



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**Representación política de las mujeres y comisiones legislativas:  
un estudio de los congresos de Argentina, México y Chile  
(1997-2016)**

**TESIS**

Para obtener el título de  
**Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública**

Presenta

Estela Talavera Tesna

Tutor

Camilo Emiliano Saavedra Herrera



Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.





# Contenido

AGRADECIMIENTOS.....	7
INTRODUCCIÓN .....	9
<b>1. EL ESTUDIO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN AMÉRICA LATINA .....</b>	<b>15</b>
1.1. LAS MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO A NIVEL REGIONAL .....	15
1.2. REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y CUOTAS DE GÉNERO .....	17
1.3. COMISIONES LEGISLATIVAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES .....	21
1.4. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN Y FUENTES DE INFORMACIÓN .....	27
<b>2. PODER LEGISLATIVO Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES.....</b>	<b>35</b>
2.1. PODER LEGISLATIVO .....	35
2.2. MUJERES Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA.....	37
2.3. QUÉ EXPLICA LA MAYOR PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO .....	42
2.3.1. <i>Cuotas de género</i> .....	45
2.3.2. <i>Sistema electoral</i> .....	47
2.3.3. <i>Partidos políticos</i> .....	49
2.4. QUÉ EXPLICA LA PRESENCIA DE MUJERES EN COMISIONES PERMANENTES .....	52
2.4.1. <i>Especialización del sistema de comisiones</i> .....	55
2.4.2. <i>Métodos de asignación en comisiones</i> .....	58
2.4.3. <i>Grupos parlamentarios</i> .....	60
<b>3. REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN ARGENTINA, CHILE Y MÉXICO.....</b>	<b>63</b>
3.1. VOTO DE LAS MUJERES .....	63
3.2. ASPECTOS GENERALES.....	68
3.2.1. <i>Forma de gobierno</i> .....	80
3.2.2. <i>Poder Legislativo</i> .....	80
3.2.3. <i>Mecanismo electoral de integración de la Cámara de Diputados</i> .....	82
3.2.4. <i>Cuotas de género</i> .....	85
3.3. UN EJERCICIO COMPARATIVO: EVOLUCIÓN DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO .....	94
<b>4. LAS MUJERES EN LAS COMISIONES LEGISLATIVAS PERMANENTES .....</b>	<b>101</b>
4.1. MECANISMOS INTERNOS DE INTEGRACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS .....	101
4.1.1. <i>Especialización de las comisiones</i> .....	101
4.1.2. <i>Método de asignación de membresías y presidencias</i> .....	105
4.1.3. <i>Balance de la especialización de comisiones</i> .....	108
4.1.4. <i>Grupos parlamentarios</i> .....	110

4.2.	TRAYECTORIA DE LA INTEGRACIÓN DE LAS MUJERES EN COMISIONES LEGISLATIVAS .....	111
4.2.1.	<i>Asuntos constitucionales</i> .....	111
4.2.2.	<i>Ciencia y tecnología</i> .....	114
4.2.3.	<i>Cultura</i> .....	116
4.2.4.	<i>Defensa nacional</i> .....	118
4.2.5.	<i>Derechos Humanos</i> .....	119
4.2.6.	<i>Economía</i> .....	122
4.2.7.	<i>Educación</i> .....	124
4.2.8.	<i>Energía</i> .....	126
4.2.9.	<i>Presupuesto</i> .....	127
4.2.10.	<i>Relaciones exteriores</i> .....	129
4.2.11.	<i>Vivienda</i> .....	131
4.3.	UNA CATEGORIZACIÓN DE LAS COMISIONES .....	134
4.3.1.	<i>Incidencia de las mujeres a posiciones de liderazgo</i> .....	139
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>143</b>
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>149</b>
	<b>ANEXOS</b> .....	<b>157</b>
	ANEXO 1.....	157
	ANEXO 2.....	158
	ANEXO 3.....	159

En el momento de la acción, bastante molesto, resulta que, en primer lugar, lo «absoluto»,  
aquello que está «por encima de» los sentidos-lo verdadero, lo bueno, lo bello-no es  
aprehensible, pues nadie sabe concretamente qué es.

*Hannah Arendt*

Il me semble que je serais toujours bien la où je ne suis pas, et cette question de  
déménagement en est une que je discute sans cesse avec mon âme.

*Charles Baudelaire*



## Agradecimientos

Realizar este trabajo me dio la oportunidad de conocer personas admirables, quienes me regalaron de su tiempo, conocimiento y paciencia hasta el último momento. Esto representó un aprendizaje personal para cerrar ciclos y abrir nuevos, a enfrentar y dimensionar mis miedos, a defender lo que pienso y aceptar otras perspectivas, a fijarme nuevas metas, teniendo en cuenta que el proceso no es fácil y que para ello, como en otros aspectos, se requiere dedicación y amor. Pero, sobre todo, porque para concluirlo alguien me pidió responder una sola pregunta ¿quién eres? Respuesta que ha cambiado mi manera de entender la vida.

Agradezco a las personas que me han acompañado en este proceso. Especialmente mi hermana y demás familia. Asimismo, a mi asesor, Camilo Emiliano Saavedra Herrera que, con sus conocimientos, compromiso y comprensión me enseñó la importancia del método de investigación en ciencias sociales, a escribir y argumentar de mejor manera, y sobre todo a tener congruencia con lo que uno piensa y hace. También, a mi tutora Andrea M. Gómez Mendoza del Programa Universitario de Estudios de la Diversidad Cultural y la Interculturalidad, siempre comprometida con la dignificación de los pueblos indígenas y Morgan Quero del Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe, quien me invitó a involucrarme desde otra óptica con los procesos de América Latina.

Por último, a mi alma máter, la Universidad Nacional Autónoma de México que me enseñó desde mi adolescencia en el Colegio de Ciencias y Humanidades (Plante Oriente), a tener una postura crítica y perspectiva humanista de los problemas sociales, siempre complejos, para buscar alternativas de cambio, aunque parezca utópico.

*“Por mi raza hablará el espíritu”*



## Introducción

El número de mujeres en los congresos nacionales se ha incrementado de manera significativa durante las dos décadas más recientes. Ello ha ocurrido, en buena medida, como resultado de la introducción de cuotas de género. Aunque la configuración de este tipo de medidas ha impulsado cambios en la representación descriptiva de las mujeres, éstos no siempre han ido acompañados de transformaciones en su representación sustantiva.<sup>1</sup> América Latina no ha sido ajena a estas cuestiones. En la región, las mujeres son un grupo históricamente vulnerable que, a pesar de constituir más de la mitad de la población de los países de la región, se han visto históricamente afectadas en la protección de sus derechos políticos a causa del carácter estructural de la desigualdad.

A raíz de los procesos de transición que experimentaron buena parte de los países de la región a partir de la década de 1980, la desigualdad, particularmente la asociada a las deficiencias en la representación de las mujeres en espacios de toma de decisiones se visibilizó y fue adquiriendo mayor presencia en el debate público. Desde entonces, la discusión se ha concentrado en lo que ocurre en los principales órganos de representación política: los congresos. La introducción de cuotas de género fue, ciertamente, uno de los resultados más visibles de ese debate.

El presente trabajo busca examinar los cambios que ha habido en la representación política de las mujeres en los congresos nacionales de América Latina, específicamente en las comisiones legislativas. Esta investigación se enfoca en los países que implementaron cuotas de género electorales, para incrementar el número de mujeres en sus congresos nacionales, observándolos frente a los países donde este tipo de medidas de discriminación positiva no han sido obligatorias.

El tema es relevante porque la representación política de las mujeres en comisiones incide en la participación y fortalecimiento del liderazgo político de las actuales y futuras legisladoras, pero también, y de manera muy sobresaliente, porque influye en la

---

<sup>1</sup> En lo que respecta a la representación política de las mujeres, los estudios sobre el tema están basados en la vinculación de la representación sustantiva y descriptiva, debido a la correlación entre el número de mujeres y la participación de las mujeres en el poder legislativo, cada área cuenta con sus propios razonamientos teóricos y herramientas para hacer investigación empírica.

representación sustantiva de las mujeres como grupo social. En última instancia, la posibilidad de identificar los factores que afectan su representación descriptiva en comisiones legislativas permite contar con mejores elementos para instrumentar ulteriores medidas para mejorar su participación política y fortalecer el ejercicio de sus derechos.

La literatura que se ha propuesto analizar la representación descriptiva de las mujeres en los órganos legislativos de la región confirma que la tendencia en los últimos años ha sido el incremento en el número de mujeres en los órganos legislativos. Aunque dicha tendencia ha sido particularmente visible en los países donde se han introducido cuotas de género, como Argentina, Bolivia y Costa Rica, el incremento ha sido también observable en los países que no las han instrumentado (Tobar, Hormazábal y Cook, en Ríos. Ed., 2008). Cabe señalar que, el efecto de dichas medidas no ha sido uniforme. Mientras que en naciones como México el número de legisladoras se ha incrementado de manera sostenida, en otros, como Brasil o Guatemala, se han presentado cambios modestos o inclusive retrocesos (Krook, en Ríos Ed., 2008; Krook, 2011).

Las investigaciones que han analizado las diferencias en los resultados de la introducción de cuotas han planteado que éstas se explican, en parte, porque hay una relación intrínseca entre el diseño institucional de las cuotas de género, el sistema electoral y la dinámica de los partidos políticos (Archenti y Tula, 2006; Dahlerup 2007; Schwindt-Bayer, 2009; Medina 2010). Según se ha señalado en esta literatura, para obtener resultados positivos, las cuotas de género requieren de ciertas reglas que aseguren su eficacia. Entre ellas se encuentran la determinación de porcentajes específicos de candidaturas o asientos en los parlamentos (Htun y Piscopo, 2010); la aplicación en demarcaciones regidas por representación proporcional, especialmente en listas cerradas y bloqueadas (Jones, en Ríos, Ed. 2008); la existencia de periodos para que las normas se consoliden (Tobar, Hormazábal y Cook, 2008); la presencia de un mandato de posición y la fortaleza de sanciones para su cumplimiento (Medina Torres 2010; Archenti, 2013). En particular, en cuanto a los dos últimos factores, se ha dicho que, en América Latina, el éxito de las cuotas ha estado condicionado por el cumplimiento efectivo de la norma por parte de los partidos políticos.

Con todo, hasta menos los estudios los que han puesto el énfasis en analizar una vez que las mujeres resultan electas, su integración a las comisiones legislativas. En dichos

estudios, se encuentra que no aún no hay consenso sobre el papel que ocupa el género como variable explicativa en la conformación de comisiones. Mientras un grupo de investigaciones ha identificado que continúan presentándose sesgos de género en la integración de comisiones, la ocupación de puestos de dirección o en la aprobación de proyectos de ley, en perjuicio de las mujeres (Heath, et al, 2005; Htun y Piscopo, 2010; Martínez y Garrido, 2013; Pérez, 2014); otro conjunto de estudios plantea que no hay sesgo de género en la asignación de puestos en comisiones ni en las tasas de promoción y aprobación de iniciativas (Pérez y Chasquetti, 2012; Kerevel y Atkeson, 2013).

Así, dada la ausencia de consenso en la literatura especializada, la pregunta central que esta investigación pretende responder si el cambio en el número de mujeres en los cuerpos legislativos ha repercutido en el tipo de integración<sup>2</sup> de las comisiones legislativas en los congresos nacionales que cuentan con cuotas de género en América Latina. Para ello, se presta especial atención en si las mujeres han tenido la misma representación que los hombres a las comisiones permanentes y en sus presidencias, y si las cuotas han incidido en que las mujeres alcancen posiciones de liderazgo en dichas comisiones, especialmente en las consideradas como de poder<sup>3</sup>.

Este trabajo plantea que las cuotas contribuyen al incremento de las mujeres en los congresos nacionales, independientemente del grado de obligatoriedad, sin embargo, no son suficientes para asegurar que se distribuyan de igual manera que los hombres en comisiones y que alcancen posiciones de liderazgo al interior de éstas.

En otras palabras, las cuotas de género contribuyen a que aumente el número de mujeres en los congresos; sin embargo, independientemente del grado de obligatoriedad de estas medidas, que haya más mujeres en los congresos no necesariamente supone que las mujeres alcancen la misma proporción de espacios de poder e influencia que ocupan los hombres. No obstante, el presente trabajo reconoce que las cuotas siguen siendo necesarias

---

<sup>2</sup> El término “tipo de integración” se utilizará para distinguir entre el cargo que ocupan en comisiones; sea como integrante o presidenta en éstas.

<sup>3</sup> En el presente trabajo se asume aun cuando jurídicamente todas las comisiones tienen el mismo rango de importancia, dado que no todas las áreas de política son igualmente relevantes, hay comisiones que destacan porque son más influyentes en la actividad legislativa-sea por el nivel de especialización y temática que manejan, por su interacción las autoridades de la Cámara o con actores externos o por el prestigio que puede otorgar en la carrera política de los miembros- que otras. En este sentido, sus membresías y la presidencia de éstas son recursos políticos escasos.

para poder observar un cambio positivo y sostenido en la representación política de las mujeres.

Para ello, se propone analizar la integración de las mujeres en las comisiones legislativas en países con cuotas de género en dos momentos diferentes. El primero de ellos es que éstas resulten electas como legisladoras, lo cual implica estudiar 1) el número de mujeres electas en un periodo determinado, 2) el tipo de cuotas de género implementado, 3) el diseño del sistema electoral y 4) el sistema de partidos políticos. El segundo, refiere a la asignación de las membresías y presidencias de las comisiones, por lo que es necesario prestar atención en 1) el número de mujeres a nivel cámara con respecto al número de mujeres que se encuentran en comisiones, así como el número de mujeres y hombres que ocupan las presidencias de las comisiones 2) la especialización del sistema de comisiones<sup>4</sup> y 3) los métodos de asignación de las membresías y presidencias en comisiones.

Las preguntas planteadas en este estudio implican ofrecer una respuesta comparativa y diacrónica. Por ello, la investigación se inscribe en la denominadas “comparaciones de área”, en este caso de América Latina, una región geopolítica concreta, con tradiciones históricas, lingüísticas y culturales comunes (Morlino, 2010, p. 72). Por otra parte, la selección de los casos se basa en el método de comparación de pocos países, bajo la lógica de sistema de semejanzas, con el objetivo de encontrar las diferencias generales de cada país y conocer qué o cuáles rasgos comparten en cuanto la situación de la representación política de las mujeres en el poder legislativo (Landman, 2012).

Ciertamente, por las dificultades asociadas a compilar, sistematizar y analizar información en forma diacrónica o longitudinal, se optó por definir un periodo de dos décadas (1997-2016) y se seleccionaron tres casos representativos de la trayectoria en que se han incorporado las cuotas de género en los países de la región. El primero de ellos es Argentina, país que introdujo este tipo de medidas en 1991 y que, por tanto, contó con ellas durante todo el periodo de estudio. El segundo es México, donde se ha observado un proceso de fortalecimiento de las propias cuotas, pasando de disposiciones incipientes, introducidas a finales de los noventa, a la configuración en 2014 de reglas de paridad en las candidaturas.

---

<sup>4</sup> Se propone prestar atención en las comisiones permanentes, ya que en ellas se desahogan asuntos que hacen viable la gobernabilidad, de legislatura a legislatura, independientemente de las coyunturas políticas.

Finalmente, el tercero es Chile, país que no contó con alguna modalidad de cuotas obligatorias en el periodo de esta investigación.

La presente investigación se estructura en cuatro capítulos, además de esta introducción y de las conclusiones. En el primer capítulo se presenta un balance general de la situación de la representación política de las mujeres en los congresos de América Latina. Posteriormente, se realiza un análisis de los efectos de la implementación de las cuotas de género en la elección de mujeres, así como de la integración de éstas en las comisiones legislativas, mediante la revisión de los principales estudios sobre el tema. Con base en lo anterior, al final del capítulo se plantea la hipótesis y las características del enfoque metodológico empleado.

En el segundo capítulo, se describen los aspectos principales del poder legislativo en la región; se reflexiona sobre el papel que ha ocupado el género en la representación política de las mujeres y sobre la forma en que la ciencia política ha abordado esta problemática y, por último, se analizan los factores político-institucionales que inciden en la elección e integración de las legisladoras.

En el tercer capítulo, se exponen de manera general, sin la intención de reducir su absoluta importancia, cómo fue participación política de las mujeres en Argentina, Chile y México, en su lucha por alcanzar sus derechos políticos durante la primera mitad del siglo XX. Luego de ello, se comparan las variaciones cualitativas de la forma de gobierno, así como los elementos que inciden en la conformación de la Cámara de Diputados de cada país, ya que son elementos indispensables en la comprensión del proceso de cómo resultan electas las mujeres en este órgano. Por último, se realiza un ejercicio comparativo de la elección de mujeres en el mencionado órgano, de 1997-2016, con el objeto de conocer los efectos que han tenido en ello el diseño de las cuotas de género.

Por último, en el cuarto capítulo, se realiza una descripción del sistema de comisiones, método de asignación y formación de los grupos parlamentarios,<sup>5</sup> en la Cámara de Diputados de Argentina, Chile y México. Posteriormente, con base en los resultados previos sobre la

---

<sup>5</sup> Cabe señalar que, debido a que no se contó con la información suficiente sobre la conformación de los grupos parlamentarios durante el periodo a analizar en los tres países, solo se describe de manera general el proceso para su integración, según los reglamentos internos de la Cámara de Diputados.

evolución de las mujeres electas, se realiza un análisis de cómo se integraron las legisladoras en once comisiones permanentes de cada país, seleccionadas según la temática que abordaban en común.<sup>6</sup> Con base en ello, se realiza una categorización de integración de las comisiones, según el porcentaje que tuvieron en ellas con respecto a su total a nivel cámara, denominadas: 1) Siempre Sobrerepresentación (SSOB), 2) Casi Siempre Sobrerepresentación (CSSOB), 3) Siempre Subrepresentación (CSSUB) y 4) Casi Siempre Subrepresentación (CSSUB). En cuanto a las presidencias, con la proporción de mujeres que ocuparon el cargo, se realiza una categorización de estas: 1) Siempre Presididas por Mujeres (SPM); 2) Casi Siempre Presididas por Mujeres (CSPM); 3) Siempre Presididas por Hombres (SPH), 4) Casi Siempre Presididas por Hombres (CSPH) y 5) Equilibrado (EQ). Dicha categorización se realiza con el objetivo de conocer si alcanzaron posiciones de liderazgo en dichas comisiones.

---

<sup>6</sup> Las temáticas seleccionadas fueron: asuntos constitucionales, relaciones exteriores, presupuesto, educación ciencia y tecnología, cultura, defensa nacional, vivienda, derechos humanos, economía y energía.

# 1. El estudio de la representación política de las mujeres en América Latina

*Este capítulo presenta un panorama general de la participación de las mujeres en el poder legislativo en América Latina. En este sentido, se presta atención a la forma en que la representación política de las mujeres se ha convertido, desde finales de la década de 1990 en un asunto cada vez más relevante en la discusión sobre la democracia en la región. Además, se reflexiona sobre las cuotas de género y su impacto en la integración del poder legislativo. Con base en lo anterior, al final del capítulo, se plantea la hipótesis de la investigación y se explican las características de su enfoque metodológico.*

En la actualidad, los sistemas democráticos están contruidos sobre los principios de igualdad e inclusión. Una premisa común es que todos los individuos tienen el mismo estatus y capacidad para ejercer sus derechos. Sin embargo, el contraste entre la teoría y la realidad ha hecho que uno de los debates más relevantes de las últimas dos décadas haya sido el de la representación política de las mujeres,<sup>7</sup> particularmente por el grado de subrepresentación que padecen en los órganos legislativos y de gobiernos en distintas partes del mundo.

## 1.1. Las mujeres en el poder legislativo a nivel regional

De acuerdo con el informe “Las mujeres en el parlamento en 2016: perspectiva anual” (UIP, 2017) de la Unión Interparlamentaria, el promedio mundial de mujeres en los parlamentos nacionales aumentó del 22,6% al 23,3% entre 2015 y 2016. La región de América obtuvo los mayores logros en la materia, pues la proporción media pasó de 12.7% a 28.1% de 1995 al 2017. Estas cifras contrastan con las cifras mundiales que variaron de 11.3% a 23.3% en esos mismos años, pero también con las de otras regiones como África Subsahariana (9.8% a 23.6%), los Estados Árabes (4.3% a 18.1%), Europa (13.2% a 26.3%, incluidos países nórdicos), el Pacífico (6.3% a 17.4%) y Asia (13.2% a 19.3%).

---

<sup>7</sup> Hanna F. Pitkin (1985; pp. 42-47) destaca cinco vertientes de la representación política: a) representación como autorización (los representantes se les delega de autoridad para actuar en lugar de otra); b) representación como responsabilidad (la responsabilidad del representante con respecto al representado se establece por la rendición de cuentas sobre lo que haga en nombre de éste); c) representación como descripción (se privilegia la correspondencia, semejanza o reflejo del representante con el representado, no su papel individual, que en democracia se traduce en la representación proporcional o representatividad); d) representación simbólica (la representación está en función de lo próximo que se encuentre éste de un determinado símbolo que represente ese algo que suple, aunque no de modo fáctico o figurativo) y ; e) representación como actuación sustantiva (implica una actuación sustantiva por otros, es decir, actuar en interés de los representados de una manera sensible).

Este avance también fue registrado por el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cuyos datos muestran que, en 2015 el promedio regional de mujeres electas en parlamentos nacionales alcanzó 28.3%, cifra que representó un aumento de 0.74%, respecto a 2014, el cual se encontró por encima del crecimiento medio mundial que fue de 0.5% (CEPAL, 2017).<sup>8</sup>

**Tabla 1.1 Mujeres en las cámaras de diputados de los países de América Latina**

País	Fecha de últimas elecciones	Escaños	Mujeres	Mujeres (%)
<i>Países con cuotas de género</i>				
Argentina	25.10.2015	257	100	38.9%
Bolivia	12.10.2014	130	69	53.1%
Brasil	05.10.2014	513	55	10.7%
Chile	12.11.2013	120	19	15.8%
Colombia	09.03.2014	166	31	18.7%
Costa Rica	02.02.2014	57	20	35.1%
Ecuador	19.02.2017	137	52	38.0%
El Salvador	01.03.2015	84	27	32.1%
Haití	09.08.2015	117	3	2.5%
Honduras	24.11.2013	128	33	25.8%
México	07.06.2015	500	213	42.6%
Nicaragua	06.11.2016	92	42	45.7%
Panamá	04.05.2014	71	13	18.3%
Paraguay	21.04.2013	80	11	13.8%
Perú	10.04.2016	130	36	27.7%
República Dominicana	15.05.2016	190	51	26.8%
Uruguay	26.10.2014	99	20	20.2%
<i>Países sin cuotas de género</i>				
Cuba	03.02.2013	612	299	48.9%
Guatemala	05.09.2015	158	20	12.7%
Venezuela	06.12.2015	167	37	22.2%

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del *Inter-Parliamentary Union*, marzo 2017.

En cuanto al porcentaje de mujeres en la Cámara Baja o Cámara Única en América Latina, hasta marzo de 2017, de acuerdo con la información compilada por la Unión Interparlamentaria (IPU) sobre los resultados de las últimas elecciones de parlamentos

<sup>8</sup> El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, mediante el Indicador Poder legislativo, mide el porcentaje de mujeres en el órgano legislativo nacional (Cámara baja o única).

nacionales (Cámara baja o Cámara única), Bolivia, Cuba, Nicaragua y México tuvieron un promedio de mujeres electas por encima del 40%.

De acuerdo con este balance general, desde una perspectiva longitudinal, se observan cambios sustantivos en la proporción de las mujeres en los espacios de representación política a nivel regional en las últimas dos décadas. No obstante, lejos de ser generalizados, los resultados de las últimas elecciones de cada país de la región muestran que el acceso de las mujeres a escaños varía entre uno y otro. Esta cuestión, naturalmente, ha propiciado un fortalecimiento del estudio de los mecanismos que han permitido que las mujeres obtengan escaños en las legislaturas y su integración a la vida política. A continuación, se revisa la literatura al respecto.

## **1.2. Representación política y cuotas de género**

En América Latina, del siglo XIX a comienzos del XX, la mayor parte de la participación de las mujeres en los espacios públicos fue limitada, y estuvo especialmente concentrada en organizaciones religiosas y de asistencia. No obstante, a lo largo de estos años destacaron algunos grupos de mujeres que se incorporaron a los partidos políticos y formaron parte de los movimientos democráticos anti dictatoriales, lo cual fue favorable para el surgimiento de los movimientos sufragistas de mujeres que abogaron por sus derechos políticos, así como su acceso a la esfera laboral y a la educación (Guzmán y Moreno, 2007).

De acuerdo con Guzmán y Moreno (2007), en un inicio los discursos sufragistas se sustentaron en los roles de género. Originalmente, se argumentó que si las mujeres eran más educadas y participaban en la vida pública estarían mejor preparadas para su cumplir su papel social de madre y esposa. Posteriormente, dicho discurso adquirió un tono más emancipador, ya que confrontó la situación de exclusión de las mujeres con las nociones de igualdad y libertad de la democracia. Ciertamente, las luchas feministas latinoamericanas realizaron en favor de la ciudadanía de las mujeres contribuyeron a que les fueran reconocidos el derecho a votar y ser votadas; los primeros países en conseguirlo fueron Ecuador (1929) y Uruguay (1932). Con todo, hacia la mitad del siglo XX, el goce de los derechos políticos tanto de mujeres como de hombres sufrió un retroceso significativo en diversos países de la región a causa del establecimiento de dictaduras militares.

Para la década de 1980 del siglo XX, en el contexto de los procesos de transición a la democracia que vivieron buena parte de los países de América Latina, comenzó a visibilizarse la situación política y demandas de grupos históricamente vulnerables. Uno de estos grupos fueron precisamente las mujeres y su demanda constante de ejercer sus derechos políticos a plenitud. En efecto, aun cuando las mujeres tuvieron una participación en las luchas contra las dictaduras militares y en los movimientos de defensa de los derechos humanos, fueron desplazadas a puestos de bajo rango o exclusión de los partidos políticos luego de dicho proceso (Marx, Jutta y Caminotti, 2006). El déficit de representación política de la mujer, un problema evidente, aunque normalizado, se convirtió en un tema de debate y reflexión, principalmente por el reclamo de hacer efectivo el derecho de las mujeres a ser votadas y por la necesidad de fortalecer su presencia en los órganos de representación popular (Ansolabehere y Cerva, 2009).

La incorporación a la agenda pública del déficit de representación de las mujeres también fue impulsada por la tercera ola feminista del siglo XX, que subrayó el carácter estructural de la discriminación de las mujeres por razones de género y su repercusión en el ejercicio efectivo de sus derechos, lo cual se articuló con los temas de los derechos humanos, la superación de la pobreza, la desigualdad social, la resolución de conflictos y la diversidad cultural (Álvarez, 2004). A ello se agregó la influencia de los foros internacionales promovidos por las Naciones Unidas -la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), las Recomendaciones y Plataformas de Acción de las Conferencias Mundiales de Nairobi (1985), las Conferencias sobre Población y Desarrollo del Cairo (1994), y las Conferencias y la Plataforma de Acción Internacional de la Mujer de Beijing (1995)- en la difusión y legitimación de dicha problemática, pero también en la creación de una agenda global para incorporar la perspectiva de género<sup>9</sup> en las instituciones y políticas públicas de los Estados nacionales, y en la adopción de medidas especiales para paliar la discriminación de género en los órganos de representación política: las cuotas de género.

---

<sup>9</sup> De acuerdo con Maxime Molyneux la institucionalización de género puede referirse en sentido estricto a la integración dentro de la estructura del Estado de intervenciones que tienen como propósito modificar positivamente no sólo la situación sino la condición de las mujeres. Para mayor ampliación del tema, véase en: Alban, Raquel; Maceira, Luis; Rayas, Lucía, *Elementos para el análisis de los procesos de institucionalización de la perspectiva de género*. COLMEX, 2007, p. 183.

En la década de 1990 este clima favorable contribuyó a que dichas reivindicaciones sirvieran como fundamento para la adopción de cuotas de género en la región. Su adopción, sin embargo, fue diferente en cada uno de los países debido a factores diversos, como las diferencias en el papel que tuvieron las mujeres políticas en alianzas interpartidarias, la exigencia de los movimientos feministas y de organismos estatales encargados de proteger los derechos de las mujeres, entre otros (Guzmán y Moreno, 2007). En 1991, Argentina se convirtió en el primer país donde se aplicaron este tipo de medidas, con la creación de la llamada “Ley de Cupos”, la cual estableció una cuota del 30% de mujeres en su legislación electoral para integrar la Cámara de Diputados. Esto contribuyó a que, gradualmente, desde esa misma década y hasta 2017, la mayoría de los países de la región incorporaron medidas para favorecer el acceso de las mujeres en el poder legislativo, especialmente acciones afirmativas o paridad de género en candidaturas.

**Tabla 1.2. Cuotas de género en América Latina (Cámara Baja o Única) en 2017**

País	Porcentaje	Tipo			
		Año de aprobación	Constitucional/Código electoral/Ambas	Voluntaria (Estatutos partidarios)	Asientos reservados
Argentina	Mínimo 30% de mujeres	1991	Ambas	Sí	
Bolivia	50% de cada sexo (lista alternada)	2010	Código electoral	Sí	
Brasil	Mínimo 30% de un sexo	2009	Código electoral	Sí	
Chile	Máximo de 60% para candidaturas de un mismo sexo	2015	Código electoral	Sí	
Colombia	Mínimo 30% de un sexo	2011	Código electoral	No	
Costa Rica	50% de cada sexo (lista alternada)	2009	Código electoral	Sí	
Ecuador	50% de cada sexo (lista alternada)	2009	Ambas	No	
El Salvador	Mínimo 30% de mujeres	2013	Código electoral	Sí	
Haití	Mínimo 30% de mujeres	2012	Constitucional		Sí
Honduras	50% de cada sexo	2012	Código electoral		
México	50% de cada sexo (lista alternada)	2014	Ambas	Sí	
Nicaragua	50% de cada sexo (lista alternada)	2012	Código electoral	Sí	
Panamá	50% de cada sexo (elecciones internas)	2012	Código electoral		
Paraguay	Mínimo 20% de mujeres	1996	Código electoral	Sí	

(elecciones internas)				
Perú	Mínimo 30% de un sexo	2000	Código electoral	
Rep. Dominicana	Mínimo 33% de mujeres (lista alternada)	2000	Código electoral	
Uruguay	50% de cada sexo (lista de suplentes)	2009	Código electoral	Sí
Venezuela	50% de cada sexo (lista alternada)	2015	Código electoral	

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de *Quota Database*, <http://www.quotaproject.org>; datos del *Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe*, <http://oig.cepal.org> y del Proyecto de Reformas Políticas en América, <https://reformaspoliticas.org/about/el-proyecto/>.

América Latina se ha convertido, comparativamente, en la región con mayor experiencia en el uso de las cuotas electorales de género. Su introducción y difusión ha ocurrido mediante reformas a constituciones y códigos electorales, donde se han generado disposiciones para introducir al género como una variable que debe ser tomada en cuenta en los mecanismos y procesos de reclutamiento político y selección de candidaturas.

Los estudios comparativos sobre los efectos de las cuotas de género en la representación descriptiva de las mujeres en las distintas regiones y países del mundo señalan que la variación de sus efectos depende principalmente de: a) el diseño de la cuota (la especificidad del porcentaje de la cuota, el establecimiento de mandatos de colocación<sup>10</sup> y sanciones por incumplimiento), b) el sistema electoral imperante (representación proporcional, mayoritario o mixto), y c) el sistema de partidos y la organización interna de cada uno, ya que ellos continúan siendo instituciones mediadoras para ejercer el derecho a ser elegido u elegida (Schwindt-Bayer, 2009; Krook, 2011).

La investigación relacionada con América Latina ha identificado que la eficacia de las cuotas está relacionada con factores similares: la heterogeneidad en el diseño de las cuotas, su relación con el sistema electoral y la dinámica de competencia de los partidos políticos (Muñoz-Pogossian, et al (2017). Específicamente, con los siguientes aspectos: el porcentaje de la cuota, su aplicación en sistemas electorales proporcionales (con distritos de magnitud grande), el uso de listas cerradas y bloqueadas, el financiamiento de campañas electorales de mujeres, la presencia de mandato de colocación, que las mujeres sean postuladas en distritos con posibilidades reales de ganar, el fortalecimiento de sanciones

<sup>10</sup> Se refiere a que la asignación en las listas se debe indicar el orden preestablecido para cada sexo o, en su caso, especificar el lugar preestablecido para las mujeres.

efectivas por incumplimiento de la norma y la presencia de organismos de justicia electoral que se responsabilicen de ello, el rango de tiempo transcurrido desde la aprobación de la norma, los movimientos de mujeres para demandar el ejercicio de sus derechos políticos, así como la presencia de instituciones estatales para promover el empoderamiento de las mujeres (Álvarez, 2004; Archenti y Tula, 2006; Tobar, Hormazábal y Cook, 2008; Ríos, et al, 2008; Schwindt-Bayer, 2009; Krook y Jones, 2008; Medina, 2010; Htun y Piscopo, 2010; Krook, 2011; Archenti, 2013; Muñoz-Pogossian, et al, 2017).

Con todo, no todos los factores han tenido el mismo peso en cada país. Probablemente por ello, las trayectorias de unos y otros han sido distintas. Por ejemplo, mientras que en Argentina se ha mantenido un incremento constante de mujeres en su Congreso Nacional, en Brasil los resultados no lo han sido, llegando incluso a observarse retrocesos debido a la ambigüedad en el diseño de la cuota (la falta de especificidad de que un porcentaje mínimo corresponde específicamente a las mujeres o la existencia de cláusulas de escape para evitar aplicar la norma), el sistema electoral (listas abiertas), la falta de voluntad por parte de los partidos políticos de implementar la cuota y sanciones poco efectivas o nula presencia de ellas (Marx, Borner y Caminotti, 2006; Baldez, 2008). En lo que respecta a las legislaturas a nivel subnacional, la elección de mujeres puede variar e incluso puede no ser progresiva, como en México y Argentina, debido a la influencia de los gobernantes y líderes locales en la postulación de ciertos candidatos o candidatas, el desarrollo personal de una carrera política, la percepción positiva del liderazgo de las mujeres por parte de los votantes, la armonización de los códigos electorales estatales con la disposiciones nacionales, así como su cumplimiento en los comicios (Reynoso y D'Angelo, 2006; Freidenberg y Caminotti, 2016; Báez, 2016).

En conjunto, el balance ofrecido hasta aquí revela que, aun cuando se han incorporado acciones obligatorias en la mayoría de los países de la región y que, a nivel regional se han observado avances significativos en el aumento de la presencia de las mujeres en puestos de elección popular, no han sido de manera generalizada en todos los países, ya que intervienen otros factores que inciden en el proceso electoral para integrar las legislaturas.

### **1.3. Comisiones legislativas y representación política de las mujeres**

Como resultado de estudios comparativos sobre los efectos de las cuotas de género en la elección de mujeres en el poder legislativo, en los años recientes se ha extendido el análisis al problema de qué ocurre cuando su número incrementa y si en este proceso, las legisladoras son afectadas, directa o indirectamente, por razones de género. Las investigaciones empíricas sobre el tema, abordan estas cuestiones mediante el estudio de la asignación de las mujeres y hombres en comisiones, y la relación de su proporción en ellas con su porcentaje en la legislatura, la probabilidad de que las mujeres presidan comisiones, la participación de las mujeres respecto de los hombres (en el debate plenario o audiencias en los comisiones, formación de bancadas, en la votación, en el servicio a su circunscripción electoral, etc.), la relación de la agenda legislativa con la perspectiva de género, entre otros (Heath, 2005; Jutta, et al, 2009; Verónica Pérez, 2014; Taylor-Robinson, 2014; Muñoz-Pogossian, et al, 2017).

De cualquier modo, el estudio de la representación de las mujeres en las comisiones legislativas permanentes de los congresos de América Latina es todavía escaso, en buena medida por la falta de información sobre la integración de dichas comisiones, lo cual dificulta el desarrollo de aproximaciones empíricas (Kerevel y Atkeson, 2013). Además, dentro de las escasas investigaciones disponibles, no existe consenso sobre los efectos del género como variable explicativa de la asignación de membresías y presidencias de comisiones. Por una parte, es identificable un grupo de estudios que consideran que el género es un elemento determinante de la integración de las comisiones. Según se ha señalado, tanto el desplazamiento de mujeres hacia determinadas comisiones como la baja presencia de mujeres en puestos de liderazgo se deben, en buena medida, a sesgos relacionados con la especialización o temática de las comisiones y los esquemas de asignación controlados por líderes partidarios.

Conforme a esta visión, las mujeres son más propensas que los hombres a ser designadas en las comisiones menos prestigiosas y asociadas a roles femeninos, las que se ocupan de cuestiones sociales, educación, familia, género y salud, que en las que se ocupan de asuntos como presupuesto, industria, economía y defensa, consideradas de prestigio y asociadas a roles masculinos (Heath, et al, 2005; Htun y Piscopo, 2010; Martínez y Garrido, 2013; Pérez, 2014). También, desde esta perspectiva, las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de conseguir puestos de dirección y de ver aprobados sus proyectos de ley, la cual disminuye aún más cuando las propuestas son de temas relativos a

cuestiones de género (Franceschet y Piscopo, 2008; Jutta, et al, 2009; Htun, et al, 2013; Schwindt-Bayer, 2014).

Por ejemplo, Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005), estudiaron la presencia de las mujeres en las comisiones legislativas de Argentina, Colombia, Costa Rica, Honduras y Venezuela, en un periodo que va de 1980 a 1997. Sus resultados muestran que el porcentaje de escaños ocupados por las mujeres está significativa y positivamente correlacionado con la proporción de mujeres en cada comisión. No obstante, señalan que el aumento del porcentaje de mujeres en una legislatura tiene efectos significativos en la probabilidad de que éstas sean incorporadas a comisiones de política social y/o género<sup>11</sup> y sean excluidas o subrepresentadas en comisiones de economía o asuntos exteriores, consideradas comisiones de poder.<sup>12</sup> Con base en ello, estas autoras señalan que se produce un sesgo de género en el proceso de asignación en comisiones, lo cual se explica por factores a nivel Cámara (el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la cámara, el estatus mayoritario del partido gobernante, las reglas de asignación en comisiones y la estructura del sistema de comisiones) que con factores extraparlamentarios (la ideología del partido político y la pertenencia al partido gobernante) e individuales (la experiencia legislativa). Además, señalan que el aumento del porcentaje de mujeres en una Cámara tiene efectos significativos en la probabilidad de que éstas sean marginadas en comités de asuntos sociales y sean excluidas en comités de prestigio.

Desde un perspectiva similar, María A. Martínez y Antonio Garrido (2013) analizaron los efectos de las leyes de cuotas de género en la composición legislativa, así como la integración de mujeres en el sistema de comisiones en países con cuotas de género (México y Argentina) y países sin cuotas de género (Chile y Uruguay).<sup>13</sup> Sus hallazgos muestran que las mujeres aparecen recluidas predominantemente en lo que los autores denominan “comisiones de reproducción” y “comisiones de preservación del sistema”; aquellas

---

<sup>11</sup> La probabilidad de que las mujeres sean designadas en las comisiones de asuntos de las mujeres es de 0.23% para un sistema de asignación mediante votación en el pleno, 0.42% si ello es controlado por los líderes del partido y 0.71% si es controlado por los presidentes de Cámara. Sin embargo, contrariamente a las expectativas generales de su investigación, los autores indican que el porcentaje de escaños ocupados por mujeres en la cámara no influye significativamente en la probabilidad de que éstas queden aisladas totalmente en comisiones de asuntos de género y de asuntos sociales, porque la mayoría de las cámaras sólo tienen una o dos sobre dichos temas; por lo tanto, una vez que aumenta el número de mujeres en la Cámara no es posible aislarlas en una sola comisión, lo que conlleva a que éstas se integren a otras.

<sup>12</sup> La probabilidad de que sean asignadas en comisiones de poder disminuye con el aumento de mujeres, aun cuando sea bajo, si el número de mujeres aumenta a casi 30% del total de miembros de la cámara, la probabilidad disminuye más.

<sup>13</sup> Su estudio clasifica a las comisiones de la siguiente manera: producción, reproducción y preservación del sistema.

relacionadas con asuntos como la equidad, el género, la familia, las políticas de atención a grupos vulnerables o los derechos humanos, la educación, la cultura o la salud. En cambio, la presencia de hombres aumenta drásticamente en las “comisiones de producción”: estas son las relacionadas con presupuesto, hacienda, economía, energía, minería, obras públicas, transportes, agricultura, pesca, ganadería, industria, comercio, defensa y seguridad interior. Con base en ello, los autores sostienen que existe una segregación de género en la integración de comisiones legislativas, independientemente de que existan o no cuotas.

En cuanto a las presidencias de las “comisiones de reproducción”, su investigación muestra que en los países con cuotas de género, las mujeres tienen más posibilidades de presidirlas.<sup>14</sup> En el caso de las “comisiones de producción”, la distribución es distinta, ya que el porcentaje de mujeres que las presiden aumenta en países sin cuota de género y disminuye en países que si cuentan con cuotas de género.<sup>15</sup> En cambio, en las “comisiones de preservación del sistema”, los porcentajes de mujeres presidiéndolas son intermedios.<sup>16</sup>

Borner Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez (2009) analizaron en qué medida las diputadas y las senadoras nacionales accedieron a cargos de autoridad (las presidencias y vicepresidencias de las Cámaras, así como las presidencias las comisiones permanentes) en Argentina de 1993 a 2005, después de que fueran sancionadas las cuotas de género para ambas Cámaras. Su investigación muestra que hay segregación de género en las asignaciones de comisiones, puesto que, en aquellas que son integradas mayoritariamente por legisladoras, la temática abordada se relaciona con asuntos culturalmente tipificados como femeninos, considerados poco prestigiosos y de baja influencia política. En contraste, las comisiones en las que se concentran los hombres, las temáticas que se abordan están relacionadas con asuntos culturalmente tipificados como masculinos, considerados prestigiosos y de alta influencia política.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Su investigación señala que el porcentaje de mujeres presidiendo comisiones de reproducción del sistema fue de 46.6% en Argentina, 27.3% en México, 7.69% en Uruguay y 0% en Chile.

