



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN LAS LEGISLATURAS
SUBNACIONALES EN MÉXICO: DE LO DESCRIPTIVO A LO SUSTANTIVO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTORA EN DERECHO EN EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

PRESENTA:
LORENA VÁZQUEZ CORREA

TUTORA PRINCIPAL:
DRA. KARINA M. ANSOLABEHRE SESTI
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
DR. CÉSAR I. ASTUDILLO REYES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

DRA. MAGDA B. HINOJOSA
ARIZONA STATE UNIVERSITY

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

MAYO, 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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	5
Introducción	6
CAPÍTULO PRIMERO. Discusión teórica-metodológica sobre la representación política de las mujeres en las democracias contemporáneas	16
I. La representación sustantiva de las mujeres	16
II. Los intereses de las mujeres	22
III. Organización interna de las legislaturas	28
IV. ¿Comportamiento de las mujeres o de las legislaturas?	32
V. Consideraciones finales	34
CAPÍTULO SEGUNDO. La representación descriptiva de las mujeres en las legislaturas subnacionales: antes y después de la reforma de paridad de 2014	36
I. Introducción	36
II. De las cuotas de género a la paridad en candidaturas: el cambio federal	39
III. ¿Cómo se llegó a la paridad en candidaturas? De lo subnacional a lo nacional	46
IV. ¿Cómo hacer efectiva la paridad de 2014? La emisión de lineamientos	49
V. De la paridad en las candidaturas a la paridad en la integración de los congresos: una innovación local	60
VI. Consideraciones finales	62

CAPÍTULO TERCERO. De la representación descriptiva a la sustantiva: evaluando la implementación de la paridad legislativa	64
I. Introducción	64
II. Representación descriptiva de las mujeres: mujeres en los cargos	65
III. Reforma de paridad de 2014 y representación sustantiva	80
IV. Análisis de componentes principales de la representación sustantiva	88
V. Consideraciones finales	95
CAPÍTULO CUARTO. Paridad y representación sustantiva de las mujeres en Oaxaca	97
I. Introducción	97
II. Aspectos metodológicos: ¿por qué Oaxaca?	98
III. Contexto institucional de Oaxaca	102
IV. De la presencia a la aprobación de decretos: el mecanismo causal	105
V. Un caso emblemático: tipificación de la violencia política contra las mujeres	119
VI. Consideraciones finales	122
Conclusiones	125
Fuentes de información	129
Anexos	147

*A mis padres, Nelda Correa y Laurentino Vázquez, con inmensa gratitud,
por ser mi refugio y fortaleza en las alegrías y dificultades*

AGRADECIMIENTOS

Al Instituto de Investigaciones Jurídicas por la oportunidad de ser parte de la comunidad UNAM, por estos años tan enriquecedores y estimulantes en sus aulas. Al Instituto Belisario Domínguez porque siempre me dio las facilidades y apoyo incondicional para dar seguimiento a mis compromisos con el doctorado.

A la doctora Karina Ansolabehere por darme la bienvenida al mundo de la investigación, por su orientación metodológica y apoyo para llevar a buen puerto este proyecto, por ayudarme a disfrutar mi proceso formativo.

A la Dra. Magda Hinojosa por ser referente y guía, por su sororidad y apoyo académico generoso desde 2014-2015. A los doctores César Astudillo, María del Carmen Alanís y Khemvirg Puente por su interés en el proyecto, sus comentarios y sugerencias para mejorar esta investigación.

A la doctora Mariana Caminotti por recibirme en una estancia de investigación corta en la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. A las doctoras Jennifer Piscopo y Esperanza Palma por permitirme aprender de ustedes, por la inspiración y el impulso para seguir adelante en la investigación académica.

A mis profesoras del doctorado María Paula Saffon y Lucía Raphael, por hacer que mi inmersión en el mundo jurídico y de los feminismos, respectivamente, fuera grata e inspiradora. A Mary Bustamante y Amanda Mejía, quienes desinteresadamente me ayudaron a conseguir entrevistas con diputadas locales.

A mis amigos Alicia Díaz y Ángel Saucedo, por reconfortarme en los momentos de angustia, por su cariño y paciencia.

A mis padres, Nelda Correa y Laurentino Vázquez, por hacer que la vida en confinamiento fuera bonita con su compañía. Gracias por ser mi raíz, refugio y fortaleza en las alegrías y dificultades.

A Josafat Cortez por ayudar a poner orden en mi cabeza. Por tu cálido amor y por acompañarme en esta fase tan importante de mi formación profesional.

