paraguay constituye uno de los casos menos investigados por la ciencia política, en general y por los estudios legislativos, en particular. No obstante, ambos países han tenido un recorrido distinto respecto a la mayor incorporación de mujeres en cargos de elección popular y la introducción de agendas de género y aprobación de iniciativas legislativas en este ámbito.

En cuanto a la a representación sustantiva de las mujeres en México y Paraguay esta investigación muestra que en las legislaturas estudiadas existe una diversidad de te-

mas relacionados con la equidad o igualdad en el ámbito laboral, educativo, sanitario, jurídico, agrícola hasta político, así como también políticas públicas dirigidas a ciertos sectores dentro de la población femenina como son las mujeres en estado de gravidez o maternidad, las estudiantes embarazadas, las amas de casa, las mujeres en situación de pobreza o en periodos de lactancia. Como se ha podido observar, además de las temáticas, los enfoques de las iniciativas legislativas y de las reformas de ley de ambos países son diversos, desde algunos más universalistas hasta otros más sectoriales, de la misma manera en que no todos apuntan a la equidad e igualdad de género, sino que también hay unas pocas iniciativas con sesgo de género que tienden a reforzar las asimetrías existentes entre hombres y mujeres.

En las legislaturas estudiadas en México se ha observado que existe una tendencia a presentar y aprobar iniciativas legislativas sensibles al género de carácter universalista y con un enfoque de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en diferentes ámbitos, pero principalmente en lo político, jurídico, laboral y económico. El análisis de las iniciativas sensibles al género presentadas en las legislaturas LVII, LVIX, LX y LXII en México arroja un balance más positivo que negativo porque un mayor número de mujeres en los congresos mexicanos ha representado el aumento en la introducción de propuestas de ley relacionadas con la situación de mujeres y la equidad e igualdad de género.

El hallazgo principal de esta investigación confirma que cuando se trata de la aprobación de las leyes sensibles al género de carácter universal, el respaldo de movimientos sociales feministas o de mujeres, aunado a un seguimiento de los medios de comunicación y el origen externo de la iniciativa legislativa favorece que el trámite legislativo concluya de manera exitosa para la propuesta legislativa en esta temática. Esta hipótesis fue sustentada con base en las propuestas teórico-empíricas de Piscopo (2011) y Palma y Cerva (2014) respecto a la marcada influencia de las organizaciones de mujeres en las instituciones políticas en lo referente a representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en varios países de la región.

Además, esta hipótesis reafirma la estrecha relación entre el activismo feminista y las políticas públicas de igualdad, en tanto las iniciativas de ley aprobadas son el resultado de un largo proceso de institucionalización de la equidad de género en la que convergieron distintos factores, entre los que destacan: 1) los compromisos internacionales con los organismos interestatales y supraestatales; 2) los beneficios económicos de la reconfiguración de la división del trabajo sexual para el nuevo modelo neoliberal

globalizado; y 3) el éxito del movimiento feminista y de mujeres en la difusión de un discurso que muestre las necesidades, intereses y nuevos derechos para las mujeres a nivel global (López Estrada y Maier, 2014).

La relación entre el apoyo de movimientos sociales feministas o de mujeres y la aprobación de iniciativas sensibles al género de carácter universal se explica porque el objetivo de este tipo de leyes es el de resolver una desigualdad de género largamente planteada por los movimientos feministas, como por ejemplo, la igualdad de trato entre hombres y mujeres ante la ley, así como también las medidas afirmativas y las iniciativas que promueven la incorporación de la transversalización del género en las políticas públicas del Estado (Zaremborg, 2009).

Por otra parte, se ha comprobado que cuando se trata de identificar el patrón explicativo de las leyes de tipo sectorial sensibles al género aprobadas por los congresos de México y Paraguay, si estas son producto de una alianza interpartidaria aunque no cuenten necesariamente con el respaldo de movimientos sociales entonces este tipo de legislación consigue su aprobación. Esa segunda hipótesis comprobada reafirma la propuesta teórico-analítica de Johnson (2014) sobre la coordinación entre mujeres de distintos partidos políticos para sacar una agenda exitosa de representación sustantiva de las mujeres como resultado de una articulación interpartidaria en pos de los intereses de las mujeres, así como con lo planteado por Cerva (2008), Palma y Cerva (2014) y Galligan (2006) respecto de la importancia de la coalición de mujeres políticas, líderes y activistas para el cumplimiento de las medidas afirmativas como las cuotas de género.

Otro hallazgo relevante de esta investigación ha sido que los intereses de las mujeres y las iniciativas pro equidad o igualdad de género dejaron de ser exclusivos de las congresistas mujeres y de los partidos de izquierda para ser también representados por congresistas hombres y por partidos de centro-derecha y derecha tanto en México como en Paraguay. Mientras que, en México, el PRI y el PAN son los partidos de centro-derecha y derecha, respectivamente, que presentan un número mayor de iniciativas exitosas, en Paraguay llama la atención que los partidos de derecha (ANR, PLRA, UNACE y PPQ) han sido quienes presentan principalmente las iniciativas sensibles al género que resultan exitosas. Sin embargo, no se puede dejar de lado, en el caso mexicano, que el PRD ha sido un actor relevante en el Poder Legislativo para la instalación de una agenda de igualdad de género; un ejemplo claro de ello es la introducción de la iniciativa legislativa de tipificación del delito del feminicidio en el

año 2012. Esta iniciativa es un buen referente del acompañamiento que movimientos de mujeres y feministas han dado este tipo de legislaciones, en el que destacan figuras como Marcela Lagarde. En cambio, en Paraguay, las diputadas del partido Avanza País fueron las principales promotoras de leyes como el permiso de maternidad en cargos electivos y la ley de protección integral a las mujeres contra toda forma de violencia.