<sup>15</sup> Su investigación señala que el porcentaje de mujeres presidiendo comisiones de producción es de 26% en Argentina y 11.8% en México, mientras que en los países que no aplican cuotas de género, el porcentaje fue más significativo: 42% en Uruguay y 33% en Chile.

<sup>16</sup> Su investigación señala que el porcentaje de mujeres presidiendo comisiones de preservación fue de 42.8% en Argentina, 25% en Chile, 21% en México y ninguna en Uruguay.

<sup>17</sup> En la Cámara de Diputados, ocho comisiones presentaron una composición demográficamente femenina (principalmente la comisión de Discapacidad y la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia) y 11 comisiones una composición demográficamente masculina (principalmente Defensa Nacional, Deportes, Economía, Finanzas, Industria, Legislación del Trabajo, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto, y Seguridad Interior), mientras que los 26 restantes no

En cuanto a la ocupación de presidencias de las comisiones, su investigación mostró que el porcentaje fue bajo, especialmente en comisiones asociadas con el rol masculino (más económicos y de política exterior). No obstante, en las comisiones asociadas al cuidado y rol femenino (familia, minorías y medio ambiente), las mujeres ocuparon sus presidencias prácticamente durante todo el periodo analizado.<sup>18</sup> Ello, a juicio de las autoras se debe a la relación entre la especialización de las comisiones, específicamente la temática que manejan, y la división sexual del trabajo, lo cual estructura oportunidades desiguales en términos de género y, por consecuencia, repercute en la existencia de comisiones “reservadas” a legisladores y otras a legisladoras.

Un estudio posterior sobre la Cámara de Diputados de Argentina, realizado por Verónica Pérez (2014), sobre el papel del género en la integración de comisiones permanentes, especialmente en las comisiones poderosas,<sup>19</sup> y la ocupación de sus cargos directivos en la Cámara de Diputados de Argentina, durante las legislaturas de 2007, 2009 y 2011, mostró hallazgos similares a los de Jutta, et al. (2009). Sus resultados muestran que, las posiciones estratégicas (membresía de las comisiones poderosas y el cargo de presidencia) tienen un sesgo de género en su composición, ya que hubo gran concentración de mujeres en comisiones asociadas al rol femenino, no consideradas como comisiones poderosas y con baja competitividad para integrarlas. En cambio, la presencia de mujeres fue baja en comisiones sobre temas de presupuesto, asociadas al rol masculino, consideradas poderosas y con alta competitividad.<sup>20</sup> Además, la autora señala que, la probabilidad de presidir una

---

exhibieron sesgos definidos por el sexo. Para analizar la composición por sexo de las 45 comisiones permanentes, tomaron en cuenta la proporción total de mujeres en la legislatura y si esta era similar al porcentaje de mujeres en estas. Aquellas que superaron el 5 % a 10% las clasificaron como demográficamente femeninas. El mismo criterio fue aplicado para la clasificación de comisiones demográficamente masculinas

<sup>18</sup> 17 comisiones nunca fueron encabezadas por una mujer, incluso, en 7 de ellas (Defensa Nacional, Economía, Industria, Legislación del Trabajo, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto y Seguridad Interior). Defensa Nacional fue la única comisión donde las diputadas no accedieron a puestos de dirección, incluso las vicepresidencias segundas y terceras. Inversamente, los hombres presidieron 43 comisiones, con las dos únicas excepciones de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, y de Discapacidad, donde las mujeres, ocuparon sus presidencias en todo el periodo analizados, la comisión de Prevención de Adicciones y Narcotráfico.

<sup>19</sup> Esta autora distingue a las comisiones poderosas de las otras con base en dos criterios: i) comisiones clave, independiente del contexto y ii) las excepciones del Reglamento de la cámara para otorgar mayores recursos y/o potestades a ciertas comisiones. En función de ello, divide a las comisiones poderosas en dos grupos: 1) comisiones más poderosas, como Presupuesto y Hacienda, Asuntos Constitucionales y la de Relaciones Exteriores y Culto; 2) las comisiones poderosas en sentido amplio, estas son Asuntos Constitucionales, Legislación General, Relaciones Exteriores y Culto, Presupuesto y Hacienda, Educación, Acción Social y Salud Pública, y Agricultura y Ganadería.

<sup>20</sup> Sus resultados muestran que la comisión de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia tuvo la mayor presencia de mujeres en las tres legislaturas analizadas, con un 80.4%, donde más de la mitad de sus integrantes tenían antecedentes de trabajo sobre dicha temática. Otras comisiones con una presencia mayoritaria de mujeres fueron del Adulto Mayor (73%) y la de Discapacidad (62.2%). Mientras que el promedio de mujeres en la de Presupuesto y Hacienda fue de 28.7%.

comisión aumenta si se es hombre, si pertenece al partido en el gobierno, si tiene más antigüedad en el cargo y cuantas más comisiones ocupa. A ello agrega que, la asignación de membresías y presidencias está determinada por el dominio que tienen los líderes partidistas (generalmente hombres) sobre ello, el aumento de la competencia por la integración en comisiones y por la profesión o experiencia previa.<sup>21</sup>

Ahora bien, en cuanto a las investigaciones que plantean que el género no es una variable explicativa en la asignación en comisiones conviene destacar el trabajo de Verónica Pérez y Daniel Chasquetti (2012), en el que analizaron la forma en que influye la carrera política en la participación de mujeres en comisiones poderosas en el Congreso uruguayo, en el periodo de 1985-2010. Su investigación muestra que el género es un factor relevante en el proceso de selección de candidaturas y la integración de las listas electorales con posibilidad de obtener un curul, pero no en el proceso de asignación en comisiones (aun en las poderosas, ni en la distribución de cargos de autoridad o en el pleno de las Cámaras).

Conforme a los datos de estos autores, en el proceso de asignación de comisiones es fundamental la antigüedad en el cargo (reelección) y la magnitud de la circunscripción proveniente (con frecuencia grande). Dado que ambas variables están estructuralmente vinculadas al poder de los líderes partidarios, las y los legisladores que terminan siendo colocados en la lista electorales con posibilidad de éxito (o reelección) y colocados en comisiones poderosas son los más disciplinados y orientados al trabajo partidario, para garantizarlo sobre la agenda legislativa. Además, con base en sus resultados, los autores sostienen que, en el primer mandato, las mujeres cuentan con mayor probabilidad de ser asignadas a una comisión poderosa y a partir del segundo, las probabilidades de asignación aumentan y se equiparan entre ambos sexos.

Kerevel y Atkeson (2013) analizaron las diferencias en las tasas de iniciativas, aprobación y asignación de las legisladoras en comisiones, antes y después de la adopción de cuotas de género, en la Cámara de Diputados de México, durante las legislaturas LIX y LX. Su investigación muestra que el género no es un factor relevante en la asignación de comisiones, tampoco en las comisiones consideradas de poder (como defensa y asuntos

---

<sup>21</sup> En el caso de la concentración de mujeres en la comisión sobre temas relativos al género, la autora señala que puede ser explicada por la especialización o carrera política de las mujeres en ciertas temáticas.

exteriores), ya que encontraron poca evidencia para sugerir que las mujeres son marginadas en las comisiones, en proporción con su presencia en las legislaturas.

Aun así, señalan que las mujeres fueron más propensas que los hombres a servir en comisiones que se ocupan del bienestar social, la educación, la política de salud y los derechos de las mujeres, al tiempo que participaron en otros asuntos legislativos. Además, las legisladoras fueron tan exitosas como los hombres para pasar sus propios proyectos y obtener posiciones clave de dirección. En conclusión, estos autores señalan que hay poca evidencia para sugerir que las mujeres son marginadas en la Cámara de Diputados en México y que el aumento del número de mujeres lleva a los hombres a intentar suprimir la actividad de patrocinio de proyectos de ley propuestos por mujeres.

#### **1.4. Método de investigación y fuentes de información**

La presente investigación parte de la pregunta si el cambio en el número de mujeres en los órganos legislativos ha repercutido en el tipo de integración<sup>22</sup> a las comisiones legislativas en los congresos que cuentan con cuotas de género en América Latina. En específico, este estudio pretende conocer qué cambios ha habido en la representación descriptiva de las mujeres los congresos nacionales en América Latina, luego de la implementación de las cuotas de género. Si las mujeres han tenido la misma representación que los hombres en las comisiones permanentes y en sus presidencias. Y por último, identificar si dichas cuotas inciden para que las mujeres accedan a las posiciones de liderazgo de las comisiones legislativas.

Como anteriormente se apuntó, la literatura sobre los efectos de las cuotas electorales de género en la representación política de las mujeres ha arrojado diversas conclusiones: hay un crecimiento histórico ascendente de mujeres en los congresos de la región latinoamericana. No obstante, la implementación de las cuotas en las legislaciones acelera dicho proceso, especialmente por la estrecha relación entre su diseño, el tipo de sistema electoral y los partidos políticos.

---

<sup>22</sup> El término “tipo de integración” se utilizará para distinguir entre el cargo que ocupan en comisiones; sea como integrante o presidente de éstas.

La profundización sobre el tema ha propiciado que el análisis se traslade en cómo las mujeres se integran a la labor parlamentaria y los obstáculos que enfrentan tanto para que sus proyectos de ley sean aprobados, especialmente los asociados a temas sobre género, como para que ocupen diversas comisiones y sus presidencias en una legislatura. En lo que concierne a este último tema, de acuerdo con la revisión de la sección anterior, no existe en la literatura un consenso sobre si el género es un factor que incide en la asignación de la membresías y presidencias de las comisiones. Algunos estudios señalan que el género repercute en selección de candidaturas, pero una vez que las mujeres son electas no hay sesgo en la integración en comisiones ya que tiene mayor peso la trayectoria y/o experiencia de éstas y su disciplina política. En contraste, otras investigaciones apuntan que el género influye en la asignación de las mujeres y hombres en comisiones, lo cual refleja en la concentración de mujeres en determinadas comisiones asociadas a lo femenino, así como el débil acceso de las mujeres a los puestos liderazgo, independientemente de que se cuente con cuotas de género para incrementar el número de mujeres electas.

Las diferencias en los resultados de unas y otras investigaciones pueden estar relacionadas con la falta de estudios diacrónicos donde se comparen casos diferentes y representativos de las trayectorias en la introducción, aplicación de cuotas de género o reglas de paridad, con aquellos países que no cuentan con dichas medidas. Pese a ello, es fundamental precisar que, ambos grupos de investigaciones coinciden en señalar que la especialización del sistema de comisiones genera diferenciación en la relevancia política entre unas y otras. Igualmente, ambos conjuntos de estudios destacan la trascendencia de las reglas internas y de las características de los partidos en las asignaciones de los lugares en las comisiones, incluidas desde luego las presidencias de éstas.

Con base en ello, la hipótesis central de este trabajo sostiene que las cuotas de género influyen al incremento de las mujeres en los congresos nacionales, sin embargo, no son suficientes para asegurar su participación en las posiciones de liderazgo al interior de las comisiones legislativas, especialmente en aquellas consideradas como comisiones de poder.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> En el presente trabajo se considera como a aquellas que por su especialización tienen una mayor influencia al interior de los órganos legislativos; y, en segundo lugar, al acceso de las mujeres a las presidencias de las propias comisiones.

Para ello, se propone centrar la atención en dos fases. Primero, en el acceso de las mujeres a los órganos legislativos, por lo que se analiza 1) el número de mujeres electas 2) el tipo de cuota implementada, en relación con el sistema electoral y los partidos políticos. El segundo, en el tipo de integración de las legisladoras en comisiones, por lo que se estudia la especialización y los métodos de asignación en comisiones. Posteriormente, se analiza 1) el sexo de cada integrante de comisión por año y 2) la distribución por sexo de las presidencias. Por último, para conocer si las mujeres acceden a puestos de liderazgo, se realiza una evaluación sobre la concentración de mujeres y hombres en comisiones, así como de su acceso a las presidencias con base en una propuesta de categorización. Para la integración de comisiones, se toma en cuenta el porcentaje de mujeres en comisiones con respecto a su total a nivel cámara, denominadas: 1) Siempre Sobrerepresentación (SSOB), 2) Casi Siempre Sobrerepresentación (CSSOB), 3) Siempre Subrepresentación (CSSUB) y 4) Casi Siempre Subrepresentación (CSSUB). En cuanto a las presidencias, se toma en consideración la proporción de mujeres que ocuparon el cargo para realizar la siguiente categorización: 1) Siempre Presididas por Mujeres (SPM); 2) Casi Siempre Presididas por Mujeres (CSPM); 3) Siempre Presididas por Hombres (SPH), 4) Casi Siempre Presididas por Hombres (CSPH) y 5) Equilibrado (EQ).

Para el estudio de la especialización del sistema de comisiones permanentes, se examinan: 1) las temáticas del sistema de comisiones en relación con las Secretarías del Poder Ejecutivo y 2) la formación de comisiones de poder.<sup>24</sup> Para evaluar los métodos de asignación y su relación con los grupos parlamentarios, se ofrece una valoración del grado de control de los líderes partidarios en el proceso de asignación de membresías y cargos de presidencias de las comisiones permanentes.

Debido a que se busca conocer los cambios en la representación política de las mujeres en el interior de los congresos de América Latina, y dado que la región es una zona geopolítica concreta, el presente trabajo se inscribe en las denominadas “comparaciones de área” (Morlino, 2010, p. 72). De acuerdo con Landman (2012), en ciencia política coexisten

---

<sup>24</sup> Para hacer operacional la categoría de Comisiones de Poder (CP), se toma como criterio formal las excepciones de los reglamentos internos de la Cámara de Diputados de cada país, con base en lo siguiente: mayor tamaño y facultades exclusivas (relación privilegiada con los otros dos poderes o la sustitución de los cargos directivos de la Cámara). Asimismo, se toma en cuenta las comisiones denominadas como de poder por las investigaciones previas al tema (Heath et al., 2005, y Jutta et al., 2009; Pérez, 2014).

diferentes estrategias de investigación comparada, que incluyen la comparación de muchos países, la comparación de pocos países y los estudios de un solo país, los cuales se diferencian por el nivel de abstracción y el número de países objeto de estudio.

El presente trabajo se basa en la estrategia de pocos países y un análisis diacrónico. La selección de pocos países permite que se usen conceptos menos abstractos, más arraigados en los contextos específicos de cada país, se considera que esta estrategia permite tener mayor control sobre la selección de casos. Asimismo, la estrategia diacrónica permite conocer los efectos del tiempo en el fenómeno social a estudiar.

La selección de casos a estudiar, Argentina, Chile y México toma como criterio la introducción e implementación de las cuotas de género. Argentina, el país que ha contado con cuotas durante más tiempo en la región y cuyo diseño ha sido el más estable. México, un país que ha introducido las cuotas durante la década de los noventa, pero cuyo diseño ha variado. Chile, un país en donde se introdujeron cuotas voluntarias en los estatutos algunos partidos políticos y, por tanto, no fueron obligatorias.<sup>25</sup> En cuanto a la temporalidad, se optó por estudiar un periodo de dos décadas, 1997-2016, principalmente por dos razones. La primera, porque las cuotas de género fueron introducidas en la región desde la década de 1990. La segunda, por el alcance del acceso a la información que se tuvo de los tres países.

En cuanto a la definición de las comisiones comunes a los tres países, se tomó la lógica del sistema de semejanzas, principalmente con base en dos criterios: i) la permanencia en el periodo de análisis y ii) las temáticas comunes a los tres países. Argentina ha mantenido un sistema de comisiones estable, en cuanto a la permanencia de sus 45 comisiones. Chile ha modificado su sistema de comisiones, en cuanto al cambio de nombre de éstas o la conjunción de diversas temáticas en una sola comisión. Para su selección se tomó como criterio las 25 comisiones permanentes de la legislatura 2014-2018, establecidas en el Reglamento Interno de su Cámara de Diputados. México es un caso similar al chileno, ya que se modificaron las denominaciones de las comisiones, algunas se dividieron para tratar por separado asuntos específicos, mientras que otras desaparecieron o se consideraron como especiales en diferentes periodos. Para su selección se tomó como criterio la permanencia de las temáticas

---

<sup>25</sup> Hasta la reforma electoral de 2015, Chile no contaba con cuotas de género aplicadas en su legislación, Sin embargo, desde fines de la década de los noventa, algunos partidos adoptaron voluntariamente cuotas de género en sus estatutos, lo cual no conllevó a su aplicación en los hechos.

a lo largo del periodo a analizar, independientemente si cambiaron de denominación o si se dividieron.

Las temáticas en común del sistema de comisiones de cada país fueron las siguientes: asuntos constitucionales, relaciones exteriores, presupuesto, educación ciencia y tecnología, cultura, defensa nacional, vivienda, derechos humanos, economía y energía. En función de ello, se seleccionaron las comisiones correspondientes a las 11 temáticas, como a continuación se muestra en la Tabla 1.3.

Cabe señalar que, en el proceso inicial de recopilación de datos sobre la integración de las mujeres en las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de Argentina y Chile, no se encontró información disponible que abarcara todo el periodo a analizar. Por esta razón, se solicitó información de mujeres en comisiones permanentes a la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, con número de Trabajo Especial 645, la cual, fue enviada el 1 de septiembre de 2016, mediante un enlace electrónico (*one drive*), que contenía los datos sobre la integración de las 45 comisiones permanentes al cierre de cada legislatura, desde 1973 a la legislatura de 2015. Esta información fue complementada con la base de datos del Observatorio del Poder Legislativo en América Latina (disponible en la siguiente liga: <http://americo.usal.es/oir/legislatura/argentina.htm>), la cual sirvió especialmente para conocer el lugar de procedencia de las diputadas y el partido al que pertenecían.

**Tabla 1.3. Comisiones legislativas permanentes: temática y denominación por país**

<b>Temática</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
Asuntos constitucionales	Asuntos constitucionales/justicia	Constitución, legislación, Justicia y Reglamento	Puntos constitucionales/justicia
Relaciones exteriores	Relaciones exteriores y culto	Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e integración Latinoamericana	Relaciones exteriores
Presupuesto	Presupuesto y Hacienda	Hacienda	Presupuesto y hacienda pública
Educación	Educación	Educación	Educación pública y servicios educativos
Ciencia y tecnología	Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	Ciencias y Tecnología	Ciencia y Tecnología
Cultura	Cultura	Cultura, Artes y Comunicaciones	Cultura/cultura y cinematografía
Defensa nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Defensa Nacional

Vivienda	Vivienda y ordenamiento Urbano	Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales	Vivienda
Derechos humanos	Derechos Humanos y Garantías	Derechos Humanos y Pueblos Originarios	Derechos Humanos
Economía	Economía	Economía, Fomento; Micro, Pequeña, y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo	Economía
Energía	Energía y combustibles	Energía	Energía

Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina, 2016); el Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile (Chile, 2010) y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (México, 2017).

Por otra parte, se realizó una consulta ciudadana sobre la participación de diputadas en las comisiones de la Cámara de Diputadas de Chile, con fecha del 01 de diciembre de 2016, la cual fue contestada el 05 de diciembre de 2016 por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de Chile, vía correo electrónico. La información recibida incluyó un archivo en Excel, en el cual se explicó de manera general la integración de las mujeres en los tres tipos de comisiones legislativas (permanentes, especial-investigadoras y especiales) y la composición por sexo de las legislaturas de 2006 a 2014. Asimismo, fue anexada una página web (<https://www.camara.cl/camara/galeria0206.aspx>), donde se encontró información específica en las fichas de trabajo de los miembros de las legislaturas, desde 1941 a la legislatura de 2014. Para complementar estos datos, se buscó información sobre el lugar de procedencia de los diputados y diputadas en la página web del Servicio Electoral de Chile. Por último, en el caso de México, se utilizó la información disponible en la página web del Sistema de Información Legislativa (SIL) de la Secretaría de Gobernación, así como de la página web del Instituto Nacional Electoral (INE), para conocer el principio por el cual fueron electas las mujeres a nivel cámara de 1997 a 2015.

Con base en las distintas fuentes mencionadas, se diseñó e integró una base de datos original que registra la información de cada país, por año y por legislatura, en las siguientes categorías: nombre, sexo (mujer u hombre), comisión a la que pertenecen, cargo en la comisión (integrante, vicepresidente o presidente), el método de asignación, el principio por el que fueron electas (representación proporcional o mayoría relativa), el tipo de cuota implementada durante el periodo de su elección (obligatoria o voluntaria), el porcentaje de cuota aplicado durante el periodo de su elección (50%, 40% o 30% de mujeres) el lugar de

procedencia (provincia, estado o región, según sea el caso) y si es capital del país o no. En lo que respecta al partido político al que pertenecen, si es gobernante o no, si es mayoritario o no, así como el tipo de sistema de partidos en cada país (sistema competitivo moderado o atomizado).

De esta forma, la base de datos compila información sobre la integración de las comisiones permanentes en diez legislaturas de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina (tiene renovación parcial cada dos años), en seis legislaturas de Honorable Cámara de Diputados de Chile (tiene una renovación cada cuatro años) y en seis legislaturas de Honorable Cámara de Diputados de México (su renovación es cada tres años). En el análisis de la base de datos se utilizaron herramientas de la estadística descriptiva, con el propósito de examinar la relación entre las variables antes mencionadas y la presencia de las mujeres en las comisiones legislativas.

En el capítulo siguiente, se analiza el poder legislativo y la representación política de las mujeres en la región. Asimismo, se estudia cómo es que la elección de mujeres y la integración de ellas en las comisiones legislativas es un proceso de dos fases, en el que se relacionan los factores mencionados en la hipótesis de esta investigación.



## 2. Poder legislativo y representación política de las mujeres

*En este capítulo se exponen aspectos fundamentales del poder legislativo en la región. Luego de ello, se reflexiona sobre la discusión de la representación política de las mujeres. Posteriormente, se analiza cómo se ha abordado la representación política de las mujeres, desde la política comparada, en este órgano de representación popular de la región, así como los factores que inciden tanto en su elección como en su integración en las comisiones legislativas.*

### 2.1. Poder legislativo

El poder legislativo es una institución democrática basada en la representación popular, depositada en una o dos cámaras, cuyos miembros son electos mediante el voto.<sup>26</sup> De acuerdo con Kreppel (2014), esta institución tiene cuatro funciones primarias: 1) la vinculación de la ciudadanía con el gobierno; 2) la representación; 3) la formulación de leyes y políticas; y 4) el control y supervisión del poder ejecutivo. La primera función se refiere a que las legislaturas, mediante sus miembros, actúan como intermediarios de las preferencias ciudadanas y el gobierno para canalizar sus demandas, con el propósito de que las políticas o acciones de gobierno se construyan con base en ello. La segunda se refiere a que los miembros de la legislatura son los conductos de representación política de sus electores garantizando la pluralidad política y la convergencia de diversos puntos de vista en el debate legislativo, lo cual puede o no incidir en los resultados de las políticas.<sup>27</sup> La tercera se refiere a la formulación de leyes y políticas, que va desde la generación de iniciativas de proyectos de ley, otorgar opiniones consultivas, realizar enmiendas a leyes fundamentales, hasta vetar proyectos de ley del poder ejecutivo. Por último, la cuarta se refiere a la supervisión

---

<sup>26</sup> En América Latina, el bicameralismo ha sido un diseño institucional asociado al federalismo; la cámara de senadores tiende a garantizar la representación regional-territorial de los estados miembros. Los países con un sistema bicameral en América Latina son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay. Mientras que Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela cuentan con un sistema unicameral.

<sup>27</sup> Hanna F. Pitkin (1985; pp. 42-47) destaca cinco vertientes de la representación política: a) representación como autorización (los representantes se les delega autoridad para actuar en lugar de otra); b) representación como responsabilidad (la responsabilidad del representante con respecto al representado se establece por la rendición de cuentas sobre lo que haga en nombre de éste); c) representación como descripción (se privilegia la correspondencia, semejanza o reflejo del representante con el representado, no su papel individual, que en democracia se traduce en la representación proporcional o representatividad); d) representación simbólica (la representación está en función de lo próximo que se encuentre éste de un determinado símbolo que represente ese algo que suple, aunque no de modo fáctico o figurativo) y e) representación como actuación sustantiva (implica una actuación sustantiva por otros, es decir, actuar en interés de los representados de una manera sensible).

legislativa de las acciones de gobierno del poder ejecutivo, así como del gasto ejercido para realizar su labor.

Aunque las cuatro funciones del poder legislativo, ya descritas, tienen igual relevancia, la última función es crucial para determinar si un gobierno es un sistema parlamentario o presidencial, ya que indica el grado de independencia entre el poder ejecutivo y el legislativo. En el sistema parlamentario, el poder ejecutivo (encabezado, regularmente, por el primer ministro) es elegido por la legislatura, cuya designación depende de las fuerzas políticas en ella. El poder ejecutivo o "gobierno" es formalmente responsable ante la legislatura durante todo su mandato. Esto significa que puede ser destituido de su cargo en cualquier momento en caso de que la mayoría de la legislatura se oponga a este, independientemente del ciclo electoral. La remoción del ejecutivo por parte de los miembros de la legislatura puede ir acompañada de elecciones anticipadas para la legislatura, creando así la posibilidad de una "destrucción mutuamente asegurada" para ambas partes. Por esta razón, estos tipos de sistemas se conocen genéricamente como sistemas de "poderes fusionados" y usualmente se denominan "parlamentos", sin importar su título formal o nacionalidad (Kreppel, 2014, p.3).

En el sistema presidencial, la función de gobierno es competencia exclusiva del poder ejecutivo, que recae en el presidente, cuya elección (generalmente por voto popular directo) es independiente del legislativo. Además, no existe un vínculo directo de responsabilidad entre los poderes ejecutivo y legislativo, ya que no se pueden anular entre uno y otro (Fix-Zamudio, 1994, p. 16; Kreppel, 2014, p.3).

El primer país del continente americano en tener un sistema presidencial fue Estados Unidos, cuando en 1787 estableció en su Constitución un diseño institucional caracterizado por el equilibrio de poderes. De acuerdo con Lions (1974), los regímenes políticos adoptados por los países latinoamericanos fueron inspirados directamente por el régimen presidencial de Estados Unidos. No obstante, según este autor, aunque en su forma jurídica los regímenes de América Latina casi no se han alejado del modelo de la Constitución de 1787, en la práctica, las instituciones se modificaron profundamente, tendiendo a la preponderancia del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes.

El papel dominante o hegemónico del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes, especialmente con el poder legislativo, por el otorgamiento de poderes constitucionales y partidarios<sup>28</sup> definió ciertos aspectos de la democracia en la región. Los autores Shugart y Mainwaring (2002, pp.101-107) denominan a esta relación como “democracia presidencialista” cuyas características son: 1) una jefatura del ejecutivo (presidente) elegido por voto popular; y 2) los mandatos tanto del presidente como de la asamblea son fijos.

En los países que cuentan con una democracia presidencialista, la dinámica de las funciones básicas del poder legislativo antes mencionadas, y su relación entre sí para el funcionamiento de dicho órgano, suelen depender del fortalecimiento de los poderes presidenciales, ya que indican el grado de la influencia política que tienen sobre éste.

## **2.2. Mujeres y representación política**

Como se señaló anteriormente, la representación política es parte de las funciones del poder legislativo, tanto para su integración, como para su funcionamiento, ya que denota el vínculo entre los representantes y la ciudadanía, y resulta ser un elemento primordial para la legitimidad de este órgano. La debilidad de esta función suele estar asociada a la debilidad democrática, lo cual se traduce en una crisis de representación política, especialmente cuando: a) no se expresa la diversidad existente en una comunidad; b) los ciudadanos y ciudadanas no gozan del derecho *efectivo* para competir por cargos públicos y c) existe escasa efectividad de los representantes para mediar entre los intereses de sus representados y el sistema político (Ríos 2008, p. 13).

La crítica a la subrepresentación política de las mujeres, desde el enfoque de género, pone justamente en relieve una de las vertientes del problema, ya que evidencia cómo la discriminación por razones de género ha impedido que ejerzan efectivamente sus derechos políticos, dejado al descubierto las diversas formas de exclusión y estigmas hacia las mujeres, así como la complejidad de las diferencias entre ellas, en cuanto a identidad e intereses.

---

<sup>28</sup> Con respecto a las categorías de los dos poderes presidenciales mencionados, M. S. Shugart y S. Mainwaring (2002) sostienen que el poder constitucional permite al presidente dar forma a los resultados de políticas del sistema sin importar que sean o no líderes de un partido o bloque de partidos en control de una mayoría legislativa, debido a sus atribuciones legislativas. Mientras que el poder partidario, es la capacidad de modelar o dominar el proceso de confección de una ley que se origina desde su posición frente al sistema de partidos.

Algunas críticas feministas señalan que, a partir del siglo XVII, el diseño teórico e institucional de la democracia moderna fue estructuralmente excluyente y androcático, puesto que la noción de individuo y razón se tradujo en la identificación del ciudadano exclusivamente como varón, así como lo humano con la particularidad masculina, relegando a las mujeres, imaginariamente, al espacio doméstico, excluidas de lo público y fuera de lo universal (Serret, 2012).<sup>29</sup>

Carol Pateman (1988) argumenta que el diseño de la democracia moderna, cuya base es el contrato social, dependió de la subordinación de las mujeres a los hombres, establecida en un pacto previo, denominado “contrato sexual”, el cual fijó las reglas de apropiación de las mujeres.

Según esta autora, la construcción social de la identidad femenina- la cual caracteriza a las mujeres como grupo y no como individuos, susceptibles de apropiación de cualquier varón, sin racionalidad y sin capacidad de discernimiento moral- ha funcionado como vehículo simbólico para producir y reproducir en el imaginario colectivo la asociación entre el hombre y el individuo.

Esta identificación del “ciudadano” con el hombre, poseedor de derechos y, en consecuencia, la construcción de la esfera pública a partir de la masculinidad, puso la diferencia sexual como punto de partida para la construcción de las desigualdades fácticas de la sociedad. Dejando a las mujeres adscritas imaginariamente al orden doméstico, también bajo el control masculino.

En este sentido, si bien es cierto que la diferencia entre mujeres y hombres es un fenómeno de la biología humana, que implica un rol biológico diferenciado (sobre todo por una cuestión vital, la reproducción humana), el género resulta ser un significante de poder (Scott, 1996, p.268). En tanto que define las relaciones desiguales entre hombres y mujeres según su sexo, y estructura culturalmente los roles y las identidades subjetivas de cada uno, mediante el *hábito*, en los que se subordina y excluye a las mujeres del ámbito político (Bourdieu, 1998).<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> De acuerdo con Serret (2012), la esfera doméstica fue el sitio asignado a las mujeres, siendo este su predominio, pero sin poder, debido al patriarcalismo.

<sup>30</sup> Bourdieu (1998, pp. 53-56) indica que la concepción binaria de los géneros es resultado de la visión androcéntrica, que organiza al mundo en femenino y masculino, haciendo de esto el fundamento objetivo de la diferencia de los sexos, lo que a su vez objetiva la dominación simbólica existente entre uno y otro género en los esquemas cognitivos (apreciación,

La marginación de las mujeres al ámbito privado-doméstico repercutió en que no fueran consideradas como sujetos políticos, limitando así su reconocimiento como ciudadanas, aun cuando la construcción del Estado de derecho se basó en los principios de igualdad, la razón y la justicia. Esta situación no implicó una aceptación pasiva de las mujeres, por el contrario, se inició un movimiento en torno a la vindicación de sus derechos.<sup>31</sup> Asimismo, dio cabida a un pensamiento crítico, el feminismo liberal, para exigir la igualdad de derechos y reconocer la relación causal entre el cuerpo, la vida psíquica y las relaciones sociales que derivan de ello.<sup>32</sup>

La conciencia de las mujeres de la relación sexo-género<sup>33</sup> contribuyó a que denunciaran la situación marginal en la que se encontraban y que señalaran el papel de la sociedad para la formación del binomio femenino-masculino, confrontando la idea básica del liberalismo: la formación autónoma del individuo. No obstante, debido a que la construcción del nuevo orden configuró el modelo hegemónico de la familia tradicional y el papel central de la mujer en esta institución, el movimiento feminista tuvo un gran declive.

El cuestionamiento al orden político basado en la igualdad natural y racionalidad individual tuvo fuerza nuevamente en el siglo XIX, por los crecientes reclamos de la clase obrera a las restricciones de la representación política, ya que quienes poseían los derechos eran propietarios hombres, dejando fuera a la mayoría de la población, incluidas las mujeres.

---

percepción y acción), de tal manera que se acepta, como sentido común, a la mujer y al hombre como dos esencias sociales jerarquizadas. A ello, el autor agrega que la preminencia del hombre sobre la mujer se afirma en la objetividad de las estructuras sociales, inherentes a todos los hábitos, basada en una división sexual del trabajo, que confiere al hombre la mejor parte.

<sup>31</sup> Se reconoce a Olympe de Gouges (pseudónimo de Marie Gouze), como uno de los iconos principales de las intelectuales revolucionarias del pensamiento liberal feminista, quien en su texto “Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana” (1791) realizó una paráfrasis de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), denunciando los derechos negados a los grupos excluidos, en particular a las mujeres. Ella se pregunta: “*Hombre, ¿eres capaz de ser justo? Una mujer te hace esta pregunta; por lo menos no le privarás ese derecho. Dime, ¿qué te da imperio soberano para oprimir a mi sexo? ¿Tu fuerza? ¿Tus talentos?*”. Díaz-Diocaretz, Miriam, *La Ilustración olvidada: la polémica de los sexos en el siglo XVIII*, Antropos, Barcelona, 1993, p. 154.

<sup>32</sup> En este contexto de denuncia durante el siglo XVIII, con respecto a lo que implica ser mujer, se inscribe el Mary Wollstonecraft, con su obra “Vindicación de los Derechos de la Mujer” (1792) escrita un año después de la publicación de Gouge. La autora señala que hay una diferencia superficial entre mujeres y hombres, especialmente la condición física, no obstante, son los prejuicios respecto del deber ser de las mujeres, y la prescripción de la inferioridad de lo femenino, transmitido mediante la educación, los que determinan el papel subordinado de las mujeres.

<sup>33</sup> Rubin, en su texto “El tráfico de mujeres: notas para una economía política del sexo” en su comprensión de por qué las mujeres están excluidas del ámbito público así como la división sexual del trabajo, señala que ello se explica por el sistema de sexo/género con el que cada sociedad cuenta, el cual lo define como “el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la sociedad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadas” (1996, p. 37).

El cambio de paradigma de la democracia, concebida como una forma de gobierno capaz de canalizar las demandas e impulsar la participación política de los sectores sociales, derivó en la lucha por los derechos civiles. Las mujeres que formaron parte de estos movimientos demandaron derechos económicos y políticos, en los cuales se reconoció su desventaja en el acceso a la propiedad, a la herencia, a un salario equitativo, la limitación de áreas de trabajo, el acceso a la educación, a la participación política mediante el voto, entre otros (Díaz-Diocaretz, 1993).<sup>34</sup>

Fue hasta finales del siglo XIX y mediados del siglo XX que a las mujeres se les reconocieron derechos políticos en la mayoría de los países de occidente, estableciendo la igualdad formal entre hombres y mujeres, no obstante ello no se tradujo en igualdad de oportunidades para ejercer su derecho a ser votadas y acceder a los órganos de representación popular.

En la década de los setenta, este fenómeno comenzó a ser visibilizado por organismos multilaterales, principalmente por Naciones Unidas, señalando que las mujeres han sido un grupo históricamente vulnerable en razón del género, lo cual ha repercutido en su marginación en la toma de decisiones, principalmente en los espacios instituciones estatales. Ello fue de gran relevancia porque puso a discusión las implicaciones del género como parte de la agenda internacional y repercutió en las investigaciones de las disciplinas de las ciencias sociales.

En Ciencia política, esta problemática se ha abordado a partir de dos dimensiones de la representación política: la descriptiva y la sustantiva. La primera analiza fundamentalmente la distribución numérica entre mujeres y hombres en el parlamento con base en variables institucionales -sistema electoral, sistema de cuotas de género, procedimiento de selección de candidatos etc.- mediante comparaciones entre países o a nivel subnacional durante un periodo de tiempo. La segunda analiza si el incremento de las mujeres repercute en el comportamiento legislativo, en cuanto a la configuración de la agenda

---

<sup>34</sup> Es importante señalar que, los movimientos a favor de los derechos de las mujeres no son exclusivos de éstas, ya que hombres han sido parte de ello. Por ejemplo, J. Stuart Mill formó parte de del movimiento sufragista de las mujeres en Inglaterra, quien presentó en 1866 una petición a favor del voto de la mujer en el Parlamento de su país.

sensible al género, los resultados políticos, la existencia de comisiones de equidad y género, la relación entre los miembros, entre otros (Wängnerud, 2009).<sup>35</sup>

En lo que respecta al estudio de la representación descriptiva de las mujeres en América Latina, de acuerdo con Schwindt-Bayer (2014), en los últimos veinte años ha surgido una vasta literatura que busca explicar la elección de mujeres en las legislaturas latinoamericanas, así como las consecuencias de su presencia en el gobierno. Según esta autora, las primeras investigaciones sobre las mujeres en la política en América Latina se centraron en los movimientos sociales de los que fueron parte durante los regímenes autoritarios o en condiciones de guerra civil. Las investigaciones en el ámbito electoral se hicieron a finales de 1990 y principios del 2000, después de que diversos países adoptaron cuotas de género y aumentaron el número de mujeres en las legislaturas. Luego, se amplió la investigación a la representación sustantiva y su vínculo con la presencia de mujeres y, más recientemente, cómo se integra en la toma de decisiones en estos órganos.<sup>36</sup>

El presente estudio se inscribe en esta última línea de investigación, ya que se pretende conocer tanto los cambios en la integración de las mujeres en las comisiones legislativas, como su acceso a los puestos de liderazgo en comparación con los hombres.

A continuación se analiza este proceso en dos fases. La primera, las variables que influyen en que las mujeres sean electas en los órganos legislativos, estas son, la presencia o

---

<sup>35</sup> El estudio de la representación sustantiva de las mujeres, a diferencia de la descriptiva, encuentra dificultades teóricas con respecto a la delimitación de otras variables dependientes consideradas multifacéticas. Por ejemplo ¿A qué refiere lo “sustantivo” en la representación política? ¿Es posible especificar los intereses y preocupaciones de las mujeres? ¿Las mujeres representan mejor los intereses de las mujeres? Si es así ¿Cuál es el porcentaje mínimo de ellas para hacer presente los intereses de la mujer? ¿Cómo pueden intervenir o promover dichos intereses o preocupaciones de las mujeres como grupo en las políticas públicas? (Pacheco, 2007; Wängnerud, 2009).

<sup>36</sup> En lo que respecta a la representación sustantiva de las mujeres, diversos estudios han analizado cómo la elección de más mujeres, desde la implementación de cuotas de género, afecta el funcionamiento de las legislaturas, especialmente en la agenda legislativa, en cuanto a la promoción de los derechos de las mujeres (Franceschet, 2008 [Chile y Argentina]; Susan Franceschet y Jennifer M. Piscopo, 2008 [Argentina], M. Htun, M. Lacalle y J.P. Micozzi, 2013 [Argentina], Kerevel y Atkeson, 2013 [México]; Schwindt-Bayer, 2014 [discusión general del tema]). Los cuales parten del supuesto de la correlación entre el aumento del número de mujeres en los parlamentos y un incremento en la participación de las mujeres. Este vínculo se sustenta en dos teorías complementarias: 1) “la teoría de la presencia” según la cual las mujeres representan mejor los intereses de la mujer ya que tienen una identidad grupal distinta basada en intereses comunes compartidos –en temas como el aborto, el cuidado de los niños o la igualdad de oportunidades en la educación y la fuerza de trabajo– no unificados pero sí diferentes con respecto a los hombres (Phillips, 1995) y 2) la “teoría de la masa crítica”, la cual señala que debe establecerse un mínimo 30% de mujeres en las legislaturas para generar una representación significativa de éstas como grupo, así como un cambio sustancial en la relación entre mujeres y hombres (Dahlerup, 2014). Cabe señalar que, esta perspectiva ha tenido diversas críticas con respecto a la delimitación de ciertos “intereses de la mujer” y la tendencia a generar un “esencialismo” sobre las mujeres y los hombres. Es decir, concebirlos como categorías fijas y no dinámicas (Mansbridge, 2005). Ya que las mujeres políticas difieren unas de otras, en cuanto a intereses e identidades. Como indica Wängnerud (2009), es obvio que no todas las mujeres en los parlamentos se centran en los intereses de las mujeres y la igualdad de género, y también es obvio que algunos hombres en los parlamentos están activos en este campo. Esto puede conducir a la división del enfoque en dos subcampos: uno centrado en la representatividad y otro centrado en los movimientos de mujeres y/o “femocratas” en la administración pública.

ausencia de cuotas de género, en relación con el sistema electoral y los partidos políticos. La segunda, los principales factores que influyen en el tipo de integración de las mujeres en las comisiones legislativas, estos son, la especialización de las comisiones, los métodos de asignación y la correlación de los grupos parlamentarios.

### **2.3. Qué explica la mayor presencia de mujeres en el poder legislativo**

En no pocas ocasiones se ha planteado que existe una relación directa entre la participación política de las mujeres, las condiciones económicas y los niveles educativos. Frente a esta creencia, distintos estudios de área han planteado que esta relación es tenue o inclusive inexistente. Por ejemplo, Ríos y Villar (2006), al estudiar la relación directa entre la tasa de participación económica de las mujeres en las zonas urbanas con los niveles de representación política en los países de América Latina, señalan que en países como Paraguay, Bolivia, Venezuela, República Dominicana y Brasil, donde las mujeres tuvieron tasas de participación económica relativamente altas para los estándares regionales, no se produjo una ampliación en su participación en esferas políticas como son las cámaras legislativas (Ríos y Villar, 2006).

En esta línea de investigación, Htun y Piscopo (2010) señalan que un mayor nivel educativo, un mayor ingreso *per cápita* y la existencia de cuotas de género, no resultan necesariamente en una ventaja política para la mujer en América Latina. De acuerdo con sus resultados, en el Caribe Anglófono y en América Central, donde las leyes de cuota son menos comunes, hay una fuerte relación entre el ingreso *per cápita* y presencia de mujeres en el poder. En América del Sur, donde las cuotas predominan, ocurre lo contrario, el ingreso *per cápita* y la presencia de las mujeres están negativamente correlacionadas. La excepción es Argentina, ya que es un país con un nivel de desarrollo económico alto y una gran presencia de mujeres en posiciones legislativas. Las autoras señalan que tampoco hay una relación entre la alfabetización de las mujeres y su elección en las legislaturas, ya que mientras esta relación es positiva para América Central y el Caribe Anglófono, hay una relación inversa en Sur América.