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas las políticas para la igualdad de género se han convertido en ejes rectores del sistema político mexicano y, en términos generales, de las democracias constitucionales de América Latina. Con diferentes niveles de compromiso y avances, la agenda para la igualdad es transversal en los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial, los partidos políticos, pueblos y comunidades indígenas, empresas, organizaciones de la sociedad civil, universidades, en los distintos niveles de gobierno (municipal, estatal y federal) y en el ámbito público y privado. Una manera de impulsar la igualdad desde las instituciones fue a través de la inclusión de más mujeres a los espacios de decisión que ordenan la vida política, social, económica y cultural de los países. Así, en 2022 las mujeres integran 33.5 por ciento de las legislaturas nacionales latinoamericanas,¹ 23 por ciento de los cargos directivos de los partidos,² hay 51 países con al menos 30 por ciento de mujeres en cargos ministeriales en el mundo y en América Latina la media es de 28.5 por ciento. De 1990 a la fecha se ha elegido a siete mujeres titulares del Poder Ejecutivo y se han logrado avances en el Poder Judicial, las legislaturas subnacionales, gubernaturas y cargos municipales.

El incremento sostenido en la presencia de mujeres en los cargos de decisión (representación descriptiva) puso de manifiesto algunas cuestiones importantes para la política latinoamericana: ¿qué efecto ha tenido la inclusión de un mayor número de mujeres en los legislativos estatales sobre la elaboración de políticas de la agenda para la igualdad de género? y ¿por qué en algunos países hay mayor representación de los intereses de las mujeres que en otros? En los últimos veinte años se han desarrollado investigaciones académicas para responder a estas preguntas, las cuales han identificado los factores culturales, socioeconómicos, institucionales y políticos para aumentar la representación de las mujeres, tales como el nivel educativo, la experiencia política, las normas electorales, las cuotas de género y paridad, las ideologías partidistas, entre otros.

¹ IPU, *Monthly Ranking of Women in National Parliaments*, 2021.

² GEPPAL Base de datos, “Género y partidos políticos en América Latina”, 2009 (consultado el 14 de octubre de 2014).

Los resultados han mostrado que, pese al incremento de mujeres en las legislaturas (representación descriptiva), las legisladoras siguen marginadas en las dinámicas internas de las legislaturas y enfrentan barreras estructurales, formales e informales, para influir en la agenda legislativa;³ la presencia de mujeres en los cargos públicos no necesariamente supone una mayor representación de los intereses de este sector —diverso— de la población,⁴ aunque marcan una diferencia en la política legislativa para dar prioridad a los asuntos de las mujeres;⁵ las legisladoras que impulsan la agenda de género en los cargos no son penalizadas ni premiadas por los partidos en sus trayectorias políticas;⁶ la presencia de mujeres en espacios de decisión está relacionada con una mayor satisfacción de la ciudadanía con la democracia al interactuar más con las electoras;⁷ así como la diferencia entre la representación de las mujeres con perspectiva feminista y la conservadora.⁸

Gran parte de la investigación de género y política ha explorado la representación de las mujeres en las legislaturas nacionales. Por ello, en los últimos años ha crecido el interés por

³ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

⁴ Htun, Mala, “Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women”, en Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation. The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, pp. 58-75; Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., “Does Presence Produce Representation of Interests?”, en Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation. The Case of Women, cit.*, pp. 227-247.

⁵ Piscopo, Jennifer M., “Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, 2014, pp. 87-110, disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005&lng=es&tlng=es (fecha de consulta: 16 de febrero de 2022).

⁶ Caminotti, Mariana y Piscopo, Jennifer, “Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. II, núm. 2, 2019, pp. 181-203.

⁷ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

⁸ Piscopo, Jennifer, “Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates”, *Parliamentary Affairs*, vol. 64, núm. 3, 2011, pp. 448-472; Dahlerup, Drude, “Representing Women: Defining Substantive Representation of Women”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women, cit.*, pp. 58-75.

ampliar los estudios a otros ámbitos de gobierno como las legislaturas subnacionales. En México, las 32 entidades que integran el sistema federal cuentan con poderes legislativos con un número distinto de escaños (magnitud del congreso) y con diversas combinaciones de reglas electorales para ganarlos incluso después de la reforma constitucional de paridad de género de 2014, las cuales han resultado más —o menos— favorables para la elección de las mujeres en dichos espacios de poder.⁹ En este marco, la experiencia federal y estatal mexicana resulta un excelente laboratorio para encontrar las claves que explican los factores detrás de los avances en la representación de los intereses de las mujeres, por lo que esta investigación se pregunta: ¿cuáles fueron las consecuencias de la reforma constitucional de paridad de género de 2014 en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres?