Otro hallazgo de esta investigación es que como lo plantean los estudios feministas no siempre «cuerpo de mujer significa representar intereses de mujeres». Esto implica que las mujeres que llegan al poder como representantes políticas no siempre traen consigo una agenda de equidad o igualdad de género y de políticas públicas y derechos para las mujeres. Como se ha observado, existen muchas diputadas que de manera individual o en alianzas interpartidarias han insertado temas de género y de derechos humanos de las mujeres en la agenda del Poder Legislativo, así como también existen diputados que lo hacen destacando el número cada vez más creciente de estos, así como la cantidad de iniciativas que promueven.

A pesar de todos los avances en cuanto a representación descriptiva y sustantiva de las mujeres, en ambos países se presentan importantes desafíos pendientes. La representación descriptiva muestra que las mujeres que alcanzan cargos legislativos cuentan con un capital político, educativo, financiero o familiar que les permite posicionarse en el ámbito político aún y a pesar de tantos obstáculos institucionales, políticos y sociales. En ambos países, aquellas mujeres que logran ser diputadas suelen tener un alto nivel de estudios, provenir de la clase media o alta, contar con familiares en política y no pertenecer a ninguna minoría étnica o sexual.

En esta misma línea, la representación sustantiva de las mujeres en ambas cámaras estudiadas muestra que los intereses de las mujeres aún responden a los intereses coyunturales de los partidos políticos y a las construcciones respecto al «ser mujer» que se hagan al interior de estos institutos políticos, en los que todavía persisten perspectivas hegemónicas sobre el constructo «mujer» como un ser heterosexual, generalmente blanco o mestizo, que además es por lo general, madre y esposa. Esto deja de lado otras identidades no hegemónicas de mujeres, tales como las jóvenes, las lesbianas, las bisexuales, las madres solteras, las mujeres sin hijos, las transexuales, las indígenas o afrodescendientes, solo por citar algunas diversidades dentro de la población femenina de ambos países.

Lo anterior guarda también relación con el extendido conservadurismo de los partidos políticos tradicionales y de otros de más reciente creación tras la transición democrática en ambos países, lo que permite comprender que se presenten un número mayor de iniciativas legislativas sensibles al género que promueven la igualdad o equidad de género en el ámbito político, económico y jurídico, mientras se dejan de lado otras agendas más progresistas de los movimientos feministas a nivel global como los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y de otras identidades sexuales. En ambos poderes legislativos se pudo observar que en los periodos estudiados no se presentaron iniciativas en torno a temas como la interrupción legal del embarazo, la educación sexual para menores de edad o el cambio de identidad sexual para las personas, todos estos temas centrales de la agenda feminista internacional. O bien, políticas públicas específicas para mujeres indígenas, afrodescendientes o jóvenes que presentan importantes asimetrías respecto de sus pares hombres porque se cruzan las categorías de género, clase y pertenencia étnica o etaria en sus identidades.

En Paraguay, muy por el contrario, se han presentado iniciativas legislativas como el registro de nacimiento para niños y niñas cuyas madres son menores de edad o para la protección a estudiantes en estado de gravidez y maternidad, propuestas que antes que atacar los problemas de fondo en los embarazos precoces de niñas y adolescentes en este país (porque la mayoría de los embarazos en menores de 14 años son producto de abusos sexuales), buscan normalizar su situación de niñas/madres.

Cabe apuntar que no forma parte de los objetivos de este trabajo buscar los factores explicativos que permitan comprender la construcción de una identidad femenina hegemónica que responde a características como mujer blanca, heterosexual y madre, sino más bien, mostrar las presencias y ausencias de identidades en torno al género en el ámbito legislativo de dos países: México y Paraguay. Una agenda de investigación futura podría consistir en buscar los factores causales que permitan comprender las ausencias y presencias de identidades políticas, étnicas o sexuales de las mujeres en los congresos, que podrían explicarse tanto por quiénes conforman el Poder Legislativo como por los intereses que defienden. Esto con base en la literatura decolonial feminista en torno a las imposibilidades de «hablar» o «representarse» de las identidades subalternas en un sistema colonial como los que todavía permanecen vigentes en sociedades como la mexicana o la paraguaya donde permanecen identidades políticas de las mujeres que son estáticas y hegemónicas.

Más allá de las construcciones hegemónicas sobre las identidades de las mujeres mexicanas y paraguayas con necesidades insoslayables que abordar, es importante apuntar que todavía hay muchos temas que quedan pendientes en las agendas legislativas que permitan visibilizar otras identidades diversas tanto políticas, sociales, étnicas, culturales como sexuales en ambos países latinoamericanos.