En cambio, diversos estudios comparativos apuntan que hay relación con factores político-institucionales, específicamente entre la existencia cuotas de género, el sistema electoral y los partidos políticos, los cuales afectan las oportunidades de las mujeres para ser

nominadas candidatas y acceder a espacios de representación en el poder legislativo (Ríos y Villar, 2006; Archenti y Tula, 2006; Dahlerup 2007; Schwindt-Bayer, 2009; Medina 2010; Muñoz-Pogossian, et al, 2017).

Según lo ha señalado en esta la literatura, hay una tendencia histórica general hacia el incremento en las mujeres electas en las cámaras legislativas en todos los países de la región, el cual ha sido más acelerado en aquellos países que sí cuentan con cuotas de género. No obstante, el efecto de estas medidas no es homogéneo, ya que algunos países han experimentado aumentos drásticos positivos en mujeres electas luego de haberlas adoptado, como en Argentina, Bolivia y Costa Rica (Tobar, Hormazábal y Cook, 2008). En contraste, otros países, como Guatemala, han tenido cambios modestos o inclusive retrocesos, como en Brasil (Krook, 2011).

Como se señaló en el primer capítulo, estudios comparativos demuestran que el éxito de estas medidas depende de ciertas características de su diseño, principalmente: la claridad en la redacción para evitar que las ambigüedades sean utilizadas como válvulas de escape por los partidos políticos; establecimiento de un porcentaje de mujeres como mínimo y no como máximo y que se señale que éste corresponde a ellas; mandato de posición de mujeres en las listas electorales (Álvarez, 2004; Archenti y Tula, 2006; Dahlerup 2007; Krook y Jones, 2008; Schwindt-Bayer, 2009; Medina, 2010; Krook, 2011).

Esto a su vez se relaciona con elementos específicos del sistema electoral y de los partidos políticos: la existencia o prevalencia de sistemas electorales proporcionales con magnitudes de distritos grandes; que las candidatas sean postuladas en distritos con probabilidad de resultar electas; que las listas sean cerradas y bloqueadas; que las campañas políticas de las mujeres sean financiadas de igual manera que las de los hombres; que existan sanciones efectivas hacia los partidos políticos por el incumplimiento de la normativa durante el proceso de selección e integración de sus listas de candidatos, lo cual se haya mediado por la existencia de organismos encargados de llevar a cabo las medidas jurisdiccionales correspondientes (Krook y Jones, 2008; Schwindt-Bayer, 2009; Krook, 2011).<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Un estudio realizado en dieciocho países de la región por Ríos Tobar, Daniela Hormazábal y Maggi Cook (2008) sobre el impacto de las cuotas de género en la representación descriptiva de las mujeres, muestra que las oportunidades para la elección de mujeres suelen estar condicionadas, además de los factores ya mencionados anteriormente, por el cumplimiento efectivo de los partidos políticos de la normativa.

Este último aspecto es importante en América Latina, ya que la experiencia regional muestra que, si bien muchos partidos cumplen con el sistema de cuotas de género estipulado por ley, en el proceso interno de reclutamiento y la conformación de sus listas electorales, las mujeres son colocadas como suplentes o en posiciones irrelevantes de las listas con posibilidades casi nulas de salir electas para el cargo al cual se postulan.<sup>38</sup> Además, en lugar de que el porcentaje que se establece en las legislaciones sea un piso mínimo respecto del número de mujeres electas, éste se han convertido en un “techo de cristal” a la hora de la integración de listas y de la definición de candidaturas. Lo cual muestra la resistencia de los partidos políticos a cumplir con la cuota e incentivar una mayor participación de las mujeres en la esfera política (Ríos, en Ríos Ed., 2008; Archenti, 2013).

En una reflexión sobre los 20 años de aplicación de las cuotas de género, Krook (2017) señala que la región ha producido tres lecciones clave para lograr mayor presencia de mujeres en las legislaturas: 1) reducir toda la ambigüedad de las lagunas legales, especialmente especificar el emplazamiento de las mujeres en la lista de candidatos; 2) imponer sanciones fuertes a los partidos por incumplimiento, como el rechazo de las listas electorales y 3) que su aplicación sea supervisada por la gestión electoral de organismos encargados de hacer cumplir la cuota, debido a la falta de voluntad política por parte de los partidos políticos de hacer cumplir la norma. Asimismo, es indispensable no perder de vista, la importancia del transcurso del tiempo para fortalecer dichas lecciones.

Ahora bien, aunque ya se señaló cómo se vinculan estos factores político-institucionales con el aumento o disminución de mujeres electas, es oportuno abordarlos de

---

<sup>38</sup> En un estudio realizado por Marx, Borner y Caminotti (2006) sobre el impacto de las cuotas de género en el número de mujeres electas en los Congresos Nacionales de Argentina y Brasil, entre 1993 y 2015, se señala que el éxito de las cuotas en Argentina se debe, principalmente, a los siguientes aspectos: la existencia de un sistema electoral de representación proporcional, que las listas electorales sean cerradas y bloqueadas, que se haya fijado el 30% de las cuotas de mujeres como mínimo y no como máximo, la obligatoriedad de la alternancia en las listas, el mandato para que las mujeres sean colocadas en distritos y lugares con probabilidad éxito, el establecimiento de sanciones que penalice su incumplimiento, y por último, la activa participación de los actores nacionales en su instrumentación. Mientras que los escasos efectos de las cuotas en el incremento de mujeres en la Cámara baja de Brasil se debe a que en su diseño no se señala si la reservación de un porcentaje mínimo (30%) y un máximo (70%) es para uno u otro sexo, no se precisa el lugar de mujeres en las listas, la ley permite a los partidos políticos ampliar las listas de candidatos con un máximo de 150% de candidatos, lo cual les da oportunidad de enviar a las mujeres en los últimos lugares, la existencia de listas abiertas personalizan la competencia en el interior del partido y fuera de él, lo cual impacta negativamente en las mujeres, la escasez de financiamiento público en las campañas de las candidatas y acceso a los medios de comunicación masivos, así como por la ausencia de sanciones por incumplimiento de la normativa. Por lo cual concluyen que, si bien los diseños institucionales pueden llegar a contribuir en la construcción de una presencia equilibrada entre mujeres y hombres en los Congresos, también los mismos pueden inhibir tal propósito.

manera individual, para conocer sus características y el rol que ocupan en la integración del poder legislativo.

### 2.3.1. Cuotas de género

Las cuotas de género son una modalidad de acciones afirmativas<sup>39</sup>, con carácter temporal, para aumentar la participación de las mujeres en los órganos de elección popular. Estas medidas tienen como base el derecho a la igualdad formal<sup>40</sup> sustantiva<sup>41</sup> (Pérez, 2010), así como en el derecho a la no discriminación.

Las acciones afirmativas de manera genérica derivan de una política estatal<sup>42</sup> que pretende ofrecer un trato preferencial a ciertos grupos sociales, pues se reconoce que éstos han sido discriminados directa o estructuralmente,<sup>43</sup> y que por ello se encuentran en desventaja o en un estado de menor poder, sea económico, jurídico o político (Rosenfeld, 2011). Estos grupos son clasificados con base en diferencias jurídicamente relevantes,<sup>44</sup> con el objetivo de que alcancen igualdad de condiciones y oportunidades y puedan ejercer efectivamente sus derechos.

Por su parte, las cuotas de género reconocen que las mujeres han sido históricamente discriminadas por razones de género, que continúa sucediendo de facto y que es necesario llevar a cabo acciones que compensen dicha desigualdad histórica y establezcan igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en espacios decisorios (ONU Mujeres, 2015).<sup>45</sup> A

---

<sup>39</sup> El origen de las acciones afirmativas se sitúa con el Acta de Derechos Civiles de 1964 de Estados Unidos, derivado de las luchas por los derechos civiles y contra el trato discriminatorio de la comunidad afroamericana y de las mujeres, lo cual justificó la intervención estatal en el asunto (González, 2006, p. 310-320).

<sup>40</sup> En materia jurídica, refiere a una igualdad ante la ley, es decir, todos tienen derecho a que la ley se aplique por igual.

<sup>41</sup> Se refiere a la igualdad de trato y oportunidades, con lo cual, los derechos y libertades se deben asegurar sin distinción alguna. En caso de existir discriminación, debe ser con justificación objetiva y razonable, cuya finalidad no obstaculice, restrinja, impida, menoscabe o anule el reconocimiento y goce del ejercicio de los derechos humanos y libertades.

<sup>42</sup> Aunque la discriminación puede ser directa (intencional, no justificada) o indirecta (estructural), desde la perspectiva jurídica, sino no hay un culpable o discriminador particular, el Estado está obligado a reparar el daño de los derechos humanos.

<sup>43</sup> Pelletier (2014) indica que la discriminación estructural o “desigualdad estructural” incorpora “datos históricos y sociales” que explican desigualdades de derecho (*de jure*) o de hecho (*de facto*). Los estándares de este fenómeno son: a) la existencia de un mismo grupo afectado con características comunes, pudiendo ser minoría. b) Que el grupo sea vulnerable, marginalizado, excluido o se encuentre en una desventaja irrazonable. c) Que la discriminación tenga como causa un contexto histórico, socioeconómico y cultural. d) Que existan patrones sistemáticos, masivos o colectivos de discriminación en una zona geográfica determinada, en el Estado o en la región. e) Que la política, medida o norma *de jure* o *de facto* sea discriminatoria o cree una situación de desventaja irrazonable al grupo, sin importar el elemento intencional.

<sup>44</sup> Las diferencias jurídicamente relevantes se refieren a categorías sociales como origen étnico, sexo, idioma, religión o convicciones, opinión política o de cualquier índole, preferencias, origen nacional o social, condición económica o social.

<sup>45</sup> Actualmente, los principales instrumentos jurídicos internacionales que respaldan la igualdad entre mujeres y hombres en los espacios decisorios son: la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Convención de los Derechos Políticos de las

pesar este reconocimiento por parte de los Estados, dichas medidas han generado posturas a favor y en contra, tanto a nivel académico como en la opinión pública.

Los argumentos en contra señalan que las cuotas son injustas porque discriminan a los hombres y, por tanto, violan los principios de igualdad e igualdad de trato; no permiten una competencia basada en mérito por los escaños; son ofensivas para las mujeres porque sugieren que ellas no son capaces de obtener un cargo por su propio esfuerzo; pueden producir rigidez institucional al alentar creencias culturales “esencialistas”<sup>46</sup>, así como reforzar estereotipos de grupo; abren la posibilidad de que otros grupos exijan un trato de preferencia similar o igual; lesionan el derecho de los partidos a elegir a sus candidatos; afectan las opciones del votante y su elección sobre quién o quiénes los representan, y por último, fuerzan el proceso de empoderamiento y emancipación de las mujeres (Mansbridge, 2005; Ríos, 2008; Martínez, 2013, p. 13)

Por su parte, los principales argumentos a favor de las cuotas plantean que estas medidas implican el reconocimiento de que las mujeres son la mitad de la población y que deben estar presentes en las legislaturas; son necesarias para el mejoramiento de las condiciones de las mujeres, ya que el proceso por sí solo no logra modificar las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, por lo cual es necesario la intervención estatal; son compensatorias a las barreras estructurales que excluyen a las mujeres en espacios políticos; son medidas que limitan la tendencia de los partidos a proponer en su mayoría a hombres; constituyen un recurso legal que acelera el proceso de incrementar el número de las mujeres electas y de disminuir la brecha de género; son necesarias para formar una democracia incluyente y que las mujeres aportan nuevos elementos a la agenda parlamentaria (Freidenvall, 2013, p. 20).

Aún con el disenso en torno a este tipo de medidas, su aplicación se ha extendido mundialmente. De 1995 a 2017, más de 130 países adoptaron algún tipo de cuota de género, cuyo porcentaje en promedio fue del 30% de mujeres (Krook, 2017). Según el *Atlas of Gender Electoral Quotas* (2013), existen tres tipos de cuotas de género: electorales,

---

Mujeres (1954), el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).

<sup>46</sup> La suposición de que los individuos tienen rasgos esenciales que comparten con sus representantes y que no pueden ser representados adecuadamente por aquellos que no las poseen (Mansbridge, 2005).

voluntarias y asientos reservados. El primer tipo, la cuota electoral, establece un determinado porcentaje de mujeres en la composición de las listas de candidaturas electorales. Estas medidas son obligatorias a los partidos políticos, por lo que son establecidas vía constitucional o en la legislación electoral. Su aplicación ha ocurrido especialmente en países denominados en “vías de desarrollo”, particularmente de América Latina, así como en sociedades postconflicto, principalmente en África, Medio Oriente y el sureste de Europa. El segundo tipo, las voluntarias, que son las más comunes en los países de Europa occidental, son adoptadas por los partidos políticos en sus estatutos para la composición de sus órganos directivos y/o para la lista de sus candidatos, cuya obligatoriedad varía en función del partido político. El tercer tipo, los asientos reservados, buscan reservar para las mujeres una cantidad determinada de escaños en las legislaturas. Este sistema es empleado principalmente en el Sudeste de Asia, África, y el Medio Oriente (Krook, 2008).

**Tabla 2.1. Tipos de cuotas de género**

<i>Tipo</i>	<i>Aplicación</i>
Cuotas electorales (candidaturas)	Constitucional/legislación electoral
Voluntarias	Estatutos partidarios
Asientos reservados*	Constitucional/legislación electoral

\*Su aplicación abarca lo siguiente: lista electoral diseñada sólo para elegir candidatas mujeres; circunscripción(es) reservada(s) exclusivamente a mujeres; reservación de curules a mujeres que obtuvieron más votos (en comparación con otras mujeres) pero no ganaron y; reservación de un número fijo de escaños para las mujeres. Fuente: elaboración propia, con base en información del *Atlas of Gender Electoral Quotas* (2013) y *quotaproject.org* (2017).

### 2.3.2. Sistema electoral

Los sistemas electorales funge un rol fundamental en las democracias modernas, ya que regulan la competencia pacífica por los votos entre los actores colectivos, organizados usualmente en partidos, así como la interacción entre los legisladores con sus electores. De acuerdo con Valdés (2016, p.13), el sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Ello comprende al conjunto de instituciones, normas y procedimientos involucrados en el proceso de una elección, desde que inicia la etapa preparatoria, hasta que concluye con la calificación final de ésta y la integración de los correspondientes órganos del Estado con los candidatos triunfadores.

Los sistemas electorales varían conforme al principio de representación que rige en ellos. A grandes rasgos, estos sistemas pueden clasificarse en tres grandes grupos: mayoritarios, proporcionales y mixtos. El primero se relaciona principalmente con la existencia de distritos uninominales (elección de solo escaño), en donde la regla fundamental de elección es la mayoría simple o absoluta. El segundo se vincula con los distritos plurinominales (elección de más un escaño), donde la asignación de los cargos a elegir se efectúa mediante fórmulas para distribuir de manera proporcional los cargos, conforme a los votos obtenidos por las diferentes fórmulas o partidos. El tercero, como lo indica su nombre, es una combinación de rasgos de los sistemas mayoritarios como de los proporcionales.<sup>47</sup>

Nohlen (1994. pp. 47-85) señala que los sistemas electorales regulan este proceso mediante el establecimiento de normas en cinco áreas fundamentales:

- a) *Electorado*, con el cual se define quiénes tienen derecho a votar y ser votados.
- b) *Distribución de las circunscripciones electorales*, relacionada con la proporción entre población-escaños. De acuerdo con el criterio de magnitud de distrito, se aplican los principios de representación política (mayoría<sup>48</sup> y representación proporcional), distinguiéndose dos tipos de circunscripciones: i) uninominal (un solo cargo) ii) plurinomial (más de un cargo).
- c) *Tipos de candidaturas*. Se vinculan con el tipo de votación, las cuales se dividen en:
  - i) unipersonal (una sola candidatura por lista), ii) lista (se incorpora cierto número de candidatos de un partido a una lista, cuyo orden está en función de las restricciones al electorado). Las formas de lista se dividen en cerrada y bloqueada (el orden de los candidatos es establecido por los partidos políticos), cerrada y no bloqueada (los partidos se limitan a estructurar la decisión, pero el elector decide el orden de la lista) y lista abierta (la estructura de la lista es sólo una propuesta del partido político pues el elector configura su propia lista).

---

<sup>47</sup> Cabe señalar que además de estos también existen otros, como el sistema binominal, que busca la elección de dos escaños en un distrito, basados en el principio de mayoría en la elección de un curul y del segundo en el de primera minoría (al que haya ocupado el segundo lugar en la votación).

<sup>48</sup> Por mayoría simple, el ganador es aquel que tenga mayor número de votos. Por mayoría absoluta se requiere que el ganador obtenga más del 50% de votos.

- d) *Procesos de votación*. Determina el tipo de voto que tiene el elector en una lista electoral, es decir, si cuenta con un voto o varios en relación con el número de cargos a elegir.
- e) *Método o fórmula de conversión de votos en escaños*, vinculado a la aplicación de los principios de representación política; mayoría y proporcional (métodos de cómputo),<sup>49</sup> el cual depende de la barrera legal (umbral mínimo de votos totales) que se estipule para asignar escaños.

### 2.3.3. *Partidos políticos*

Duverger (1957) indica que, el desarrollo de los partidos políticos, en su sentido moderno, aparece ligado al de la democracia representativa, caracterizada por la extensión del sufragio y de las prerrogativas parlamentarias. De acuerdo con la definición mínima de Sartori, un “partido político es cualquier grupo político que se presenta en las elecciones, y es capaz de colocar a través de elecciones, candidatos para un cargo público” (1976, p.57). Aunque las circunstancias que determinan el origen de los partidos políticos, dentro o fuera del poder legislativo, es un factor básico para su clasificación (Duverger, 1957), ya que funge como un elemento determinante en su propio desarrollo, ello no determina por completo la trayectoria de su desarrollo, comportamiento y objetivos (Panebianco, 1990).<sup>50</sup>

Al ser el partido político una organización política permanente, su estructura interna tiende a la jerarquización de funciones, entre dirigentes y bases, así como a la creación de oligarquías en su interior (Michels, 2008). Esto supone la formación de fracciones -grupos de militantes- por la pugna de la dirección del partido, cuya mediación reside en las coaliciones para mantener el objetivo general del propio partido: la permanencia (Panebianco, 1990).

Los partidos políticos en los regímenes democráticos buscan su legitimidad y permanencia mediante contiendas electorales. No obstante, su importancia depende del sistema de partidos, lo que a su vez lo hace depender de un determinado sistema político. De

---

<sup>49</sup> Los métodos más aplicados en los sistemas de representación proporcional son: el método D'Hondt (de divisor), que consiste en dividir el total de votos obtenidos por partido en números enteros, asignando el curul a los promedios más altos y; el método de resto mayor (Hare y Droop), que otorga un curul a aquel partido que obtiene el remanente mayor entre demás partidos, al aplicar el cociente electoral (resultado de dividir el total de votos entre el total de escaños).

<sup>50</sup> Panebianco (1990) realiza una crítica con respecto a la clasificación de los partidos por su origen. A ello argumenta que no hay una lógica para que el cúmulo de elementos desemboque en su comportamiento, y explica que estas conclusiones se deben a dos tipos de prejuicios: teológico y sociológico.

acuerdo con Sartori (1976, p. 151), el número de partidos indica, de modo aproximado, una característica del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado, disperso o concentrado. No obstante, el autor señala que se requiere de un criterio numérico de clasificación para contar los que sí importan, lo cual involucra la fuerza electoral, obtención de escaños en las elecciones, posibilidad de coalición, capacidad potencial de intimidación (chantaje), y en especial que alteren la dirección de la competencia. Con base en ello, y tomando en cuenta la variable ideológica (moderado y polarizado), este autor señala que los sistemas de partidos se estructuran en dos tipos, competitivos y no competitivos.

Los sistemas competitivos se caracterizan por la existencia de partidos que representen una fragmentación en la competencia, con fuerza electoral para obtener escaños. Estos se subdividen en: partido dominante, el cual tiene una mayoría absoluta electoral con el que se mantiene en el gobierno, y la existencia de partidos permite la restricción o contrapeso en su actividad; bipartidistas, cuentan con dos partidos con posibilidad de formar gobierno (mediante la obtención de mayoría absoluta) o fungir como oposición del otro; pluralismo moderado, presencia de tres a cinco partidos con fuerza relativa, ya que no es probable que obtengan mayoría absoluta, con tendencia a formar coaliciones, aunque permite la posibilidad de partidos antisistema; pluralismo extremo, de seis a ocho partidos, cuya tenencia es centrífuga y puede tener partidos extremo ideológicos; atomizado de más de ocho partidos, donde la competencia centrífuga no permite la formación de coaliciones y la conciliación de las divergencias.

Los sistemas no competitivos se caracterizan por la monopolización del poder político, lo cual no permite la existencia de ningún otro partido, sea por la posición ideológica, la coacción de grupos externos, o la arbitrariedad del grupo en el poder (Sartori, 1976, p. 160). Estos se dividen en: partido único y partido hegemónico, cuya existencia está en función de la coacción y la actuación arbitraria hacia grupos externos. El primero comprende al sistema totalitario, autoritario y pragmático, donde la competencia o existencia de partidos de oposición se han suprimido. El segundo refiere a sistemas donde existen partidos periféricos o satélites, cuya competencia es ficticia.

Cabe destacar que, los sistemas electorales y los sistemas de partidos tienen una relación estrecha. Uno de los efectos más evidentes de dicha relación es definir quiénes

pueden participar en la contienda y, posteriormente, la formación de gobiernos y el establecimiento de legislaturas; ya que el tipo del sistema electoral (mayoritario, proporcional o mixto) implica un filtro en el número de partidos en la competencia electoral, así como el número de partidos que logran traducir sus votos obtenidos en escaños, mediante los métodos de cómputo.

El medio de los partidos políticos para competir electoralmente y obtener escaños en el gobierno son las candidaturas. Por ello, el proceso de selección se convierte en un recurso político indispensable en este proceso (Hazan, 2014), y en punto crucial del juego democrático cuando se trata de decidir quién o quiénes tienen el derecho de acceder a la competencia por los cargos de representación popular (Best y Vogel, 2014, p.4). No obstante, aun cuando los procesos de selección y elección son, en principio, igualitarios, inclusivos y libres, se desenvuelven en un contexto de desigualdad. Es decir, aunque jurídicamente cualquier ciudadano y ciudadana puede entrar en la competencia electoral, en la práctica ello responde a determinados criterios.

Best y Vogel (2014, *ibid.*) argumentan que la selección de candidatos o candidatas atiende a las necesidades externas (perfil, características o expectativas atractivas para los electores, ya que tienen un significado simbólico y funcional para el desempeño y estabilidad de las democracias representativas) e internas (requisitos funcionales de las organizaciones partidarias y parlamentarias para cuestiones políticas) de sus partidos en la lucha por el poder.<sup>51</sup>

Los métodos de selección de candidatos pueden combinar dos elementos, tanto las prácticas de los partidos políticos y estatutos partidarios, como lo establecido en el sistema electoral. Hazan (2014) clasifica los métodos de selección de candidatos por parte de los partidos políticos con base en cuatro criterios o dimensiones: 1) selectores (¿quién selecciona los candidatos?);<sup>52</sup> 2) candidatura (¿quién puede ser seleccionado?); 3) descentralización

---

<sup>51</sup> Best y Vogel (2014) señalan que los contendientes tienen dos tipos de recursos disponibles para entrar en la disputa interna: a) relacional, el cual se basa en las relaciones de los representantes con el ámbito extraparlamentario, construido mediante de posiciones de vinculación mantenidas con organizaciones y redes políticas; b) competencias adquiridas, tales como el nivel de educación, el área de estudio, las competencias profesionales pre-parlamentarias y la experiencia política anterior.

<sup>52</sup> De acuerdo con este autor, los selectores son el cuerpo que selecciona a los candidatos, en un continuo que va inclusión a la exclusividad de esta facultad de los involucrados, los cuales van desde el electorado (en el caso de que los electores voten en las elecciones primarias), miembros del partido, delegados del partido (representantes seleccionados por los miembros del partido), la élite del partido a la selección por parte de un solo líder.

(¿dónde tiene lugar la selección?); 4) procedimientos (¿cómo se seleccionan a los candidatos?).

Es de gran relevancia destacar el proceso de selección de candidatos ya que, por un lado, afecta tres áreas principales: la composición de los parlamentos, el comportamiento de los parlamentarios y la cohesión de partidos (Gallagher 1988, p. 265, citado en Hazan, 2014). Por otro, por su vínculo directo con el proceso de selección de mujeres como candidatas y su relación con las cuotas de género, especialmente aquellas que se imponen en el proceso de integración de las boletas electorales.

#### **2.4. Qué explica la presencia de mujeres en comisiones permanentes**

Una vez que son electas, las mujeres se integran a las comisiones legislativas, ya que estas son la unidad básica de organización en las legislaturas, a nivel técnico y político. Esto se debe a que, por un lado, son la institución interna primordial para procesar el trabajo legislativo y, por otro, el espacio donde las fuerzas políticas pueden tener capacidad de veto en la agenda parlamentaria y, por tanto, incidencia en la dirección del gobierno.

Como señala Gimete-Welsh (2009, p. 166), cada una, en tanto cuerpo legislativo, representa un conjunto temático, pero también un agregado ideológico en la medida en que son la expresión partidista de las fracciones parlamentarias, lo cual se debe a la propia naturaleza de la institución: la representación política.

La especialización de dichas comisiones, además de establecer el trabajo colegiado, resultado de la división del trabajo, genera distinciones entre ellas, ya que algunas temáticas abordadas tienen mayor relevancia entre los grupos parlamentarios debido a su incidencia en las principales áreas en la toma de decisiones, su control se presenta como un recurso político escaso por el cual competir.

Al respecto, diversos estudios de área señalan que el incremento de la disputa entre los grupos parlamentarios por las membresías y presidencias de ciertas comisiones, especialmente en las denominadas de poder, repercute en la exclusión de las mujeres, puesto que los lugares son preservados usualmente por los hombres y porque la temática que se aborda es asociada al rol masculino. Asimismo, se observa que, en las comisiones donde la competencia por su integración es baja, la temática es asociada con el rol femenino y las

mujeres tienden a ser recluidas allí (Heath, et al, 2005; Martínez y Garrido, 2010; Schwindt-Bayer, 2010; Pérez, 2014).

La explicación que señalan al respecto es que, la diferenciación entre las temáticas de las comisiones y su vinculación con los géneros se debe a la división sexual del trabajo legislativo, lo cual se acentúa con el aumento del porcentaje de mujeres a nivel Cámara, que hace observable la segregación de género en las comisiones, independientemente de si el país ha introducido o no acciones afirmativas (Heath, 2005; Jutta et al, 2009; Martínez y Garrido, 2010).

Esto denota cómo la estructura organizacional jerárquica del poder legislativo responde tanto a una cuestión funcional para desahogar la labor parlamentaria, como al género. Como destaca Acker, (1990), esto se debe a la construcción cultural masculina de la política, lo cual ha generado que los actores políticos y el liderazgo sean vinculados muchas veces a la imagen del cuerpo de los hombres.

Karam y Lovendunski (1998) argumentan que este fenómeno se explica porque los parlamentos, en general, fueron establecidos, organizados y dominados por hombres y en favor de ellos. Ello, por consecuencia, ha repercutido en que las legislaturas posteriores se han modelado bajo ciertos prejuicios de género-lo cuales varían según el país y la cultura- y se ha traducido en el dominio del patrón de trabajo masculino.

Es por ello que, una vez que las mujeres ingresan a las legislaturas su lucha está lejos de terminar, pues en el proceso de incorporación y adaptación a las reglas formales e informales se enfrentan, entre otras, a la “masculinidad institucional” (el dominio masculino de la política), arraigada en la cotidianidad de la vida legislativa (Lovendunski, 2015).<sup>53</sup>

En este sentido, el vínculo entre liderazgo y lo masculino propicia una asignación diferenciada de poder en la que las mujeres tienen menor probabilidad de ocupar posiciones

---

<sup>53</sup> Por ejemplo, en los horarios de trabajo de los órganos legislativos, los cuales a menudo no contemplan estructuras de apoyo a las legisladoras que son madres para que compatibilice su labor parlamentaria con la vida familiar (Álvarez, 2007). También, Borner, et al, (2009), señalan que en Congreso de la Nación argentina, algunas dinámicas informales están impregnadas por la masculinidad institucional: como la relación entre las legisladoras con los jefes del bloque, pues aunque las mujeres integren la mesa de los bloques no son incluidas en las reuniones donde se plantean las decisiones y negociaciones; las legisladoras deben demostrar o esforzarse más para que sus actividades sean reconocidas, a pesar de tener mayores niveles educativos que sus homólogos; en cuanto al tiempo en plenaria, aunque las mujeres conozcan el tema, el hombre generalmente habla primero, además de que una mujer tiene que fundamentar más sus propuestas que los hombres para convencer.

de dirección en la legislatura, como lo son las presidencias de las cámaras legislativas y de las comisiones permanentes (Jutta, 2009; Muñoz-Pogossian, et al, 2017).

Además, de acuerdo con Schwindt-Bayer (2010), esta situación repercute en el proceso en el que las legisladoras tienen la oportunidad de representar “sustantivamente” a las mujeres y a los ciudadanos en general, sentándose en otras importantes comisiones y al ocupar cargos de liderazgo en la cámara.

La masculinidad institucional en el poder legislativo se relaciona directamente con el segundo factor que incide en la dispersión de las mujeres en comisiones: los métodos de asignación, regularmente controlados por los partidos políticos, mediante los grupos parlamentarios, de manera directa o indirecta. Según Heath et al (2005), Schwindt-Bayer (2010) y Pérez (2012), un mayor control de los partidos políticos sobre el procedimiento de asignación tanto de membresías como de presidencias de comisiones, especialmente si los líderes son hombres, provoca que las mujeres sean más propensas a ser asignadas en comisiones asociadas a roles femeninos, de menor prestigio y menor competencia política, que en comisiones consideradas de poder.

El tercer factor por destacar es la correlación de fuerzas partidarias, derivada de la composición de la legislatura. La incidencia de esta cuestión es menos notoria en la asignación de las mujeres, pero no menos importante. De acuerdo con Htun, et al (2013), el control de los partidos sobre las candidaturas hace que las mujeres no tengan poder como grupo sino como miembros individuales que deben su posición al líder partidario, y la aprobación de sus proyectos de ley al respaldo de su partido. De hecho, estos autores señalan que el enorme aumento de la presencia de mujeres ha hecho menos probable la aprobación de leyes relacionadas con las mujeres, lo cual supone que dicho aumento no haya repercutido en el predominio de los partidos en la conformación de agenda legislativa y, de esta forma, en la generación de incentivos para que los legisladoras y legisladores se especialicen en temas específicos de política pública.

Según la investigación de Heath, et al (2005), hay mayor probabilidad de que las mujeres del partido opositor sean aisladas en comisiones de asuntos de mujer y política social que las que pertenecen al partido gobernante. Asimismo, plantea que, si la ideología del partido es izquierdista o centrista, aumenta la probabilidad de que las mujeres sean asignadas en comisiones de asuntos sociales. Jutta et al (2009) agregan que, además de lo ya señalado,

en el proceso de integración de comisiones es de gran relevancia la negociación en el seno de los grupos políticos donde se entrelazan la expresión de preferencias de los miembros a las autoridades de su bloque, la disponibilidad de vacantes de cada grupo según su representación numérica en la Cámara y el lugar de origen de legisladores y legisladoras.

A continuación, se explica de manera particular el papel que ocupa cada uno de los factores antes mencionados, para comprender su alcance en la organización interna de las legislaturas.

#### *2.4.1. Especialización del sistema de comisiones*

Según la literatura, las comisiones legislativas son subunidades internas con autoridad delegada, las cuales asumen la figura de colegios, enfocadas en el procesamiento continuo del trabajo legislativo, fundamentalmente, la preparación de las sesiones plenarias y documentos (Béjar, 2007; Martín, 2014; Mickler, 2017).

Estas instituciones surgen como resultado de una necesidad organizacional: la división del trabajo. Para explicar cómo es que sucede este proceso, Cox (2008, p.15) señala, de manera hipotética, que en un inicio en las legislaturas primó la igualdad entre los miembros durante las sesiones plenarias, sin restricciones ni regulaciones que limitara el derecho de tomar la palabra o a presentar proyectos, lo cual denomina “estado de naturaleza legislativo”. El problema del acceso al tiempo plenario, según el autor, propició el surgimiento de problemas de coordinación (cuello de botella del plenario), de confianza entre los miembros y de gestión. En respuesta a esta situación, las asambleas modernas crearon figuras con poderes especiales plenarios para controlar la agenda, fundamentalmente las comisiones, los presidentes de las comisiones y los grupos parlamentarios.

En lo que respecta a las comisiones, éstas se presentan con una dualidad intrínseca, ya que, por un lado, son un espacio técnico especializado en determinadas temáticas, de las que emerge información privilegiada y forma legisladores especializados. Y por otro, son un espacio político o “unidades en miniatura del conjunto de la representación nacional” (Gimate-Welsh, 2009, p.160).

Es por ello que al ser las comisiones un espacio político donde la disputa gira en torno a una temática de la agenda parlamentaria, como indica Calvo y Sagarzazu (2011, p.27), los

grupos parlamentarios deliberan sobre las propuestas presentadas, se disputan por el control de éstas para ejercer su poder de agenda e imponer sus preferencias en el plenario, y se generan consensos o se refuerzan los antagonismos ideológicos entre ellos.

Martin (2014, p. 1) señala que, los estudios pioneros al respecto, se centraron en el Congreso de Estados Unidos, lo cual derivó en la construcción de cuatro teorías que fundamentan por qué las comisiones son indispensables en la operación y vida cotidiana del poder legislativo: la teoría de la distribución,<sup>54</sup> la teoría de la información,<sup>55</sup> la teoría del partido-cártel<sup>56</sup> y la teoría del conflicto bicameral.<sup>57</sup>

Mickler (2017, p.369) destaca que el sistema de comisiones es la institución más importante del poder legislativo, puesto que sirven para producir y adquirir información, así como para solucionar problemas de delegación y de creación de consensos antes de llegar al pleno. En sintonía con ello, Béjar (2007) señala que en la región latinoamericana la importancia del sistema de comisiones se debe, principalmente, a tres motivos: hace posible, mediante la especialización, la obtención de la información requerida para la expedición de la ley; permite que el juicio emitido por sus miembros sea sometido al escrutinio de la argumentación con el fin de que lo aprobado sea considerado como razonable y legítimo, y facilita la construcción de mayorías.

---

<sup>54</sup> La teoría de la distribución, cuyos exponentes son Mayhew (1974) y Fenno (1978), se sustenta en el supuesto de que existen comisiones legislativas para permitir a los miembros distribuir beneficios particularistas a sus constituyentes (electores y partido político). Es decir, que las comisiones existen para que los miembros obtengan beneficios para sus electores de ámbitos políticos de su interés y obtengan mayor posibilidad de reelegirse, ya que el establecimiento de comisiones ofrece la posibilidad de controlar ciertas áreas de la agenda legislativa y promulgar leyes al respecto en beneficio de éstos (Martin, 2014).

<sup>55</sup> La teoría de la información, cuyos exponentes son Gilligan (1987) y Krehbiel (1990), señala que la necesidad del uso efectivo del tiempo y recursos genera una tendencia a la especialización en comisiones, esto para aumentar su capacidad legislativa, lo cual conlleva a la acumulación de información específica sobre ciertos temas. Esta teoría también sugiere que los miembros están organizados para maximizar la adquisición y el intercambio de información, lo cual permite la acumulación de ventajas informativas y de conocimientos para beneficio de la cámara (Martin, 2014).

<sup>56</sup> La teoría del partido-cártel, cuyos exponentes son Cox y McCubbins (1993), centra su análisis en el papel de los partidos políticos en las legislaturas, especialmente en el proceso de asignación en comisiones y las normas que lo rigen. Esta teoría sugiere que la asignación en comisiones no obedece a las preferencias de los miembros, sino a los intereses que detentan los líderes de partido (mediante el grupo parlamentario) en ciertas temáticas, los cuales acaparan la asignación de comisiones como recurso político y lo usan estratégicamente para recompensar a los partidarios leales y castigar aquellos que no lo son o no lo fueron durante las votaciones nominales (Martin, 2014).

<sup>57</sup> La teoría del conflicto bicameral, cuyos exponentes son Diermeier y Myerson (1999), propone que los miembros maximizan sus beneficios monetarios recibidos por parte de los grupos de presión bajo el bicameralismo, creando obstáculos en las comisiones para vetar o aprobar determinadas legislaciones o retardar el proceso legislativo entre ambas cámaras (Martin, 2014).

No obstante, como señala esta autora, para poder cumplir con ello, las comisiones deben disponer de ciertas prerrogativas de intervención en el proceso legislativo, tales como asumir el estudio, enmienda y, en su caso, desechamiento de los proyectos de ley, mediante la especialización y profesionalización de sus miembros; lo cual depende del propio diseño institucional de los congresos.

Es importante precisar que, aun cuando son una figura común en la organización de los parlamentos, ya que prácticamente las legislaturas nacionales democráticas cuentan al menos con una (Martin, 2014), el número y tipo de comisiones varía de un cuerpo legislativo a otro. No obstante, a pesar de que estas variaciones están ligadas a factores de orden histórico, sociológico, político y cultural, propios de cada país, es posible identificar cuatro tipos de comisiones legislativas: permanentes, especiales, conjuntas (si el poder legislativo es bicameral) y de investigación, cuya clasificación se basa en la duración, la materia que trata y sus atribuciones (Moreno, 1996, p. 153).<sup>58</sup>

Martin (2014, p.7) sugiere, basándose en Strøm (1990), que para potenciar la capacidad del sistema de comisiones, en cuanto a su influencia en las políticas públicas y en la supervisión del ejecutivo, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos: 1) congruencia jurisdiccional de las comisiones con las secretarías del poder ejecutivo; 2) el estudio de los proyectos de ley durante el proceso legislativo; 3) derechos de las comisiones para iniciar la legislación; 4) derechos de las comisiones de enmendar la legislación propuesta y/o reescribir los proyectos de ley; 5) la autoridad de las comisiones para obligar a los departamentos de la administración pública a proporcionar información sobre asuntos específicos; 6) competencia de las comisiones para obligar a los funcionarios públicos a asistir y/o rendir cuentas en sesión y 7) existencia de subcomisiones.

Desde esta perspectiva, debido a que las comisiones son un canal que controla el flujo de la agenda legislativa sobre una temática específica (Calvo y Sagaszazu, 2011, p. 27) y suelen estar homologadas a las dependencias del poder ejecutivo para abordar asuntos permanentes de importancia gubernamental, éstas son también una herramienta política;

---

<sup>58</sup> Véase Anexo 1.

razón por la cual no todas las comisiones tienden a tener la misma importancia para los grupos parlamentarios

Cox (2008) señala que, aun cuando las comisiones tienen igualdad jurídica, en la práctica, al priorizar ciertos asuntos se genera no sólo diferenciación de actividades, sino el quiebre de igualdad entre las mismas. Esto se explica por la importancia política atribuida a la temática que abordan, el efecto que tiene su labor en el sistema político y el margen de negociación que otorga a los líderes partidarios que las controlan (Heath, 2005; Pérez, 2014).

Jutta, et al (2009) indica que estas comisiones más jerarquizadas regularmente se ocupan de temas económicos, constitucionales y de relaciones exteriores o, en ellas se procesan una buena cantidad de los proyectos de ley y tienen estrecha relación con los otros poderes. Asimismo, este tipo de comisiones, también denominadas “comisiones de poder”, destacan por su influencia en la gobernabilidad de un país, su incidencia en la agenda legislativa, la interacción con las autoridades de la cámara y con actores externos (los otros dos poderes o grupos de poder fácticos), las excepciones con las que cuentan para aumentar las membresías y cargos de autoridad, así como el prestigio que puede otorgar en la carrera política de los miembros al pertenecer a ella (Heath, 2005; Jutta, et al, 2009; Kerevel y Atkeson, 2013; Verónica Pérez, 2014).

#### 2.4.2. *Métodos de asignación en comisiones*

Cox (2008, p.14) señala que, la existencia de cargos con poderes especiales de agenda<sup>59</sup> hace necesario comprender quiénes son las personas que los ocupan. Según este autor, los protagonistas de este proceso son, fundamentalmente, los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones legislativas, ya que estos buscan las posiciones internas sea para imponer su poder de agenda, para paralizar o atrasar el proceso legislativo, o para orientar los cambios en las políticas públicas. Además de que, quienes ostentan estos cargos, pueden estar provistos de diversos recursos, como es de personal experto.

De acuerdo con Béjar (2007), el modelo institucional de los sistemas de comisiones que prima en la región latinoamericana es el esquema de delegación a los partidos políticos

---

<sup>59</sup> Cox (2008, p. 17) señala que los poderes de agenda son “cualquier capacidad especial para determinar qué proyectos serán considerados y bajo qué procedimientos”, por lo que el autor descarta la capacidad de votar en contra, ya que no es una capacidad especial sino general.

en la elaboración de ley; lo cual se refleja en la obligación de reproducir en comisiones el peso proporcional que éstos cuentan en la legislatura y se traduce en una heterogeneidad de los diseños, ya que en unas se alienta el personalismo y en otros, la centralización en los líderes partidarios.

Heath, et al, (2005) señala que, en la región existen cuatro métodos de asignación en comisiones, en los cuales se indica en quién o quiénes recaen la decisión de asignar los cargos. Estos son: i) las presidencias de la cámara; ii) los líderes de los partidos; iii) una comisión especial, integrada regularmente por los líderes partidarios; y iv) los propios legisladores mediante sufragio. En los dos primeros métodos, los líderes de los partidos adquieren el control sobre los recién llegados(as), pues definen quiénes integran determinadas comisiones y qué cargos directivos pueden ostentar (presidencias, vicepresidencias o secretarías), lo que a su vez les permite asilar a las y los legisladores en ciertas comisiones y restringirlos de recursos políticos en la legislatura. En el tercer y cuarto tipo, aunque no se permite la concentración explícita de poder sobre los miembros por parte de los partidos políticos, los recién llegados (as) o reelectos (as) tienen que negociar con los líderes partidarios para integrar la lista de miembros de una comisión o entre sí para ocupar los cargos.