Este trabajo se inserta en el estudio de la relación entre la presencia de las mujeres y la aprobación de decretos de género en contextos de legislaturas paritarias de manera comparada de las unidades subnacionales (estados o entidades federativas) para entender cómo se representan los derechos de las mujeres en las democracias contemporáneas. El objetivo principal es analizar el efecto de la reforma constitucional de paridad de género de 2014 para las candidaturas a cargos legislativos sobre la representación descriptiva (presencia de mujeres en los cargos legislativos y de liderazgo en los órganos internos) y sustantiva de las mujeres (aprobación de legislación de género) durante el periodo de 2011 a 2019, esto es, una legislatura antes de la aprobación de la reforma (2014) y una legislatura después de la misma en las 32 unidades subnacionales de la federación mexicana.

I. DISCUSIÓN TEÓRICA Y ARGUMENTO CENTRAL

La literatura sobre representación descriptiva en las instituciones ha mostrado que la presencia de mujeres no siempre se traduce en decisiones favorables a su grupo.¹⁰ Sin embargo, existen

⁹ Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78; Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Atenea, *La democracia paritaria en México: avances y desafíos*, Naciones Unidas, 2017.

¹⁰ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Htun, Mala, “Political Inclusion and Representation...”, *cít.*, pp. 58-75.

investigaciones que identifican cómo, quién, qué, cuándo y dónde las legisladoras promueven los intereses de las mujeres en su labor legislativa.¹¹ La colaboración interpartidista, el contexto político, la autoadscripción feminista, la trayectoria política, la organización interna de las legislaturas han sido las variables utilizadas para analizar si la presencia de las mujeres en los espacios de decisión produce representación de sus intereses de grupo.¹²

En este contexto, los retos que enfrentan los estudios de género y política son empíricos y teóricos. Por un lado, es que no hay un consenso sobre cómo medir la representación descriptiva, simbólica o sustantiva de las mujeres en los legislativos (quién y cómo);¹³ por otro lado, es analizar la presencia o ausencia (el nivel) de la representación sustantiva en las legislaturas (el cuándo y dónde),¹⁴ y finalmente es explicar su relación con el incremento de la presencia de las mujeres en las legislaturas.¹⁵

Esta investigación enfrenta estos retos de la siguiente manera: propone medir la representación sustantiva a partir de tres ejes teóricos. Primero, la representación sustantiva

¹¹ Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., “Does Presence Produce Representation of Interests?”, en Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.). *Representation. The Case of Women*. cit., pp. 227-247; Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

¹² Palma, Esperanza y Rangel, Beatriz, *Avances y perspectivas de la democracia paritaria en México*, México, Instituto Nacional Electoral, 2022; Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, cit.; Dahlerup, Drude, “Representing Women: Defining Substantive Representation of Women”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women*, cit., p. 60.

¹³ Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., “Does Presence Produce Representation of Interests?”, en Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-Robinson (eds.), *Representation. The Case of Women*, cit., pp. 227-247

¹⁴ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

¹⁵ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425.

hace referencia a que las y los representantes “actúan por” los intereses de sus representados.¹⁶ Segundo, los intereses de las mujeres refieren a los temas que las y los legisladores promueven en su trabajo legislativo a favor de la igualdad entre hombres y mujeres. Constituye un concepto contextual e históricamente localizado.¹⁷ Tercero, la representación de las mujeres puede ser feminista o no feminista, es decir, de promoción de intereses progresivos de las mujeres o no.¹⁸ Empíricamente en esta investigación la representación sustantiva se mide a partir de la legislación aprobada o reformada de la agenda de género (los decretos aprobados por el pleno de las legislaturas).

Tradicionalmente la literatura de política comparada se centró en el estudio de los países.¹⁹ Recientemente se ha incrementado el interés en estudiar las unidades subnacionales para explicar procesos políticos localizados en unidades territoriales dentro de los países y desarrollar teoría a partir de la diversidad de análisis políticos, administrativos y socioeconómicos, así como prácticas formales e informales que permitan comprender fenómenos locales y su vínculo con lo nacional.²⁰ Como se refirió previamente en relación con los estudios de género y política, México es un caso de estudio fundamental porque tiene legislaturas paritarias después de la reforma de 2014, lo que permite comparar un antes y un después y explorar el impacto de las reformas electorales. La reforma constitucional de 2014 fue un parteaguas que transformó la base de la representación descriptiva al establecer la paridad en la postulación de candidaturas para las legislaturas federal y subnacionales.

¹⁶ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 1-289.

Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., “Does Presence Produce Representation of Interests?”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women, cit.*, pp. 227-247.