REFERENCIAS

- ABC Color (2014). «Multitudinaria marcha en rechazo del aborto». 3 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/multitudinaria-marcha-en-rechazo-del-aborto-1251579.html>
- ABC Color (2013a). «Paraguay, el más católico». 25 de marzo de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/nacionales/paraguay-es-el-pais-mas-catolico-en-la-region-553526.html>
- ABC Color (2013b). «Reactivan en Senado polémico proyecto de ley de salud sexual». 5 de abril de 2013. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/reactivan-en-senado-polemico-proyecto-de-ley-de-salud-sexual-646453.html>
- Abente Brun, D. (2012). «Estatalidad y calidad de la democracia en Paraguay». *América Latina Hoy*, (60), 43-66.
- Abente Brun, D. (2009). «Paraguay: el colapso del régimen de partido hegemónico». *Journal of Democracy*, 20(1), 143-156.
- Alcántara Sáez, M. (2008). *Sistemas político de América Latina*. Tomo II. Madrid: Editorial Tecnos.
- Alcántara Sáez, M. García Montero, M. y Sánchez López, F. (Comps.) (2005a). *El Poder Legislativo en América Latina, a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, M., García Montero, M. y Sánchez López, F. (2005b). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alcántara Sáez, M. (2004). *Instituciones o máquinas ideológicas: origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- Almond, G. (1956). «Comparative Political Systems». En *Journal of Politics*, XVIII, pp. 391-409.
- América Latina Genera (2011). *La diversidad en el trabajo legislativo de las mujeres y comisiones legislativas de género*. Nota no. 2. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Amorós, C. (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Anzuiza, Eva; Crespo, Ismael y Méndez Lago, Mónica (2009) *Metodología de la ciencia política*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Archenti, N. (2011). *La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región*. Serie Mujer y Desarrollo. División Asuntos de Género. Santiago de Chile: CEPAL.

- Archenti, N. y Tula, M. I. (eds.) (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- Archenti, N. y Tula, M. I. (2007). «Cuotas de género y tipo de lista en América Latina». En *Opinião Pública*, vol. 13, issue 1, pp. 185–218.
- Bareiro, L. y Echaury, C. (2009). «Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres». Documento de Trabajo Documento de Trabajo Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. Madrid: PNUD, AECID y UNIFEM.
- Bareiro, L. y Torres, I. (2009). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bareiro, L. (2007). «Representación política de las mujeres». *Treatise on Compared Electoral Law in Latin America*. Stockholm, Sweden. International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Bareiro, L.; López, O.; Soto, C. y Soto, L. (2004). *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Serie Mujer y Desarrollo 54*. Santiago: CEPAL
- Barreda M. y Bou M. (2010). «La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos». En *América Latina Hoy*, no. 56, pp. 133–161.
- Borjas G., H. (2005) *La clase política de San Luis Potosí: Estudio sobre las relaciones gobierno-partido en el sistema político mexicano 1979– 1997*. San Luis Potosí: Consejo Estatal Electoral.
- Borner, J.; Caminotti, M.; Marx, J. y Rodríguez G., A. L. (2009). *Ideas, presencias y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de la Argentina*. Buenos Aires: PNUD– PROMETEO.
- Butler, J. (1990). *El género en disputa*. Barcelona: Paidós.
- Buvinic, M. y Roza, V. (2007). *La mujer, la política y el futuro democrático de América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caul, M. (1999). «Women’s Representation in Parliament: The Role of Political Parties,» en *Party Politics*. vol. 5, no. 1.
- Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) (2014). *Monitor Legislativo*. Disponible en: <http://web.archive.org/web/20071015083825/http://www.monitorlegislativo.org/proyecto.php>. Consultado 13 de noviembre de 2014.
- Casar, M. A. (2013). «Quince años de gobiernos sin mayoría en el Congreso Mexicano». En *Política y Gobierno*, vol. XX, número 2, pp. 219–263.

- Casar, M. A. (2000). «Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999». En *Política y Gobierno*, vol. VII, número 1, pp. 183-202.
- Casar, M. A. (1999). «Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo: el caso de México». En *Política y Gobierno*, vol. VI, no. 1, pp. 83-128.
- Celis, Karen y Erzeel, Silvia (2015). «Beyond the Usual Suspects: Non-Left, Male and Non-Feminist MPs and the Substantive Representation of Women». En *Government and Opposition*, vol. 50, issue 1, pp. 45-64.
- Celis, K. (2008). «Studying Women's Substantive Representation in Legislatures: When Representative Acts, Contexts and Women's interests become important». En *Representation*, vol. 44, issue 2, pp. 111-123.
- Celis, K.; Childs, S.; Kantola, J. y Krook, M. L. (2008). «Rethinking Women's Substantive Representation». En *Representation*, vol. 44, issue 2, pp. 99-110.
- Cerna Villagra, S. P. (2016). «Decidirse a decidir: cómo se promueve la legislación sensible al género en Paraguay». *Revista Estudios Paraguayos. Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica «Nuestra Señora de la Asunción»*. vol. XXXIII, no. 1 y 2. Año 2016.
- Cerna Villagra, S. P. (2015). «De Residentas a Presidentas: la procelosa participación de las mujeres paraguayas». En *Revista de Ciencia Política*. no. 18, vol. 3. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (En Prensa).
- Cerna Villagra, S. P. (2014). «Pintando a Monalisa: boceto de los perfiles de la élite legislativa mexicana (2009-2012)». En *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. vol. 3. no. 2. Universidad de Guanajuato, México.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2017). «Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguay (1998- 2013)». En *Colombia Internacional*, no. 91, pp. 151-184.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2016). *Treinta años de elecciones en San Luis Potosí: pasado y presente del sistema de partidos (1985-2015)* Toluca de Lerdo: Instituto Electoral del Estado de México.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2014). «La reivindicación del dinosaurio: entre la nostalgia y el pragmatismo del Partido Colorado en Paraguay». En *Revista Debates*, vol. 8, no. 1, pp. 189-219.
- Cerna Villagra, S. P. y Solís Delgadillo, J. M. (2012). «Las tenazas del patrimonialismo paraguay: la crisis institucional de 2012 a la luz de las elites parlamentarias». En *Revista Para-*