Es importante mencionar que, la asignación de las presidencias de las comisiones es de gran relevancia para el proceso legislativo, cuyo proceso está regulado por los métodos mencionados. Esto debe a que dichos cargos tienen poderes especiales plenarios sobre la agenda legislativa y, por consecuencia, sobre qué se discutirá durante la legislatura; sean proyectos emitidos por los miembros de la cámara como aquellos provenientes del poder ejecutivo. No obstante, debido a su peso político y la limitación de cupo, el acceso a este cargo es restringido y altamente demandado por los miembros de una legislatura (Cox, 2008).

El analizar la asignación de comisiones y presidencias permite reflexionar en la incidencia de este proceso a nivel cámara, en cuanto a cómo se discutirán los asuntos de interés público y en la forma en que la representación política en comisiones incide en el trabajo legislativo.

### 2.4.3. Grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son organizaciones políticas integradas por un número determinado de miembros del poder legislativo, con ciertas filiaciones partidistas los cuales adquieren la prerrogativa constitucional o legal de participar en la organización y determinación de las decisiones parlamentarias (González, 2010, p.47).<sup>60</sup>

La formación de los grupos parlamentarios se debe a principalmente a dos cuestiones. En primer lugar, a la relación práctica entre la toma de decisiones coordinadas (de carácter político, administrativo o técnico) y la organización formal de los partidos políticos dentro de las legislaturas. Esto puede implicar que la formación de estos grupos sea una exigencia constitucional o reglamentaria para alcanzar mayorías parlamentarias (absoluta o calificada) en las votaciones plenarias (González, 2010), lo cual puede inducir a la formación de coaliciones, sea porque existen afinidades ideológicas, programáticas o pragmáticas en ciertos temas de la agenda parlamentaria (Béjar, 2009).

En segundo lugar, la formación de dichos grupos responde a la necesidad de los partidos políticos de producir beneficios hacia sus partidarios y su base electoral. Los partidos suelen buscar el control de determinadas áreas de la agenda legislativa de su interés e influir políticamente sobre este rubro, para que con ello se pueda beneficiar a sus partidarios, lo cual depende de la disciplina partidaria y de la propia estructura jerárquica entre los miembros de su grupo (Saalfeld y W. Strøm, 2014).

De esta situación surgen dos cuestiones relacionadas con el rol de representación de las legisladoras y legisladores. Por un lado, representan a sus electores, por otro a su partido, lo cual genera tensión de intereses: representante- electorado y representante-partido. La preponderancia de la relación representante-partido en la actividad legislativa configura la lógica del proceso de deliberación en la toma de decisiones toda vez que la voluntad del representante se haya sometida al mandato de las elites del partido mediante el grupo parlamentario, para obtener recursos políticos, como renovar su cargo o conseguir otro puesto político. No obstante, según Béjar (2009), un caso especial son los políticos cuyo prestigio y

---

<sup>60</sup> La denominación varía entre los países de la región, no obstante, tiene su equivalente, por ejemplo: bloques parlamentarios o bloques legislativos (Brasil, Ecuador, Guatemala, Paraguay); bancadas políticas (Bolivia, Perú), fracciones parlamentarias (Costa Rica y Nicaragua), bloques partidistas (República Dominicana) o sectores parlamentarios (Uruguay) (González, 2010, p. 45-46).

poder no depende directamente de su partido, ni de su pertenencia al órgano, sino por su posición (económica y/o política) y de su relación con grupos de poder.

La correlación de fuerzas entre los grupos parlamentarios tiene estrecha relación con la composición política de la legislatura. De acuerdo con Lujambio (2002), se pueden diferenciar dos tipos: de mayoría (de un sólo partido) y sin mayoría (ningún partido constituye mayoría absoluta), lo cual puede traducirse en gobierno unificado o gobierno dividido. Según el autor, en el gobierno unificado, el partido gobernante a cargo del ejecutivo tiene mayoría absoluta en el poder legislativo y cuenta con una disciplina partidaria fuerte entre los miembros de su bancada para la toma de decisiones, lo cual le permite la aprobación de leyes sin necesidad de negociación con otras fuerzas políticas. En el gobierno dividido, el partido en el ejecutivo no cuenta con mayoría absoluta en el poder legislativo, sea porque otra fuerza política tiene la mayoría de los escaños o porque hay una fragmentación política tal que ningún partido cuenta con mayoría, lo cual genera negociaciones partidarias para formar mayorías y coaliciones de gobierno.

Con base en lo mencionado en este capítulo, se comprende que la representación política de las mujeres en los congresos es un fenómeno complejo que puede apreciarse en dos fases, en la que intervienen factores político-institucionales que se relacionan entre sí y que son parte de la conformación y dinámica del poder legislativo. En la primera, las cuotas de género, el sistema electoral y los partidos políticos, se colocan como aquellos de mayor influencia, tanto en la postulación de las mujeres como candidatas, así como en la posibilidad de que resulten electas. En la segunda, la especialización de las comisiones, los métodos de asignación controlados por los líderes partidarios, así como la dinámica de los grupos parlamentarios son de gran peso para que las mujeres ocupen membresías y accedan a las presidencias de las comisiones una vez que se integran a la cámara, que son, como se explicó, elementos importantes en la dirección de la agenda legislativa.

En sintonía con ello, desde la política comparada, en el siguiente capítulo se analizan estos factores político-institucionales y sus efectos en la representación política de las mujeres en la Cámara de Diputados de Argentina, Chile y México.



### **3. Representación política de las mujeres en la Cámara de Diputados en Argentina, Chile y México**

*En este capítulo se expone de manera general el proceso para alcanzar el sufragio de las mujeres durante la primera mitad del siglo XX en Argentina, Chile y México. Luego, con el método de las diferencias, se analiza las variaciones cualitativas que tienen los países en lo que respecta al poder legislativo, específicamente en su Cámara de Diputados, y los factores que influyen en su composición -sistema electoral, sistema de cuotas de género y los partidos políticos. Asimismo, se estudia, con base en un análisis diacrónico, la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados de los tres países por un periodo de 1997 a 2016 con el objetivo de conocer los cambios en la representación de las mujeres en países que contaron con cuotas de género obligatorias, Argentina y México, frente a uno país que contó con cuotas voluntarias, Chile.*

#### **3.1. Voto de las mujeres**

En Argentina, Chile y México, la incorporación masiva de las mujeres en el ámbito público y el reconocimiento de sus derechos políticos ocurrió durante la primera mitad del siglo XX, cuando se les otorgó la ciudadanía plena; Argentina en 1947, Chile en 1949 y México en 1953; no obstante, el proceso y las circunstancias en los que ocurrió en cada país tuvo sus propias especificidades, como a continuación se enuncia.

De acuerdo con Bonilla (2007, p. 43), el país latinoamericano con más organización de mujeres en las primeras décadas del siglo XX fue Argentina debido al aumento significativo de mujeres en el mercado laboral-especialmente en el comercio, la docencia y en sector salud de 1845 a 1941-, las cuales engrosaron el movimiento, desde posturas anarquistas y socialistas, por la conquista de sus derechos civiles y políticos.

En 1910, este país fue la sede del Primer Congreso Femenino Internacional, organizado por la Asociación de Universitarias Argentinas, en la ciudad de Buenos Aires, al cual acudieron mujeres de distintos países de la región. En estas primeras décadas, aun cuando el movimiento en favor del sufragio comenzó a extenderse entre las feministas, la concordancia entre ellas sobre cómo se debía proceder fue difícil; mientras algunas consideraron que la incorporación de las mujeres a la política debía ser gradual, como Alicia Moreau, otras promovieron que ello fuera inmediato, entre las que destacan María Josefa González y Ana de Montalvo (Barrancos, 2014, p. 19).

En 1912, la sanción de la Ley Sáenz Peña reconoció el derecho a votar y ser votados para cualquier candidatura exclusivamente a hombres mayores de 18 años, desconociendo así a las mujeres como ciudadanas. A pesar de ello, en 1919 se presentó el primer proyecto de sufragio universal y en el transcurso de la década de 1920 se sumaron otras iniciativas, acompañadas de la organización política de las mujeres, liderada principalmente por Elvira Rawson de Dellepiane, Julieta Lanteri, quien fundó el Partido Feminista, y la socialista Alicia Moreau (Barrancos, 2014, p. 20).

En 1927, en la provincia de San Juan se sancionó una nueva Constitución que habilitó a las mujeres a votar para elecciones municipales, no obstante, el avance fue frustrado por las sucesivas intervenciones militares. En 1932, la discusión sobre el voto de las mujeres fue llevada a cabo en la Cámara de Diputados y no el Senado, debido a que estaba integrado por los conservadores. De 1933 a 1944, la algidez del movimiento perdió fuerza ya que la atención se centró en la lucha antifascista, la ayuda a los refugiados de la Guerra Civil Española y el impedimento del ascenso de grupos de derecha (Barranco, 2014, p.25).

Fue hasta el inicio del periodo peronista que exigencia por sufragio universal volvió a incorporarse en la agenda política, debido a la influencia de Eva Perón para promover en el gobierno dicha demanda. Para 1947, su respaldo en la exigencia del voto de las mujeres fue decisiva para la presentación y aprobación de la Ley 13.010, con la que se reconoció este derecho a nivel nacional. Asimismo, la legitimidad que otorgó Eva Perón a este movimiento redundó en la creación de la Rama Femenina del Partido Justicialista (PJ), después Partido Peronista Femenino, e introducción de cuotas internas de mujeres en el PJ (Barranco, 2014, p.24; Jiménez, 1999, p.6)

La repercusión de dichas medidas fue positiva para las elecciones legislativas de 1951, ya que las mujeres en la Cámara de Diputados representaron 15.5% del total de miembros y 17.6% en el Senado. No obstante, este efecto fue efímero ya que Argentina vivió una larga etapa de dictaduras militares de 1955 a 1983, sólo alterada por el breve interludio democrático populista de los años setenta con Juan Domingo Perón en 1973-1974 y María Estela Martínez en 1974-1976 (Jiménez, 1999, p. 6).

En Chile, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, las primeras movilizaciones por los derechos políticos de las mujeres tuvieron estrecha relación con la defensa de las

prerrogativas de la iglesia católica, ya que las mujeres de la élite económica se organizaron para enfrentar la secularización del Estado y conseguir el sufragio. No obstante, mientras los conservadores apoyaron la iniciativa, los liberales y radicales se pronunciaron en contra, destacando mujeres anticlericales, lo cual redundó en la prohibición explícita del voto de éstas para 1884, bajo el argumento de que ello sería una estrategia del Partido Conservador para ampliar su base electoral (Rosaria, 2017).

Cabe señalar que, durante este periodo, las mujeres se organizaron de manera activa en diversos espacios. Mientras las mujeres católicas de la clase alta fueron activas en obras de caridad, mediante la Sociedad de Beneficencia de las Señoras y críticas de las contradicciones del pensamiento liberal, las mujeres liberales y radicales publicaban en periódicos y se reunían en tertulias para discutir sobre sus derechos. Esto fue de gran relevancia porque dio paso a la participación colectiva de las mujeres, en un contexto en el que el marco jurídico no reconocía sus derechos políticos pero tampoco las excluía de la libertad de asociación, expresión y educación.

A finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, la organización de las mujeres, así como su progresiva incorporación en el ámbito laboral y en las universidades se fortaleció más, a pesar de las tensiones sociales y políticas de la época. Por ejemplo, en prensa, el semanario *La Mujer y La Mujer Nueva*, en círculos de estudio, el *Círculo de Lectura*, en sindicatos para mujeres trabajadoras promovidos por la *Liga de Damas Chilenas*, en clubes, el *Club Social de Señoras*, y en organizaciones políticas, el *Centro Femenino de Estudios*, el *Consejo Nacional de Mujeres*, la *Juventud Católica Femenina*, el *Partido Cívico Femenino*, la *Unión Femenina de Chile*, el *Comité Pro Derechos Civiles de las Mujeres*, entre otros (Rosaria, 2017).

En 1917, los diputados conservadores presentaron el primer proyecto de ley a favor del voto de las mujeres, sin embargo, fue rechazado por la mayoría liberal y radical. Fue en 1934, cuando a las mujeres se les reconoció este derecho para las elecciones municipales, sin embargo, este fue restringido a mujeres alfabetas.

Dicho suceso intensificó las asociaciones de las mujeres para incursionar en las elecciones parlamentarias y presidenciales, así como la creación de secciones de mujeres en partidos políticos, no obstante, estos fueron considerados como espacios de participación subalterna.

En 1935 se fundó el Movimiento Pro Emancipación de la Mujer Chilena (MEMCH), institución que irrumpió la posición del movimiento feminista prevaleciente en la época - caracterizado por justificar la incursión de las mujeres en el ámbito político por los servicios que podían ofrecer al Estado- con la idea de la emancipación económica, social y jurídica de las mujeres. Diez años más tarde, durante la presidencia de Gabriel González Videla, Elena Cafferana (miembro del MENCH) propuso en el Congreso el proyecto de ley para el sufragio de las mujeres, el cual fue aprobado en 1949.<sup>61</sup>

Para el caso mexicano, la participación política de las mujeres a inicios del Siglo XX se ligó al proceso revolucionario, pues éstas se integraron en diversas tareas, sea como corresponsales, transportadoras de armas, soldaderas, enfermeras, etc.; en asociaciones feministas y antirreeleccionistas, como el Club Femenil Antirreeleccionista, las Hijas de Cuauhtémoc o en publicaciones, como el semanario La mujer Moderna. Asimismo, destacaron la organización de congresos feministas llevados a cabo en 1916 en Yucatán, en los cuales se discutieron temas relacionados con el trabajo y la educación de las mujeres, destacando la participación de Elvira Carrillo Puerto y Hermila Galindo.

Al igual que en Argentina, las posiciones sobre el derecho al voto y ser votadas durante este periodo fueron divididas; entre aquellas que señalaban que este debía los derechos políticos debían ser restrictivos y graduales, y quienes defendían la injerencia directa de las mujeres al igual que los hombres en los asuntos políticos.

Sin embargo, dichas discusiones no fueron tomadas en cuenta durante la promulgación de la Constitución de 1917, pues la redacción de los artículos 34 y 35 fue ambigua al no señalar explícitamente si las mujeres eran consideradas o no como ciudadanas. Ello muestra cómo la expresión genérica de ciudadano era vinculado directamente con los hombres y el ámbito público como exclusivo para éstos, lo cual negó los derechos políticos a las mujeres.

Cabe señalar que, como sucedió en Argentina y Chile, a pesar de que a las mujeres no se les reconocieron sus derechos políticos, éstas se visibilizaron en los espacios públicos por su incorporación al ámbito laboral, especialmente como obreras y docentes. Este último aspecto fue relevante, ya que las mujeres ocuparon durante la década de 1920 un rol

---

<sup>61</sup> Cabe destacar que, en este periodo se creó el Partido Femenino de Chile, cuya fundadora y líder, María de la Cruz, se convirtió en la primera senadora electa de la república en las elecciones de 1953 (Rosaria, 2017).

fundamental en la alfabetización y difusión del proyecto nacionalista que respaldó José Vasconcelos.

Asimismo, para dicha década se constituyeron organizaciones que aglutinaron a mujeres socialistas, anarquistas y sindicalistas, como la liga feminista “Rita Cetina Gutiérrez” fundada por Elvia Carrillo Puerto, la cual promovió el voto y la educación de las mujeres en Yucatán, el Consejo Feminista Mexicano, orientado al socialismo y fundado por Elena Torres y Refugio García (ambas miembros del Partido Comunista Mexicano), la sección mexicana de la Liga Panamericana, fundado por Margarita Robles de Mendoza, enfocado a promover los derechos civiles de las mujeres y a establecer relaciones con organizaciones feministas a nivel internacional, la Liga Liberal de Mujeres Reformistas, la Liga Feminista de Yucatán, y el Partido Feminista Revolucionario. Además, las mujeres se reunían en foros de discusión en torno a diversas demandas (entre lo que destaca el sufragio universal) como el Primer Congreso Feminista (1916) y el primer Congreso de la Liga Panamericana de Mujeres (1924) (Ramos, 1994).

Sin embargo, aun con la organización de mujeres para exigir sus derechos e introducir sus demandas a la agenda política, los intentos para llevarlo a cabo fueron fallidos (Ramos, 1994). En la década de 1930, el movimiento de las mujeres en favor de sus derechos acrecentó, ya que se formaron espacios de debate respecto al tema, entre ellos, los congresos de obreras y campesinas promovido por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) de 1931 a 1934 y el Primer Congreso Nacional de Mujeres (1936). Asimismo, se formó el Departamento Autónomo de la Mujer de la Confederación Campesina Mexicana en favor de la sindicalización de mujeres obreras, el Frente Único Pro Derechos de la Mujer, éste último aglutinó a las mujeres del Partido Comunista Mexicano y el PNR, así como a más de 88 organizaciones feministas de todo el país, en favor de sus derechos políticos (Ramos, 1994, p. 162).

La magnitud de este movimiento, el peso de la petición política de las mujeres, así como el rompimiento de Lázaro Cárdenas con Plutarco Elías Calles, contribuyó a que en 1937 Cárdenas se pronunciara en favor de las organizaciones políticas de las mujeres y enviara al Congreso el proyecto de reforma al artículo 34 constitucional. Cabe señalar que, este proyecyo fue aprobado pero fue oficializado.

En 1945, durante el gobierno de Miguel Alemán se aprobó el voto de la mujer a nivel municipal, mediante la reforma al artículo 115 constitucional.<sup>62</sup> Posteriormente, en 1952, con la influencia de los grupos organizados de mujeres, especialmente por la Alianza de Mujeres de México presidida por Amalia Caballero de Castillo Ledón, el presidente de la República en turno, Adolfo Ruíz Cortines, introdujo la iniciativa de ley para que se reconociera el derecho al voto de la mujer a nivel nacional; un año después, el 17 de octubre de 1953, dicha iniciativa fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (Ramos, 1994, p. 168).

### **3.2. Aspectos generales**

Desde mediados de la década de 1980, América Latina se enfrentó a un proceso político crucial, caracterizado por la extensión y valorización de la democracia en la región, la transición pacífica de regímenes autoritarios o dictatoriales a democráticos, el agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones y la aplicación generalizada de políticas neoliberales, así como por problemas de gobernabilidad (Nohlen, 2001, p. 17). Argentina, Chile y México estuvieron inmersos en el mencionado proceso; los dos primeros en dictaduras militares, mientras que el caso mexicano en un autoritarismo de un partido hegemónico. No obstante, debido a la historia y circunstancias de cada país, el proceso de transición democrática fue distinto en cada uno, como a continuación se describe.

#### *Argentina*

En Argentina, luego de caída del primer periodo peronista, a mediados de la década de 1950 el conflicto de intereses entre los grupos gremiales, el ejército y la clase empresarial redundó en la frágil legitimidad de los gobiernos democráticos y propició crisis políticas continuas. Ya que la estabilidad política estaba mediada por la pugna entre dos principales fuerzas: aquellos grupos que aspiraban un gobierno popular y nacional, identificados como de “izquierda”, y aquellos que buscaban el establecimiento de una economía de mercado, o de “derecha”. Dicha disputa derivó en la formación de dos partidos políticos históricos, la Unión

---

<sup>62</sup> Según Ramos (1994, p. 168), el reconocimiento del derecho de las mujeres nivel local tuvo varios propósitos: 1) integrar a la mujer paulatinamente a la vida política, 2) legitimar al régimen a nivel local, ante la salida masiva de trabajadores migratorios y 3) incorporar a la mujer más activamente a la vida política de acuerdo con una estrategia desarrollista.

Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ), y en sucesivos golpes de Estado (Novaro, 2010).<sup>63</sup>

Cabe destacar que, a pesar de los golpes de Estado fueron continuos, el ocurrido en marzo de 1976 llevado a cabo por la Junta Militar integrada por Jorge Rafael Videla (Ejército), Emilio Massera (Armada) y Ramón Agosti (Fuerza Aérea) fue decisivo para la historia argentina. Esto, en un contexto de crisis económica e inestabilidad política grave; protesta sindical, pérdida de legitimidad de la presidencia de María Estela Martínez de Perón, divergencias entre los peronistas, los radicales y las fracciones partidarias de éstos, la falta de control de la fuerza durante la guerrilla, entre otros.

Esta dictadura militar, autodenominada “Proceso de Reorganización Nacional” tuvo un periodo de 1976 a 1983. Sus primeros años se dedicaron a ejecutar un “plan antisubversivo” por el que se organizó a paramilitares para reprimir a los sospechosos de pertenecer a guerrillas y organizaciones revolucionarias, principalmente estudiantes, docentes y obreros, formándose centros de detección clandestinos en todo el territorio del país (Novaro, 2010, p.145; Novaro, 2014, p.325).<sup>64</sup> Además, en este periodo se suspendieron las instituciones de representación política, específicamente el Congreso y los partidos políticos<sup>65</sup>, se ejerció un fuerte control del poder judicial, y se reprimió toda protesta laboral y política (Novaro y Palermo, 2003; Novaro, 2010).

Fue a finales de la década de 1970 cuando comenzó el agotamiento del régimen militar, principalmente por los movimientos sociales, como fue el de las Madres de la Plaza de Mayo (desde 1977) en defensa de los derechos humanos y la búsqueda por los desaparecidos, la derrota frente a Gran Bretaña en la guerra por las Islas Malvinas, la pérdida de apoyo entre los grupos conservadores y de países externos (como Estados Unidos), la crisis económica y las inconsistencias de la política inflacionaria, así como el fortalecimiento de los partidos políticos, principalmente el PJ y la UCR.

---

<sup>63</sup> El primer golpe militar sucedió en 1930 por los militares a la presidencia de Hipólito Yrigoyen, quienes disolvieron el Congreso e intervinieron en las provincias.

<sup>64</sup> Este proceso se basó en el secuestro, tortura y asesinato de más de 10 000 personas, principalmente dirigentes y miembros de organizaciones revolucionarias, armadas y no armadas, en los tres años siguientes al golpe militar, de acuerdo con el informe presentado en 1984 por la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (Novaro, 2014, p. 325).

<sup>65</sup> Por un lado, se disolvió el Congreso Nacional y fue sustituido por la Comisión Asesora Legislativa, integrada por militares. Por otro, los partidos políticos fueron suspendidos por las Leyes 21.322/1976 y 21.325/1976 (Novaro, 2010).

En 1983, se inició la transición democrática con la convocatoria de elecciones presidenciales, en la que resultó electo Raúl Alfonsín de la UCR, y la restauración de la Constitución Política. No obstante, la recién democracia hasta la presidencia provisional de Eduardo Duhalde, se caracterizó por problemas de gobernabilidad debido a la hiperinflación, el aumento de la pobreza y la deuda pública que se vivió en esos años, lo cual se acentuó luego de la implementación de medidas neoliberales durante el gobierno del justicialista Carlos Menem, electo en 1989 y reelecto en 1995.<sup>66</sup>A ello se sumaron los reclamos sociales para que se atendieran las desapariciones y violaciones a los derechos humanos durante dictadura militar, y la formación de alianzas y divisiones dentro de los mismos partidos.<sup>67</sup>

A partir de la crisis económica de 2001, fue evidente el desgaste de las identidades partidarias del electorado, la fragmentación de los dos partidos históricos, el PJ y la UCR, y el acelerado impacto mediático de los nuevos liderazgos.

En 2003, la elección de Néstor Kirchner del PJ se tradujo en un rechazo al modelo neoliberal, ya que su gobierno intentó hacer frente a las consecuencias de la crisis económica, política y social de 2001 y 2002, mediante la incorporación de dirigentes del PJ, la UCR y la FREPASO, y otros grupos de presión, la reapertura de juicios por los crímenes de la dictadura, la negociación con el Fondo Monetario Internacional de la deuda externa, la ampliación de poderes delegados sobre el presupuesto en las provincias, así como el apoyo a los sectores populares y clases medias afectadas por las políticas neoliberales (Novaro, 2010).

El aumento de legitimidad de Néstor Kirchner durante su gestión contribuyó a la formación del Frente para la Victoria (FV), donde se agruparon diversos sectores sociales, entre ellos organismos a favor de los derechos humanos, líderes de centro izquierda, grupos de desempleados de zonas urbanas y sectores populares, lo cual extendió la base electoral del Partido Justicialista.

---

<sup>66</sup> El 14 de noviembre de 1993 se realizó el Pacto de Olivos, entre el entonces presidente Carlos Menem y el expresidente Raúl Alfonsín, en cual se acordó las bases de la reforma constitucional de 1994 para: reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años y con posibilidad de reelección inmediata, que la elección fuera directa y con segunda vuelta, se permitiera la elección directa del jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras.

<sup>67</sup> Una de las alianzas políticas más destacadas que se formaron fue el Frente País Solidario (FREPASO) en 1994, resultado de una coalición entre los miembros del Frente Grande, disidentes de la UCR y del PJ, así como de grupos de centro izquierda.

En 2007, Néstor Kirchner fue sucedido por su esposa Cristina Fernández, del Partido Justicialista. Esta elección fue histórica ya que Fernández fue la primera mujer en convertirse en presidenta de Argentina y porque fue la primera en el cargo (posterior a 1983) en obtener el 45% de los votos. No obstante, el mandato de ella se vio afectado por desequilibrios económicos, principalmente por la inflación y el conflicto por el aumento de precios por las exportaciones agrícolas.

Para 2010, la recuperación del crecimiento económico, la continuidad a las políticas de corte populista, la aceleración de los juicios de lesa humanidad por violaciones a los derechos humanos durante la dictadura militar, la reducción de la pobreza y el desempleo, así como la muerte de Néstor Kirchner, favoreció para que en las elecciones presidenciales de 2011 Cristina Fernández fuera reelecta con el 54% de los votos.

Las elecciones presidenciales de 2015 volvieron a definir el panorama, ya que en la primera vuelta, la alianza del FV que tuvo como candidato a Daniel Scioli obtuvo el 37% de los votos y Mauricio Macri, de alianza Cambiemos (integrada principalmente por PRO y Coalición Cívica y la Unión Cívica Radical) obtuvo el 34%. Lo que conllevó por primera vez a segunda vuelta, resultando ganador Mauricio Macri, con el 51% de los votos. En lo que respecta a la Cámaras legislativas, el FV disminuyó sus curules, especialmente en la Cámara de Diputados y Cambiemos se convirtió en el segundo bloque con mayor fuerza.

### *Chile*

Gran parte de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX estuvo influenciada por los asuntos relacionados con la Guerra Fría, principalmente por la persecución de comunistas, y la disputa por el modelo económico entre las principales fuerzas políticas. En 1964, comenzó una fuerte polarización política, luego de que el candidato demócratacristiano Eduardo Frei Montalva ganara la presidencia, antecedida por una “campaña de terror” en contra del candidato de izquierda, Salvador Allende.

El gobierno de Frei, aunque tuvo medidas populistas, como impulsar moderadamente el sindicalismo y organización vecinal, mantuvo una economía de mercado que no aminoró el problema inflacionario ni los enfrentamientos con agrupaciones políticas. Esto conllevó a

que en las elecciones presidenciales de 1970 se enfrentaran tres programas correspondientes a tres tendencias políticas: la derecha, el centro y la izquierda.

Los de derecha (liberales y conservadores) agrupados en el Partido Nacional, bajo la candidatura de Jorge Alessandri, buscaban un modelo económico de mercado. Los de centro (radicales y demócratacristianos) fueron representados por el Partido Demócrata Cristiano, representados por la candidatura de Radomiro Tomic, bajo un programa anticapitalista. Mientras que la izquierda agrupados en Unidad Popular (UP), reunía a comunistas, socialistas, radicales, masones, revolucionarios e independientes encabezada por su candidato Salvador Allende, proponían transitar a un sistema socialista, mediante el establecimiento de tres áreas económicas (la estatal, la mixta y la privada), así como sustituir el sistema bicameral a una cámara única (Sagredo, 2014, p. 240).

En noviembre de 1970, Salvador Allende resultó electo con el 36.2% de los votos. Su gobierno, denominado “vía chilena hacia el socialismo”, comenzó con un programa de expropiaciones a numerosas empresas privadas (especialmente en las áreas de hierro, carbón y cobre), intensificó la reforma agraria e inició la estatización de la banca sin indemnización (Sagredo, 2014, p. 244). Ello generó la oposición de los grupos de derecha, de los militares, así como del gobierno norteamericano, el cual bloqueó el crédito a Chile. En el ámbito agrario, se generaron conflictos con los latifundistas por la continuidad de la reforma agraria iniciada en gobierno de Frei Montalva. A esto se le sumó la falta de mayoría en Congreso y el rechazo de los proyectos de ley enviados a este órgano.

En 1972, la crisis económica generó un aumento en la inflación y déficit en la balanza de pagos, lo que su vez devino en movilizaciones y huelgas de gremios en diversos sectores (como el de transportes), en una mayor polarización política, así como en la escisión de la UP entre radicales y moderados.

A pesar de esta situación, en las elecciones del Congreso de 1973 la UP resultó favorecida, lo cual fue visto por los latifundistas y empresarios como amenaza; a la par de ello, se hizo presente el intervencionismo estadounidense que promovió y financió acciones contra del gobierno (Sagredo, 2014, p. 247).

En septiembre de este mismo año, el gobierno de Allende sufrió un golpe de Estado por parte de las Fuerzas Armadas, liderados por Augusto Pinochet (Ejército), José Toribio Merino (Armada) y Gustavo Leigh (Fuerza Aérea), apoyado por Estados Unidos. De inmediato, se instauró la Junta Militar, dirigida por Pinochet, la cual suspendió la Constitución, disolvió el Congreso y las organizaciones sindicales, anuló la legalidad de los partidos políticos y toda actividad política, controló a los medios de comunicación, se tomaron las universidades por militares e inició una política persecución, encarcelamiento, desaparición u exilio de opositores al nuevo régimen y partidarios de la UP.

Las acciones antes mencionadas caracterizaron toda la gestión militar. Mientras la política económica se rigió por principios neoliberales: privatización, reducción de gasto público, exportación e inversión extranjera y descentralización educacional para favorecer al sector privado.

En 1980, el gobierno de la Junta Militar aprobó una nueva Constitución política, donde se contempló la elección de un Congreso Nacional bicameral. No obstante, dotaba al Ejecutivo de mayores poderes, limitaba al pluralismo y facultaba a las Fuerzas Armadas como tutoras de la institucionalidad por medio del Consejo de Seguridad Nacional (Sagredo, 2014, p. 258). En este año, la situación económica se agravó por el aumento de la inflación y el desempleo, lo cual desembocó en huelgas gremiales, marchas estudiantiles, organización vecinal y una insurrección armada en contra del régimen, exigiendo la renuncia de Pinochet, la derogación de la Constitución de 1980 y la realización de elecciones democráticas.

Esta movilización social dio paso a la reorganización partidaria, lo cual se reforzó con la Ley de Partidos emitida en 1987, y la formación de opciones partidarias, como la Unión Demócrata Independiente (1983), el Partido por la Democracia (1987), Renovación Nacional (1988) y el Partido Amplio de Izquierda Socialista (1988).

Luego de que la Junta Militar reconoció la realización del plebiscito sobre si Pinochet continuaba o no en el poder hasta 1997, la oposición de centro izquierda se insertó en la competencia electoral por el “No” para derrotar en las urnas a Pinochet. Así, se formó la “Concertación de Partidos por el No”, integrada por 17 partidos (entre ellos los demócrata-cristianos, socialistas, radicales, socialdemócratas, humanistas y liberales). La Concertación

ganó el plebiscito con el 55% de los votos para que se convocara a elecciones presidenciales en 1989 y parlamentarias en 1990.

En las elecciones presidenciales resultó electo Patricio Aylwin Azócar, candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD) con el 55.2% de los votos,<sup>68</sup> dando inicio a la transición democrática. Mientras que, en las elecciones parlamentarias de 1990, la CPD ganó 69 escaños para la Cámara de Diputados y 22 en la de Senadores. Cabe destacar que en este país, al igual que Argentina, la agenda política en el proceso de transición fue acompañada con el tema de derechos humanos y desaparición forzada.

No obstante, como señala Ríos y Villar (2006, p. 27), a pesar de que las mujeres tuvieron una participación activa en los movimientos en contra de la dictadura, llama la atención su ausencia en posiciones de poder una vez recuperada la democracia. Además, aun cuando algunos partidos adoptaron cuotas en las elecciones parlamentarias de 1990, sólo el Partido por la Democracia y el Partido Socialista presentaron un promedio de mujeres relativamente alto, 16.6% y 14.7% respectivamente, mientras que el Partido Demócrata Cristiano estuvo por debajo de Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, partidos considerados conservadores.

Luego del triunfo de la CPD en la década de 1990, ésta se convirtió en la coalición política mayoritaria más estable en el gobierno, manteniendo la presidencia por otros tres periodos consecutivos, entre 1990 y 2010: Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), del Partido Demócrata Cristiano; Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), del Partido Socialista y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010), del Partido Socialista.

En cuanto al Congreso, con las elecciones de 2009 se modificó su integración a raíz de un cambio en el sistema de partidos, pues aún con la alianza electoral entre la Concertación con el Partido Comunista y Juntos Podemos por más Democracia, la Coalición por el Cambio (bloque de derecha, integrada por la Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional y Chile Primero) obtuvo casi la mitad de los escaños en la Cámara de Diputados. Esta fuerza política se reflejó en las elecciones presidenciales de 2010, con el triunfo de Sebastián Piñera

---

<sup>68</sup> La Concertación por la Democracia estuvo conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD) y el Partido Radical Social Demócrata (PRSD).

Echenique, candidato por la Coalición por el Cambio frente candidato Eduardo Ruiz-Tagle, candidato de la Concertación.

Con las elecciones presidenciales de 2014 fue nuevamente elegida Michelle Bachelet; su triunfo implicó otro cambio importante en las fuerzas políticas, ya que logró que la centro-izquierda retornara en el gobierno, pero con una coalición más amplia: Nueva Mayoría, integrada por los cinco partidos de la Concertación, a la cual se le sumaron el Partido Comunista, Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social.

### *México*

En México, luego del periodo posrevolucionario, la estabilidad de las instituciones, el crecimiento económico y la expansión del gasto público fueron aspectos que caracterizaron la década de 1950 a la década de 1970, conocido como “desarrollo estabilizador”. Este fue el caso de la presidencia de Adolfo López Mateos, en la que se presentaron grandes avances en materia de salud, educación, infraestructura, energía y comunicaciones, lo que favoreció la calidad de vida de los sectores populares e incentivó la ampliación de la clase media en las zonas urbanas.

En este periodo hubo una amplia movilización de la población del campo a la ciudad por la ampliación de oportunidades laborales, como mejor salario, y la mejora de los servicios públicos, no obstante, el crecimiento poblacional frente a las limitantes de la oferta laboral conllevó a la formación de cinturones de pobreza alrededor de ciudades. Asimismo, las desventajas de los trabajadores de los sectores productivos, como la de los mineros, telegrafistas, ferrocarrileros, petroleros, maestros y campesinos incentivó movimientos de protesta en 1951, 1958, 1959 y 1961, las cuales fueron resueltas mediante negociaciones o la represión a través del encarcelamiento o desaparición de sus líderes.

En el ámbito político, dicho periodo se caracterizó por el presidencialismo y el papel del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para centralizar las fuerzas políticas mediante el corporativismo y el clientelismo, logrando cierta estabilidad entre un gobierno a otro. Este panorama se modificó con la influencia de la Revolución Cubana de 1959, ya que nutrió los ideales de grupos inconformes, especialmente en espacios obreros y estudiantiles.

Para finales de la década de los sesenta, los enfrentamientos y represión hacia dichos grupos aumentaron durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, como fue el movimiento de los médicos, maestros normalistas en Guerrero (Vázquez y Lucio Cabañas) y uno de los más emblemáticos, el estudiantil de 1968. Este último, marcó un hito en la historia del país, principalmente porque las protestas se volcaron al cuestionamiento de la democracia, fue la primera vez que los militares ocuparon las instalaciones de las principales universidades públicas del país (la UNAM y el IPN) e intervinieron de manera pública en la matanza el 2 de octubre en Tlatelolco, y fueron encarcelados decenas de líderes políticos en el penal de Lecumberri.

Cabe destacar que, el movimiento estudiantil de 1968 tuvo gran influencia en la vida política posterior en el país, ya que reveló un régimen político incapaz de negociar y mediar un conflicto que comenzó con un pleito de estudiantes, así como de un gobierno sin experiencia para encabezar una sociedad urbanizada y plural (Aboites, 2004, p. 285). Además, hizo visibles fisuras del sistema: la falta de condiciones mínimas para la disidencia política, la restricción de espacios para expresar sus puntos de vista, el control gubernamental de los medios de comunicación, la restricción de canales de representación política para la oposición y, por tanto, de alternativas políticas.

En la década de los setenta el gobierno continuó con la represión ilegal a los grupos disidentes y armados, la denominada “guerra sucia”, en un contexto internacional con bajo crecimiento económico. En 1973, durante la gestión de Luis Echeverría, el modelo de sustitución de importaciones comenzó a mostrar síntomas de agotamiento, a ello se le sumó un sector agropecuario debilitado, alza de la inflación, déficit de la balanza comercial, baja recaudación fiscal, devaluación del peso y la elevación del gasto público (a través de préstamos a organismos internacionales).

En las elecciones presidenciales de 1976, la ausencia de oposición<sup>69</sup> dio por resultado el triunfo de José López Portillo, candidato del PRI y único en las elecciones. Esta situación impulsó la reforma electoral de 1977, con la cual se inició la apertura de los espacios de representación política a grupos minoritarios, en particular a las agrupaciones de izquierda-

---

<sup>69</sup>.Existían otros partidos además del PRI, estos eran el PARM y PPS, partidos satélite del primero, y el PAN; no obstante, no tenían capacidad de fungir como oposición en las elecciones.

como el Partido Comunista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido Demócrata Mexicano- con la creación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (Aboites, 2004, pp. 290 y 291).

Los principales cambios en el sistema electoral fueron el aumento de diputados, 300 por mayoría relativa y 100 por representación proporcional para integrar el Poder Legislativo, el registro de partidos políticos condicionado, la figura de Asociaciones Políticas y Nacionales (con posibilidad de participar en elecciones mediante alianzas con un partido político), el financiamiento público a partidos políticos y su participación en los procesos electorales a nivel federal, estatal y municipal (Becerra, et al, 2000).

En 1978, el gobierno de López Portillo decidió apostar por la explotación del petróleo y la inversión a PEMEX, no obstante, en 1981, el precio de los hidrocarburos comenzó a disminuir. Un año después, se suspendieron los pagos a los acreedores extranjeros y se anunció la expropiación de la banca. Ante esta crisis, el presidente Miguel de la Madrid adoptó las condiciones propuestas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para superar la crisis: reducción de gasto público y la privatización de las empresas estatales. Asimismo, el país se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio en 1986 (Babb, 2003).

Durante la década de 1980, se acrecentaron los problemas económicos (inflación, desempleo y comercio informal), la migración a Estados Unidos, las actividades del narcotráfico, delincuencia y secuestros, entre otros aspectos. A ello se le sumó la escisión del PRI, lo cual dio origen a la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, posteriormente Frente Democrático Nacional.

Luego del triunfo de Salinas de Gortari y los cuestionamientos sobre la “caída del sistema” del cómputo de votos, en 1986 se impulsó una reforma electoral que modificó nuevamente el sistema electoral, ampliándose así a 500 diputados (pasó de 100 a 200 diputados por representación proporcional), comenzó la participación de las fuerzas mayoritarias en el reparto plurinominal y se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, como órgano calificador de las elecciones. Posteriormente, se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral. Además, durante este periodo, el Frente Democrático

Nacional, con tendencias abiertamente de izquierda en oposición a las reformas neoliberales del gobierno, se instituyó como el Partido de la Revolución Democrática (PRD) (Becerra, et al, 2000).

De 1994 al 1997, ocurrieron sucesos que ampliaron los canales de representación y comunicación con la ciudadanía: se le dio plena autonomía al IFE mediante la figura de consejeros ciudadanos para integrar el Consejo General de dicho organismo; se incentivó la regulación del financiamiento público y tope de gastos de campaña electoral de los partidos políticos; control de tiempo de publicidad en medios de comunicación masivos; se renovó el padrón electoral y se estableció el umbral de 2% de los votos para mantener el registro de los partidos políticos y participar en la asignación de escaños por representación proporcional. A ello se le sumó la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, con el que se abandonó el modelo de sustitución de importaciones, la rebelión del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, una súbita devaluación del peso, el aumento de la migración de mexicanos a Estados Unidos, la caída de salarios y la adopción de pasivos de los bancos por parte del gobierno por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) (Aboites, 2012, p. 298).

A finales del siglo XX, el PRI había perdido legitimidad, lo cual se reflejó en las elecciones de 1995, 1996 y 1997,<sup>70</sup> con la pérdida de mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, así como de gubernaturas y la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. Luego de estos sucesos, se configuraron tres partidos políticos mayoritarios en el nuevo sistema de partidos a nivel nacional, el PRI, PRD y Partido Acción Nacional (PAN) lo cual dio paso a un sistema de pluralismo moderado a nivel nacional, aunque conservando algunos rasgos del antiguo sistema hegemónico. A nivel regional no ocurrió de la misma forma, ya que primó el bipartidismo dividido en dos áreas: en la mitad del norte del país PRI-PAN y en el sur PRI-PRD (Becerra, *et al*, 2000, p. 368).

La apertura paulatina del sistema político se reflejó con la alternancia pacífica del Poder Ejecutivo en el 2000 con la elección de Vicente Fox, candidato de la Alianza por el Cambio, PAN-Partido Verde Ecologista de México (PVEM), así como el aumento de la

---

<sup>70</sup>Esto sirvió para convertir al poder legislativo en un órgano estratégico del Estado, escenario con capacidad de reproducir la pluralidad política real (Becerra, et al, 2000).

capacidad de negociación de partidos minoritarios, como el Partido del Trabajo y Convergencia.

Las elecciones presidenciales de 2006 reconfiguraron nuevamente el sistema de partidos, con el desplazamiento del PRI al tercer lugar y la competencia entre PAN y PRD, con sus respectivos candidatos, Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador, resultando ganador el primero. También resaltó las coaliciones entre partidos mayoritarios con minoritarios (como el PVEM, Convergencia, PT y Partido Nueva Alianza) para formar mayorías en el Congreso.

La presidencia de Felipe Calderón fue marcada por las medidas implementadas en materia de seguridad, específicamente, por la guerra contra el narcotráfico y el papel de las Fuerzas Armadas en ello. Así como por sus consecuencias inmediatas: aumento en la tasa de homicidios, disputa de zonas estratégicas por grupos de delincuencia organizada y crisis de derechos humanos (principalmente por desaparición forzada e incremento de fosas clandestinas).