¹⁸ Piscopo, J. M. “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: women's legislative committees and caucuses in Latin America”, en *Congreso Mundial de Ciência Política*, vol. 23, julio de 2014; Dahlerup, Drude, “Representing Women: Defining Substantive Representation of Women”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women, cit.*, pp. 58-75.

¹⁹ Giraudy, A. et al. (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, p. 1.

²⁰ Giraudy, A. et al. (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

II. APORTES QUE HACE ESTA INVESTIGACIÓN

Esta tesis sistematiza el marco normativo de las 32 entidades federativas con el propósito de entender cómo las normas jurídicas modifican el comportamiento de las y los actores políticos. En un contexto de democracia, la Constitución y las leyes configuran el escenario de acción en el que se ejerce el poder y la representación política. El aporte al derecho comparado es empírico al aportar un panorama general de México sobre los cambios y las innovaciones normativas en las entidades federativas. Es un esfuerzo por ordenar y resaltar el federalismo mexicano, la manera en la que se ponen en práctica los ordenamientos jurídicos y el impacto que tienen en las instituciones políticas, la representación de los intereses de las mujeres y la democracia paritaria mexicana.

En esta tesis se utilizan las herramientas teóricas de los estudios de género y política para analizar el caso de México y sus reformas de cuotas y paridad. La sistematización de información y su análisis comparado permite ofrecer evidencia empírica en las unidades subnacionales sobre los factores que explican la aprobación de decretos de género en legislaturas paritarias. El primer factor para destacar es que las reformas institucionales para la inclusión de mujeres (cuotas y paridad de género) sí tienen impacto en la representación sustantiva. Este hallazgo fortalece la literatura comparada sobre el debate institucional de reformas que buscan garantizar la inclusión de mujeres en los espacios de decisión, la representación política de grupos históricamente subrepresentados y su efecto en las democracias contemporáneas, y apoya los análisis de política comparada en unidades subnacionales (entidades federativas).

El segundo factor es que en contextos subnacionales cuando hay legislaturas paritarias, la aprobación de legislación de género sucede cuando existe colaboración legislativa de las mujeres a partir de tres acciones: 1) integran posiciones de liderazgo dentro de la legislatura, 2) presentan y cabildean iniciativas o dictámenes de género y 3) votan en bloque en el Pleno independientemente del partido político. Este hallazgo dialoga con la literatura porque precisa las condiciones bajo las cuales las mujeres legisladoras actúan de forma estratégica para poder influir en la agenda legislativa y sacar reformas favorables a su grupo. Es decir, los estudios sobre el vínculo entre representación descriptiva y sustantiva tienen que tomar en consideración el contexto institucional en el cual operan las reformas y prestar atención en la

manera en la que el concepto de “intereses de las mujeres” se operacionaliza, como lo mostraron Escobar-Lemmon, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson ²¹ para los casos de Colombia y Costa Rica, y Barnes para el caso de Argentina.²² Las reformas electorales de cuotas de género y paridad son fundamentales para comprender la representación de las mujeres, pero también es necesario estudiar cómo se comportan las legislaturas como instancias de representación y las legisladoras como promotoras de políticas de género desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo.

III. HIPÓTESIS

La tesis tiene un argumento central para la comparación de las 32 entidades federativas y uno para el estudio del caso (Oaxaca) que se revisa mediante un rastreo de procesos. El argumento central es el siguiente: la reforma de paridad de género de 2014 tuvo un efecto positivo en la aprobación de legislación de género. Para el estudio de caso la hipótesis consiste en que la relación entre la presencia de mujeres en los espacios de poder y la representación de los intereses de este sector de la población se explica porque hay mujeres colaborando en el proceso legislativo a partir de tres acciones: 1) integran posiciones de liderazgo dentro de la legislatura, 2) presentan y cabildean iniciativas o dictámenes de género y 3) votan en bloque en el Pleno independientemente del partido político.

IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La estrategia de investigación consiste en emplear un diseño mixto anidado,²³ esto es, una combinación de métodos para comparar la representación sustantiva: el análisis estadístico y el rastreo de procesos (*process tracing*). La mirada comparada de las 32 entidades federativas permite comprobar el efecto positivo de la reforma de paridad de 2014. Es decir, en general

²¹ Escobar-Lemmon, María *et al.*, “Representing Women: Empirical Insights from Legislatures and Cabinets in Latin America”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, pp. 205-224.

²² Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, *cit.*

²³ Lieberman, E., “Nested Analysis for Comparative Research”, *American Political Science Review*, 2005, p. 435.

aumentó la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas posteriores a la reforma. Las unidades de observación son las legislaturas de las 32 entidades federativas mexicanas durante el periodo de 2010 a 2019, lo que equivale a cuatro años antes de la aprobación de la paridad en las candidaturas y cinco años después de la misma.

En la parte cuantitativa se construyeron tres bases de datos. La primera concentra 2335 decretos de género, que fueron resultado de la revisión de 43,528 decretos aprobados por 64 legislaturas locales en el periodo de estudio. La segunda sistematiza la información legislativa correspondiente a 2324 diputados y diputadas propietarias, así como los suplentes que asumieron el cargo en algún momento de la legislatura, mientras que la tercera contiene la comparación derivada de las dos anteriores en las 32 unidades subnacionales. A partir de los resultados del análisis estadístico descriptivo se obtiene un panorama general sobre cómo es la representación descriptiva y sustantiva de la agenda de género en las 32 entidades federativas, es decir, en qué entidades hubo más representación de las mujeres.

Con base en el análisis estadístico, en la segunda etapa de la investigación se construyó un rastreo de procesos orientado por la teoría.²⁴ La teoría empleada para construir el mecanismo causal fue la propuesta por Tiffany Barnes²⁵ sobre la colaboración de las mujeres en las labores legislativas. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores clave que fueron parte de la LXIII Legislatura del Congreso de Oaxaca (2016-2018) a fin de identificar relaciones y socialización entre las legisladoras para avanzar propuestas de ley en defensa de los derechos de las mujeres, así como los factores coyunturales que pudieron influir en el éxito en la aprobación de iniciativas. Adicionalmente, se utilizó el diario de los debates, la hemerografía local y el diario oficial de Oaxaca como fuentes primarias de información.

V. ESTRUCTURA DE LA TESIS

La tesis se estructura en cuatro capítulos. En el primero se hace una revisión de la literatura académica sobre la conceptualización de la representación y sus diferentes dimensiones

²⁴ Beach, D. y Pedersen, R. B., *Process-Tracing Methods*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2013, p. 56; Cortez, Josafat y Solorio, Israel, “Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022.

²⁵ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

(formal, descriptiva, simbólica y sustantiva), así como la manera en que se ha medido en la literatura comparada. Se propone medir la representación sustantiva a partir de tres ejes teóricos: la propuesta clásica de Pitkin,²⁶ el relativismo de los intereses de las mujeres,²⁷ y el elemento feminista de la representación de las mujeres, es decir, de la promoción de intereses progresivos de las mujeres, o no.²⁸ Empíricamente en esta investigación la representación sustantiva se mide a partir de los decretos aprobados de la agenda de género (legislación aprobada por el pleno de las legislaturas), por lo cual se inserta en el cuerpo de literatura que analiza el fenómeno como un resultado,²⁹ no como un proceso de inclusión de temas de mujeres en la agenda legislativa.

En el capítulo segundo se analiza la evolución de las reformas de cuotas de género y paridad a nivel federal y en las 32 unidades subnacionales (estados o entidades federativas) con especial énfasis en las innovaciones locales para fortalecer la aplicación de la paridad. Siguiendo la literatura sobre federalismo y agenda de género,³⁰ así como la propuesta de Dahlerup y Freidenvall³¹ sobre transferencia e innovación de políticas en los países que adoptan cuotas de género, se argumenta que las redes de feministas paritaristas lograron transformaciones más innovadoras en algunas entidades federativas antes que en la federación y, de manera simultánea, lograron que las reformas federales garantizaran criterios mínimos (reglas básicas) que aceleraron el cambio en aquellas entidades que por sí mismas se resisten a la inclusión de mujeres en los espacios de poder.

²⁶ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 1-289.

²⁷ Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women*, cit.; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

²⁸ Piscopo, J. M. "Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...", cit.; Dahlerup, Drude, "Representing Women: Defining Substantive Representation of Women", en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women*, cit., p. 60.

²⁹ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina", *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425.

³⁰ Beer, Caroline, "Política de género y federalismo en México", *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021, pp. 335-361.

³¹ Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita, "Quotas as a 'fast track' to equal representation for women", *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 1, 2005, pp. 26-48.

En el tercero se realiza un análisis estadístico descriptivo de la legislación aprobada durante dos legislaturas de 32 entidades federativas: una antes de la paridad de 2014 y una después (64 unidades de análisis), a fin de identificar cuáles fueron las consecuencias de la reforma electoral de paridad de género de 2014 en la representación de las mujeres en dos dimensiones: la descriptiva (medida a partir del porcentaje de mujeres en las legislaturas y en los órganos internos de decisión como la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y las comisiones) y la sustantiva (cuantificada a partir de la aprobación de decretos de género). Además, se realiza un análisis de componentes principales para comparar los niveles de representación descriptiva y sustantiva antes y después de la reforma de paridad de 2014.