- guay desde las Ciencias Sociales, Buenos Aires: UBA. no. 1, noviembre de 2012. pp. 63-84.
- Cerva, D. (2008). «Los partidos políticos frente a la equidad de género». En Llanos, Beatriz y Sample, Kristen (comps.) *Del dicho al hecho: manual de buenas prácticas en los partidos políticos latinoamericanos*. Estocolmo: Institute for Democracy y Electoral Assistance International (IDEA), pp. 1-66.
- Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguay. (2008). Contexto Nacional. Recuperado de <http://www.cladem.org/america-y-el-caribentre70-cladem-paraguay>
- Chaney, E. (1992). *Supermadre. La mujer dentro de la política en América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Chaney, E. (1992). *Supermadre. Women in Politics in Latin America*. The University of Texas Press.
- Cobo, R. (2014). Aproximaciones a la teoría crítica feminista. Boletín del Programa de Formación no. 1- Año 1. Abril 2014. CLADEM
- Corvalán, G. (2013). *Movimiento Feminista Paraguayo. Su construcción social*. Asunción: Servilibro.
- Cotta, Mujeres. (1996). «Parlamentos y representación». En Gianfranco Pasquino (comp.) (1996) *Manual de ciencia política*. Madrid: Alianza.
- De Barbieri, T. (2003). *Género en el trabajo parlamentario. La legislatura mexicana a finales del siglo XX*. CLACSO.
- De Barbieri, T. (1998). «Acerca de las propuestas metodológicas feministas». En Bartra, Eli (comp.) (1998). *Debates en torno a una metodología feminista*, México D.F.: UAM-x, CSH, pp. 103 a 139.
- Ella Paraguay (s/f). «Preocupante cifra de embarazo adolescente en Paraguay». Disponible en: <https://ella.paraguay.com/actualidad/preocupante-cifra-de-embarazo-adolescente.html>
- Fernández Poncela, A. (2008). «Las mujeres en la política latinoamericana. Nuevos liderazgos, viejos obstáculos», *Nueva Sociedad* no. 218.
- Fernández Poncela, A. (1997). «Algunas características de las mujeres políticas» en *Sociológica*, año 12, no. 13, *Mujer y entorno social*, enero-abril, pp. 99-116.
- Ferreira Rubio, D. (2009). «Financiación política y género en América Latina y el Caribe». Documento de Trabajo Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe. Madrid: PNUD, AECID y UNIFEM.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2008). «Gender Quota and Women's Substantive Representation:

- Lesson from Argentina». En *Politics and Gender*, vol. 4, no. 3, pp. 393-425.
- Freidenberg, F. (2014). «¿Dónde están las mujeres? Barreras que dificultan la representación política en América Latina», *Agenda Pública*, no. 2, disponible en: http://www.eldiario.es/agendapublica/nueva-politica/Barreras-dificultan-representacion-America-Latina_0_214878580.html
- Gabarra, M. (agosto, 1995). *Movimiento de Mujeres en Paraguay. Antecedentes, visión de conjunto*. Recuperado de <http://base.d-p-h.info/es/fiches/premierdph/fichepremierdph-2374.html>
- Galligan, Y. (2006). «Bringing Women en: Global Strategies for Gender Parity in Political Representation», en *Race, Religion, Gender & Class*, 6, pp. 319-336.
- García Hernández, M. (coord.) (2007). «El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: evaluación de las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados». En *Colección Género y derecho*, tomo I, México: CEAMEG.
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Giménez Polanco, J. (2008). «Efectos nocivos del voto preferencial en la cuota femenina, la representación proporcional de las minorías y la estabilidad del sistema de partidos». Disponible en <http://www.mujerespoliticas.org/documentos/48.pdf> (Obtenido: 14 de abril de 2008); Espinel, Rosario, *Igualdad para las mujeres señor presidente*, http://www.clavedigital.com/Firmas/Articulo.asp?Id_Articulo=9278.
- Gordillo, A. M. (2014). «¿Qué es lo novedoso del método de investigación feminista?» En publicación: *Encuentro no. 70*. octubre-diciembre de 2004. UCA, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua.
- Grosso, B. (2000). «El proceso de construcción de la ley». En Grosso, B. y Svetaz, A. (Comps.) *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*. Buenos Aires: OEA. pp. 479-494.
- Gutiérrez, P. y Zovato, D. (2011). (coords.) *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México D. F.: IJ-UNAM.
- Harding, S. (1987). «Is there a Feminist Method?». En Harding, S. (ed.) *Feminism and Methodology*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hardy, C. (2005). *Eliterazgo*. Fundación Chile 21, Santiago de Chile.
- Heath, R. M., Schwindt-Bayer, L. and Taylor-Robinson, M. (2005). «Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees». *American Journal of Political Science* vol. 49. no. 2. pp. 420-436.

- Hein de Campos, C., Marra, C. y Pasinato, W. (2011). Indicadores en violencia domestica basada en género en Mercosur. Diagnóstico regional. Documento recuperado del Proyecto de Fortalecimiento de la institucionalidad y la perspectiva de género en el Mercosur: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/6463/1/diganostico_regional_indicadores_rem_esp.pdf
- Honorable Cámara de Diputados de Paraguay (2015). Sistema de Información Legislativa. Disponible en: <http://sil2py.diputados.gov.py/main.pmf>
- Htun, M. y Jones, M. (2002). «Engendering the Right to Participate in Decision-Making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America» en Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
- Hungtinton, S. (1991). *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Instituto Federal Electoral (2013). Normatividad de las entidades federativas. Disponible en: http://genero.ife.org.mx/normatividad_est.html
- IDEA International (2008). *From Words to Action: Best Practices for Women's Participation in Latin American Political Parties*. Estocolomo, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Johnson, N. (2014). «La bancada femenina en Uruguay: un actor crítico para la representación sustantiva de las mujeres en el Parlamento», *América Latina Hoy*, no. 66, pp. 145-165.
- Johnson, N. (2006). «Actuación parlamentaria y diferencias de género en Uruguay», *Política*, no. 46, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 173-198.
- Jones, M. (2009). «La representación de las mujeres en la asamblea nacional de Panamá: Diagnóstico, buenas prácticas y propuestas de reforma», en AA. VV (2009). *Las reformas electorales en Panamá: Claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*.
- Jones, M. (2008). «Leyes de cuota y listas de partido: evaluación del impacto de las listas cerradas vs. Listas abiertas». En Ríos Tobar, Marcela (edit.) (2008). *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: IDEA Internacinal, Editorial Catalonia. pp. 203-220.
- Jovell, A. (1995). *Análisis de regresión logística. Cuadernos metodológicos*. Madrid: CIS.
- Krook, M. L. y Messing-Mathie, A. (2013). «Gender Quotas and Comparative Politics: Past, Present, and Future Research Agenda», *Politics and Gender*, vol. 9, issue 3, pp. 299-303.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform*