En 2012 se llevaron a cabo elecciones presidenciales con cuatro candidatos, Andrés Manuel López Obrador (candidato del PRD, PT y MC), Josefina Vázquez Mota (candidata del PAN), Gabriel Quadri de la Torre (candidato del PANAL) y Enrique Peña Nieto (candidato del PRI y PVEM), resultando electo este último.

Con la elección de Peña Nieto se mostró nuevamente la importancia de las alianzas electorales entre los partidos mayoritarios con los minoritarios, así como la negociación entre las élites. Por su parte, su gobierno se caracterizó por prevalecer el perfil tecnócrata en el gabinete presidencial afín a los procesos de globalización; dar continuidad de la guerra contra el narcotráfico, impulsar políticas de mercado mediante reformas constitucionales y asistencia social focalizada; así como por problemas persistentes en materia de derechos humanos, como la desaparición forzada (especialmente por el caso de los estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa), asesinatos de periodistas, aumento de feminicidios, casos de corrupción e impunidad vinculados a su gabinete, entre otros.

### 3.2.1. Forma de gobierno

Hoy día, Argentina, Chile y México se reconocen como repúblicas democráticas,<sup>71</sup> basadas en una forma de gobierno presidencial, donde el presidente es electo directamente, los poderes ejecutivo y legislativo están separados y las funciones de jefe de Estado y de gobierno recaen en el presidente.

No obstante, estos países difieren en cuanto a la organización del Estado. Por un lado, Argentina y México son Estados federales, cuyos componentes, 24 provincias en el primero y 32 estados en el segundo, gozan de órdenes jurídicos y de gobierno autónomos. Por otro, Chile es unitario, caracterizado por una centralización política, dividido en 15 regiones, lo cual no impide que su administración esté descentralizada o desconcentrada, territorial y funcionalmente.<sup>72</sup>

**Tabla 3.1. Forma de gobierno**

Argentina	Chile	México
<ul style="list-style-type: none"><li>• República democrática</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• República democrática</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• República democrática</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Estado Federal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estado Unitario</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estado Federal</li></ul>

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Constitución de la Nación Argentina, la Constitución Política de la República de Chile y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.2.2. Poder Legislativo

En Argentina, el poder legislativo se denomina Congreso de la Nación, el cual se deposita en dos Cámaras. La primera, Cámara de Diputados, se compone por 257 miembros electos directamente en las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires, los cuales duran en su cargo cuatro años y tienen posibilidad de reelección<sup>73</sup>; la legislatura se renueva por mitad cada dos años. La segunda, el Senado, se integra por 72 miembros, tres por cada una de las 23 provincias y tres por la ciudad de Buenos Aires-correspondiendo dos curules por el principio de mayoría relativa y el tercero por primera minoría-los cuales duran en el cargo seis años,

<sup>71</sup> El constitucionalismo democrático puede definirse como un sistema político con división de poderes, garantías individuales y órganos de gobierno de representación popular (Aguirre, 2001).

<sup>72</sup> El Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover a su voluntad a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores (art.32, Constitución Política de la República de Chile).

<sup>73</sup> El número de representantes es de uno cada 30.000 habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso puede aumentar, pero no disminuir la base para cada diputado (art. 45) Constitución de la Nación Argentina). Para ser diputado se requiere haber cumplido 25 o años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (art.48, Constitución de la Nación Argentina).

con posibilidad de ser reelectos indefinidamente;<sup>74</sup> la legislatura se renueva parcialmente, un tercio de los distritos electorales cada dos años.

En Chile, el poder legislativo se denomina Congreso Nacional, compuesto por dos Cámaras. La primera, Cámara de Diputados, se integra por 120 miembros, elegidos por votación directa en circunscripciones binominales (hasta la legislatura de 2014), los cuales duran en su cargo cuatro años con posibilidad de reelección; la renovación total de la Cámara es cada cuatro años.<sup>75</sup> La segunda, el Senado, se compone de miembros elegidos por votación directa en las circunscripciones, tomando en consideración a las regiones del país, cada una de las cuales constituye al menos una circunscripción; los senadores duran ocho años en su cargo y se renuevan parcialmente cada cuatro años.<sup>76</sup>

En México, el poder legislativo se denomina Honorable Congreso de la Unión, depositado en dos Cámaras, la de Diputados y el Senado de la República. La primera, se compone de 500 miembros electos en su totalidad cada tres años.<sup>77</sup> La segunda, se integra por 128 senadores, renovados en su totalidad cada seis años.

---

<sup>74</sup> Corresponden dos bancas al partido que obtenga el mayor número de votos, y la restante al partido político que le sigue en número de votos (art.54, CNA). Para ser senador se requiere haber cumplido 30 años, haber sido ciudadano de la Nación por seis años y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia en ella (art.55, CNA). Además, cabe señalar que, el Vicepresidente de la Nación es presidente del Senado, sin derecho a voz, excepto en caso de haber empatado en la votación (art.57, CNA).

<sup>75</sup> Para ser diputado se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, tener cumplidos 21 años, haber cursado la Enseñanza Media o equivalente, y tener residencia en la región a que pertenezca el distrito electoral en el que postula no menor a dos años (art.48 CPRC)

<sup>76</sup> Para ser elegido senador se requiere ser ciudadano con derecho a sufragio, haber cursado la enseñanza media o equivalente y tener cumplidos treinta y cinco años el día de la elección (art.50, CPRC).

<sup>77</sup> Para ser diputado se requiere: ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebra; no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella; no ser titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección; no ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Nacional Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubiere separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección; los Gobernadores de los Estados y el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos; los Secretarios del Gobierno de las entidades federativas, los Magistrados y Jueces Federales y locales, así como los Presidentes Municipales y Alcaldes en el caso de la Ciudad de México, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección; no ser Ministro de algún culto religioso y no estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59 constitucional (art.55, CPEUM).

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, que es objeto de esta investigación, a continuación se sintetiza en la Tabla 3.2 la información mencionada.

**Tabla 3.2. Cámara de Diputados**

<i>Aspectos generales</i>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
Número de miembros	• 257 miembros	• 120 miembros	• 500 miembros
Periodo en el cargo	• Cuatro años	• Cuatro años	• Tres años
Posibilidad de Reelección	• Sí	• Sí	• Sí*
Renovación de la Cámara	• Parcial, cada dos años	• Total, cada cuatro años	• Total, cada tres años

\*En México se permite la reelección a partir de la reforma político-electoral de 2014. Fuente: elaboración propia, con base en información de la Constitución Nacional de Argentina, la Constitución Política de la República de Chile y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.2.3. Mecanismo electoral de integración de la Cámara de Diputados

En Argentina, el sistema electoral es de representación proporcional. Los 257 de diputados son elegidos directamente, por ciudadanos y ciudadanas con edad mínima de 16 (nativos) y 18 (naturalizados), en las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, consideradas distritos electorales.<sup>78</sup> Cada elector cuenta con un voto que deposita en alguna de las listas de candidatos oficializada, cerrada y bloqueada; el número es igual al de los cargos a cubrir más los suplentes, los cuales son ordenados en conjunto con los titulares.<sup>79</sup> Cabe señalar que, al no contar con la figura de candidatos independientes, los partidos políticos tienen el control de la postulación de candidaturas.<sup>80</sup>

La distribución de escaños es mediante el método D'Hondt, para lo cual, los partidos políticos deben alcanzar el 3% del patrón electoral del distrito en el que compiten. La asignación de cargos es conforme al orden establecido en la lista, el total de votos obtenidos

<sup>78</sup> La proporción de los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce: por la de Córdoba seis: por la de Catamarca tres: por la de Corrientes cuatro: por la de Entre Ríos dos: por la de Jujuy dos: por la de Mendoza tres: por la de La Rioja dos: por la de Salta tres: por la de Santiago cuatro: por la de San Juan dos: por la de Santa Fe dos: por la de San Luis dos: y por la de Tucumán tres. Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años.

<sup>79</sup> Los suplentes, en relación con los titulares, se ordenan de la siguiente manera: cuando se eligen dos titulares se eligen dos suplentes; cuando se eligen de tres a cinco titulares son tres suplentes; cuando se eligen de seis a siete titulares se eligen cuatro suplentes; cuando se eligen ocho titulares se eligen cinco suplentes; cuando se eligen de nueve a diez titulares corresponden seis suplentes; cuando se eligen entre once a veinte titulares se eligen ocho suplentes; cuando se eligen veintiuno o más titulares se eligen diez suplentes (art.163, Código Electoral Nacional).

<sup>80</sup> Las agrupaciones políticas que hayan alcanzado en las elecciones primarias 1.5% de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate, deben presentar una sola lista. Las listas oficializadas desde la proclamación de los candidatos en las elecciones primarias y hasta cincuenta (50) días anteriores a la elección, son registradas ante el juez electoral con competencia electoral del distrito respectivo (artículos 60 y 60 bis, Código Electoral Nacional).

por cada lista es dividido por, uno, dos, tres y así sucesivamente hasta llegar a cubrir el número total de cargos.<sup>81</sup>

En Chile, el sistema electoral fue binominal de 1989 a 2015.<sup>82</sup> Los 120 miembros diputados eran electos directamente por ciudadanos y ciudadanas con edad mínima de 18 años en 60 distritos electorales, establecidos según la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. En este sistema, las candidaturas podían ser presentadas en tres modalidades: a) por el secretario de la Directiva Central de cada partido político, b) por el secretario de los partidos que hubiesen acordado un pacto electoral o, c), por lo menos cinco de los ciudadanos patrocinadores de una candidatura independiente. Para formalizar el acto en cualquiera de las modalidades, se debía entregar ante el director del Servicio Electoral una declaración jurada; las declaraciones de las listas de los partidos políticos podían incluir hasta dos candidatos por distrito y en las de candidaturas independientes sólo el nombre de un candidato, independientemente del número de cargos a promover.

El Tribunal Calificador de Elecciones era el encargado de proclamar a los dos candidatos ganadores en cada distrito electoral, según los siguientes escenarios: a) dos candidatos de una misma lista, en el caso de que hubiese alcanzado la mayoría de votos y que sus votos excedieran el doble de la lista o nómina que le siguiese en número de votos; b) si ninguna lista hubiese obtenido los dos cargos, se elegía un cargo por cada una de las listas o nóminas que hubieran obtenido las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina y c) en caso de empate entre candidatos de una misma lista o entre candidatos de distintas listas o nóminas, el Tribunal en audiencia pública efectuaba un sorteo entre ellos.

Cabe señalar que, el sistema binominal favorecía la tendencia bipartidista y fomentaba las coaliciones mayoritarias. Asimismo, se tendía a una sobrerrepresentación de segundas fuerzas políticas que no necesariamente obtenían la mayoría de los votos. Esto a su

---

<sup>81</sup> Los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, son ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir. Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordena en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstos hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral competente. Cada lista le corresponden tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado (art. 161, Código Electoral Nacional).

<sup>82</sup> El sistema binominal tuvo vigencia de 1989 hasta abril de 2015, con la promulgación la reforma constitucional por la presidenta Michelle Bachelet, mediante la Ley 20.840, con la que fue sustituido por uno de representación proporcional, cuyo método de escrutinio es el sistema D'Hondt, se aumentó la cantidad de diputados de 120 a 155 y se disminuyó de 60 a 28 distritos electorales. Asimismo, se incorporaron cuotas de género con al menos un 40% de un sexo diferente, en candidaturas y un fomento económico por cada candidata electa.

vez provocaba una mayor competencia al interior de cada coalición que entre las listas opositoras y una baja posibilidad real de que los candidatos independientes resultaran electos, ya que éstos debían de obtener alrededor del 30% de los votos para ganar (Ríos y Villar, 2006).

En México, el sistema electoral es mixto.<sup>83</sup> Los 500 diputados son elegidos mediante votación directa por ciudadanos y ciudadanas con edad mínima de 18 años; del total de cargos, 300 diputados son electos según el principio de mayoría relativa en distritos electorales uninominales,<sup>84</sup> y 200 diputados según el principio de representación proporcional que,<sup>85</sup> mediante el Sistema de Listas Regionales, son electos en cinco circunscripciones plurinominales (40 cargos en cada una), siempre y cuando los partidos políticos acrediten que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos 200 distritos uninominales y alcancen como mínimo el 3% de la votación válida emitida<sup>86</sup> para las listas regionales.<sup>87</sup>

Para la asignación de diputados por representación proporcional se utiliza el método de proporcionalidad pura, integrada por el cociente natural (resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional) y el resto mayor (remanente más alto entre los restos de las votaciones de cada partido político, una vez hecha

---

<sup>83</sup> En México, el sistema electoral mixto tiene como antecedente inmediato el vigente de 1978 a 1986, regido por la Ley Federal de Organizaciones Política y Procesos Electorales, para integrar la Cámara de Diputados; en este sistema, 300 diputados eran elegidos por el principio de mayoría relativa, y 100 diputados eran electos por el principio de representación proporcional. La elección de estos últimos, denominados “diputados de partido”, estaba sujeto a lo siguiente: el partido político debía acreditar que participaba en al menos la tercera parte de los 300 distritos uninominales para obtener registro en las listas regionales; los partidos políticos que hubiesen obtenido 60 o más constancias de mayoría y que obtuvieran el 1.5% del total de la votación válida emitida para todas las listas regionales. La asignación se hacía conforme al cociente natural (Solorio, 2008, p. 14).

<sup>84</sup> La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales resulta de dividir la población total del país entre los distritos electorales señalados, teniendo en cuenta el último censo poblacional, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados por mayoría (art.53, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

<sup>85</sup> En 1986 se aumentó a 200 diputados electos por representación proporcional distribuidos en cinco circunscripciones plurinominales. No obstante, su distribución, así como del tope de diputaciones por ambos principios de representación política ha variado mediante las reformas constitucionales de 1990, 1993 y 2014.

<sup>86</sup> Luego de la reforma político electoral de 2014, en el artículo 15 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales se indica como votación válida emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos a favor de los partidos políticos que no hayan alcanzado el 3% de dicha votación, los votos emitidos para los candidatos independientes y los votos nulos.

<sup>87</sup> El artículo 54 constitucional señala que, al partido político que cumpla con estos dos requisitos, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, conforme a la votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial, según el orden de los candidatos. Asimismo, se señala que ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida.

la distribución de curules mediante el cociente natural). La distribución se realiza de la siguiente manera: se determinan los diputados por partido político, conforme al número de veces que contenga el cociente natural; los distribuidos por resto mayor si después de aplicarse el cociente natural quedan diputaciones por repartir.<sup>88</sup> En la Tabla 3.3 se muestra lo antes descrito de manera sintetizada.

**Tabla 3.3. Sistema electoral**

<b>País</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<i>Tipo</i>	• Representación proporcional	• Binominal	• Mixto con dominante mayoritario
<i>Elementos</i>			
Electorado (edad mínima)	• Personas mayores de 16 años (nativos) y de 18 años (naturalizados)	• Personas mayores de 18 años	• Personas mayores de 18 años
Circunscripciones electorales	• Plurinominales (tamaño variable)	• Binominal (tamaño fijo)	• Uninominal/Plurinominal (Sistema de Listas Regionales)
Tipo de Candidaturas	• Lista cerrada y bloqueada	• Lista cerrada y no bloqueada	• Unipersonal/Lista cerrada y bloqueada
Método de cómputo	• D'Hondt con barrera legal	• Mayoritario/proporcional	• Proporcional con barrera legal

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Constitución Nacional de Argentina, Código Electoral Nacional, la Constitución Política de la República de Chile, Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Asimismo, con base en los criterios sobre las áreas fundamentales del sistema electoral señalados por Nohlen (1994. pp. 47-85).

#### 3.2.4. Cuotas de género

Como se señaló anteriormente, Argentina, Chile y México vivieron un proceso de transición democrática a finales del siglo XX, en el cual se incorporó la demanda de una mayor participación de las mujeres en los órganos de representación popular. Las medidas adoptadas para contrarrestar los efectos negativos de la discriminación histórica hacia las mujeres por razones de género fueron las acciones afirmativas; no obstante, su adopción en cada país, así como su diseño, difirió entre uno y otro.

En Argentina, durante el proceso de transición democrática, que puso término a la última dictadura militar (1976-1983), destacó el papel de mujeres en los movimientos sociales (como el de las Madres de la Plaza de Mayo), la defensa de los derechos humanos y

<sup>88</sup> En el artículo 17 y 18 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se señala el procedimiento a seguir, en el caso de que ocurriera lo previsto en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional.

su involucramiento en los partidos políticos. Sin embargo, en las elecciones de 1983 a 1989, el número de mujeres electas en la Cámara de Diputados fue bajo, ya que no alcanzaron ni el 6% del total de curules, ni tampoco algún cargo en la conducción de los entonces partidos mayoritarios, la UCR y el PJ (Marx, et al, 2008, p. 103).

Esta situación generó un escenario de contraste entre la participación de mujeres en las bases partidarias y su limitado acceso a espacios de decisión y representación. Esto fue un factor relevante ya que incentivó a mujeres de diferentes partidos a organizarse para la discusión de esta problemática, que se incorporaran a los debates internacionales sobre la discriminación de las mujeres por razones de género, como la Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (1985), y que intercambiaran experiencias con las mujeres de partidos europeos, como el Partido Socialista Español y el Partido Socialdemócrata de Alemania (Marx, et al, 2008, en Ríos, p. 104).

En 1989, se presentaron dos proyectos para incorporar un sistema de cuotas de género en ambas Cámaras legislativas; el primero fue redactado por la senadora de la provincia de Mendoza, Margarita Malharro de Torres, de la UCR, y otro, por un grupo multipartidario de diputadas.<sup>89</sup> Un año después se creó la Red de Feministas Políticas integrada por mujeres de 15 organizaciones partidarias y se llevó a cabo el 5° Encuentro Nacional de Mujeres para impulsar la implementación de acciones afirmativas en la legislación electoral, con el respaldo y difusión de los proyectos de ley por parte del Consejo Nacional de la Mujer (CNM) (Marx, et al, 2008, pp. 66 y 67).

En noviembre de 1991, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 24.012 “Ley de Cupo femenino” bajo el respaldo de Carlos Menem, la UCR, mujeres de diferentes partidos políticos, organizaciones feministas y del CNM. Esta decisión tuvo tal trascendencia que, Argentina se convirtió en el primer país del mundo en adoptar cuotas legislativas obligatorias

---

<sup>89</sup>El primero señalaba la obligación a todos los partidos de incluir un mínimo de 30% de mujeres en sus listas de candidatos en posiciones con posibilidad de resultar electas. El segundo estipulaba que las listas partidarias no podían incluir más de un 70% de personas del mismo sexo y que, por cada dos candidatas de un mismo sexo se debía ubicar como mínimo un candidato de otro sexo, alternando del primero al último lugar en el orden numérico (Marx, et al, 2008, p.p. 66 y 67).

con lo que se diferenci6 de la experiencia europea, con un porcentaje m6nimo de 30% de mujeres en las boletas electorales (Borner, et al, 2009, p.29).<sup>90</sup>

En marzo de 1993, la Ley de Cupos fue reglamentada por el Decreto N. ° 379, estableciendo que la finalidad de las cuotas era “lograr la integraci6n efectiva de las mujeres en la actividad pol6tica”, por lo que se especific6 que el porcentaje de 30% de mujeres en candidaturas deb6 entenderse como m6nima y no como m6xima, adem6s de que se deb6 incluir una mujer por cada dos hombres en las boletas electorales; en caso de renovarse dos cargos, la lista deb6 incluir al menos una mujer.

Aun con dicha reglamentaci6n, en las elecciones legislativas de 1993 los partidos pol6ticos implementaron la cuota con un criterio minimalista puesto que, si bien cumplieron con el porcentaje se6alado, las mujeres fueron desplazadas en los 6ltimos lugares de las listas electorales. Para justificar estas acciones, los partidos argumentaban que la disposici6n de una mujer como m6nimo en la renovaci6n de dos lugares se transformar6 en el 50% de cuota y que la probabilidad de ser electos deb6 referirse a la totalidad de esca6os a renovar y no al total del partido (Marx, et al, 2008, p. 67).

A pesar de la oposici6n de los partidos pol6ticos de implementar la cuota de forma cabal, en 1994 se elev6 6sta normativa a rango constitucional, mediante una reforma al art6culo 37, reconociendo que «la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizar6 por acciones positivas en la regulaci6n de los partidos y en el r6gimen electoral».

Dicha reforma sirvi6 de argumento un a6o despu6s para que la C6mara Nacional Electoral reconociera la actuaci6n judicial del CNM para defender los derechos pol6ticos de las candidatas. Asimismo, se reform6 el art6culo 75, incisos 22 y 23, con que se otorg6 jerarqu6a constitucional a lo se6alado en la CEDAW, y se facult6 al Congreso de legislar y promover medidas de acci6n positiva, especialmente hacia las mujeres (Marx, et al, 2008, en R6os, p. 108).

---

<sup>90</sup> El art6culo 60 del C6digo electoral qued6 de la siguiente forma: «las listas que se presenten deber6n tener mujeres en un m6nimo de un treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas. No ser6 oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos». Sin embargo, aunque se estableci6 su obligatoriedad, se eliminaron las especificaciones para su aplicaci6n.

En el año 2000, Fernando de la Rúa dictó el Decreto No. 1246 para sustituir el decreto que reglamentaba la Ley de Cupo, estipulando que la cuota debía aplicarse a todos los cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales, que el porcentaje de 30% de candidaturas de mujeres se refería a la cantidad mínima y que la cuota debía aplicarse al número de cargos que cada partido renovaba en la elección correspondiente. Asimismo, se establecieron las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento (Marx, et al, 2008, p.p. 69 y 70).<sup>91</sup>

Cabe señalar que, otro factor importante para lograr la efectiva aplicación de las cuotas fue la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), durante el gobierno de Fernando de la Rúa, a favor de María Merciadri de Morini, miembro de la UCR. Quien en 1994 presentó una denuncia en esta instancia, por “la violación al debido proceso, a los derechos políticos, a la igualdad ante ley y a los recursos efectivos por parte de la República Argentina en su perjuicio” (Marx, et al, 2008, p. 69).

De 2002 a 2014 las cuotas se incorporaron a las provincias para elecciones locales; para 2014, a nivel subnacional se registraron 22 leyes de cuotas de género (con excepción de Chubut y Ciudad de Buenos Aires, que aplica la ley de cuotas nacional), con un diseño relativamente homogéneo (Freidenberg y Caminotti, 2016).

En México, el mejorar las condiciones para el acceso de las mujeres a las candidaturas electorales mediante acciones afirmativas fue un proceso paulatino, ya que ello ocurrió en sucesivas modificaciones y adiciones al Código Federal Procedimientos Electorales (COFIPE) (Reynoso y D'Angelo, 2006, p. 283).<sup>92</sup> La primera medida ocurrió en 1993, con la recomendación a los partidos políticos de promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país, mediante su postulación en cargos de elección popular (fracción

---

<sup>91</sup> Quedó establecido que si el juez con competencia electoral determina que alguna de las candidatas que integran el mínimo del 30% estipulado en la Ley 24.012 no reúne las cualidades exigidas para el cargo al cual se postula, o que está ubicada en un lugar posterior que el que le corresponde en la lista, el partido en cuestión posee un plazo de 48 horas para proceder a su sustitución o reubicación. En caso contrario, el Tribunal ubicará de oficio a las mujeres que siguen en la lista en los lugares correspondientes. También se estableció que, todas las personas inscriptas en el padrón electoral de un distrito tienen el derecho de impugnar una lista si consideran que ésta viola la Ley 24.012 (Marx, et al, 2008, p. 70).

<sup>92</sup> La demanda por una mayor participación y presencia de las mujeres en la vida política se expresó desde 1991, cuando mujeres pertenecientes de partidos de izquierda y de organizaciones no gubernamentales formaron la Convención Nacional de Mujeres por la Democracia para promover una agenda de derechos de las mujeres mediante la elección de éstas como legisladoras; 39 de ellas compitieron en las elecciones de ese año, no obstante, ninguna de ellas ganó un curul y, de hecho, el porcentaje de mujeres disminuyó al pasar de 11.8% a 8.8% (Baldez, 2008, p. 166 y 167).

III, art. 175) (Aparicio, 2009, p.17).

En 1996, se adicionó a la fracción XXII transitoria del COFIPE que los partidos políticos nacionales debían considerar que las candidaturas por ambos principios a diputados y senadores no excedieran del 70% para un mismo género y en el artículo 175, que los partidos políticos debían promover una mayor participación política de las mujeres, en los términos de sus documentos internos (Reynoso y D' Angelo, 2006, p. 284). Sin embargo, la adición fue ambigua ya que, no se especificó si las candidaturas de mujeres debían entenderse como titular o suplente, ni tampoco los lugares de éstas en las listas plurinominales y si debían ser postuladas en distritos con probabilidad de éxito. Por último, estas medidas no tuvieron carácter obligatorio ni sancionatorio para su cumplimiento.

Fue en 2002 cuando se estableció en la legislación electoral cuotas electorales obligatoria, artículo 175-A, 175-b y 175-C del COFIPE, señalando que, de la totalidad de solicitudes de registro de los partidos políticos, tanto de diputados como de senadores, en ningún caso debían incluir más del 70% de candidatos propietarios de un mismo género; se especificó que en las listas de representación proporcional debía incluirse una candidatura de un género distinto en segmentos de tres y se indicó que, si un partido o coalición no cumplía la cuota, el Consejo General del IFE le requeriría en un plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, la rectificación de la solicitud de registro de candidaturas; en caso de no hacerlo, el partido o coalición sería acreedor de una amonestación pública y si fuese reincidente, se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (Reynoso y D' Angelo, 2006, p. 284).

No obstante, en el artículo 219 párrafo segundo, se indicó que la implementación de la cuota se aplicaba tanto en candidaturas plurinominales como en candidaturas de mayoría relativa, con excepción de las que resultaran de elecciones primarias. Esta excepción sirvió como válvula de escape de los partidos para evitar cumplir con la cuota en las elecciones de 2003 y 2006 y tomar una postura minimalista de la cuota (Baldez, 2008, p. 170).

A nivel estatal, el proceso de adopción de cuotas de género comenzó en Chihuahua, seguido de Sonora, Oaxaca, Chihuahua, Sinaloa, Guerrero y Durango, Coahuila. Posterior a 2002, la mayoría de las leyes de cuotas variaron entre 20% y 30% (Reynoso y D' Angelo, 2006).

En 2007, se modificó el artículo 219 y 220 del COFIPE, con lo que se incrementó el porcentaje de la cuota de 30% a 40% de candidatos propietarios de un mismo género para diputados y senadores, y se dispuso que en las listas de representación proporcional debían integrarse al menos dos mujeres por segmentos de cinco candidatos. Sin embargo, en el párrafo segundo del mencionado artículo, se mantuvo la excepción de las candidaturas de mayoría relativa resultado de elecciones primarias (Aparicio, 2009, p.18).

En 2008, con la finalidad de clarificar las reglas para las elecciones de 2009, el Consejo General del IFE, mediante el Acuerdo CG523/2008, confirmó la excepción señalando que “en ningún caso incluirían más del 60% de candidatos propietarios de un mismo sexo, excepto las candidaturas de mayoría relativa resultado de un proceso democrático” y ciñó la definición de “democrático” a aquellos procesos de elección que supusieran la participación de dos o más precandidatos, alguna modalidad de voto y por tanto que tuviesen un resultado incierto (Marván y Márquez, 2013, p.p. 67 y 68).

Cabe señalar que, en las elecciones de 2009, los partidos políticos mostraron una fuerte resistencia a cumplir con la cuota de manera sustantiva, lo cual se observó en diferentes aspectos: menos mujeres postuladas por el principio de mayoría relativa que por el de representación proporcional, candidaturas de mujeres desplazadas en los últimos lugares de las listas electorales,<sup>93</sup> o diputadas electas por representación proporcional que cedieron sus lugares a sus suplentes hombres, las denominadas “Juanitas de San Lázaro”.

Esta situación dio pauta para que mujeres de diversas corrientes políticas se organizaran y formaran la Red de Mujeres en Plural, destacando la participación de Patricia Mercado, Clara Scherer, Amalia García, María de los Ángeles Moreno, Martha Tagle, Claudia Corichi, Silvia Hernández y Angélica de la Peña. En esta organización, se buscó la discusión sobre la simulación por parte de los partidos políticos del cumplimiento de la cuota y su evasiva para incluirlas en los espacios políticos, así como de una posicionamiento y acciones al respecto (Scherer, 2013, pp. 19-25).

---

<sup>93</sup> En 2009, una candidata interpuso demanda (SUP-JDC-464/2009) ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inconformarse con el lugar en el que su partido la colocó en la lista de candidatos a diputados federales por representación proporcional (Figueroa, 2013, p.9).

En las elecciones de 2012, aunque se llevaron a cabo con las mismas disposiciones del COFIPE, se fortaleció el diseño de la cuota de género desde 2011. Por un lado, el Consejo General del IFE, mediante el acuerdo CG-327/2011, especificó que de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores por ambos principios, en ningún caso debían incluir más del 60% de candidatos propietarios del mismo género, y que aquellas candidaturas de mayoría relativa que no fueran resultado de un proceso democrático, debían presentar como máximo 180 y 38 candidatos a diputados y senadores de un mismo género, respectivamente, “procurando que la fórmula completa se integrara por candidatos del mismo género”, esto por lo sucedido con las “Juanitas” en las elecciones de 2009 (Marván y Márquez, 2013, p. 70).

Este Acuerdo fue impugnado por diez mujeres militantes de diversos partidos políticos, también integrantes o simpatizantes de la Red de Mujeres en Plural (Figuroa, 2013),<sup>94</sup> quienes señalaron que la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género” era violatoria a los principios de certeza y legalidad. Asimismo, que la frase “recomendación” podría ocasionar que las mujeres perdieran la posibilidad de ser candidatas suplentes en las fórmulas en las que el propietario fuera hombre, y que la definición de “proceso democrático” hacía nugatorio el cumplimiento de la cuota en las candidaturas por mayoría relativa (Marván y Márquez, 2013, p. 70).

Al respecto, la Sala Superior determinó mediante la sentencia SUP-JDC-12624/2011, entre otros aspectos, que el IFE no podía limitarse a recomendar el cumplimiento de la ley, sino que debía obligar a los partidos políticos a cumplir con la cuota. Además se especificó que la fórmula completa (propietario y suplente) debía ser integrada por candidatas mujeres y que la suplencia del curul de una mujer debía asumirla una mujer; en el caso de las candidaturas de mayoría relativa, los partidos políticos debían de presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género para diputados y senadores, respectivamente (Marván y Márquez, 2013, p. 70; Figuroa, 2013, p. 10).

---

<sup>94</sup> Las firmantes de la demanda fueron María Elena Chapa Hernández, María de los Nieves García Fernández, María Cruz García Sánchez, Refugio Esther Morales Pérez, Rocío Lourdes Reyes Willie, María Fernanda Rodríguez Calva, María Juana Soto Santana, Martha Angélica Tagle Martínez, María de los Ángeles Moreno Uriegas y Laura Cerna Lara.

En 2014, con la reforma político-electoral, se estableció la paridad de género en candidaturas por ambos principios, tanto en la Cámara de Diputados y Senadores, así como a nivel local, y su obligatoriedad se elevó a rango constitucional.<sup>95</sup> Acorde a esta nueva disposición, se estableció en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en los artículos 7 y 232 al 235, que las fórmulas completas de candidaturas por ambos principios deben ser del mismo género a nivel federal y local, y que en las listas de representación proporcional deben alternarse los géneros.

En lo que respecta a las sanciones por incumplimiento, se facultó al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los Organismos Públicos Locales (OPLE) rechazar el registro del número de candidaturas que excedan la paridad, fijando a los partidos políticos un plazo improrrogable para la sustitución de éstas. Además, en el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se estableció que, ninguno de los géneros debe ser asignado exclusivamente en distritos en donde el partido ha obtenido los resultados más bajos, respecto del proceso electoral anterior.

En Chile, desde finales de la década de 1990, algunos partidos políticos adoptaron cuotas voluntarias para la integración de sus listas electorales: el Partido por la Democracia (ningún sexo podía ocupar más del 40% en las listas electorales), el Partido Socialista (ningún sexo podía ocupar más del 70% en las listas electorales) y el Partido Demócrata Cristiano (20% de cuota para mujeres en listas electorales).

No obstante, en este periodo, a pesar de que los partidos políticos incorporaron cuotas voluntarias en sus estatutos, en la práctica no cumplieron con ello, con excepción del Partido por la Democracia y el Partido Socialista, ya que presentaron un promedio de mujeres candidatas relativamente alto, 16.6% y 14.7% respectivamente, mientras que el Partido Demócrata Cristiano estuvo por debajo de Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente, partidos sin cuotas voluntarias (Ríos y Villar, 2006, p. 28).

---

<sup>95</sup> El artículo 41 constitucional, Fracción I, párrafo segundo, señala lo siguiente “los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”.

La implementación de cuotas obligatorias fue discutida en diversas ocasiones en el Congreso (1992, 1997 y 2003), y durante la presidencia de Michelle Bachelet, quien presentó en la Cámara de Diputados un proyecto de Ley que buscaba establecer que ningún sexo debía exceder el 70% de las posiciones internas de los partidos políticos, de las listas de candidatos y de las elecciones municipales y parlamentarias (Krook, 2008, p. 33).

Fue en 2015, mediante reforma constitucional, durante la segunda presidencia de Michelle Bachelet que se incorporaron cuotas de género obligatorias para un determinado periodo,<sup>96</sup> con al menos un 40% de un sexo diferente en candidaturas. Asimismo, se estableció un fomento económico a los partidos políticos por cada candidata electa y a las candidatas un reembolso por sus gastos electorales por cada voto obtenido.

A continuación, en la Tabla 3.4 se muestran de manera sintetizada los aspectos principales de la evolución de las cuotas de género en Argentina, México y Chile, anteriormente descritos, desde mediados de la década de los noventa hasta 2014.<sup>97</sup>

**Tabla 3.4. Evolución de las cuotas de género  
(década de los noventa a 2014)**

<b>País</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<i>Tipo</i>	<i>Electorales legislativas</i>	<i>Voluntarias</i>	<i>Electorales legislativas</i>
Modificaciones	1991. Ley de Cupo (Ley 24.012; Art.60 CEN). 1993. Reglamentación (Decreto N° 379). 1994. Rango constitucional de la “Ley de Cupo”. (reforma al art. 37 CNA) 2000. Aplicación de la cuota de género en ambas Cámaras Legislativas (Decreto N° 1246).	No aplica	1993. Recomendaciones a los partidos políticos de incentivar la participación política de las mujeres (Fracción III, art.175, COFIPE). 1996. Recomendación de no exceder el 70% de un mismo género en candidaturas legislativas por ambos principios (Adición al transitorio XXII del art. 175, COFIPE). 2002. Obligatoriedad de no exceder 70% de candidatos propietarios de mismo género, tanto de diputados como de senadores, por ambos principios (art.175, A, B y C, COFIPE). 2007. Obligatoriedad de no exceder 60% candidatos propietarios de un mismo género, tanto de diputados como de senadores, por ambos principios (art.219, COFIPE). 2011. Fórmulas completas del

<sup>96</sup> La Ley indicó que, su aplicación será vigente en los procesos electorales parlamentarios del 2017, 2021, 2025 y 2029.

<sup>97</sup> Se toman en cuenta los aspectos del diseño de cuotas de género correspondientes al periodo a estudiar, que va de 1997 a 2016, que comprenden las legislaturas en las que fue aplicada la normativa; no se tomó en cuenta para la realización de la Tabla la incorporación de las cuotas de género de manera obligatoria en Chile, ya que fue aplicada en la legislatura de 2018.

mismo género, en candidaturas por ambos principios (SUP-JDC-12624/2011).  
2014. Paridad, con rango constitucional, en candidaturas a nivel federal y local, en fórmula completa del mismo género, en distritos con posibilidad de resultar electas (art.41, CPEUM; art. 7, 232-235, LGIPE; art. 3, LGPP).

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Constitución Nacional de Argentina (CNA), del Código Electoral Nacional (CEN), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Por otra parte, en la Tabla 3.5 se muestra el diseño de la cuota de género en Argentina, México y Chile vigente hasta 2014 -ya que es el año en el que ocurrió la reforma electoral más reciente en estos países durante el periodo a analizar- con base en los indicadores de fortaleza señalados en el estudio de Caminotti y Freidenberg (2016, p. 129).

**Tabla 3.5. Diseño de la cuota de género (2014)**

<b>Elementos</b>	<b>Argentina</b>	<b>Chile</b>	<b>México</b>
<i>Alcance</i>	Constitucional	Estatutos partidarios	Constitucional
<i>Porcentaje</i>	30%	Variable	50%
<i>Mandato de posición</i>	Alternado	No aplica	Alternado
<i>Sanción por incumplimiento</i>	Rechazo de listas/Arreglo de listas por oficio	No aplica	Rechazo de listas*
<i>Aplicación</i>	Candidaturas legislativas a nivel federal y subnacional	No aplica	Candidaturas legislativas a nivel federal y subnacional
<i>Excepciones</i>	No	No aplica	No

Fuente: Elaboración propia, con base en información de la Constitución Nacional de Argentina (CNA), del Código Electoral Nacional (CEN), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

Una vez analizado el proceso de incorporación de la cuota de género en las legislaciones desde la década de 1990 a 2016, es preciso hacer una revisión de la elección de mujeres durante este periodo en la Cámara de Diputados de cada país para conocer qué cambios hubo en la representación descriptiva cada país luego de la implementación de este tipo de medidas.

### **3.3. Un ejercicio comparativo: evolución de la presencia de mujeres en el poder legislativo**

En Argentina, desde 1993, luego de la implementación de la Ley de Cupos, la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados aumentó, ya que pasó del 5.4% a 13.6%, con respecto

de la elección de 1991 (Jutta, 2006, p. 46).<sup>98</sup> La incidencia positiva de este tipo de medidas en la representación de las mujeres se acrecentó luego de su reglamentación en 1994 y 2000, enfocadas en la eliminación de las ambigüedades de su diseño y fortalecimiento de las sanciones por incumplimiento, ya que en las elecciones de 1997 el porcentaje de mujeres se incrementó a 28%. A partir del 2001, los periodos legislativos en los que las mujeres tuvieron mayor presencia fueron los de 2005, 2007 y 2009, con un porcentaje de 39%, 40% y 39%, respectivamente.

En 2015, fueron electas 95 mujeres, no obstante, de acuerdo con el registro de la IPU (*Inter-Parliamentary Union*) de julio de 2017, inicialmente el número de mujeres fue de 100 (38.9%). Estos resultados colocaron a Argentina en el quinceavo puesto del ranking sobre la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales del mundo. A continuación, en la Tabla 3.6, se muestra la evolución de la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados de Argentina de 1997 a 2015, ya que fue la última legislatura registrada.

**Tabla 3.6. Integración por sexo de la Cámara de Diputados de Argentina (1997-2015)**

Periodo	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Mujeres	72	69	82	90	100	103	93	100	93	95
%	28%	26.84%	31.9%	35%	38.9%	40%	36.1%	38.9%	36.1%	36.9%
Hombres	185	188	175	167	157	154	164	157	164	162
%	72%	73.16%	68.1%	65%	61.1%	60%	63.9%	61.1%	63.9%	63.1%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de Argentina.

Cabe señalar que, en este país a pesar del éxito de las cuotas de género, los resultados mostraron el establecimiento de un “techo de cristal” en el porcentaje de mujeres electas, pues desde 2001 no rebasó la masa crítica del 30% en cada legislatura. Además, de acuerdo con Borner et al. (2008), este fenómeno también se reflejó en la proporción de mujeres en las listas electorales, debido a que su postulación no superó el porcentaje de cuota obligatorio, lo cual se explica, según las autoras, por la masculinización del espacio político en el que se desenvuelven.<sup>99</sup>

<sup>98</sup> La Cámara se renueva por mitad cada dos años, 127 curules en una elección y en la posterior los otros 130 curules. Por lo cual, en 1993 se convocó a la elección de 127 curules y en 1995 de 130 curules, y así sucesivamente hasta la fecha. Para efectos del presente trabajo y por la escasa información con la que se contó, se tomó en cuenta la composición de la Cámara en cada periodo legislativo y no el número de diputadas electas en cada renovación parcial.

<sup>99</sup> De acuerdo con Borner, et al, (2008), esto se observó por lo siguiente: porque existen negociaciones entre un grupo reducido de dirigencias políticas subnacionales, regularmente hombres (entre ellos gobernadores e intendentes), aun cuando hay elecciones primarias abiertas; los hombres se encuentran más favorecidos que las mujeres para encabezar las listas por

En México, luego de la primera recomendación a los partidos políticos en el COFIPE para incentivar la participación política de las mujeres, en las elecciones de 1994 el porcentaje de mujeres electas en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados aumentó de 8.8% a 14.1%, respecto de la anterior.

Posteriormente, en las legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) legislaturas, la presencia de mujeres aumentó ligeramente pero no fue constante, ya que éstas representaron el 17.2% y 16.8%, respectivamente, del total en la Cámara, ante la falta de obligatoriedad de la cuota.

En las elecciones de 2003 fue aplicada por primera vez una cuota obligatoria de 30% en candidaturas, lo cual redundó en un aumento significativo de mujeres electas, pues se pasó de 16.8% al 22.8%. No obstante, el efecto positivo de la cuota disminuyó en 2006, ya que en la LX (2006-2009), el porcentaje de mujeres electas disminuyó a 21.6%, ante la resistencia de los partidos políticos de cumplir sustantivamente con la cuota de género, ya que utilizaron las elecciones primarias para evadir la normativa, y pusieron de excusa la falta de esclarecimiento de su aplicación en la fórmula completa (propietario y suplente).<sup>100</sup>

Para las elecciones de 2009 se aplicó un porcentaje de cuota de género de 40%, con el cual se incrementó a 27.8% el número de mujeres en la LXI Legislatura (2009-2012). Sin embargo, como señala Aparicio (2011), el aumento no fue significativo por dos situaciones. La primera, por el fenómeno de las denominadas “Juanitas” (diputadas electas que solicitaron licencia o renuncia al inicio del periodo legislativo) y la segunda, porque los partidos políticos utilizaron la excepción por elecciones primarias en candidaturas de mayoría relativa para evitar postular a mujeres; aquellas que lograron ser postuladas por este principio fueron colocadas en distritos con baja o nula posibilidad de resultar electas.<sup>101</sup>

---

tener como antecedente cargos ejecutivos (gubernatura o intendencia), vinculándose el acceso a una candidatura con la imagen del líder como hombre; en las negociaciones se obliga a colocar mujeres en los lugares que les corresponden al grupo o partido en desventaja cuando compiten en coalición, lo cual genera una percepción de las candidaturas de las mujeres con menor valor simbólico y como una penalización a los grupos de menor poder.