En el capítulo cuatro se presenta un estudio de caso de una entidad federativa, Oaxaca 2016-2018, para analizar cualitativamente la relación entre la presencia de las mujeres y la aprobación de legislación de género. Se argumenta que la presencia de mujeres en las legislaturas derivada de la reforma de paridad de género de 2014 (representación descriptiva) tuvo un efecto en la aprobación de legislación de género (representación sustantiva), y dicha relación se explica porque hay mujeres colaborando en el proceso legislativo a partir de la integración de posiciones de liderazgo dentro de la legislatura, el cabildeo de iniciativas o dictámenes de género y la votación en bloque en el Pleno independientemente del partido político. Se descartan las hipótesis rivales de que la trayectoria o la autoidentificación feminista de las legisladoras explica la aprobación de decretos de género (representación sustantiva).

CAPÍTULO PRIMERO

DISCUSIÓN TEÓRICA-METODOLÓGICA SOBRE LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA DE LAS MUJERES EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

I. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Estudios recientes sobre la representación política en las democracias contemporáneas se han preguntado si es posible discutir la relación entre la ciudadanía, las y los políticos y las políticas públicas a partir de una concepción de la democracia colaborativa en vez de competitiva.³² La postura teórica de la democracia colaborativa expuesta por Tiffany D. Barnes (2016) discute con los teóricos de la democracia mayoritaria según, la cual las elecciones competitivas constituyen la base de las democracias contemporáneas,³³ sobre reglas electorales,³⁴ y organización legislativa,³⁵ la cual se ha basado mayoritariamente en definiciones procedimentales de la democracia;³⁶ y han concebido el poder como atributo de la mayoría que se mantiene por medio de la exclusión y la competencia.³⁷ Esta discusión es relevante para el estudio de la representación política porque el análisis empírico de qué hacen las/los legisladores en el ejercicio del cargo puede variar si el enfoque se pone exclusivamente en la competencia entre individuos para mantener el poder y los cargos, o si se analizan los incentivos que tienen para colaborar mientras ejercen el cargo para promover políticas públicas comunes.

³² Tobar, Marcela Ríos, et al. *Feminist agendas and democracy in Latin America*. Duke University Press, 2009; Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

³³ Shumpeter Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1942.

³⁴ Cox, Gary W. "Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions", *American Journal of Political Science*, 31 (1): 82-108, 1997; Duverger, Maurice, *Political Parties*, Ney York: Wiley, 1954.

³⁵ Marshall, Monty G. y Ted Robert Gurr, *Policy IV Proyect: Political Regime Characteristics and Transitions*, 1800, 2013.

³⁶ Shumpeter Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia...*, cit.

³⁷ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.

1. *La representación como agencia: democracia y competencia electoral*

En la democracia representativa (o mayoritaria) “el ejercicio del poder es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo”.³⁸ La representación es democrática si los procedimientos, instituciones o conjunto de reglas permiten la elección libre de quienes gobiernan. Así, la democracia procedimental es aquella que transforma la opinión o voluntad de la ciudadanía, en votos que traducen esa opinión en decisiones de políticas públicas, integración de órganos de representación popular y elección de las personas que estarán a cargo del gobierno. Esto implica, por una parte, que se respeta la sobrevivencia de las minorías, así como su derecho a disentir, expresarse y manifestarse públicamente para, eventualmente, formar una mayoría distinta a través de la alternancia partidista. Por otra parte, implica que toda mayoría puede dejar de serlo cuando no satisface las expectativas o intereses de la ciudadanía.³⁹ Desde esta perspectiva, la coordinación o cooperación entre actores es importante para ganar poder.

Las investigaciones sobre coordinación electoral generalmente privilegian la idea de competencia⁴⁰ y parten del supuesto de que los políticos cooperan solo de manera estratégica para lograr sus objetivos electorales, para ser más efectivos para competir,⁴¹ o para asegurar los recursos dentro de las legislaturas.⁴² Esta corriente que las iniciativas de los legisladores están motivadas por el interés de ganar o mantener el voto del electorado a partir de la transferencia de bienes privados, o promoviendo beneficios públicos para grupos específicos de electores o

³⁸ Sartori, Giovanni, “En defensa de la representación política”, en Miguel Carbonell (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.

³⁹ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.