Worldwide. Oxford: Oxford University Press.

- Krook, M. L. (2008). «La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global». En Ríos Tobar, Marcela (edit.) (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: IDEA Internacional, Editorial Catalonia. pp. 27-60.
- Krook, M. L. (2005). *Politicizing Representation: Campaigns for Gender Quotas Worldwide*. Columbia University
- Lagarde, M. (1996). «El género, fragmento literal: “la perspectiva de género”», en *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*, Ed. horas y HORAS, España, pp. 13-38.
- Lamas, M. (2008). «El aborto en la agenda del desarrollo en América Latina». En *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 16, no. 31. pp. 65-93.
- Lamas, M. (2006). *Género: algunas precisiones conceptuales y teóricas*. México: Taurus.
- Lamas, M. (2000). «Diferencias de sexo, género y diferencia sexual». En *Cuicuilco*, vol. 7, no. 18. pp. 1-25.
- Lamas, M. (1996). «La perspectiva de género». En *Hablemos de sexualidad, Lecturas*. CONAPO: MEXFAM, 3a edición.
- López, C. (febrero 24, 2011). «El feminismo en el Paraguay», ABC Color. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/el-feminismo-en-elparaguay-224203.html>
- López Estrada, S. y Maier, E. (2014). «Algunos elementos para comprender la institucionalidad de género en México: un estudio introductorio». López Estrada, Silvia; Maier, Elizabeth, Tarrés, María Luisa y Zarembeg Lis, Gisela (coords.) (2014). *En 15 años de Políticas de Igualdad: los alcances, los dilemas y los retos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte y México D.F.: COLMEX y FLACSO, México. pp. 43-66.
- López E., S.; Maier, E., Tarrés, Mujeres. L. y Zarembeg, G. (coords.) (2014) *15 años de Políticas de Igualdad: los alcances, los dilemas y los retos*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte y México D. F.: COLMEX y FLACSO, México.
- López Lara, Á. (2003). «Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados de México (1991-1999)». *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 121-155.
- Lois, M. y Alonso, A. (coords.) (2014). *Ciencia política con perspectiva de género*. Madrid: Ediciones Akal.
- Lovenduski, J. y Norris, P. (2003). «Wesminster Women: The Politics of Presence». En *Political Studies*, 51, (1), pp. 84-102.

- Llanos, M. (2003). «El bicameralismo en América Latina». En *Anuario de Derechos Constitucional Latinoamericano*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, pp. 347-377.
- Macaulay, F. (2006). *Gender and Politics in Brazil and Chile*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). «Introduction: Party Systems in Latin America», *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Mainwaring y Scully (eds.) Stanford: Stanford University Press.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life». En *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). «Representación de Género y Calidad de la Democracia: la doble brecha en América Latina». En *Revista Debates*, V.7, N.1, p.151-173. ene.-abr. 2013.
- Ministerio de Educación de la Nación (s/f). «Explora América Latina. Cap. 3 y 4: Historia de las Mujeres en Latinoamérica». Buenos Aires. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=4oPuZRZqSo8>
- Molinas, J.; Pérez Liñán, A. and Saeigh, S. (2004). «Political Institutions, Policymaking Process and Policy Outcomes in Paraguay, 1954- 2003», *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIV, N. 2, pp. 67-93.
- Morlino, L. (2010). *Introducción a la investigación comparada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morlino, L. (2009). *Democracia y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- Nacif, B. (2002). «Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: the Centralized Party Model». In Morgenstern, S. and Nacif, B. (eds.) (2002). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nacif, B. (2001). *Electoral institutions and single party politics in the Mexican Chamber of Deputies*. México D. F.: CIDE.
- Norris P. (2006). «The impact of electoral reform on women's representation». *Special issue of Acta Politica*, no. 41, pp. 197- 213.
- Norris P. (eds.) (1997). *Passages to Power, Legislature recruitment in advanced democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: FCE.
- Organización de Naciones Unidas para las Mujeres (ONU, Mujeres) (2011). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación Política de las Mujeres en América Latina y el Caribe hispano*. México: ONU, Mujeres.
- Observatorio de Institución Representativas (OIR) (2013). *Legislatina*. Universidad de Salamanca. <http://americo.usal.es/oir/legislatina/>