<sup>100</sup> En su investigación, Liza Baldez (2008, p. 170) muestra que hubo consistencia en el método de selección de los candidatos por elecciones primarias entre el PRD y el PAN. El PRD eligió 15% en 2003 y 27% en 2006 de sus candidaturas por este método. El PAN eligió 52% en 2003 y 53% en 2006 de sus candidaturas. Por otro lado, el PRI eligió 98% de sus candidaturas en 2003 por elecciones primarias, pero en 2006 todas sus candidaturas fueron elegidas por nominación, así designó a las 300 candidaturas uninominales, de las cuales 30% fueron mujeres (90), en distritos con nulas probabilidades de ganar. Por ello, en los tres principales partidos, en ambas elecciones, las mujeres constituyeron un 19% de las candidaturas por el cumplimiento de la ley de cuotas y un 7% resultado de elecciones primarias.

<sup>101</sup> Aparicio (2011), señala que las listas de candidaturas de los partidos políticos cumplieron con la cuota de género; de 3,595 candidaturas registradas, 1,397 fueron de mujeres, equivalentes a 38.9%. Sin embargo, 176 candidatas (70.6%) de 249

En 2012, correspondiente a LXII Legislatura (2012-2015), el número de mujeres electas disminuyó a 27%. Fue hasta 2015, en la Legislatura LXIII (2015-2018) que el porcentaje de mujeres electas aumentó drásticamente a un 42.6%, como resultado de la reforma político-electoral de 2014 que elevó a rango constitucional la paridad de género en candidaturas, en fórmula completa (propietario y suplente), eliminó la excepción de aplicación por elecciones primarias (utilizada como válvula de escape) y fortaleció las sanciones por incumplimiento hacia los partidos políticos. Dicho incremento colocó a México en el octavo lugar del *ranking* de la IPU, sobre la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales, superando el porcentaje histórico de Argentina.

A continuación, en la Tabla 3.7 se muestra la evolución de la presencia de las mujeres en la Cámara de Diputados de 1997 a 2015, lo cual comprende de la Legislatura LVII (1997-2000) a la LXIII (2015-2018), última legislatura registrada.

Tabla 3.7. Integración por sexo de la Cámara de Diputados de México (1997-2015)

Periodo	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
Mujeres	86	84	114	108	139	135	213
%	17.2%	16.8%	22.8%	21.6%	27.8%	27%	42.6%
Hombres	414	416	386	392	361	615	287
%	82.8%	83.2%	77.2%	78.4%	72.2%	73%	57.4%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos compilados por el Instituto Nacional Electoral, (<http://igualdad.ine.mx/>)

Un aspecto importante a destacar es que, desde que se implementó la cuota de género, la mayoría de las mujeres que se incorporaron a la Cámara de Diputados fueron electas por el principio de representación proporcional. No obstante, desde 2009 este patrón se fue modificando paralelo al reforzamiento y el incremento del porcentaje de la cuota. Ya que el número de mujeres electas por ambos principios fue relativamente equilibrado de las 109 mujeres electas, 53 mujeres fueron por el principio de mayoría relativa y 56 mujeres por representación proporcional.

En 2012, de las 185 legisladoras electas, 91 fueron electas por mayoría relativa. Para 2015, la mujeres electas por el principio mayoría relativa fue superior a las de representación proporcional; del total de 213 mujeres de LXIII Legislatura (2015-2018), 118 fueron elegidas por el principio de mayoría relativa.

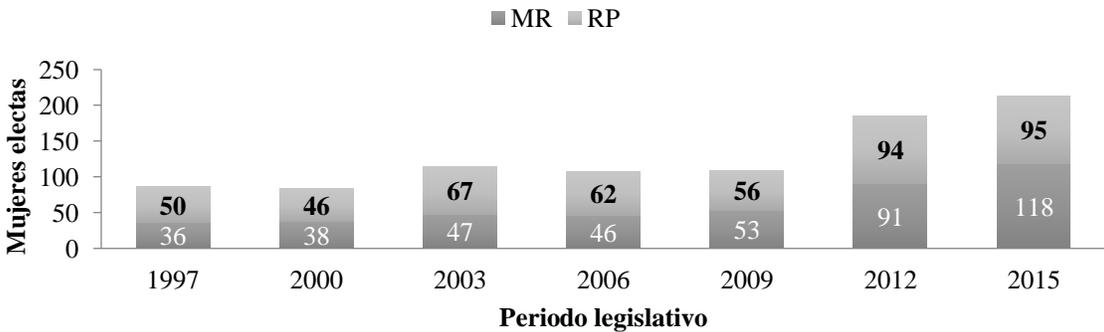
---

por mayoría relativa del PRI, PAN, y PRD fueron postuladas en distritos considerados como electoralmente débiles, principalmente el PRD y el PAN. Además, el autor argumenta que el triunfo o derrota de una candidata dependió de varios factores, tales como: el rival o partido al que enfrentan, la fuerza del partido que las postula, así como la experiencia política previa de cada candidata, toda vez que afectó las preferencias de los votantes.

Este fenómeno es relevante, puesto que uno de los factores para que las mujeres resulten electas en los congresos de la región latinoamericana es que sean postuladas por el principio de representación proporcional en distritos plurinominales. El caso mexicano mostró cómo la continua modificación al diseño político-institucional para reforzar el diseño de la cuota de género, desde la eliminación de ambigüedades en su redacción así como mayor efectividad de las medidas de sanción por incumplimiento, e incorporación de la paridad en candidaturas acelera el acceso de las mujeres a los órganos legislativos, independientemente del principio político por los cual son electas.

A continuación, en la Gráfica 3.1 se muestran las diferencias de mujeres electas por el principio de representación proporcional y mayoría relativa de 1997 a 2015:

**Gráfica 3.1. Mujeres electas en la Cámara de Diputados de México (1997-2015)**



Fuente: elaboración propia a partir de la información compilada por el Instituto Nacional Electoral, (<http://igualdad.ine.mx/>).

En Chile, el incremento de mujeres en la Cámara de Diputados fue baja pero constante a lo largo del periodo analizado, ya pasó de 7.5% de 1994 a 15.8% en 2014, colocando a este país en el lugar 129 a nivel mundial del ranking de la IPU.

Estos resultados muestran que las cuotas voluntarias adoptadas por algunos partidos de Concertación tuvo un efecto poco significativo durante este proceso. Pues, aun cuando se comprometieron a cumplir con cierto porcentaje de mujeres en la integración de sus listas electorales en sus estatutos partidarios, en la práctica tuvieron baja disposición para cumplirla. Esta situación, se agravó por los efectos del sistema binominal, que privilegió las coaliciones de partido en las listas electorales por encima de los candidatos de manera individual.

Asimismo, dicho fenómeno confirma los resultados de estudios comparativos del área, específicamente sobre la necesidad de que estas medias sean obligatorias para observar efectos positivos en la representación descriptiva de las mujeres en los órganos legislativos.

Cabe señalar que la elección de mujeres se registró hasta la legislatura de 2014-2018, puesto que fue pertinente para el periodo analizado. En la Tabla 3.8 se muestra la evolución del acceso de las mujeres en la Cámara de Diputados de Chile de 1994 a 2014.

Periodo	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Mujeres	9	13	15	19	17	19
%	7.5%	11%	12.5%	15.8%	14.1%	15.8%
Hombres	111	105	105	101	103	101
%	92.5%	89%	87.5%	84.2%	85.9%	85%

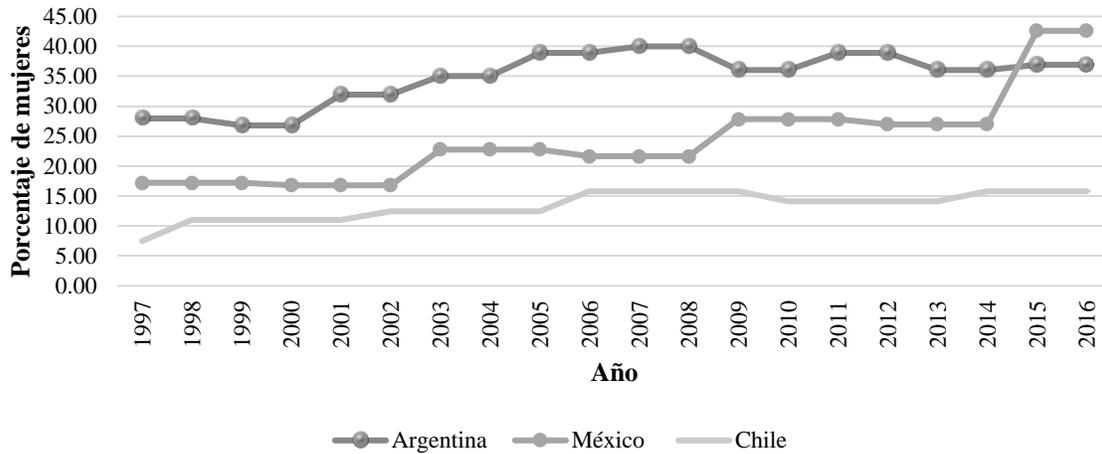
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de Chile.

Derivado de los resultados antes descritos, se observa que en los tres países hay un crecimiento ascendente del número de mujeres electas, independientemente de las cuotas de género obligatorias. No obstante, aun cuando en Chile se incrementó el número de mujeres electas, este fue bajo en comparación con Argentina y México, países que contaron con cuotas de género obligatorias. Lo cual muestra la importancia de la obligatoriedad de dichas medidas para acelerar este proceso, así como el fortalecimiento de su diseño para el cumplimiento sustantivo de dicha normativa.

De manera individual, se observa que Argentina fue el único país que mantuvo un promedio constante de 35% de mujeres en la Cámara de Diputados durante las diez legislaturas analizadas; sin embargo, éste se convirtió en un “techo de cristal” desde 2001. En México, el promedio de mujeres en las siete legislaturas fue de 25.11%, no obstante, es necesario precisar que ello se debe, en gran medida, a la repercusión positiva de la incorporación de la paridad en las listas electorales en las elecciones de 2015. En Chile, el promedio de mujeres fue de 12.78% durante las seis legislaturas, el más bajo de los tres países.

A continuación, en la Gráfica 3.2, se muestra cómo evolucionó la elección de mujeres en la Cámara de Diputados de los tres países.

**Gráfica 3.2. Mujeres en la Cámara de Diputados en Argentina, Chile y México (1997-2016)\***



\*El registro del porcentaje de mujeres hasta el 2016 toma en cuenta el registrado en la legislatura de 2015-2017 para Argentina; la legislatura de 2014-2018 para Chile y la LXIII Legislatura (2015-2018) para México.

De acuerdo con lo analizado en este apartado, se entiende que la representación política de las mujeres en el Poder Legislativo de Argentina, Chile y México ha sido un proceso complejo, pues ha implicado desde el reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, su incorporación en los espacios políticos, la exigencia de éstas de ejercer su derecho a ser votadas y la incorporación de la perspectiva de género en el diseño institucional de poder legislativo para conformar las legislaturas.

En el siguiente capítulo se busca conocer qué ocurre con la integración de las mujeres en comisiones una vez que resultan electas durante el periodo referido, ya que estas instituciones son las unidades internas más importantes para procesar el trabajo legislativo y son, a su vez, espacios de representación política.

## 4. Las mujeres en las comisiones legislativas permanentes

*Este capítulo tiene el objetivo de conocer si las mujeres estuvieron representadas por igual que los hombres en comisiones legislativas y si han tenido el mismo acceso que los hombres a sus presidencias, en países que contaron con cuotas de género, asimismo, si éstas medidas han incidido en que las mujeres accedan a posiciones de liderazgo. Para ello, se pone atención al sistema de comisiones, el método de asignación, así como la integración de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados de Argentina, Chile y México. Luego, se analiza en los tres países si las mujeres tuvieron la misma representación que los hombres en 11 comisiones legislativas previamente seleccionadas<sup>102</sup> y acceso a sus presidencias de 1996 a 2016. Con base en estos resultados, se estudia si las cuotas de género obligatorias en Argentina y México incidieron en que las mujeres hayan alcanzado posiciones de liderazgo, frente a Chile que contó con cuotas voluntarias en algunos partidos políticos, mediante una propuesta de categorización de la integración y acceso a las presidencias.*

Como se señaló anteriormente, esta investigación parte de la pregunta de si el cambio en el número de mujeres en los órganos legislativos latinoamericanos ha repercutido en el tipo de integración en comisiones legislativas en países con cuotas de género. A ello se sostiene que las cuotas contribuyen al incremento de los congresos nacionales, sin embargo no son suficientes para asegurar su participación en posiciones de liderazgo.

### 4.1. Mecanismos internos de integración en la Cámara de Diputados

#### 4.1.1. Especialización de las comisiones

En Argentina, el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados se integra por la comisión de Labor Parlamentaria, las de asesoramiento, y las especiales o mixtas. La primera, de Labor Parlamentaria, es de carácter permanente, la cual se integra con el presidente de la Cámara, los vicepresidentes y presidentes de los bloques; entre sus principales funciones está el preparar el orden del día de la sesión plenaria, fijar los horarios de votación, llevar el control del estado de los asuntos turnados en comisiones, promover medidas prácticas para agilizar los debates en comisiones y en el recinto, así como resolver los asuntos de pronto despacho

---

<sup>102</sup> Como se señaló en el capítulo 1, las temáticas que compartieron en común los tres países en sus comisiones permanentes fueron: asuntos constitucionales, relaciones exteriores, presupuesto, educación ciencia y tecnología, cultura, defensa nacional, vivienda, derechos humanos, economía y energía.

y las consultas de los bloques, de los diputados y de las comisiones. El segundo tipo, las de asesoramiento, son un conjunto de comisiones permanentes u ordinarias; éstas tienen la función de dictaminar sobre todo proyecto o asunto referente a su competencia. Las terceras, las especiales o mixtas son transitorias, su creación tienen un fin específico, por lo que se instalan en cuanto la Cámara considera que es conveniente tratar asuntos no previstos en el Reglamento.

En lo que concierne a las comisiones de asesoramiento, que son objeto de este estudio, éstas han mantenido estabilidad en cuanto a su número y las temáticas que abordan. Ello ha derivado en un alto grado de especialización, ya que los temas que tratan y, por consecuencia, los que dictaminan, son congruentes con los ministerios de la presidencia de la Nación Argentina.<sup>103</sup> Sin embargo, estos órganos no están facultados para crear subcomisiones en apoyo a la labor que realizan.

En estas comisiones, todos los miembros pueden incidir en la agenda legislativa ya que tienen el derecho de presentar directamente toda modificación a un asunto o proyecto que sea sometido a la comisión, así como proponer la comparecencia de uno o más ministros del Poder Ejecutivo para que proporcionen explicaciones e informes sobre un asunto de interés para la Cámara, o solicitar al Presidente informes escritos.

En Chile, el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados está integrado por cuatro tipos de comisiones: permanentes, unidas, especiales, de investigación y mixtas. Las primeras son un conjunto de comisiones ordinarias que permanecen de legislatura a legislatura. Las segundas son transitorias, éstas surgen cuando la materia a abordar tiene relación con más de dos comisiones para examinar un asunto determinado. Las terceras se crean para conocer problemas específicos que la Cámara estime de relevancia. Las cuartas son transitorias y se forma para ejercer las facultades de fiscalización del Poder Ejecutivo. Las quintas son comisiones bicamerales de carácter transitorio, conformadas por igual número de diputados y senadores para solucionar divergencias entre ambas Cámaras en la discusión de proyectos de ley.

---

<sup>103</sup> Ministerios del Poder Ejecutivo en Argentina: Ministerio de Cultura y Educación; Ministerio de Defensa; Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente; Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio del Interior; Ministerio de Planificación Federal; Inversión Pública y Servicios; Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio Internacional y Culto; Ministerio de Salud y Acción Social y; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Cabe señalar que, las comisiones permanentes han variado en cuanto a número y denominación durante el periodo analizado. Para el periodo legislativo de 2014-2018, el Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile consideró la integración de 26 comisiones permanentes con temáticas congruentes con los ministerios de la presidencia de Chile.<sup>104</sup> Entre sus principales funciones está el estudiar los proyectos de ley que les son enviados y generar informes a la Cámara al respecto, solicitar la comparecencia de funcionarios para la discusión y asesoramiento (público y privado) por cualquier especialista en la materia respectiva, solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen pertinente, así como establecer subcomisiones para acelerar el trabajo legislativo.

En México, el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados se integra por tres tipos: ordinarias, especiales y permanentes.<sup>105</sup> Las primeras tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluativo en su ramo. Las segundas son de carácter transitorio; se constituyen por determinación del Pleno para encargarse de asuntos específicos. Las terceras son de carácter transitorio; se crean por el voto de al menos una cuarta parte de los miembros de la Cámara con el fin de investigar el funcionamiento de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria. No obstante, su alcance se limita a hacer del conocimiento del Ejecutivo federal los resultados de sus investigaciones.

En lo que respecta a las comisiones ordinarias, éstas también han variado en cuanto al número y temática de las a lo largo del tiempo. Algunas comisiones desaparecieron, otras se fusionaron y otras cambiaron de denominación. Para la LXIII Legislatura (2012-2015), el Reglamento de la Cámara de Diputados estableció la formación de 56 comisiones ordinarias.

---

<sup>104</sup> Ministerios del Poder Ejecutivo en Chile: Ministerio del Interior y Seguridad Pública; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Defensa Nacional; Ministerio de Hacienda; Ministerio Secretaría General de la Presidencia; Ministerio Secretaría General de Gobierno; Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Ministerio del Desarrollo Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Obras Públicas; Ministerio de Salud; Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Agricultura; Ministerio de Minería; Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones; Ministerio de Bienes Nacionales; Ministerio de Energía; Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio del Deporte; Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género; y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

<sup>105</sup> El artículo 3 del Reglamento de la Cámara de Diputados define a las comisiones como el órgano constituido por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuye a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales.

Las temáticas que abordaron correspondieron, en lo general, a las secretarías del Poder Ejecutivo.<sup>106</sup>

Las funciones principales de las comisiones ordinarias son: preparar los programas anuales de trabajo, elaborar los dictámenes o resoluciones sobre los asuntos que les son turnados por el Presidente de la Cámara; constituir e integrar subcomisiones y grupos de trabajo; elaborar el acuerdo para solicitar la asistencia a reuniones de trabajo, encuentros o la comparecencia de servidores públicos sobre cuestiones que sean competencia de la comisión; formular las solicitudes de información a los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; realizar la evaluación periódica de las políticas públicas y los programas respectivos en el área de su competencia. Además, los miembros pueden emitir peticiones relacionadas con asuntos que sean de la competencia de la comisión que son parte.

La Tabla 4.1 se muestra los aspectos más relevantes del sistema de comisiones de cada país, con base en los elementos mencionados por Martin (2014, p.7) respecto del poder de las comisiones para influir en las políticas públicas y supervisar al poder ejecutivo.

**Tabla 4.1. Sistema de comisiones**

Elementos	Argentina	Chile	México
Congruencia con las secretarías del poder ejecutivo	Sí	Sí	Sí
Estudio de los proyectos de ley	Sí	Sí	Sí
Iniciar legislación	No	No	Sí
Enmienda de propuestas y/o reescribir proyectos de ley	Sí	Sí	Sí
Facultad fiscalizadora	Sí	Sí	Sí
Subcomisiones	No	Sí	Sí

Fuente: elaboración propia con en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina, Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile y el Reglamento de la Cámara de Diputados de México.

Aun con la inestabilidad en las comisiones permanentes u ordinarias en Chile y México 1997 a 2016, en contraste con Argentina, estos países compartieron los siguientes aspectos: correspondencia entre las temáticas que abordan las comisiones con las secretarías o ministerios del poder ejecutivo, el estudio de proyectos de ley acorde con la temática de la

<sup>106</sup> Secretarías del Poder Ejecutivo en México en el sexenio de 2012-2018: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Turismo y; Secretaría de Cultura.

comisión, así como la facultad de solicitar información a las dependencias de la administración pública y, en su caso, la comparecencia a servidores públicos para rendir cuentas sobre asuntos específicos que trata la comisión. Cabe destacar que, Argentina es el único de los tres países en el que las comisiones permanentes no tienen la posibilidad de establecer subcomisiones.

#### *4.1.2. Método de asignación de membresías y presidencias*

En Argentina, las comisiones de asesoramiento se instalan después de ser nombradas al inicio de cada legislatura. Los lugares en estas se distribuyen entre los 257 miembros de la Cámara mediante un sistema de asignación múltiple. Aunque el Reglamento señala que la asignación del número de cargos se basa en la representación proporcional de los sectores políticos que integran la cámara, no precisa el método que se debe seguir para llevar esto a cabo.

Borner et al. (2008) apuntan que la asignación de las membresías de las comisiones es el resultado de un proceso de negociación en el interior de los bloques políticos donde se entrelazan los siguientes factores: las preferencias expresadas por las legisladoras y legisladores hacia las autoridades de su bloque, la disponibilidad de vacantes de cada bloque según su proporcionalidad, así como aspectos personales, tales como el nivel educativo, trayectoria de trabajo afines a la temática de la comisión, experiencia legislativa previa, e incluso la confianza personal.

Por lo general, el tamaño de las comisiones de asesoramiento es de 15 y 31 miembros. No obstante, existen excepciones para ampliar el número en las siguientes: Asuntos Constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, Agricultura y Ganadería, y Acción Social y Salud Pública se integran con un mínimo de 15 y un máximo de 35 miembros; Relaciones Exteriores con un mínimo de 15 y un máximo de 43 miembros; y la Comisión de Presupuesto y Hacienda con un mínimo de 15 y un máximo de 49 miembros.

Una vez que las comisiones de asesoramiento son instaladas, mediante la votación entre los miembros, se eligen los siguientes cargos directivos: presidente, vicepresidente 1°, vicepresidente 2° y tres secretarios. No obstante, en algunas comisiones, el número de dichos cargos es mayor; en la de Acción Social y Salud Pública, se elige un presidente, un vicepresidente 1°, un vicepresidente 2° y cinco secretarios; en las de Asuntos Constitucionales, Legislación General, Relaciones Exteriores y Culto, Presupuesto y

Hacienda, Educación, Cultura, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Ciencia y Tecnología, se elige un presidente, un vicepresidente 1º, un vicepresidente 2º y cuatro secretarios. Cabe señalar que, los integrantes tienen una permanencia de dos años en las comisiones, de no ser relevados por solicitud expresa de la Cámara.

De acuerdo con Pérez (2014), en ciertas comisiones el número de miembros en diversas ocasiones ha superado el límite permitido. Según la autora, ello se explica por la búsqueda por controlar determinadas comisiones, tanto por las fuerzas políticas en las legislaturas como por las y legisladores de manera individual, ya que integrarlas pueda resultar en una ventaja política.

Algo similar ocurre con la asignación de las presidencias, aunque las reglas formales señalan que los cargos se someten a votación de los miembros, este proceso que se caracteriza por la disputa entre los líderes de los bloques por su control, principalmente entre aquellos del partido gobernante y los de oposición. Regularmente, el partido de gobierno intenta reservarse las presidencias de las comisiones que considera estratégicas o de poder para su gestión, así como asegurar mayorías partidarias dentro de las comisiones (Calvo y Sagarzazu, 2011).

En Chile, la distribución del número de miembros en las comisiones permanentes es proporcional al número de diputados con los que cada partido cuenta a nivel Cámara. La asignación se realiza mediante un coeficiente fijo que resulta de dividir el total de los cargos de todas las comisiones entre el número de diputados de la Cámara. A su vez, este coeficiente se multiplica por el número de diputados de cada partido político. Cabe señalar que, este método de asignación, de acuerdo con el Reglamento de la Cámara, no permite el incremento de su tamaño, pues se establece que, sin excepción, todas las comisiones deben integrarse por trece miembros.

Una vez determinado el número de cargos con los que contará cada partido político en comisiones durante la legislatura, los miembros son elegidos por la Cámara a propuesta de la Mesa Directiva, el principal órgano político de esta institución, en la primera sesión de cada periodo, la cual contiene el número de cargos por partido, las comisiones en que éstos serán distribuidos y el nombre de los diputados que ocuparan los cargos. Este proceso puede resultar en dos escenarios: 1) si la propuesta no tiene discusión y si no se pide votación, se

da por aprobada, 2) en caso contrario, la Sala (pleno), en votación económica, resuelve sobre la proposición de la Mesa.

Una vez que las comisiones son conformadas, se eligen a sus presidentes por la mayoría de votos de sus miembros. Entre las funciones más destacadas que realizan los presidentes de las comisiones son: fijar las proposiciones que han de discutirse; presidir las sesiones y dirigir los debates; indicar los asuntos de fácil despacho; fijar su orden en la tabla respectiva y calificar los asuntos de que deban tratarse en sesión secreta.

En México, las comisiones ordinarias se integran con un máximo de 30 miembros, los cuales son propuestos ante el Pleno, junto con quienes las presidirán y fungirán como secretarios, por la Junta de Coordinación Política (JUCOPO),<sup>107</sup> principal órgano político de la Cámara, durante el primer mes de ejercicio de la legislatura. Cabe señalar que las y los diputados pueden pertenecer hasta tres comisiones ordinarias a lo largo de la legislatura.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso, para la integración de las comisiones, la JUCOPO debe tomar en cuenta la pluralidad política en la legislatura, con base en el criterio de proporcionalidad. En lo que concierne a los cargos de presidente y secretarios, la propuesta debe incorporar a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de manera que refleje la proporción política que tengan en el Pleno, así como tomar en cuenta los antecedentes y experiencia legislativa de los diputados. En el caso de que el tamaño del Grupo Parlamentario no permita que sus miembros se incorporen a la totalidad de las comisiones, se les debe incluir en aquellas que solicite el Coordinador del Grupo correspondiente.

En la Tabla 4.2 se muestran los métodos de asignación en comisiones permanentes de la Cámara de Diputados de Argentina, México y Chile, los cuales coinciden en un aspecto particular: los líderes partidarios tienen el control en la asignación de las membresías de las comisiones permanentes. En el caso de Chile y México este proceso reside en las negociaciones que se dan entre los líderes partidarios integrantes de comisiones especiales,

---

<sup>107</sup> El artículo 33 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que, la Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara. Por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. La JUCOPO se integra con los coordinadores de cada Grupo Parlamentario.

Mesa Directiva y la JUCOPO, respectivamente, encargadas de proponer al Pleno aquellos que integrarán las comisiones permanentes. No obstante, en México es más centralizado, ya que también en la asignación de presidencias intervienen directamente los líderes partidarios. En Argentina, aun cuando el Reglamento de la Cámara no especifica los mecanismos de asignación de membresías, en la práctica, son los líderes de los bloques los que determinan quiénes integrarán las comisiones.

**Tabla 4.2. Métodos de asignación en comisiones**

Cargos	Membresías	Presidencias
Argentina	No específica	Votación entre miembros de la comisión
Chile	Comisión especial (Mesa Directiva)	Votación entre los miembros de comisión
México	Comisión especial (JUCOPO)	Comisión especial (JUCOPO)

Fuente: elaboración propia con base en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de Argentina, Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de México.

#### 4.1.3. Balance de la especialización de comisiones

Con la descripción de la especialización de comisiones y el método de integración, tanto de membresías como de presidencias, se observa que los reglamentos internos de la Cámara de Diputados de Argentina, Chile y México contemplan ciertas excepciones para determinadas comisiones, lo cual propicia la distinción entre éstas conforme a la temática que abordan.

En Argentina, el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados contempla excepciones para comisiones asociadas a temas económicos o afines, asuntos constitucionales y de relaciones exteriores:<sup>108</sup>

- Ampliación del número de miembros. Estas son: asuntos constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, de 15 a 35 miembros; Relaciones exteriores, de 15 a 43 miembros; y Presupuesto y Hacienda, de 15 a 49 miembros.
- Ampliación del número de cargos directivos (vicepresidencias y secretarías). Estas son: Asuntos constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto, Presupuesto y Hacienda, Educación, Cultura y, Ciencia y Tecnología.

<sup>108</sup>Se tomó en cuenta sólo las comisiones analizadas.

- Los presidentes de las comisiones comparten la facultad con los vicepresidentes de sustituir al presidente de la Cámara cuando éste se halle impedido o ausente, de conformidad al orden de las comisiones establecido en el artículo 61 del Reglamento. Las comisiones que se encuentran en los primeros 5 lugares son: Asuntos Constitucionales, Legislación General, Relaciones Exteriores y Culto, Presupuesto y Hacienda, y Educación.

Con base en dichas excepciones en el Reglamento Interno, mayor tamaño, más cargos directivos y la facultad del presidente de comisión de sustituir al presidente de la Cámara, las comisiones que destacan son: Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores y Culto, y Presupuesto, y Hacienda. Estas comisiones coinciden con las consideradas como de poder o de prestigio en la investigación de Heath et al. (2005) y de Pérez (2014).

En Chile, el Reglamento de la Cámara de Diputados, aunque prácticamente no señala alguna excepción, es clara la importancia del presupuesto, ya que otorga facultades exclusivas en dos comisiones: 1) Comisión de Régimen Interno y Administración (conformada por cada uno de los comités que tenga cada partido y por el comité de independientes), con la facultad de aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Cámara, así como la administración de los bienes y recursos institucionales; 2) Comisión de Hacienda, con la facultad exclusiva de conocer los proyectos que informan las comisiones técnicas, relacionados con materias presupuestarias y financieras del Estado, de sus organismos y empresas, así como su incidencia en la economía del país.

Cabe señalar que, a pesar de que el Reglamento de la Cámara no hace referencia alguna de ampliar el tamaño de las comisiones, la base de datos que se construyó apunta que el número de integrantes en las comisiones rebasó lo establecido a lo largo del periodo analizado.

Debido a la falta excepciones que favorezcan a determinadas comisiones permanentes en la Cámara o con respecto a los otros dos poderes, salvo la comisión de Hacienda, fue difícil vislumbrar las más jerarquizadas. No obstante, según el estudio de Heath et al. (2005), si existen comisiones consideradas como de poder o de prestigio debido a la temática que abordan. Estas son: Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; Relaciones Exteriores, y Asuntos Interparlamentarios e integración Latinoamericana, y Hacienda.

En México, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala excepciones para ampliar el número de integrantes en dos comisiones: la Comisión de Hacienda y Crédito Público, y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Estas pueden tener más de 30 miembros para incorporar a un diputado de cada Grupo Parlamentario que no haya alcanzado a integrarse en razón de su proporción, independientemente de su proporción en la Cámara. Estas comisiones coinciden con las consideradas como de poder para México por la investigación previa de Kerevel y Atkeson (2013).

#### *4.1.4. Grupos parlamentarios*

En Argentina, los grupos parlamentarios se denominan Bloques. Para conformar uno, deben integrarse por tres o más diputados de acuerdo con sus afinidades políticas. En el caso de que un partido político existente con anterioridad a la elección tenga sólo dos diputados en la Cámara, también pueden actuar como Bloque. Una vez conformados los bloques, éstos tienen derecho a la asignación de personal de carácter transitorio: un secretario parlamentario, un secretario administrativo y demás empleados en proporción al número de sus integrantes.

En Chile, los grupos parlamentarios se denominan Comités Parlamentarios. Cada partido político debe integrar uno por cada siete representantes en la Cámara, lo cual no limita la conformación de varios comités. Si un partido no cumple con los miembros requeridos, dos partidos o más pueden conformar un Comité, siempre y cuando unidos alcancen los siete miembros. Es preciso señalar que, la pertenencia a los Comités es obligatoria para cualquier legislador, incluso si son independientes.

Cada Comité Parlamentario cuenta con un Jefe de Bancada -en el caso de aquellos partidos que conforman varios Comités tienen derecho a ser representados por cualquiera de sus jefes- quien, para facilitar la tramitación de los asuntos legislativos, funge como representante en los Comités vinculados con la Mesa Directiva de la Cámara.

Una de las facultades de los Jefes de Comité es reemplazar a los miembros de las comisiones, con previa autorización del Secretario de la Cámara, si es un cambio permanente. En el caso de que un Comité Independiente esté formado por diputados de distintos partidos políticos y el reemplazo recaiga en un diputado de diferente partido al del Jefe del Comité, sólo se admite la sustitución cuando sea suscrita, además, por el diputado.

En México, cada partido político nacional que cuenta con diputados en la Cámara está obligado a formar un Grupo Parlamentario. Estos se integran con mínimo cinco diputados, según su afiliación partidaria; aquellos diputados que no se inscriben o dejan de pertenecer a un Grupo Parlamentario sin integrarse a otro existente, son considerados como diputados sin partido. El Coordinador de cada Grupo Parlamentario tiene el derecho de participar en la elección de los integrantes de la Mesa Directiva, en la conferencia para la dirección y la programación de los trabajos legislativos, integrar con voz y voto la JUCOPO, así como controlar la sustitución temporal o definitiva de la permanencia de las y los legisladores en comisiones. Por otra parte, los Grupos Parlamentarios, como organización partidaria al interior de la Cámara, para cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en sus principios, postulados, plataforma electoral y agenda legislativa, cuentan con recursos financieros, humanos y materiales proporcionados por la Cámara.

#### **4.2. Trayectoria de la integración de las mujeres en comisiones legislativas**

A continuación, se presentan los resultados de la integración de las diputadas en las once comisiones legislativas permanentes agrupadas por temática, que previamente fueron seleccionadas para el análisis de esta investigación, tanto de membresías como de presidencias de 1997 a 2016; lo cual abarca, diez Legislaturas en Argentina, seis Legislaturas en Chile y siete Legislaturas en México.

##### *4.2.1. Asuntos constitucionales*

###### *Membresías.*

En Argentina, la Comisión de Asuntos Constitucionales tuvo un total de 334 miembros,<sup>109</sup> de los cuales, 29.34% fueron mujeres. En promedio, por legislatura se integraron diez mujeres, equivalente al 29.0% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 33 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron en las de 2007, 2009 y 2015, con 41.38%, 34.29% y 35.29%, respectivamente.

---

<sup>109</sup> Es necesario precisar que, el total de miembros se refiere a la suma total de las y los legisladores que integraron la comisión de 1997-2016. Esto se aplica en todas las comisiones analizadas en los tres países. En el caso de Argentina, ya que se renuevan las legislaturas por mitad cada dos años, se sumó el total de miembros cada dos años.

En México, la Comisión de Puntos Constitucionales estuvo integrada por 203 miembros, de los cuales el 22.17% fueron mujeres.<sup>110</sup> En promedio, cinco mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 15.43% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 29 miembros.<sup>111</sup> Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LX (2006-2009), LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), con 37.04%, 30% y 38.71%, respectivamente.

En Chile, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento se integró por 98 miembros, de los cuales 10.20% fueron mujeres. En promedio, una mujer integró esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 10.83% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 16 miembros. La legislatura con mayor número de mujeres en esta Comisión fue la de 2002, con 21.43%.

De acuerdo con esto, en lo que respecta a la temática de asuntos constitucionales, Argentina ha mantenido un porcentaje alto de mujeres por año constante, ya que en 1997 las mujeres eran el 29.0% del total de miembros y en 2016 este aumento a 35.29%. En México, el ascenso del porcentaje de mujeres ha sido más evidente -con excepción de 2009 a 2011, pues disminuyó a menos del 14.29%-porque pasó de 6.25% en 1997 38.61% para 2016.<sup>112</sup>

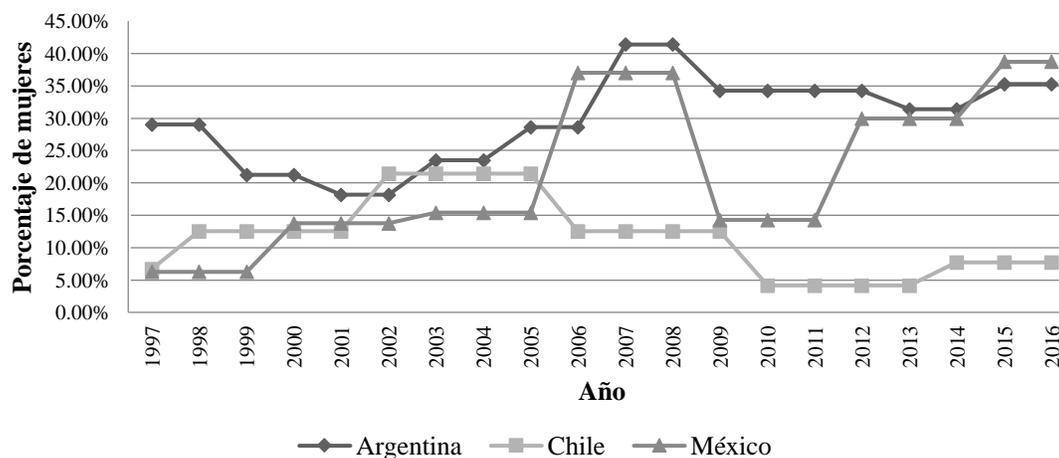
---

<sup>110</sup> La comisión de Puntos Constitucionales durante la legislatura LVII se llamó “Gobernación y Puntos Constitucionales”. En las legislaturas siguientes, ésta se dividió en dos comisiones ordinarias: Gobernación y Puntos Constitucionales.

<sup>111</sup> En México, hubo un incremento de mujeres sustancial en la legislatura LXIII, lo cual elevó el promedio. Para controlar el sesgo en el número de mujeres y el tamaño de la comisión, se toma como referencia de medida de tenencia central la media armónica, para las 11 comisiones legislativas.

<sup>112</sup> Ver Anexo 2.

**Gráfica 4.1. Temática: asuntos constitucionales  
Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México  
(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Asuntos Constitucionales, cinco estuvieron ocupadas por tres mujeres en 1999, 2007, 2009, 2011, 2013; esto se debió a que dos diputadas que ocuparon el cargo fueron reelectas.<sup>113</sup> En México, de las seis presidencias de la Comisión de Puntos Constitucionales, sólo una mujer ocupó el cargo en 2015.<sup>114</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tuvo 15 cambios, lo cual dio oportunidad para que una mujer que fue reelecta en dos legislaturas tuviera el cargo en 2000 y 2005.<sup>115</sup>

**Tabla 4.3. Presidencias (asuntos constitucionales)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	50.00%	50.00%	10
México	83.33%	16.67%	6
Chile	86.67%	13.33%	15

<sup>113</sup> Elisa María Avelina Carrio, perteneciente a la UCR, de la provincia de Chaco, electa 1999; Graciela Camaño, perteneciente al Peronista Federal-PJ, de Buenos Aires, electa en 2007 y 2009; Diana Beatriz Conti, perteneciente al FPV, de Buenos Aires, electa en 2011 y 2013.

<sup>114</sup> Gualupe Acosta Naranjo, perteneciente al PRD, proveniente del estado de Nayarit.

<sup>115</sup> Laura Soto González, perteneciente al PPD, de la V Región de Valparaíso, electa en 2000 y 2004.

#### 4.2.2. *Ciencia y tecnología*

##### *Membresías*

En Argentina, la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva estuvo integrada por 275 miembros, de los cuales el 37.09% fueron mujeres. En promedio, diez mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 37.69% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 28 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2003, 2007 y 2011, con 42.86%, 45.16% y 44.83%, respectivamente.

En México, del total de 167 miembros que ocuparon la Comisión de Ciencia y Tecnología, el 26.35% fueron mujeres.<sup>116</sup> En promedio, cuatro mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 15% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 24 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LXI (2009-2012), LXII (2012-2015), y LXIII (2015-2018), con 31.82%, 36.84% y 45.45%, respectivamente,

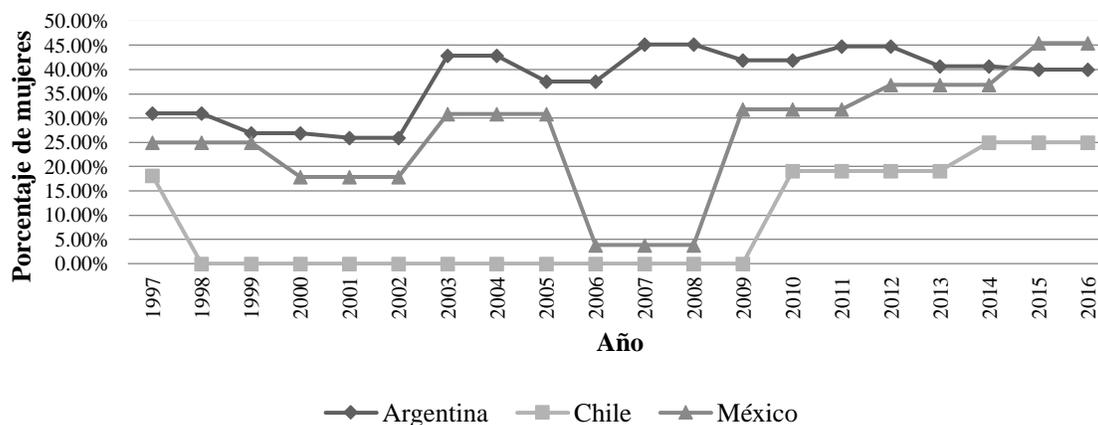
En Chile, de los 90 miembros que han ocupado la Comisión de Ciencias y Tecnología, 10% fueron mujeres. En promedio, tres mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 19.89% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 16 miembros. No obstante, en tres legislaturas la presencia de mujeres fue nula; correspondientes a las de 1998, 2002 y 2006.

De acuerdo con esto, en lo concerniente a la temática de ciencia y tecnología, se observó que Argentina ha mantenido un porcentaje de mujeres por encima del 35% a partir de 2005. En México, aunque el porcentaje de mujeres también ha aumentado de manera constante (especialmente en la Legislatura LXIII), a partir de 2006, correspondiente a la legislatura LX, descendió drásticamente a menos del 5.0%. En el caso de Chile, el porcentaje de mujeres fue bajo, en comparación a los otros dos países, no obstante, desde 2010, ha aumentado constantemente.

---

<sup>116</sup> La legislatura LVII no contempló una comisión ordinaria para tratar la temática de educación. Por ello, sólo se analizaron seis periodos legislativos.