⁴⁰ Downs, Antony, *An Economic Theory of Democracy*. 1957, New York: Harper and Row; Laver, Michael y Kenneth A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. 1996, New York: Cambridge University Press; Riker, William, *The Theory of Political Coalitions*, 1962, New Haven, CT: Yale University Press.

⁴¹ Cox, Gary W. “Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions”... cit.

⁴² Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.

diseñando políticas para grupos de especial interés o votantes específicos,⁴³ o entregando beneficios a su electorado de acuerdo con sus calendarios electorales.⁴⁴ Estos planteamientos parten del supuesto de que la competencia guía a las y los legisladores en la adecuación de sus posiciones políticas para ganar ventaja sobre sus oponentes.⁴⁵

2. *La representación como colaboración: Democracia consensual*

Otra manera de estudiar la representación política consiste en analizar cómo el electorado es representado por las instituciones.⁴⁶ Los estudios sobre la democracia consensual se preguntan si los resultados de las organizaciones como un todo -más allá de la conducta individual de las y los legisladores- corresponde con los intereses de grupo de la ciudadanía. Desde esta perspectiva la representación política se lleva a cabo por las instituciones, como el Congreso, no por los individuos en particular y, por tanto, se observa a la institución en términos de organizaciones colectivamente representando a la ciudadanía.

II. LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES

En los estudios de género y política ha incrementado el interés por analizar la relación entre la presencia de mujeres en espacios de poder y la aprobación o promoción de políticas de género. Esta discusión se ha dado en términos de la relación entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres.⁴⁷ El trabajo de Hanna Pitkin (1967), el concepto de representación ha sido para muchas académicas el punto de referencia retórico para el estudio de dicho

⁴³ Carey, Hohn y Matthew Sober Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, 1995, 14(4) 417-439.

⁴⁴ Shepsle, Kenneth et al. "The Senate Electoral Cycle and Bicameral Appropriations Politics". *American Journal of Political Science*, 53 (2): 343-359, 2009.

⁴⁵ Cox, Gary W. "Centripetal and Centrifugal Incentives in electoral Systems". *American Journal of Political Science*, 34 (4). 903-935, 1990.

⁴⁶ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

⁴⁷ Lovenduski, Joni, *Feminizing Politics*, Cambridge, Polity Press, 2005; Dahlerup, Drude, "The Story of the Theory of Critical Mass", *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation...", cit.

fenómeno.⁴⁸ La representación sustantiva refiere a que las y los representantes “actúen por” los intereses de las/los representados.⁴⁹ Desde la perspectiva clásica de Pitkin, la actividad de representar sustantivamente debe ser definida en términos de qué hace el representante y cómo lo hace, o una combinación de ambas, es decir, qué proyectos propone, qué temas defiende, qué propuestas son aprobadas y cuáles rechazadas. Otras definiciones contemporáneas definen la representación sustantiva como la promoción de los intereses de las mujeres,⁵⁰ o la atención y promoción de la agenda de las mujeres.⁵¹

La representación descriptiva asume cierta correspondencia entre representante y representado en tanto comparten determinadas características o cualidades diferentes a las de otros actores o grupos sociales,⁵² de ahí que ésta enfatiza las características y experiencia del representante y, por tanto, la presencia de grupos históricamente subrepresentados en los espacios de decisión.⁵³

En la literatura académica hay diferentes posturas sobre cómo conceptualizar y operacionalizar la representación sustantiva de las mujeres.⁵⁴ Algunas se enfocan en los

⁴⁸ En esta investigación se utiliza la versión traducida de 1985 de la obra *El concepto de representación*.

⁴⁹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 155)

⁵⁰ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, p. 394.

⁵¹ Celis, Karen *et al.*, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, pp. 99-110.

⁵² Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, p. 67.

⁵³ Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford Clarendon Press, 1995.

⁵⁴ Sapiro, V., “When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women”, *American Political Science Review*, vol. 75, núm. 3, 1981, pp. 701-716; Mansbridge, J., “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 3, 1999, pp. 628-657; Celis, Karen *et al.*, “Rethinking Women’s Substantive Representation”, *cit.*; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*, pp. 393-425; Zarembek, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 77-120; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones

resultados de la representación (cambios políticos),⁵⁵ otras analizan el proceso (acciones de individuos o colectivos)⁵⁶ y otras sugieren modelos integrales de representación.⁵⁷

Quienes asumen que la representación sustantiva de las mujeres es un proceso (acciones) se centran en analizar el comportamiento y las actitudes de las y los legisladores en relación con los intereses de las mujeres e investigan si las diferencias de género cambian las actitudes y las actividades de los legisladores hacia las problemáticas abordadas en las legislaturas. Estos estudios han encontrado diferencias en el comportamiento legislativo de los hombres respecto de las mujeres.⁵⁸

colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 37-64.