- Observatorio de Institución Representativas (OIR) (2012). Legislativa. Universidad de Salamanca, disponible en: <http://americo.usal.es/oir/legislatina/>
- Palma, E. (2014). «Diputadas y Senadoras en la LXI y LXII Legislaturas: el impacto de la cuota de género en México». En Alarcón Olguín, Víctor y Palma, Esperanza (coords.) (2014). Instituciones, participación y representación políticas en México. México D. F.: Tirant lo Blanch, UAM, Iztapalapa.
- Palma, E. y Cerva, D. (2014). «La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de las cuotas de género las elecciones federales mexicanas de 2012». En Política y Gobierno, vol. 21, no. 2, México, Julio-diciembre de 2014.
- Paxton, P., Hughes, M. and Matthew, A. (2009). «Growth in Women's Political Representation: A Longitudinal Exploration of Democracy, Electoral System, and Gender Quotas». Center for the Study of Democracy. Working Papers. Disponible en: <http://scholarship.org/uc/item/7fw4g>
- Pérez Liñán A. (2009). Instrucciones para utilizar fs/QCA (versión 2.0) Salamanca: Universidad de Salamanca. Disponible en: http://www.pitt.edu/~asp27/USAL/Instrucciones_fsQ-CA.pdf
- Piscopo, J. (2014a). «Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: Women's Legislative Committees and Caucuses in Latin America». Prepared for presentation at the International Political Science Association World Congress Montreal, Canada 19-25 July 2014.
- Piscopo, J. (2014b) «Más allá del hogar: las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México». En Revista Uruguay de Ciencia Política, vol. 23, no. 2. pp. 87-110.
- Piscopo, J. (2011). Do Women Represent Women? Gender and Policy in Argentina and Mexico. Dissertation for Degree of Doctor of Philosophy in Political Science. University of California, San Diego.
- Pitkin, H. (1985). El concepto de representación política. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2009). América Latina Genera- Especial 8 de marzo "Feminismos en América Latina. Disponible en: http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&view=article&id=1145&Itemid=321
- PPN, Portal Paraguay de Noticias (2009). «Abogan por una ley sobre salud sexual y reproductiva». Disponible en: <http://www.ppn.com.py/html/noticias/noticia-ver.asp?id=52384&desc=Abogan-por-una-ley-sobre-salud-sexual-y-reproductiva>

- Przeworsky, A. y Teune, H. (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Puente, K. (2009). «De la productividad legislativa a la eficiencia parlamentaria en el sistema de comisiones del senado mexicano». En Béjar Algazi, Luisa (Coord.) (2009). *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones*. México D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.
- Ragin, C. (1987). «Set Relations in Social Research: Evaluating their Consistency and Coverage», *Political Analysis*, vol. 14, N. 3, pp. 291-310.
- Riker, W. (1980). «Implications from Disequilibrium of Majority for the Studies of Institutions», *American Political Science Review*, vol. 74, pp. 20-40.
- Ríos Tobar, Mujeres. et al. (2008). «El efecto de las leyes de cuota en la representación de las mujeres en América Latina». En Ríos Tobar, Marcela (edit.) (2008). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Santiago de Chile: IDEA Internacinal, Editorial Catalonia. pp. 221-242.
- Roa de López, R. (2003). «La cuota femenina y las listas cerradas desbloqueadas», Disponible en: http://www.pciudadana.com/actividades/2003/cuota_rosa.htm
- Rodríguez Gustá, A. L. y Madera, N. (2014). «Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de los derechos humanos de las mujeres en América Latina». En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23. no. 2. pp. 37-64.
- Rodríguez Gustá, A. L. y Madera, N. (s/f). «Girando el enfoque de la representación sustantiva: la agenda legislativa y el campo organizacional en los derechos humanos de las mujeres en América Latina». *Avances de investigación. Grupo de Trabajo no. 11 «Género, desigualdad y ciudadanía»*.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2011). *¿Quien promueve la igualdad en los Parlamentos? Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe. Políticas que transforman. Área práctica de Género. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008). «Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención». En *Temas y debates. Revista Universitaria de Ciencias Sociales*. no. 16. diciembre de 2008.
- Rubin, G. (1975). «The Traffic in Women: Notes on the Political Economy of Sex». En Reiter,

- Rayna (comp.) *Toward an Anthropology of Women*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Sartori, G. (1992). «Parlamento». En *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad. pp. 177-204.
- Sartori, G. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1971). «La política comparata. Premesse e problema». En *Rivista Italiana di Scienza Poolitica*, vol. I, 1, pp. 7-66.
- Scott, J. (1996). «El género: Una categoría útil para el análisis histórico». En Lamas Marta (compiladora) *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*. México: PUEG. pp. 265-302.
- Secretaría de Gobernación (2014). *Sistema de Información Legislativa*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Iniciativas/numiniciativas.php> Fecha de consulta: 30 de noviembre de 2014.
- Schwindt-Bayer, L. (2006). «Still Supermadres? Gender and the Policy Priorities of Latin American Legislators». *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 3, July 2006, pp. 570-585.
- Shepsle, K. (1986). «Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions», *Political Science: The Science of Politics*, Nueva York, Agathon Press.
- Shvedova, N. (2005). «Obstacles to Women's Participation in Parliament». En *IDEA International, Women in Parliaments: beyond numbers*. Stockholm. pp. 33-92.
- Soler, L. (2011). «Paraguay cuando la novedad no es el resultado», *Nueva Sociedad*, no. 231, pp. 28-44.
- Solís Delgadillo, J. M; Cerna Villagra, S P. y Díaz Jiménez, O. F. (2017). «El sistema político mexicano». En Martí i Puig, Salvador, Solís Delgadillo, Juan Mario y Sánchez, Francisco (Eds.) *Curso de Ciencia Política*. Ciudad de México: Senado de la República.
- Solís Delgadillo, J. M. y Cerna Villagra, S. P. (2013). «De la llanura al palacio: La reinstauración de la pax colorada en Paraguay». En Alcántara Sáez, M. y Tagina, M. L. (2013). *Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Sosa, R. (2014). «¡Lacre de la sociedad!». *Opinión*. 8 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/opcion/lacre-de-la-sociedad-1253203.html>
- Soto Badaui, C. (2015). «Estancamiento o paridad». Ponencia presentada en *Foro Más Mujeres en más municipios igual más democracia*, organizado por la Red de Mujeres Múncipes del Paraguay.
- Soto Badaui, L. (2015). *Partidos políticos y participación política de las mujeres en Paraguay*.