**Gráfica 4.2. Temática: ciencia y tecnología**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, seis estuvieron ocupadas por cuatro mujeres en las Legislaturas de 1999, 2001, 2003, 2009, 2011 y 2015; esto se explica porque dos de ellas fueron reelectas.<sup>117</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Ciencia y Tecnología, tres fueron ocupadas por mujeres en 1997, 2000 y 2006.<sup>118</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Ciencias y Tecnología tuvo nueve cambios, lo cual dio oportunidad para que una mujer tuviera el cargo en 2014<sup>119</sup>

**Tabla 4.4. Presidencias (ciencia y tecnología)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	40.00%	60.00%	10
México	57.14%	42.86%	7
Chile	88.89%	11.11%	9

<sup>117</sup> Adriana Victoria Puiggrós, perteneciente a la FREPASO, proveniente de Buenos Aires; Lilia Puig de Strubrin, perteneciente a la UCR, de Santa Fe, electa en 2001, y 2003; Graciela María Giannettasio, perteneciente al FPV, de Buenos Aires, electa en 2009 y 2011; Daniela Sandra Castro, proveniente de FPV, en 2015.

<sup>118</sup> María del Carmen Díaz Amador, perteneciente al PAN, proveniente de Puebla; Silvia Álvarez Bruneliere, perteneciente al PAN, proveniente de Guanajuato; Silvia Rodríguez Luna, perteneciente al PANAL, proveniente de Aguascalientes.

<sup>119</sup> Camila Vallejo Dowling, perteneciente a Comunistas-Izquierda Ciudadana, de la Región Metropolitana.

### 4.2.3. *Cultura*

#### *Membresías*

En Argentina, la Comisión de Cultura estuvo integrada por 281 miembros, de los cuales 59.43% fueron mujeres. En promedio, 17 mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 59.35% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 28 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2001, 2009 y 2011 con 64.0%, 64.52% y 63.33%, respectivamente.

En México, del total de 170 miembros que ocuparon la Comisión de Cultura y Cinematografía, el 37.65% fueron mujeres. En promedio, ocho mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 35% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 26 miembros.<sup>120</sup> De los cuatro periodos analizados, tres de ellos tuvieron un porcentaje alto de mujeres, específicamente en las legislaturas LX (2006-2009), LXII (2012-2018) y LXIII (2015-2018), con 37.04%, 60.71% y 58.33%, respectivamente.

En Chile, de los 54 miembros que integraron la Comisión de Cultura, el 18.52% fueron mujeres.<sup>121</sup> En promedio, tres mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 18.06% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 18 miembros. La Legislatura con mayor porcentaje de mujeres fue la de 2010, con 23.81%.

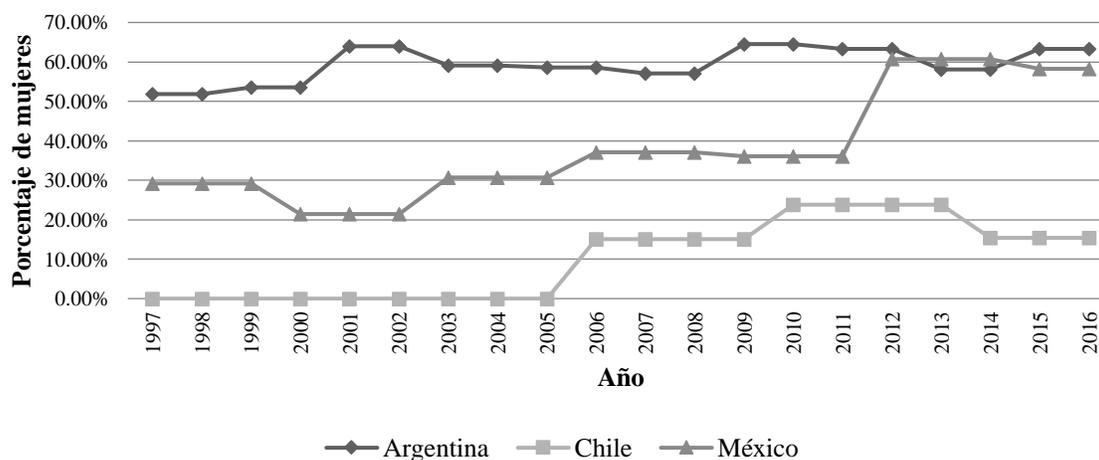
De acuerdo con esto, referente a la temática de cultura, Argentina ha mantenido un porcentaje de mujeres por encima del 50% en todas sus legislaturas. En México, el porcentaje de mujeres ha aumentado constantemente, especialmente a partir de 2012, correspondiente a la LXII Legislatura (2012-2015), ya que ascendió a más del 50.0% del total de las membresías. En el caso de Chile, el porcentaje de mujeres fue bajo y con crecimiento irregular, en comparación a los otros dos países.

---

<sup>120</sup> De la Legislatura LVII (1997-2000) a la LXI (2009-2011), la comisión se denominaba “Cultura”. A partir de la Legislatura LXII (2012-2015), hasta la fecha, se denomina “Cultura y Cinematografía”.

<sup>121</sup> De acuerdo con la información recopilada, hasta la Legislatura de 2006 se creó una comisión ordinaria para tratar el tema de cultura. Por ello, en el análisis se analizaron sólo cuatro periodos legislativos.

**Gráfica 4.3. Temática: cultura**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Cultura, tres estuvieron ocupadas por dos mujeres en 1997, 2003 y 2013, de las cuales una fue reelecta.<sup>122</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Cultura y Cinematografía, tres fueron ocupadas por mujeres en 1997, 2009 y 2012.<sup>123</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Cultura tuvo nueve cambios, lo cual dio oportunidad para que dos mujeres tuvieran el cargo en 2010 y 2014.<sup>124</sup>

**Tabla 4.5. Presidencias (cultura)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	70.00%	30.00%	10
México	57.14%	42.86%	7
Chile	77.78%	22.22%	9

<sup>122</sup>Irma Roy, perteneciente al PJ, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reelecta en 1997 y 2003; María Nanci Parrialli, del FPV, de la provincia de Neuquén, en 2013.

<sup>123</sup> María Lourdes Rojo Incháustegui, perteneciente al PRD, proveniente del Distrito Federal, en 1997; Kenia López Rabadán, perteneciente al PAN, proveniente del Distrito Federal, en 2009; Margarita Saldaña Hernández, perteneciente al PAN, proveniente del Distrito Federal, en 2012.

<sup>124</sup>Ximena Vidal Lázaro, perteneciente al PPD, de la Región Metropolitana, en 2010; Maya Fernández Allende, del PS, de la Región Metropolitana, en 2014.

#### *4.2.4. Defensa nacional*

##### *Membresías*

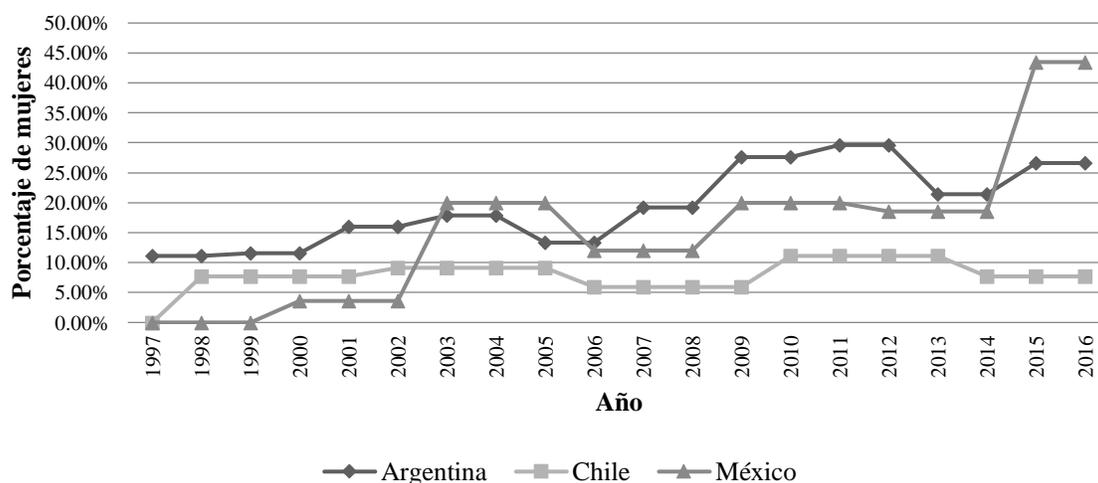
En Argentina, la Comisión de Defensa Nacional estuvo integrada por 276 miembros, de los cuales el 19.57% fueron mujeres. En promedio, cinco mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 19% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 31 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2009, 2013 y 2015 con 27.59%, 29.63% y 26.67%, respectivamente.

En México, del total de 179 miembros que ocuparon la Comisión de Defensa Nacional, el 16.20% fueron mujeres. En promedio, cuatro mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 16.80% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 26 miembros. Sin embargo, es preciso destacar que en la LVII Legislatura (1997-2000) la presencia de mujeres fue nula. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fue la LIX (2003-2006), LXI (2009-2012) y LXIII (2015-2018), con 20.0%, 20.0% y 43.48%, respectivamente.

En Chile, de los 89 miembros que han ocupado la Comisión de Defensa Nacional, el 6.74% fueron mujeres. En promedio, una mujer integró esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 6.91% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 15 miembros. No obstante, en la legislatura de 1994 la presencia de mujeres fue nula.

De acuerdo con esto, se observó que en los tres países la integración de las legisladoras en la temática de defensa nacional fue baja, ya que el porcentaje de mujeres no superó el 30% del total de membresías e incluso, en algunas legislaturas de México y Chile, la presencia de las mujeres fue nula. Cabe señalar que, el caso mexicano presentó contrastes, ya que el porcentaje de mujeres se elevó alrededor del 40.0% en la LXIII Legislatura (2015-2018), ya que se aplicó por primera vez la paridad en candidaturas. Por otra parte, Argentina y Chile han mantenido un aumento relativamente constante del porcentaje de mujeres, sin embargo, este último fue el país con el porcentaje más bajo.

**Gráfica 4.4. Temática: defensa nacional**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



#### *Presidencias*

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Defensa Nacional, una mujer ocupó el cargo.<sup>125</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Defensa Nacional, todas fueron ocupadas por hombres. En Chile, ocurrió lo mismo que en México, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Defensa Nacional fue ocupada sólo por hombres.

**Tabla 4.6. Presidencias (defensa nacional)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	90%	10%	10
México	100%	0.0%	7
Chile	100%	0.0%	15

#### *4.2.5. Derechos Humanos*

##### *Membresías*

<sup>125</sup> Celia Nilda Garre, perteneciente de FPV, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En Argentina, la Comisión de Derechos Humanos y Garantías estuvo integrada por 275 miembros, de los cuales el 48% fueron mujeres. En promedio, 13 mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 48.05% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 28 miembros.<sup>126</sup> Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2003, 2005 y 2007 con 62.50%, 53.85% y 57.14%, respectivamente.

En México, del total de 178 miembros que ocuparon la Comisión de Derechos Humanos, el 43.26% fueron mujeres. En promedio, ocho mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 33.0% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 25 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LX (2006-2009), LXI (2009-2012) y LXIII (2015-2018), con 52.38%, 48% y 53.57%, respectivamente.

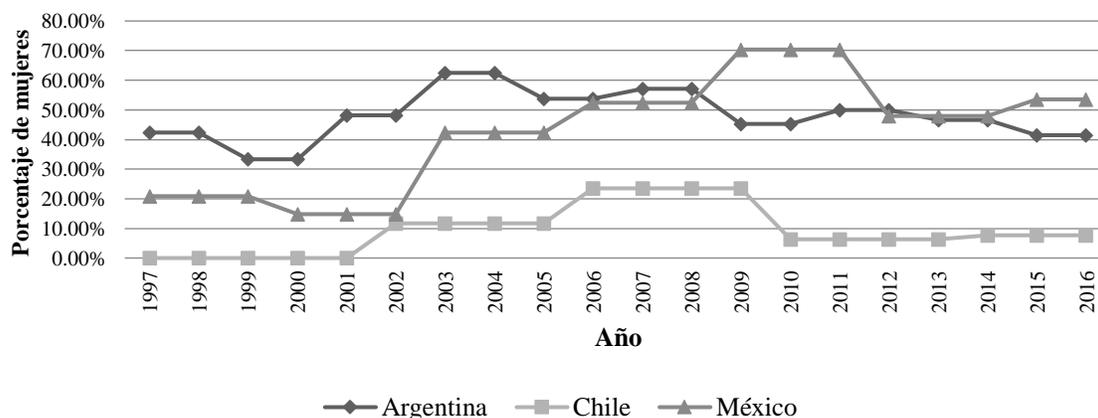
En Chile, de los 93 miembros que han ocupado la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, el 8.60% fueron mujeres. En promedio, una mujer integró esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 8.21% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 15 miembros. No obstante, en la Legislatura de 1994 y 1998 la presencia de mujeres fue nula.

De acuerdo con esto, en lo que atañe a la temática de cultura, Argentina ha mantenido un porcentaje de mujeres por encima del 40.0%, con excepción de 1999. México ha mantenido un porcentaje de mujeres alrededor del 40.0%, a partir de 2003. En el caso de Chile, el crecimiento del porcentaje de mujeres fue el más bajo, aunque de 2002 a 2009, se mantuvo en poco más de 10.0%.

---

<sup>126</sup> En las legislaturas LVIII y LIX la Comisión se denominaba “Derechos Humanos y Justicia”.

**Gráfica 4.5. Temática: derechos humanos**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Derechos Humanos y Garantías, cuatro estuvieron ocupadas por mujeres en 1997, 2009 y 2015.<sup>127</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Derechos Humanos, dos fueron ocupadas por mujeres en 2003 y 2006.<sup>128</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos y Pueblos Originarios tuvo 12 cambios, lo cual dio oportunidad para que tres mujeres tuvieran el cargo en 2004, 2008 y 2013.<sup>129</sup>

**Tabla 4.7. Presidencias (derechos humanos)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	60.00%	40.00%	10
México	71.43%	28.57%	7
Chile	75.00%	25.00%	12

<sup>127</sup>Dolores Carmen Domínguez, perteneciente al PJ, de Buenos Aires, en 1997; Marcela Antonia Bordenave, perteneciente a Alternativa por un República de Iguales, de Buenos Aires, en 2001; María Laura Leguizamón, del FPV, de Buenos Aires, en 2009; Victoria Analia Donda Pérez, perteneciente a Libres del Sur, de la Ciudad de Buenos Aires, en 2015.

<sup>128</sup>Claudia Ruíz Massieu Salinas, perteneciente al PRI, proveniente del Distrito Federal, en 2003; Omeheira López Reyna, perteneciente al PAN, proveniente Tamaulipas, en 2006.

<sup>129</sup>Laura González Soto, perteneciente al PPD, de la V Región de Valparaiso, en 2004; Karla Rubilar Barahona, de RN, de la Región Metropolitana, en 2008; Ximena Vidal Lázaro, perteneciente a la Región Metropolitana, en 2013.

#### 4.2.6. *Economía*

##### *Membresías*

En Argentina, la Comisión de Economía estuvo integrada por 261 miembros, de los cuales el 19.16% fueron mujeres. En promedio, cinco mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 19.17% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 26 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2005, 2007 y 2015 con 38.46%, 25.0% y 25.81%, respectivamente.

En México, del total de 135 miembros que ocuparon la Comisión de Economía, el 22.96% fueron mujeres<sup>130</sup> En promedio, cinco mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 19.0% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 27 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LIX (2003-2006), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015), con 18.52%, 35.71% y 32.0%, respectivamente.

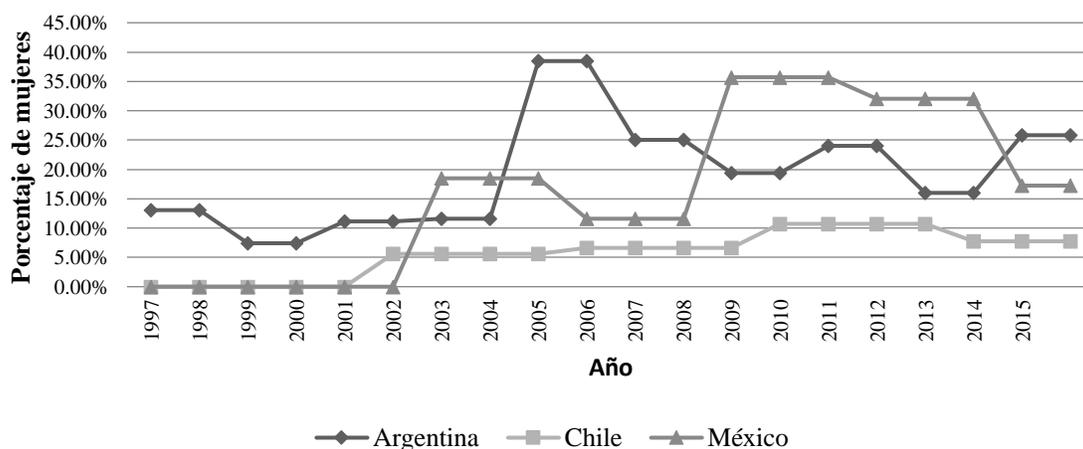
En Chile, de los 105 miembros que han ocupado la Comisión de Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo, el 5.71% fueron mujeres. En promedio, una mujer integró esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 5.11% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 18 miembros. No obstante, en las legislaturas de 1994 y de 1998 la presencia de mujeres fue nula.

De acuerdo con esto, se observó que en los tres países hubo un aumento irregular del porcentaje de mujeres en comisiones vinculadas a la temática de economía. En Argentina, en la mayoría de las Legislaturas, el porcentaje de mujeres no superó el 25.0%, con excepción de la Legislatura de 2005, donde aumentó a 38.0%. En México, en la mayoría de las legislaturas, se observó aumentos y decensos, particularmente en la legislaturas LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018). En el caso de Chile, el crecimiento del porcentaje de mujeres fue el más bajo.

---

<sup>130</sup> Las Legislaturas LVII (1997-2000) y LVIII (2000-2003) no contemplaron una comisión ordinaria para tratar la temática de economía. Por ello sólo se analizaron cinco periodos legislativos.

**Gráfica 4.6. Temática: economía**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Economía, todas fueron ocupadas por hombres. En México, de las siete presidencias de la Comisión de Economía, una estuvo ocupada por una mujer en 2006.<sup>131</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Economía, Fomento; Micro, Pequeña y Mediana Empresa; Protección de los Consumidores y Turismo tuvo 13 cambios, lo cual dio oportunidad para que tres mujeres tuvieran el cargo en 2004, 2008 y 2013.<sup>132</sup>

**Tabla 4.8 Presidencias (economía)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	100%	0.00%	10
México	80.00%	20.00%	7
Chile	84.62%	15.38%	13

<sup>131</sup>Adriana Velázquez Vizcarra, perteneciente al PAN, proveniente de Guanajuato.

<sup>132</sup>Mónica Zalaquett Said, perteneciente a la UDI, de la Región Metropolitana, en 2013; Maya Fernández Allende, de PS, de la Región Metropolitana, en 2014.

#### 4.2.7. Educación

##### *Membresías*

En Argentina, la Comisión de Educación estuvo integrada por 337 miembros, de los cuales el 59.94% fueron mujeres. En promedio, 20 mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 60.0% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 34 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 1997, 1999 y 2005 con 64.52%, 72.73% y 62.86%, respectivamente.

En México, del total de 173 miembros que ocuparon la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, el 35.84% fueron mujeres.<sup>133</sup> En promedio, ocho mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 28.55% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 28 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LIX (2003-2006), LXI (2009-2012) y LXII (2012-2015), con 37.93%, 48.28% y 60.0%, respectivamente.

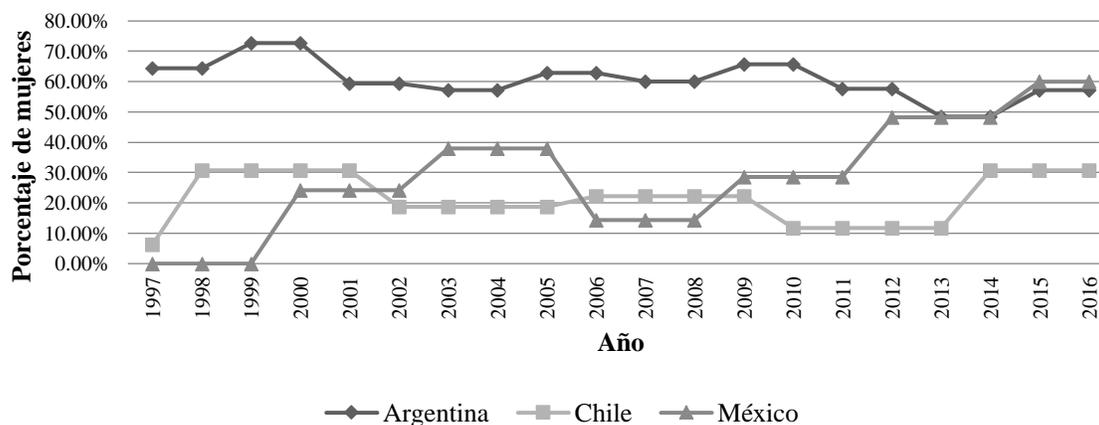
En Chile, de los 94 miembros que han ocupado la Comisión de Educación, 18 fueron mujeres, es decir, el 19.15% del total. En promedio, tres mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 19.89% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 16 miembros. Las Legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 1998, 2006 y 2014, con 30.77%, 21.05% y 30.77%, respectivamente.

De acuerdo con esto, referente integración de las legisladoras en comisiones que abordaron la temática de educación, Argentina ha mantenido un porcentaje de mujeres por encima del 50% en la mayoría de las legislaturas. Esto también sucedió en México a partir de 2015, correspondiente a la LXIII Legislatura (2015-2018). En el caso de Chile, el porcentaje de mujeres fue el bajo, en comparación a los otros dos países, no obstante, el porcentaje de mujeres osciló entre 11.0% y 30.0%.

---

<sup>133</sup>La Legislatura LVII (2012-2015) no contempló una comisión ordinaria para tratar la temática de educación. Por ello, sólo se analizaron seis periodos legislativos.

**Gráfica 4.7. Temática: educación**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



*Presidencias*

En Argentina, de las nueve presidencias de la Comisión de Educación seis fueron ocupadas por mujeres en 2001, 2003, 2005, 2007, 2009 y 2011, dos de las cuales fueron reelectas.<sup>134</sup> En México, de las seis presidencias de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos, una estuvo ocupada por una mujer en 2015.<sup>135</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Educación tuvo 18 cambios, lo cual dio oportunidad para que cuatro mujeres tuvieran el cargo en 2000, 2003, 2005, 2006 y 2013.<sup>136</sup>

**Tabla. 4.9. Presidencias (educación)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	33.33%	66.67%	9
México	83.33%	16.67%	6
Chile	72.22%	27.78%	18

<sup>134</sup>Olijeva del Valle Rivas, perteneciente al PJ, de la provincia de Tucumán, en 2001; Silvia Graciela Esteban, perteneciente al PJ, de Buenos Aires, en 2003 y 2005; Victoria Adriana Puiggrós, perteneciente al FPV, de Buenos Aires, en 2009 y 2011. Cabe señalar que, en 2013 no hubo presidencia.

<sup>135</sup>Hortensia Aragón Castillo, perteneciente al PRD, proveniente de Chihuahua. Cabe señalar que en la legislatura LVII (2012-2015) no hubo presidencia.

<sup>136</sup>Antonieta María Saa Díaz, perteneciente al PPD, de la Región Metropolitana, en 2000; Carolina Toha Morales, perteneciente al PPD, de la Región Metropolitana, en 2003 y 2006; Ximena Vidal Lázaro, perteneciente al PPD, de la Región Metropolitana, en 2005; María José Hoffmann Opazo, perteneciente a la UDI, de la V Región del Valparaíso, en 2013.

#### 4.2.8. *Energía*

##### *Membresías*

En Argentina, la Comisión de Energía y Combustibles estuvo integrada por 324 miembros, de los cuales el 18.52% fueron mujeres. En promedio, seis mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 18.63% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 32 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2003, 2005 y 2007 con 35.48%, 30.0% y 28.57%, respectivamente.

En México, del total de 168 miembros que ocuparon la Comisión de Energía, 20.24% fueron mujeres<sup>137</sup> En promedio, cuatro mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 16% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 27 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LIX (2003-2006), LXI (2009-2012) y LXIII (2015-2018), con 25.0%, 21.43% y 34.48%, respectivamente.

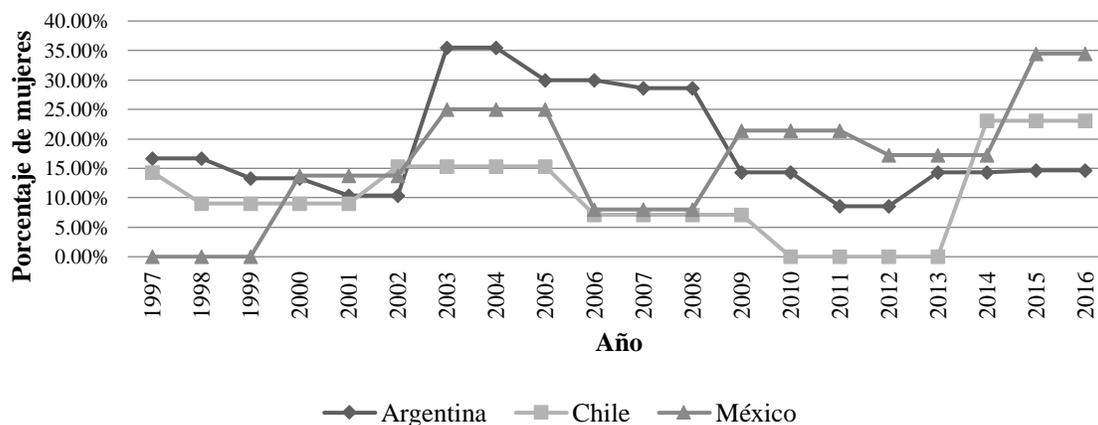
En Chile, de los 105 miembros que han ocupado la Comisión de Minería y Energía, el 10.98% fueron mujeres. En promedio, una mujer integró esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 5.11% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 18 miembros. No obstante, la Legislatura de 2010, la presencia de las mujeres fue nula.

De acuerdo con esto, se observó que en los tres países hubo un aumento relativamente constante del porcentaje de mujeres en comisiones que abordaron el tema de energía. En Argentina, aunque el porcentaje de mujeres superó el 30.0% en 2003, este ha ido en descenso hasta llegar a menos del 15.0% para 2016. En México, en la mayoría de las Legislaturas, posterior a un aumento en el porcentaje de mujeres, desciende levemente con respecto a la anterior, especialmente de la Legislatura LIX (2003-2006) a la LX (2006-2009). En el caso de Chile, el crecimiento del porcentaje de mujeres fue el más bajo, no obstante, en 2010 aumentó drásticamente de 0.0% a poco más del 20.0% para 2014.

---

<sup>137</sup>La Legislatura LVII no contempló una comisión ordinaria para tratar la temática de Energía. Por ello, sólo se analizaron seis periodos legislativos.

**Gráfica 4.8. Temática: energía**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión Energía y Combustibles, tres fueron ocupadas por una mujer en 2005, 2007 y 2011.<sup>138</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Energía, una estuvo ocupada por una mujer en 2015.<sup>139</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Minería y Energía tuvo 14 cambios, de las cuales, una fue ocupada por una mujer en 2014.<sup>140</sup>

**Tabla 4.10. Presidencias (energía)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	70.00%	30.00%	10
México	83.33%	16.67%	7
Chile	92.86%	7.14%	14

### 4.2.9. Presupuesto

#### Membresías

En Argentina, la Comisión de Presupuesto y Hacienda estuvo integrada por 450 miembros, de los cuales el 20.67% fueron mujeres. En promedio, nueve mujeres integraron esta

<sup>138</sup> Andrea Rosana Bertone, perteneciente al FPV, de la provincia de Tierra del Fuego.

<sup>139</sup> Georgina Trujillo Zentella, perteneciente al PRI, proveniente de Tabasco.

<sup>140</sup> Yasna Provoste Campillay, perteneciente al PDC, de la III Región de Atacama.

Comisión por periodo legislativo, equivalente al 20.48% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 45 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2005, 2007 y 2009 con 30.95%, 36.96% y 26.53%, respectivamente.

En México, del total de 234 miembros que ocuparon la Comisión de Presupuesto y Hacienda Pública, el 13.25% fueron mujeres.<sup>141</sup> En promedio, 7 mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 16% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 33 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LX (2006-2009) y LXI (2009-2012), con 18.18%, y 17.07%, respectivamente.

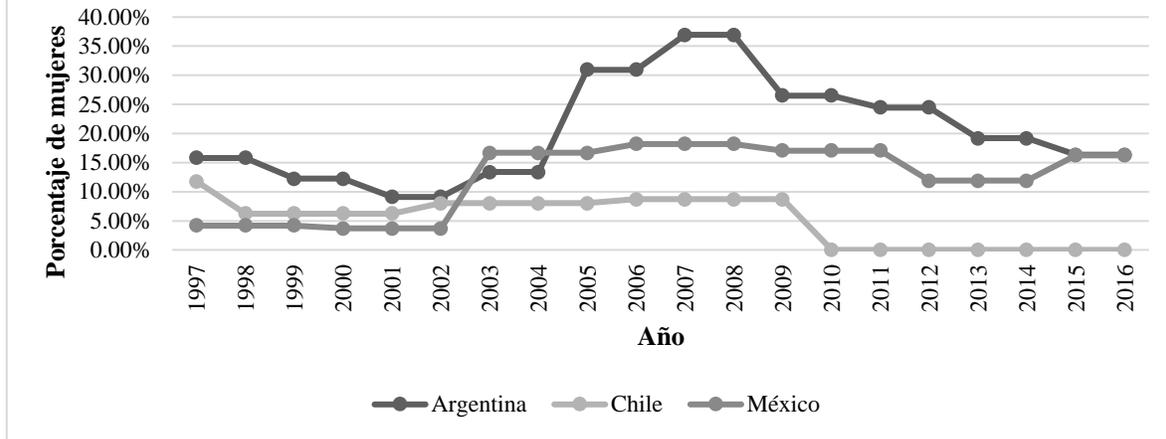
En Chile, de los 115 miembros que han ocupado la Comisión de Hacienda, sólo siete mujeres se integraron en ella, representando el 6.90% del total. En promedio, una mujer integró esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 5.79% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la comisión fue de 19 miembros. No obstante, es preciso resaltar que en las Legislaturas de 2010 y 2014, la presencia de las mujeres fue nula.

De acuerdo con esto, se observó que en los tres países el porcentaje de mujeres en comisiones que abordaron el tema de presupuesto no superó el 30% del total de membresías. En Argentina, desde 2007 el porcentaje de mujeres ha ido en descenso hasta llegar a menos del 20% para la legislatura de 2015. En Chile, el porcentaje de mujeres ha sido nulo desde 2009, mientras en México, el crecimiento ha sido irregular pero ascendente.

---

<sup>141</sup> En la Legislatura LVII, la comisión se denominó “Programación, Presupuesto y Cuenta Pública”. En las siguientes Legislaturas cambió de denominación a “Presupuesto y Cuenta Pública”.

**Gráfica 4.9. Temática: presupuesto**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### *Presidencias*

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Presupuesto y Hacienda, todas estuvieron ocupadas por hombres. En México ocurrió lo mismo, las seis presidencias de la Comisión de Presupuesto y Hacienda Pública fueron ocupadas por hombres. En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Hacienda tuvo 16 cambios, de las cuales una fue ocupada por una mujer en 2006.<sup>142</sup>

**Tabla 4.11. Presidencias (presupuesto)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	100%	0.00%	10
México	100%	0.00%	6
Chile	93.75%	6.25%	16

### *4.2.10. Relaciones exteriores*

#### *Membresías*

En Argentina, la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto estuvo integrada por 391 miembros, de los cuales el 27.37% fueron mujeres. En promedio, nueve mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 34.79% del total de los miembros,

<sup>142</sup>María Antonieta Saa, perteneciente al PPD, de la Región Metropolitana.

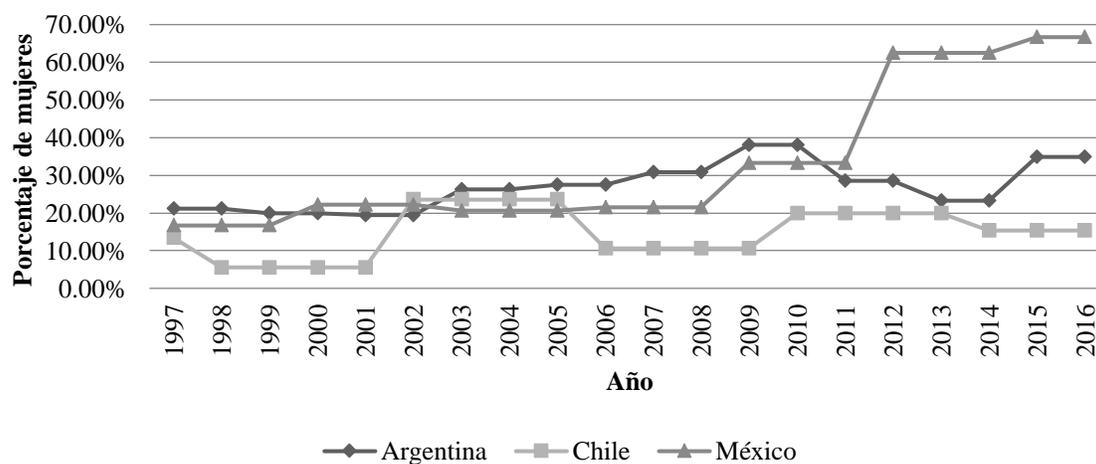
tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 39 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2007, 2009 y 2011 con 30.77%, 38.10% y 34.88%, respectivamente.

En México, de los 168 miembros que ocuparon la Comisión de Relaciones Exteriores, el 36.90% fueron mujeres. En promedio, cuatro mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 26.82% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 18 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LXI (2009-2012), LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), con 33.33%, 62.50% y 66.67%, respectivamente.

En Chile, de los 102 miembros que integraron la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, el 14.71% fueron mujeres. En promedio, dos mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 15% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 15 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron en 2002, 2010 y 2014, con 23.53%, 20% y 15.38%, respectivamente.

De acuerdo con esto, en lo que respecta a la integración de mujeres a las comisiones que abordaron la temática de relaciones exteriores, Argentina ha mantenido un porcentaje de mujeres por encima del 20% en todas sus legislaturas. En México, a partir de 2012 el porcentaje de mujeres ha superado el 60% del total de membresías. En el caso de Chile, el porcentaje de mujeres fue bajo, con excepción de 2002, cuyo porcentaje superó el 20% del total de las membresías.

**Gráfica 4.10. Temática: relaciones exteriores**  
**Porcentaje de mujeres en Argentina, Chile y México**  
**(1997-2016)**



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto, una fue ocupada por una mujer en 2015.<sup>143</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Relaciones Exteriores, una estuvo ocupada por una mujer en 2003.<sup>144</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana, tuvo 12 cambios, de las cuales todos fueron ocupados por hombres.

**Tabla 4.12. Presidencias (relaciones exteriores)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	90.00%	10.00%	10
México	85.71%	14.29%	7
Chile	100%	0.0%	12

### 4.2.11. Vivienda

#### Membresías

<sup>143</sup>Elisa María Avelina Carrió, perteneciente a la Coalición Cívica-ARI, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>144</sup>Adriana González Carrillo, perteneciente al PAN, electa por RP.

En Argentina, la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano estuvo integrada por 260 miembros, de los cuales el 41.92% fueron mujeres. En promedio, once mujeres integraron esta comisión por periodo legislativo, equivalente al 42.18% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 26 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron las de 2005, 2007 y 2015 con 52.63%, 50% y 51.61%, respectivamente.

En México, del total de 189 miembros que ocuparon la Comisión de Vivienda, 74 fueron mujeres, lo cual representa el 25.40% del total. En promedio, cuatro mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 14% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la Comisión fue de 27 miembros. Las legislaturas con mayor porcentaje de mujeres fueron la LX (2006-2009), LXII (2012-2015) y LXIII (2015-2018), con 31.03%, 26.92% y 33.33%, respectivamente.

En Chile, de los 86 miembros que han ocupado la Comisión de Vivienda, el 16.28% fueron mujeres. En promedio, cuatro mujeres integraron esta Comisión por periodo legislativo, equivalente al 16% del total de los miembros, tomando en cuenta que el promedio del tamaño de la comisión fue de 27 miembros. En esta comisión la presencia de las mujeres fue irregular, ya que en la legislatura de 1994 fue nula, mientras que en las legislaturas de 1998 y 2014 la presencia de mujeres fue de 23.53% y 46.15%, respectivamente.

De acuerdo con esto, en lo que concierne a la integración de mujeres a la temática de vivienda, Argentina ha mantenido un porcentaje de mujeres por encima del 40% en la mayoría de las legislaturas. En México, el porcentaje de mujeres ha aumentado, aunque se observó un descenso en las legislaturas (2012-2015) a la LXIII (2015-2018). En el caso de Chile, el crecimiento del porcentaje de mujeres fue drástico de 2010 a 2014, ya que aumentó de 6.67% a 46.15%.



### Presidencias

En Argentina, de las diez presidencias de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Urbano, dos fueron ocupadas por mujeres en 2005 y 2007.<sup>145</sup> En México, de las siete presidencias de la Comisión de Vivienda, una estuvo ocupada por una mujer en 2015.<sup>146</sup> En Chile, en los seis periodos legislativos, la presidencia de la Comisión de Vivienda tuvo once cambios, lo cual dio oportunidad para que dos mujeres tuvieran el cargo en 1998 y 2013.<sup>147</sup>

**Tabla 4.13. Presidencias (vivienda)**

País	%Hombres	%Mujeres	Total de personas que ocuparon el cargo
Argentina	80.00%	20.00%	10
México	85.71%	14.29%	7
Chile	83.33%	16.67%	11

<sup>145</sup>Liliana Amelia Bayozo, perteneciente a la UCR, de la provincia de Chaco, en 2005; Margarita B. Bevaraggi, perteneciente a la UCR, de la provincia de Chaco, en 2007.

<sup>146</sup>Alma Carolina Viggiano Austria, perteneciente al PRI, proveniente de Hidalgo.

<sup>147</sup>Eliana Nogueira Fernández, perteneciente al PDC, de la Región Metropolitana, en 1998; Claudia Nogueira Fernández, perteneciente a la UDI, de la Región Metropolitana, en 2003 y 2006; Ximena Vidal Lázaro, perteneciente al PPD, de la Región Metropolitana, en 2013.

### 4.3. Una categorización de las comisiones

#### *Membresías*

En el estudio de la relación entre el porcentaje de mujeres en la comisión y el porcentaje total de mujeres a nivel Cámara por año en Argentina, Chile y México, de 1997 a 2016, se observó que la distribución de las mujeres en comisiones no es proporcional a su total en la Cámara. Para hacer comprensible estos hallazgos, se propone una categorización de la integración en comisiones con base en el contraste entre el porcentaje de mujeres en comisiones y el porcentaje de mujeres a nivel cámara. Estas categorías son:

- I. *Comisiones sobrerrepresentadas*. Refiere a aquellas comisiones cuyo porcentaje de mujeres superó a su total a nivel cámara durante una legislatura.
- II. *Comisiones subrerrepresentadas*. Refiere a aquellas comisiones cuyo porcentaje de mujeres fue inferior a su total a nivel cámara durante una legislatura.

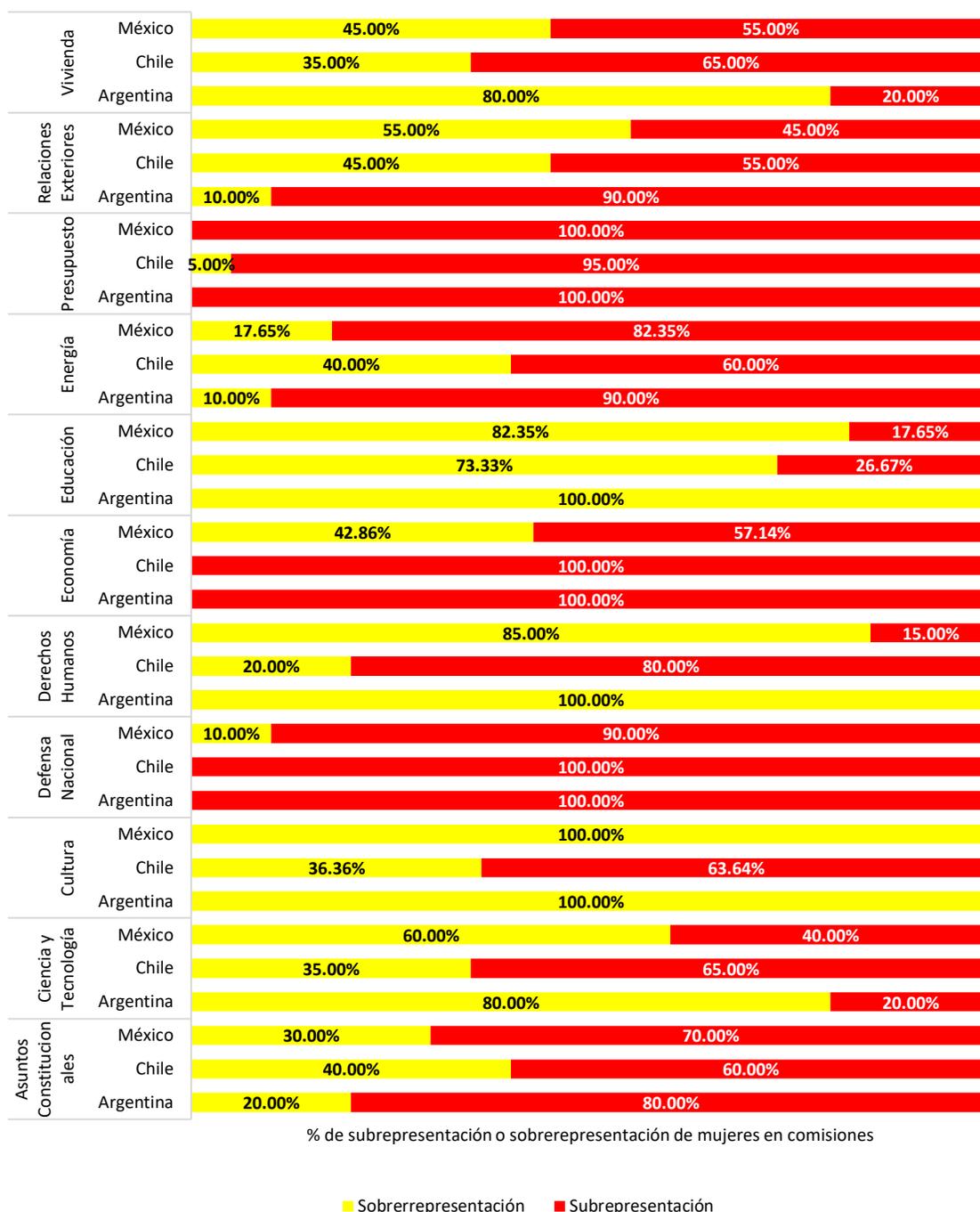
Con base en dichas categorías, se propone clasificar las comisiones en: Siempre Sobrerrepresentación (SSOB) , Casi Siempre Sobrerrepresentación (CSSOB), Casi Siempre Subrepresentación (CSSUB) y Siempre Subrepresentación (SSUB), como se muestra en la Tabla 4.14.