Elementos para el debate. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Studlar, D. and Mc Allister, I. (2002). «Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950». En *European Journal of Political Research*, vol. 44, no. 2, pp. 467-485.

Taylor-Robinson, M. and Heath, R. M. (2002) «Do Women Legislators Have Different Policy Priorities than their Male Colleagues? A Critical Case Test». *Women and Politics*, vol. 24, no. 4, pp. 77-101.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (2014). Elecciones generales. Disponible en: <http://tsje.gov.py/elecciones-generales.html>

Tribunal Superior de Justicia Electoral (2014). Elecciones generales <http://tsje.gov.py/elecciones-generales.html>

Uharte Pozas, L. (2012). «El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias». En *América Latina Hoy*, no. 60, pp. 17-42.

Última Hora (2016). «Alarman cifras de embarazo adolescente en Paraguay». 2 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/alarman-cifras-embarazo-adolescente-paraguay-n996588.html>

Última Hora (2010). «Últimos detalles de la marcha "Queremos papá y mamá". 29 de setiembre de 2010. Disponible en: <http://www.ultimahora.com/ultiman-detalles-la-marcha-queremos-papa-y-mama-n363162.html>

Valcárcel, A. (2001). La memoria colectiva y los retos del feminismo. En *Serie mujer y desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL: ECLAC.

Weldon, J. (1997). «The Political Sources of Presidentialismo in Mexico» en Mainwaring, Scott, Matthew S. Shugart (eds.) (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, USA. pp. 225-258

Zamitiz, H. (2010). «Reformas estructurales, reforma del Estado y democratización en México (1982-2009)». En *Estudios Políticos*, no. 20, pp. 29-55.

Zaremborg, G. (2013). El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos. 1ra. Edición. México: FLACSO, México.

Zaremborg, G. (2009). «¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva». En Anzolaberre, Karina y Cerna, Daniela (2009). *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. pp. 75-122.

ANEXOS

Iniciativas sensibles al género presentadas en la LVII Legislatura en México (1997–2000)

Partido	Nombre de las iniciativas presentadas	Aprobadas	No Aprobadas
Coalición	Reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Civil en materia de violencia intrafamiliar	X	
PRD	De reformas y adiciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso, en materia de conducción y participación de las mujeres en el Congreso de la Unión	X	
PRI	De reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (Para crear en la Cámara de Diputados una Comisión de Equidad y Género)	X	
PRD	De Ley que crea el Instituto para la Igualdad de Oportunidades, la Equidad y la paridad entre Mujeres y Hombres	X	

Iniciativas sensibles al género presentadas en la LXII Legislatura en México (2012–2015)

Partido	Nombre de la Iniciativa	Aprobada	No Aprobadas
PRD	Modificar nombre de la Comisión de Equidad y Género	X	
PANAL	Reforma diversas disposiciones de las leyes General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	X	
PVEM	Reforma artículos de la Ley del Seguro Social y de la Ley Federal del Trabajo, para salvaguardar los derechos laborales de las mujeres trabajadoras embarazadas		X
PVEM	Reforma el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de equidad de género.		X
MOV. CIUD	Reforma el artículo 43 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de equidad de género.		X
PRI	Reforma disposiciones de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para incluir la perspectiva de género	X	
PAN	Reforma disposiciones de las Leyes Generales de Salud, y de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para incluir como una actividad básica de asistencia social, la protección física, mental y social de las mujeres en situación de maltrato, abandono y explotación		X

PAN	Reforma el artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de cuotas de género		X
PRI	Reforma el artículo de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, con el fin de integrar a la Secretaría de la Reforma Agraria al Sistema Nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la Violencia contra las Mujeres, y darle facultades para intervenir en conflictos agrarios suscitados a partir de la violencia ejercida hacia la mujer del campo		X
PANAL	Reforma artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los partidos políticos promuevan y garanticen la paridad de género en todos los cargos de elección popular		X
PANAL	Reforma artículos de la Ley General de Salud, para que las instituciones públicas de seguridad social atiendan obligatoriamente a toda mujer embarazada y que por su estado grave de salud se encuentre en riesgo su vida.		X
MOV. CIUD	Reforma el artículo 4o. de la Ley de Asistencia Social, con intención de que sean sujetos de asistencia social preferente las mujeres en situación de violencia emocional, psicológica, económica, física, sexual o abandono		X
PVEM	Reforma artículos de la Ley General de Educación, para que el embarazo y la maternidad no constituyan un impedimento para cursar la educación básica y se sancione a quienes se nieguen a proporcionarla		X
MOV. CIUD	Reforma artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de cuotas de género		X
PAN	Reforma artículos para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en materia de fomento a la participación económica de las mujeres.	X	
MOV. CIUD	Reforma artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de licencias de paternidad		X
MOV. CIUD	Reforma el artículo 5o. de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para modificar el término de violencia contra las mujeres.		X
MOV. CIUD	Reforma el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que los trabajadores varones cuenten con el beneficio del servicio de guarderías		X
PAN	Reforma el artículo de la Ley General de Salud, con el propósito de reducir el número de abortos por embarazos no deseados, al mismo tiempo de brindar a la madre la posibilidad de que con el transcurso del tiempo pueda cambiar de opinión sobre quedarse con su recién nacido.		X

PANAL	Adiciona un párrafo al artículo 116 de la CPEUM, para promover la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política de los estados de la Unión		X
MOV. CIUD	Reforma los artículos 15, 59, 116 y 118 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en apoyo al desarrollo de las mujeres rurales		X
MOV. CIUD	Reforma la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	X	
MOV. CIUD	Reforma la LGAMVLV, para erradicar por completo la práctica de ciertas empresas de exigir a sus trabajadoras pruebas de embarazo como condición para el ingreso o para la permanencia en el empleo	X	
PAN	Que reforma el artículo 28 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional, en materia de permiso de paternidad	X	
PRI	Reforma la Ley Agraria, para reconocer la condición de igualdad de la mujer respecto al hombre en la posesión de la tierra, así como sus derechos a la herencia	X	
MOV. CIUD	Reforma la Constitución Política para establecer como requisito de validez de la elección efectuada bajo el régimen de usos y costumbres, la participación paritaria hombre-mujer, en los procesos de renovación de las autoridades municipales		X
PRI	Adiciona un artículo a la Ley Agraria, en materia de desarrollo rural de la mujer	X	
PAN	Reforma disposiciones de las Leyes General de Salud, del Seguro Social, y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a fin de dar paso a la universalidad en la atención de las urgencias obstétricas y la garantía de portabilidad respecto a mujeres en condiciones de pobreza o provenientes de zonas de alta marginación	X	
PRI	Reforma del artículo de la Constitución Política para establecer como derecho constitucional el seguro de vida para madres de familia.		X

**Propuestas legislativas sensibles al género en las legislaturas
(2003–2008, 2008–2013, 2013–2018) en Paraguay**

Legislatura	Partido	Tema de la iniciativa	Aprobadas	No Aprobadas
2003–2008	ANR	Jubilación amas de casa		X
2003–2008	Independiente	Pensión amas de casa		X
2008–2013	ANR–PLRA–PPQ–PDP–UNACE–MPT	Integral contra la trata	X	
2008–2013	UNACE	Procedimiento para el Registro de Nacimientos de niños y niñas cuyas madres son menores de edad		X
2008–2013	UNACE	Protección de estudiantes en estado de gravidez	X	
2008–2013	UNACE	Pensión de mujeres grávidas en situación de pobreza		X
2008–2013	UNACE	Licencia pap y mamografía	X	
2008–2013	UNACE– ANR	Prevención y sensibilización de la violencia de género en el ámbito educativo		X
2013–2018	Avanza–ANR–PLRA–FG–PPQ–PEN	Reposo por maternidad en cargos electivos	X	
2013–2018	PLRA–PPQ–UNA–CE	Promoción y protección de la lactancia materna	X	
2013–2018	Avanza–FG–PL–RA–ANR	Protección Integral a las mujeres contra toda forma de violencia	X	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del portal de la H. Cámara de Diputados de Paraguay (2015)

JURADO CALIFICADOR

Dr. Juan Carlos Montero Bagatella

Es Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México y en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Maestro en Gestión Pública Aplicada y Doctor en Política Pública por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I y profesor de cátedra de la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Tecnológico de Monterrey, campus Monterrey.

Sus líneas de investigación son principalmente vida política, procesos electorales, así como políticas de seguridad. Es autor de múltiples capítulos de libros y artículos en revistas arbitradas e indizadas.

Dra. Ariadna Estévez López

Es Licenciada en Periodismo y Comunicación Colectiva por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestra en Sociología Política por la City University of London y Doctora en Derechos Humanos por la Sussex University. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, investigadora titular A, tiempo completo, adscrita al área de Estudios de Estratégicos del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM.

Sus líneas de investigación son principalmente biopolítica y necropolítica en América del Norte, migración forzada y asilo en América del Norte, además de estudios críticos de derechos humanos desde las ciencias sociales. Es autora de múltiples capítulos de libros y artículos en revistas arbitradas e indizadas.

Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle

Es Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Baja California, Maestro y Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en Sociología Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel II, es investigador titu-

lar C del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF).

Sus líneas de investigación son estudios de administración pública, procesos políticos regionales y estudios electorales. Fue director de la revista *Frontera Norte* (COLEF) y de la *Revista Mexicana de Estudios Electorales* (SOMEE).

**LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES:
UN ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN SENSIBLE AL GÉNERO EN MÉXICO Y PARAGUAY**

**Segundo lugar de doctorado
del Segundo Concurso Nacional de Estudios Políticos y Sociales**

COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL NUEVO LEÓN

CUIDADO DE LA EDICIÓN

Cuauhtémoc Iglesias Ontiveros
Director de Capacitación Electoral

Mateo de Jesús Flores Flores
Jefe del Departamento Editorial

Elena Herrera Martínez
Diseñadora Editorial

César Eduardo Alejandro Uribe
Mario Alberto Arizpe Lavador
Correctores

TIPOGRAFÍAS
Leitura y TheSans

Una representación descriptiva de las mujeres implica que estas figuren en espacios de poder, lo que se da en la actualidad en diferentes áreas gracias a las cuotas de género. La representación sustantiva, por su parte, se refiere a la inserción de temas relevantes para las mujeres en la agenda política, y esta representa un reto mayor. La presente tesis explora la premisa de que existen tres dimensiones —institucionales, políticas y sociales— para entender el éxito legislativo de las iniciativas sensibles al género. Para esto, indaga sobre el efecto que tienen distintos elementos, como el respaldo de movimientos feministas, el seguimiento de los medios, la participación de actores políticos y hasta alianzas partidistas, en la aprobación de propuestas legislativas relativas al género.

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



Avenida Madero 1420 Poniente,
Centro, Monterrey, N. L., México
(81) 12331515 y 01800 CEENLMX (2336569)
www.ceenl.mx