**Tabla 4.14. Clasificación de comisiones acorde a la representación descriptiva de las mujeres**

Tipo de comisión	Descripción
<i>Siempre Sobrerrepresentación (SSOB)</i>	En todos los años analizados la proporción de mujeres en comisión fue superior a la proporción de mujeres a nivel Cámara.
<i>Casi Siempre Sobrerrepresentación (CSSOB)</i>	En la mayoría de los años analizados la proporción de mujeres en comisión estuvo por encima de la proporción a nivel Cámara.
<i>Casi Siempre Subrepresentación (CSSUB)</i>	En la mayoría de los años analizados la proporción de mujeres en comisión fue mayor a su porcentaje a nivel cámara.
<i>Siempre Subrepresentación (SSUB)</i>	En ninguno de los años analizados la proporción de mujeres en comisión fue mayor a su porcentaje a nivel Cámara.

De acuerdo con los resultados del apartado anterior de este capítulo, se observó que en Argentina, Chile y México las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas y subrepresentadas en determinadas temáticas durante los 20 años analizados. En el primer caso, las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en las comisiones que abordaron las temáticas de educación y cultura. En el segundo caso, las mujeres fueron excluidas de las comisiones sobre asuntos de economía, presupuesto, defensa nacional y asuntos constitucionales.

**Tabla 4.15. Representación de las mujeres en comisiones en Argentina, Chile y México (1997-2016)**



Ahora bien, al analizar los matices de la subrepresentación y sobrerrepresentación de las mujeres con base en la clasificación propuesta, se observó que en los tres países las mujeres estuvieron casi siempre subrepresentadas en comisiones relacionadas asuntos

constitucionales y de energía; en lo que respecta a la temática de asuntos constitucionales, ocurrió así durante 16 años en Argentina, 14 años en México y 12 años en Chile; en las comisiones que abordan la temática de energía, las mujeres tuvieron baja presencia en Argentina durante 18 años, 14 años en México y 12 años en Chile.

Otras comisiones donde las mujeres estuvieron casi siempre subrepresentadas, y que coincidieron al menos dos países, fueron las abordaron asuntos sobre relaciones exteriores y vivienda: en la temática de relaciones exteriores ocurrió así durante 18 años en Argentina y 11 años en Chile; en la temática de vivienda, las mujeres tuvieron baja presencia en México durante 11 años y 13 años en Chile. En las comisiones donde las mujeres estuvieron subrepresentadas las mujeres durante los 20 años analizados, en al menos dos países, fueron aquellas que trataron la temática defensa nacional y economía, en Argentina y Chile, y las que trataron la temática de presupuesto, en Argentina y México.

Las comisiones en las que las mujeres estuvieron casi siempre sobrerrepresentadas, en al menos dos países, fueron las que trataron ciencia y tecnología, y educación. En la primera temática el porcentaje de mujeres estuvo por encima de su total en la Cámara durante 16 años en Argentina y 17 años en México. Mientras que en la temática de educación, esto ocurrió así por 14 años en México y por 15 años en Chile. En lo que respecta a las comisiones donde las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas durante los 20 años analizadas en los menos dos países, fueron las que trataron la temática de cultura en Argentina y México.

Por último, la temática en la que ningún país coincidió en cuanto a la presencia de mujeres en comisiones fue la de derechos humanos: en Argentina siempre estuvieron sobrerrepresentadas, en México casi siempre estuvieron sobrerrepresentadas durante 17 años, y en Chile casi siempre estuvieron subrepresentadas durante 16 años.

En la Tabla 4.16 se muestran los resultados de la integración de las mujeres en las 11 comisiones analizadas de Argentina, Chile y México, acorde con la clasificación propuesta para ello:

**Tabla 4.16. Categorización de comisiones permanentes<sup>148</sup>**

Temática	Argentina	México	Chile
----------	-----------	--------	-------

<sup>148</sup> Para observar la sobrerrepresentación o subrepresentación de las mujeres por año en cada país, véase los Anexos 2 y 3, respectivamente.

Asuntos Constitucionales	CSSUB	CSSUB	CSSUB
Ciencia y Tecnología	CSSOB	CSSOB	CSSUB
Cultura	SSOB	SSOB	CSSUB
Defensa Nacional	SSUB	CSSUB	SSUB
Derechos Humanos	SSOB	CSSOB	CSSUB
Economía	SSUB	CSSUB	SSUB
Educación	SSOB	CSSOB	CSSOB
Energía	CSSUB	CSSUB	CSSUB
Presupuesto	SSUB	SSUB	CSSUB
Relaciones Exteriores	CSSUB	CSSOB	CSSUB
Vivienda	CSSOB	CSSUB	CSSUB

### *Presidencias*

De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, se observó que los hombres tienden a dominar gran parte de las presidencias en comparación con las mujeres en todas las legislaturas. Para analizar estos resultados, se propone una categorización del acceso a las presidencias de las comisiones según el sexo de quienes han ocupado el puesto. Estas categorías son:

- I. *Comisiones presididas por hombres.* Refiere a aquellas comisiones cuyas presidencias han sido ocupadas por hombres.
- II. *Comisiones presididas por mujeres.* Refiere a aquellas comisiones cuyas presidencias han sido ocupadas por mujeres.

Con base en dichas categorías, se propone clasificar la ocupación del cargo como se muestra en la Tabla 4.17.

**Tabla 4.17. Clasificación de la ocupación de las presidencias de las comisiones**

Tipo de comisión	Descripción
<i>Siempre Presididas por Mujeres (SPM)</i>	En todos los años analizados las mujeres ocuparon la presidencia la comisión.
<i>Casi Siempre Presididas por Mujeres (CSPM)</i>	En la mayoría de los años analizados las mujeres ocuparon la presidencia de la comisión.

<i>Casi Siempre Presididas por Hombres (CSPH)</i>	En la mayoría de los años analizados los hombres ocuparon la presidencia de la comisión.
<i>Siempre Presididas por Hombres (SPH)</i>	En todos de los años analizados los hombres ocuparon la presidencia de la comisión.
<i>Equilibrado (EQ)</i>	En todos los años analizados, tanto las mujeres y hombres ocuparon la presidencia de la comisión.

Acorde con los resultados sobre la ocupación de las presidencias de las comisiones legislativas en Argentina, Chile y México, se encontró que en los tres países los hombres han mantenido el control de las presidencias de las comisiones en la mayoría de las legislaturas, especialmente en aquellas relacionadas con cultura, derechos humanos, energía y vivienda. Las comisiones que estuvieron siempre presididas por hombres en todas las legislaturas analizadas en al menos dos países, fueron las que abordaron defensa nacional en México y Chile, y presupuesto en Argentina y México.

Al observar el acceso de las mujeres a las presidencias de las comisiones por país, se observó que en Argentina, dos comisiones estuvieron casi siempre presididas por mujeres: Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y la de Educación. Asimismo, Argentina también destacó por el acceso equilibrado entre mujeres y hombres a la presidencia de la comisión de Asuntos Constitucionales. En México, en la comisión de Ciencia y Tecnología, así como en la comisión de Energía, las mujeres tuvieron mayor acceso al cargo de presidencia. En el caso de Chile, se observó ligeramente mayor acceso de las mujeres a las presidencias de las comisiones de Cultura, Educación, y Cultura Artes y Comunicaciones.

En la Tabla 4.18 se muestran los resultados obtenidos sobre la ocupación de las presidencias de las 11 comisiones analizadas de Argentina, Chile y México, acorde con la categorización propuesta.

**Tabla 4.18. Categorización de las presidencias de las comisiones permanentes según el porcentaje de mujeres que accedieron al cargo**

Temática	Argentina	México	Chile
Asuntos Constitucionales	EQ	CSPH	CSPH
Ciencia y Tecnología	CSPM	CSPH	CSPH
Cultura	CSPH	CSPH	CSPH
Defensa Nacional	CSPH	SPH	SPH
Derechos Humanos	CSPH	CSPH	CSPH

Economía	SPH	CSPH	CSPH
Educación	CSPM	CSPH	CSPH
Energía	CSPH	CSPH	CSPH
Presupuesto	SPH	SPH	CSPH
Relaciones Exteriores	CSPH	CSPH	SPH
Vivienda	CSPH	CSPH	CSPH

---

#### 4.3.1. *Incidencia de las mujeres a posiciones de liderazgo*

Como se señaló en este capítulo, el sistema de comisiones legislativas de la Cámara de Diputados de Argentina, Chile y México tiene cierto grado de fortaleza ya que su diseño institucional permite que tengan influencia en las políticas públicas y en la supervisión del Poder Ejecutivo. Esto se debe, principalmente, por su congruencia jurisdiccional con los ministerios y/o secretarías del Poder Ejecutivo que permite a las comisiones estudiar y dictaminar sobre los proyectos de ley en determinadas temáticas, solicitar información específica a la administración pública y citar a uno o más ministros del Poder Ejecutivo para rendir explicaciones o informes sobre un tema específico tratado en comisiones, e incluso, de contar con personal para realizar sus labores.

La importancia que toman algunas comisiones debido a los asuntos que tratan para procesar el trabajo legislativo abre la posibilidad de contar con excepciones para su integración, tales como el aumento del número de miembros o de secretarías por una cuestión de proporcionalidad política, entre otros. Este proceso, derivado de la especialización en comisiones, conlleva a la jerarquización de éstas y, en consecuencia, la formación de las Comisiones de Poder.

De acuerdo con los resultados de esta investigación, en Argentina, Chile y México las temáticas sobre asuntos constitucionales, presupuesto y relaciones exteriores, consideradas como CP, tienen estos privilegios e inciden directamente en la gobernabilidad, como ya lo han señalado estudios previos al respecto. Debido a ello, su integración y presidencia de éstas son objeto de disputa entre los grupos parlamentarios ya que son capital político escaso.

Esta situación genera mayor competencia para obtener tanto membresías como los cargos de dirección, lo cual repercute en que disminuya la posibilidad de que cualquier miembro de una legislatura se incorpore en ellas.

Los hallazgos de la presente investigación apuntan a que estos factores se entrelazan con el criterio de género para determinar su conformación, lo que afecta negativamente a las mujeres. En la Tabla 4.19 se muestra la relación de estas dos variables de 1997 a 2016, en Argentina, Chile y México.<sup>149</sup> En el cuadrante superior izquierdo se observa la ausencia de casos, ya que en ninguno de los tres países las mujeres accedieron mayoritariamente a las presidencias, aún estando subrepresentadas en comisión. Llama la atención Argentina, ya que en la temática de asuntos constitucionales las mujeres y hombres tuvieron un acceso equilibrado a las presidencias, aun cuando ellas estuvieron casi siempre subrepresentadas.

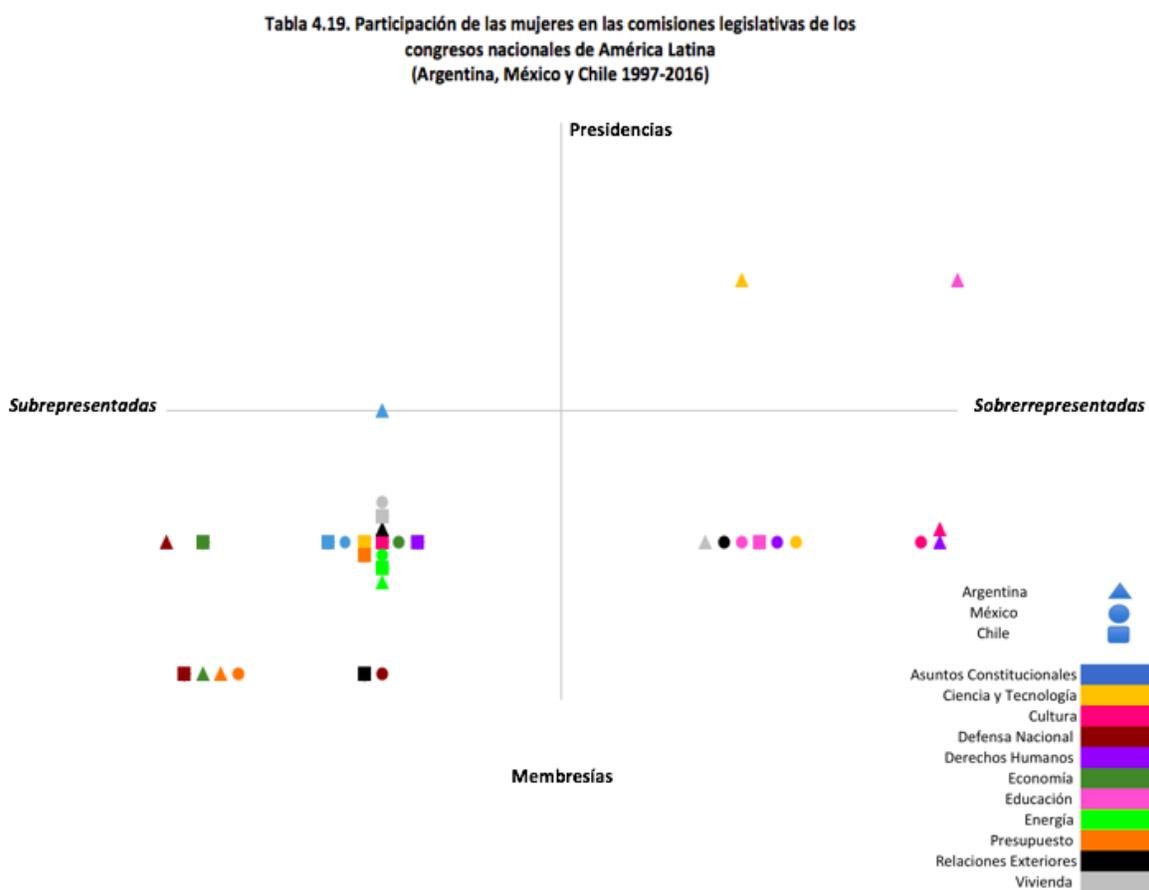
En el cuadrante izquierdo inferior se observa en los tres países que en las comisiones donde las mujeres estuvieron subrepresentadas, el acceso a las presidencias fue bajo o nulo en temáticas como defensa nacional, economía y presupuesto, asociadas al rol masculino, de mayor competencia en su integración y consideradas como CP. En el caso de Chile, se observa que las mujeres tuvieron nulo acceso a la comisión que abordó la temática de relaciones exteriores, tanto en las membresías como en las presidencias, también considerada como CP.

En el cuadrante superior derecho, Argentina fue el único país donde las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en comisiones y tuvieron mayor acceso a las presidencias respecto de los hombres en las temáticas de educación, y ciencia y tecnología. Por último, en el cuadrante inferior izquierdo, se observa en los tres países que aun cuando las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas en las temáticas de educación, derechos humanos, cultura y vivienda, asociadas al rol femenino (al cuidado “del otro”) y de menor competencia para su integración, sus presidencias fueron ocupadas mayoritariamente por hombres.

---

<sup>149</sup> Para realizar la distribución de las temáticas según su relación con la representación de las mujeres en comisiones se le asignó los siguientes valores: Siempre Subrepresentadas: -2; Casi Siempre Subrepresentadas: -1; Casi Siempre Sobrerrepresentadas: 1; Siempre Sobrerrepresentadas: 2. En el caso del acceso de las mujeres a las presidencias, se asignaron los siguientes valores: Siempre Presididas por Hombres: -2; Casi Siempre Presididas por Hombres: -1; Equilibrado:0; Casi Siempre Presididas por Mujeres: 1; Siempre Presididas por Mujeres: 2.

De acuerdo con ello, la mayor actividad de las mujeres se concentró en el cuadrante inferior izquierdo, porque con o sin cuotas de género obligatorias, éstas han sido subrepresentadas en la mayoría de temas que se consideran "no femeninos" y por supuesto, no se da acceso a las presidencias, ya que son puestos de liderazgo, aun cuando ocuparon la mayoría de las membresías.



En este sentido, aunque el efecto de las cuotas de género obligatorias a nivel cámara en Argentina y México fue positivo en el proceso de elección de más mujeres por legislatura, su alcance fue limitado para en la representación descriptiva de las mujeres a nivel comisión. Ya que en los tres países independientemente de si contaron con cuotas de género obligatorias, se formaron patrones de sobrerrepresentación y subrepresentación de mujeres en determinadas temáticas, y el acceso de ellas a sus presidencias fue bajo en comparación con los hombres. En el siguiente apartado se describen las principales conclusiones a las que se aproximó la presente investigación.



## 5. Conclusiones

En las últimas décadas, el tema de la representación política de las mujeres en los espacios políticos y la baja presencia que ellas padecen en éstos ha sido motivo de reflexión y cuestionamiento sobre los pilares que sustentan la democracia: la igualdad y el ejercicio efectivo de los derechos en una comunidad política. El reconocimiento por parte de los gobiernos latinoamericanos –luego de las conferencias impulsadas por Naciones Unidas y de las aportaciones feministas- de que el género es un problema estructural que ha generado históricamente relaciones desiguales entre hombres y mujeres, en perjuicio de estas últimas en la vida social y política, ha conllevado a que se impulsen mecanismos y estrategias en política pública para generar cambios al respecto.

Uno de esos mecanismos que sin duda ha impactado en la situación de las mujeres en los congresos en América Latina son las cuotas de género. A más de veinte años de la implementación de estas medidas en la mayoría de los países de la región, los avances en el incremento de mujeres en estos órganos de representación popular han sido evidente, puesto que, aun cuando el número de mujeres electas ha incrementado a lo largo de los años, éstas medidas han acelerado el proceso.

En la presente investigación se observó la importancia de que las cuotas de género sean obligatorias y que constantemente se fortalezca su diseño institucional, como sucedió en México y Argentina, países que buscaron eliminar ambigüedades en la redacción de la normativa: proporcionar efectividad a las sanciones por incumplimiento, dotar de herramientas a las instancias encargadas de resolver dichas controversias, entre otros. Caso contrario el de Chile, donde la implementación cuotas voluntarias, al no tener efectos sancionatorios por incumplimiento, fue poco significativa en el aumento de mujeres electas.

Es importante destacar que estudios previos sobre el tema apuntaron que el control del reclutamiento y postulación de candidatos por parte de los partidos políticos afecta negativamente a las mujeres, ya que estos han tenido una clara resistencia de incluir a las mujeres en las listas electorales y de promover sus liderazgos.

Sobre este punto, es preciso resaltar el caso mexicano, ya que demostró que el reforzamiento del diseño de las cuotas de género y, posteriormente, la implementación de la

paridad de género en candidaturas fue positivo para que las mujeres tuvieran mayores oportunidades de ser electas por el principio de mayoría relativa. Esto es relevante, ya que, según la literatura revisada, en la región latinoamericana los efectos positivos de las cuotas de género son mayores si se aplican en sistemas electorales proporcionales que en sistemas electorales mayoritarios o mixtos.

Otro aspecto a resaltar es que, aun cuando Argentina se posicionó en la región y a nivel mundial entre los países con mayor presencia de mujeres en el poder legislativo, la falta de modificaciones al porcentaje de cuota fue determinante para que desde 2001 se instalara “techo de cristal” en el porcentaje de mujeres electas, ya que el porcentaje de mujeres no superó el 30% del total de miembros de la legislatura.

El aumento drástico de la presencia de las mujeres en el poder legislativo ha generado diversas expectativas sobre las consecuencias de su participación en puestos de poder. Estas expectativas se refieren a la posibilidad de que se introduzca una agenda legislativa con perspectiva de género, a que se expanda su presencia en otros espacios institucionales y, en general, a que se fortalezca su liderazgo político. Con todo, hasta ahora se ha prestado poca atención a la representación descriptiva de las mujeres en comisiones legislativas, instancias que son parte fundamental de la estructura interna de los órganos legislativos: tanto a nivel técnico, para procesar el trabajo parlamentario, como a nivel político, ya que en ellas se representan las fuerzas políticas para definir buena parte de la agenda legislativa.

Una vez que las mujeres logran ganar una curul en la legislatura, éstas se integran en las comisiones permanentes. Este proceso en el que se define si las legisladoras integran una u otra comisión, y si ocuparán o no sus presidencias dependen de la relación de determinados elementos de la organización legislativa, como es la especialización del sistema de comisiones, los métodos de asignación y la dinámica de los grupos parlamentarios.

Según los resultados de esta investigación, se observó que en Argentina, México y Chile se formaron patrones en la integración y acceso a las presidencias de las comisiones legislativas de mujeres y hombres. Al contrastar el porcentaje de mujeres en comisiones con el porcentaje a nivel de cámara se observó que las mujeres eran concentradas o recluidas en determinadas temáticas, independientemente de la implementación de cuotas de género, lo cual se hizo más visible con el aumento de mujeres a nivel de cámara. Las temáticas en las que

las legisladoras tendieron a concentrarse fueron cultura, educación, derechos humanos y vivienda, asociadas al cuidado de los otros, al rol femenino y que pudieran ser consideradas poco competitivas; no obstante, sus presidencias estuvieron casi siempre a cargo de hombres. Argentina fue la excepción, pues en las comisiones que abordaron las temáticas de educación, y ciencia y tecnología las mujeres estuvieron sobrerrepresentadas y también las presidieron mayoritariamente.

Resalta también que en los tres países los hombres superaron el 80% del total de membresías en las comisiones sobre defensa nacional, economía y presupuesto, cuyas temáticas son relacionadas con asuntos de poder, al rol masculino y que pudieran ser consideradas de mayor competencia.

También que, independientemente de método de asignación en el cargo y de la sobrerrepresentación o subrepresentación de las mujeres, en los tres países las mujeres tuvieron un acceso restringido a las presidencias, lo cual se acentuó en las comisiones de poder.

Estos hallazgos inducen a poner atención en la posible relación entre el tipo de integración de mujeres y hombres, el género y la temática de las comisiones; lo cual a su vez se vincula con la jerarquización de las temáticas y las prioridades de los grupos parlamentarios. Y que, probablemente hay relación entre el ser hombres y un mayor acceso a posiciones de poder, como son las presidencias, aún en casos donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Es decir, a mayor competencia y donde las negociaciones con otros grupos de poder son fuertes, las mujeres son marginadas en comisiones cuyas temáticas son tradicionalmente asociadas a los roles femeninos, pero también excluidas dentro de estas comisiones a los cargos de dirección.

Además, este fenómeno apunta a la resistencia o falta de voluntad por parte de los partidos políticos de fomentar los liderazgos de las mujeres en el interior del poder legislativo. Ya que el cumplir con la cuota de género, como es el caso argentino y mexicano, no implica necesariamente que estos incentiven el empoderamiento de las mujeres durante el proceso de elección o integración las legislaturas.

Para modificar esta situación valdría la pena plantear la pertinencia de modificar el diseño institucional del proceso de integración en los órganos legislativos, con la finalidad de incentivar igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres para participar en comisiones, tanto en sus membresías como puestos de liderazgo.

Esto se sostiene ya que el aumento constante de mujeres a nivel cámara disminuye la exclusión de mujeres en determinadas comisiones, por una razón sencilla, el cupo de las comisiones es limitado. Es decir, el aumento de mujeres electas es favorable ya que impide su marginación en unas cuantas comisiones, pues no todas abordan temáticas sociales y no todas cuentan con la ventaja de ampliar el número de miembros, por lo que necesariamente implica que las legisladoras sean dispersadas en otras comisiones.

Observar la segregación de mujeres y hombres bajo la perspectiva de género podría reflejar un problema estructural: cómo el género ha influido en la construcción de la vida política y, por consecuencia, también en la legislativa, en perjuicio de la representación política de las mujeres. Por ello se propone, con base en los resultados parciales del presente trabajo, que en una investigación próxima se estudie si hay una relación entre la división sexual del trabajo con la organización de la labor legislativa.

En lo que respecta en la representación sustantiva de las mujeres, se considera que es preciso analizar el trabajo legislativo de las mujeres más allá si éstas intervienen o no en los asuntos de género, o su influencia en las comisiones que abordan el tema. La reflexión sobre ello contribuiría a evitar que se generen estereotipos sobre el quehacer de las legisladoras y dar cabida a observarlas como un conjunto heterogéneo de actores políticos con intereses distintos.

Por último, es importante señalar que en el presente trabajo se reconoce el alcance limitado de los resultados y que las afirmaciones son parciales e inconclusas, ya que corresponden a un espacio y periodo de tiempo definido, por lo que no son universalmente relevantes para todos los países. En otras palabras, es un análisis parcial de un fenómeno complejo, que es el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.





## Bibliografía

- Aboites, Aguilar, Luis, "El último tramo, 1929-2000". En: *Nueva historia mínima de México* (262-302). México: Colegio de México.
- Acker, Joan. (1990). Jobs, Bodies: a Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, 4 (2), pp.139-158.
- Alcantara Costa, Ana Alice (2010). Quotas: A Parthway of Political Empowerment? *Institute of Development Studies* 41 (2), pp. 18-27.
- Alcocer V., Jorge (Comp.) (2013). *Cuota de género. Una sentencia histórica*. México: Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco-Nuevo Horizonte Editores.
- Alemán Eduardo (2006). Policy gatekeepers in Latin American legislatures. *Latin American Politics & Society* 48(3), 125-155.
- Álvarez San Martín, Roberto (2008). Mecanismos de representación política en las democracias latinoamericanas: las cuotas electorales de género. Centro de las Mujeres de Temuco y la Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Chile.
- Aparicio Castillo, Francisco Javier (2011). "Cuotas de género en México: candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009. *Temas selectos de derecho electoral* (18). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Archenti Nélide & María Inés Tula (2008). *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Argentina: Heliasta.
- Archenti Nélide & María Inés Tula (2013). "¿Las mujeres al poder? Cuotas y paridad de género en América Latina". *Seminario de investigación #9*.
- Babb, Sarah (2003). *Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Báez Carlos, Adriana (2016). Camino a la paridad de género en la representación política en México. *Reglas, votos y prácticas: ¿Hacia una representación política democrática en México?* México: Universidad Nacional Autónoma de México-H. Cámara de Diputados.
- Barquet, M., & Benítez, Alejandra. (2012). *La transversalización de la perspectiva de género: una estrategia para avanzar a la igualdad*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación- Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Barrancos, Dora. (2014). Participación política y luchas por el sufragio femenino en Argentina (1900-1947). *Cuadernos Intercambio sobre Centroamérica y el Caribe*, 11 (1), 15-27.
- Becerra, Ricardo, et al. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.

- Béjar Algazi, Luisa. (2009). Élités parlamentarias en América Latina. Los presidentes de las comisiones. En *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* (pp. 51-78). México: Cámara de Diputados. LX Legislatura- M. A. Porrúa- UNAM.
- Béjar, Luisa. (2007). La representación parlamentaria en América Latina. Las comisiones permanentes y los partidos políticos. *América Latina Hoy* (47), 103-122.
- Bonilla Vélez, Bonilla & Bonilla Vélez, Jorge Iván. (2007). La lucha de las mujeres en América Latina: feminismo, ciudadanía y derechos. *Palabra que obra*, (10), 42-59.
- Borner, Jutta, Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá (2009). *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso Nacional de Argentina*. Buenos Aires: PNUD-Prometeo.
- Bourdieu, Pierre. (1998). *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Calvo, Ernesto & Sagarzazu, Iñaki. (2011). El rol de las comisiones permanentes en las legislaturas de América Latina: un test del modelo informativo de éxito legislativo. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* (4), 25-48.
- Cerva, D., & Ansolabehere, K. (2009). Trabajo introductorio: protección de los derechos político-electorales de las mujeres. Género y derechos políticos. En *La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México* (pp. 7-27). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Chasquetti, Daniel y Verónica Pérez (2012). ¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el parlamento uruguayo. *Revista de Ciencia Política* 32 (2), 383-409.
- Co, Gary W. (2006). "The organization of legislatures". En Barry Weingast y Donald Wittman (eds.) *The Oxford Handbook of Political Economy* (pp. 141-161). UK: Oxford University Press.
- Cox, Gary W. (2017). La organización de las legislaturas democráticas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 26(1), 13-34.
- Dahlerup, Drude (2014). "Representing Women. Defining Substantive Representation of Women. En: Escobar-Lemmon y Michelle M. Taylor-Robinson. *Representation. The Case of Women* (pp. 58-75). UK: Oxford University Press.
- Dahlerup, et al. (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Suecia: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Díaz-Diocaretz, Miriam. (1993). *La Ilustración olvidada: la polémica de los sexos en el siglo XVIII*. Barcelona: Anthropos (Edición original, 1792).
- Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti & M., Muñoz-Pogossian, B. (Eds.). (2017). *Women, Politics, and Democracy in Latin America*. USA: EBook, Palgrave Macmillan.
- Drude Dahlerup (2007). "Electoral gender quotas: between equality of opportunity and equality of opportunity and equality of result". *Representation, Stockholm University Library*, 43 (2), 73-92.

- Drude Dahlerup (2014). "The Critical Mass Theory in Public and Scholarly Debates". En *Deeds and Words. Gendering Politics after Joni Lovenduski* (pp. 137-163). UK: ECPR studies.
- Duverger, Maurice (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Estados Unidos Mexicanos. 2014. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Cámara de Diputados.
- Estados Unidos Mexicanos. 2017. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Estados Unidos Mexicanos. 2017. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados.
- Estados Unidos Mexicanos. *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Cámara de Diputados.
- Fix-Zamudio, Héctor. (1994). La función actual del Poder Legislativo. En *El Poder Legislativo en la actualidad* (pp. 15-35). México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Franceschet, Susan (2011). Gendered Institutions and Women's Substantive Representation: Female Legislators in Argentina and Chile. En *Gender, Politics, and Institutions Towards a Feminist Institutionalism* (58-78). New York: Palgrave Macmillan.
- Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer M. (2008). Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4 (3), pp. 393-425.
- Freidenberg, Flavia & Caminotti (2016). Federalismo electoral, Fortaleza de las cuotas de género y representación de las mujeres en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año LXI (228), pp. 121-144.
- Freidenvall, Lenita. (2013). Cuotas de género en materia electoral como vía rápida a la paridad. En *Cuota de género. Visión Comparada* (pp. 17-51). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- García Montero, M., & Sánchez López, F. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica. España: Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS).
- Gimate-Welsh Hernández, Adrián. (2009). Pendiente. En *¿Qué pasa con la representación en América Latina?* (). México: Cámara de Diputados. LX Legislatura- Porrúa- UNAM.
- González Madrid, Miguel. (2010). Los grupos parlamentarios como centros de gravitación política. *POLIS*, 6 (2), 45-85.
- Guzmán, V., & García-Moreno, C. (2007). *Hacia un horizonte paritario en América Latina: representación política de las mujeres*. Ecuador: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Heath, Roseanna Michelle; Leslie A. Schwindt-Bayer y Michelle M. Taylor-Robinson (2005). "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees in Latin American Legislatures". *American Journal of Political Science* 49(2), 420-436.

- Htun, Mala y Piscopo, Jennifer M. (2010). "Presence without empowerment? Women in politics in Latin America and the Caribbean". *Conflict Prevention and Peace Forum*, Global Institute for Gender Research.
- Htun, Mala, Marina Lacalle y Juan Pablo Miccozzi (2013). Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983-2007. *Journal of Politics in Latin America* 5(1), 95-125.
- Isabel Torres. (2008). Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad. *Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 47, 225-240.
- Jiménez Polanco, Jacqueline. (1999). La representación política de las mujeres en América Latina. *América Latina Hoy*, 22 (22), 1-25.
- Kerevel y Lonna Rae Atkeson (2013). "Explaining the marginalization of women in legislative institutions". *The Journal in legislative institutions* 75 (4), 980-992.
- Krehbiel, Keith (1992). *Information and Legislative Organization*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Krook Mona Lena & Diana Z. O'Brien (2012). All the President's Men? The appointment of Female Cabinet Ministers Worldwide. *The Journal of Politics* 44 (3), 840-855.
- Krook, Mona Lena (2011). Representation Effects of Electoral Quotas. *Department of Political Science*. Washington: Washington University.
- Landman, Tood, *Política comparada* (2012). *Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza editorial: pp. 49-77.
- Lion Signoret, Monrique. (1974). *El poder legislativo en América Latina*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Lovenduski, Joni (2015). *Gendering Politics, Feminizing Political Science*. UK: ECPR Press.
- Lujambio, Alonso. (2002). Gobiernos divididos en once estados de la Federación mexicana, 1989-1997. *En Gobernar sin mayoría. México 1867-1997* (319-348). México: CIDE/TAURUS.
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (Eds.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Mansbridge, J. (2005). Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism. *Politics & Gender*, 1(4), 622-638.
- Martin, S., Saalfeld, Thomas, Strom (Eds.). (2014). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. UK: Oxford University.
- Martínez, María Antonia y Antonio Garrido (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología* 75 (3): 407-438.
- Marván Laborde, María & Márquez Labastida, Libia. (2013). Democracia interna de los partidos vs. cuotas de género, ¿dilema sin solución? En *Retos a 60 años de la*

- aprobación del voto de las mujeres en México* (65-113). México: Instituto Federal Electoral.
- Marx, Jutta, Jutta Borner y Mariana Caminotti (2006). Cuotas De género y acceso femenino al Parlamento: los casos de Argentina y Brasil en perspectiva comparada. *Revista de Ciencia Política* 46, 61-81.
- Media Torres, Luis Eduardo (2010). Cuotas electorales de género e integración de Congresos. Biblioteca Jurídica Virtual, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Michels, Robert (1979). *Los Partidos Políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas en las democracias modernas. Vol. I.* Argentina: Amorrortu.
- Mickler, Tim A. (2017). Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales? *The Journal of Legislative Studies*, 23 (3), 367-391.
- Montero, M. G., & López, F. S. (2002). Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica, *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, 212, pp. 1-57.
- Moreno Collado, Jorge (1996). Las comisiones legislativas en la Cámara de Diputados. *Revista de Administración Pública*, 92, 151-179.
- Morlino, Leonardo. (2010). *Introducción a la investigación comparada.* Madrid: Alianza.
- Nohlen, Dieter (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. (2001). Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina. *Quid Juris*, 3, 75-90.
- Norris, Pippa y Drude Dahlerup (2015). “One Fast Track: The Spread of Gender Quota Policies for Elected Office. *Faculty Research Working Paper Series.* USA: Harvard Kennedy School.
- Novaro Marcos. (2014). Democracias y dictaduras. En *Historia mínima de Argentina* (303-385). México: Colegio de México.ju
- Novaro, Marcos. (2010). *Historia de Argentina 1955-2010.* Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- ONU MUJERES. (2015). La igualdad de género. 9 de junio de 2017, de *Igualdad de género UNAM.* Sitio web: <http://igualdaddegenero.unam.mx/wp-content/uploads/2016/08/onu-mujeres-igualdad-equidad.pdf>
- Panebianco, A., & Trinidad, M. (1990). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos.* Madrid: Alianza editorial.
- Pateman, Carole (1995). *El contrato sexual.* México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa (Edición original, 1988).
- Pérez, Verónica (2014). Asignación paritaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2), pp. 165-184.

- Ramos Escandón, Carmen. (1994). La participación política de la mujer en México: del fusil al voto: 1915-1955. *Boletín americanista*, 44, 155-169.
- República Argentina. 2015. *Código Electoral Nacional*. Argentina: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- República Argentina. 2016. *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*. Argentina: Cámara de Diputados.
- República Argentina. *Constitución de la Nación Argentina*. Argentina: Cámara de Diputados.
- República de Chile (1988). *Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinio (Ley Num.18.700)*. Chile: Junta de Gobierno.
- República de Chile (2010). *Constitución Política de la República de Chile*. Chile: Cámara de Diputados.
- República de Chile. 2015. *Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile*. Chile: Cámara de Diputados.
- Rey Martínez, Fernando. (2013). *Cuotas 2.0. Un nuevo enfoque de las cuotas electorales de género*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Reynoso, Diego y Natalia D'Angelo (2006). Leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México. *Política y Gobierno*, 13 (2), 279-213.
- Ríos Tobar, Marcela (2008) (Ed.) *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*. Chile: IDEA, FLACSO-Chile.
- Ríos, Marcela & Villar, Andrés. (2006). *Cuotas de género: democracia y representación*. Chile: FLACSO-Chile.
- Rosaria Stabili, María. (2017). La res-pública de las mujeres. En *Historia política de Chile, 1810-2010. Tomo I*. (243-270). México: Fondo de Cultura Económica.
- Rosenfeld, Michel. (2011). Conceptos clave y delimitación del ámbito de análisis de las acciones afirmativas. En *Acciones afirmativas* (11-64). México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.
- Sagredo Baeza, Rafael. (2014). *Historia mínima de Chile*. México: Colegio de México, pp. 243-282.
- Sartori, G. (2005). *Parties and party systems: A framework for analysis*. UK: ECPR Press (Edición original, 1976).
- Schwindt-Bayer, Leslie (2005). The Incumbency Disadvantage and Women's Election to Legislature Office. *Electoral Studies* 24(2), 227-244.
- Schwindt-Bayer, Leslie (2009). Making Quotas Work: The Effect of gender Quota Laws On the Election of Women. *Legislative studies quarterly*, 34 (1), pp.5-28.
- Serret, Estela. (2012). Las bases androcáticas de la democracia moderna. En *Democracia y ciudadanía: perspectivas críticas feministas* (1-22). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- Solorio Almazán, Héctor. (2008). *La representación proporcional*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Squire Peverill (1988). Member Career Opportunities and the Internal Organization of Legislatures. *Journal of Politics* 50 (3), 726-744.
- Unión Interparlamentaria. (2018). *Las mujeres en el parlamento en 2017*. Reino Unido: AFP.
- Valdés, Leonardo. (2016). *Sistemas electorales y de partidos*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Wängnerud, Lena (2009). Women in Parliaments: Descriptive and Sustantive Representation. *Annual Review of Political Science* (12), 51-69.
- Wollstonecraft, Mary. (2005). *Vindicación de los derechos de la mujer*. España.



# Anexos

## Anexo 1

<b>Temporalidad</b>	<b>Tipo</b>	<b>Asunto</b>
<b>Permanente</b> Ilimitadas, establecidas en el Reglamento Interno, e integradas en cada legislatura.	<b>Ordinario</b> Relacionados a la forma de organización de la Administración Pública.	Unicameral Subcomisiones Bicameral o mixta (aplica en sistemas bicamerales)
	<b>Específico</b>	Técnico-administrativo Relacionado al procedimiento del funcionamiento interno.
<b>No permanente</b> Limitadas, establecidas por autorización del Pleno, cuyo cumplimiento de su objetivo da por terminada su existencia.	<b>Especiales</b> Asuntos específicos determinados por el Pleno.	Transitorias Asuntos coyunturales de interés público. De investigación Son designadas por la mesa directiva de la Cámara, para resolver un asunto en particular vinculado con la función fiscalizadora de la institución. Que es el control político parlamentario de la actividad de gobierno y de sus órganos administrativos.
		Conjunta Vinculación entre dos o más comisiones. Bicameral

Fuente: elaboración propia con base en Moreno (1996).

## Anexo 2

Temática	Categoría	Subrepresentación	Sobrerrepresentación	Total (años)
<b>Argentina</b>				
Asuntos Constitucionales	Casi siempre subrepresentación	16	4	20
Ciencia y Tecnología	Casi siempre sobrerrepresentación	4	16	20
Cultura	Siempre sobrerrepresentación		20	20
Defensa Nacional	Siempre subrepresentación	20		20
Derechos Humanos	Siempre sobrerrepresentación		20	20
Economía	Siempre subrepresentación	20		20
Educación	Siempre sobrerrepresentación		20	20
Energía	Casi siempre subrepresentación	18	2	20
Presupuesto	Siempre subrepresentación	20		20
Relaciones Exteriores	Casi siempre subrepresentación	18	2	20
Vivienda	Casi siempre sobrerrepresentación	4	16	20
<b>México</b>				
Asuntos Constitucionales	Casi siempre subrepresentación	14	6	20
Ciencia y Tecnología	Casi siempre sobrerrepresentación	8	12	20
Cultura	Siempre sobrerrepresentación		20	20
Defensa Nacional	Casi siempre subrepresentación	18	2	20
Derechos Humanos	Casi siempre sobrerrepresentación	3	17	20
Economía	Casi siempre subrepresentación	8	6	14
Educación	Casi siempre sobrerrepresentación	3	14	17
Energía	Casi siempre subrepresentación	14	3	17
Presupuesto	Siempre subrepresentación	17		17
Relaciones Exteriores	Casi siempre sobrerrepresentación	9	11	20
Vivienda	Casi siempre subrepresentación	11	9	20
<b>Chile</b>				
Asuntos Constitucionales	Casi siempre subrepresentación	12	8	20
Ciencia y Tecnología	Casi siempre subrepresentación	13	7	20
Cultura	Casi siempre subrepresentación	7	4	11

Defensa Nacional	Siempre subrepresentación	20		20
Derechos Humanos	Casi siempre subrepresentación	16	4	20
Economía	Siempre subrepresentación	20		20
Educación	Casi siempre sobrerepresentación	4	11	15
Energía	Casi siempre subrepresentación	12	8	20
Presupuesto	Casi siempre subrepresentación	19	1	20
Relaciones Exteriores	Casi siempre subrepresentación	11	9	20
Vivienda	Casi siempre subrepresentación	13	7	20

### Anexo 3

País	Argentina	México	Chile
1.SSOB	3	1	-
2.CSSOB	2	4	1
3.SSUB	3	1	2
4.CSSUB	3	5	8