Celis, Karen y Childs, Sarah, Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions, *Parliamentary Affairs*, vol. 61, Issue 3, julio de 2008, pp. 419-425; Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12 núm. 1, 2018, pp. 11-44; García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98; Caminotti, Mariana y Piscopo, Jennifer, “Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. II, núm. 2, 2019, pp. 181-203.

⁵⁵ Zaremberg, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 77-120; Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, pp. 1-192.

⁵⁶ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: women’s legislative committees and caucuses in Latin America”, en *Congreso Mundial de Ciencia Política*, vol. 23, julio de 2014.

⁵⁷ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.

⁵⁸ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014,

Quienes entienden la representación sustantiva como un resultado suponen que las mujeres legisladoras actúan para cambiar las dinámicas y los procesos políticos.⁵⁹ Estos trabajos se enfocan en observar los cambios en las políticas, por ejemplo, reduciendo la discriminación por sexo en la política o adoptando legislación favorable a las mujeres. Estas investigaciones concluyen que la representación descriptiva no ha empoderado a las mujeres como actores políticos, ni ha transformado significativamente la política pública.⁶⁰ El problema con esta perspectiva, así como la enfocada en el proceso, consiste en que las actitudes y creencias de los legisladores no se traducen automáticamente en acciones, y las acciones no se traducen mecánicamente en cambios en la política, ya que debemos considerar que la intención de los legisladores de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional.⁶¹

Las aproximaciones de la representación sustantiva de manera integral sugieren una operacionalización basada en cuatro áreas: 1) las preferencias políticas, que refieren a las opiniones y creencias de los legisladores sobre el proceso de representación y su papel en éste; 2) el trabajo legislativo, es decir, el proceso que incluye las iniciativas que legisladoras y legisladores presentan o suscriben, así como su participación para la aprobación de leyes durante las discusiones en el Pleno y la dictaminación en comisiones; 3) las comisiones y órganos de dirección: refiere a la posición que los legisladores ocupan en las cámaras (órgano

pp. 37-64, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131003> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2022).

⁵⁹ Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales...”, *cit.*

⁶⁰ Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales...”, *cit.*; Zaremberg, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 77-120; Cerna, Sarah, *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, México, UNAM, 2017, pp. 1-195; García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

⁶¹ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, *cit.*

de coordinación política, mesa directiva, coordinación de grupos parlamentarios y comisiones ordinarias), y 4) el trabajo en el distrito electoral.⁶²

Las diferentes perspectivas de la representación sustantiva coinciden en un elemento: su estudio implica analizar el trabajo legislativo específico que realizan, ya sea durante el proceso de representación, o a partir de los resultados, o en su conjunto. Las diferentes investigaciones sobre la participación de las mujeres en la labor legislativa han optado por observar si el comportamiento de los legisladores tiene sesgo de género a partir de tres enfoques: las iniciativas que presentan y que aprueban, los cargos que ocupan dentro de órganos directivos como la Junta de Coordinación Política y la mesa directiva y la probabilidad de que colaboren en iniciativas conjuntas.⁶³

En la literatura se distingue entre feminización de la agenda política (cuando se articulan las perspectivas y temas favorables a las mujeres) y feminización de la legislación (cuando esta ha sido efectivamente transformada).⁶⁴ Esta distinción sostiene que es posible feminizar la agenda legislativa, aunque el contexto institucional no permita determinar su efectividad, por ello sostienen que las investigaciones sobre el tema deberían observar no solo los casos de éxito de algunas propuestas de ley, sino también los factores que propiciaron el fallo de otras. De ahí que la representación sustantiva de las mujeres sea entendida como un proceso donde ellas, al tener una mayor presencia en los congresos, pueden cambiar la agenda legislativa en sus países.⁶⁵ Frente a esta perspectiva, en este capítulo se argumenta que, en escenarios de aplicación de la paridad constitucional, como ocurre en México desde 2014, es factible analizar la representación de las mujeres a partir de los resultados que ha producido su presencia en dichos espacios de poder (decretos publicados).

En legislaturas donde la presencia de mujeres es (casi) paritaria a la de los hombres, el estudio de la representación sustantiva no debería verse limitado a las intenciones o preferencias de las y los legisladores, sino que debe contemplar los resultados legislativos, no solo individualmente sino como grupo social con representación dentro de un proceso

⁶² Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, cit.; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, cit.

⁶³ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, cit.

⁶⁴ Childs, Sarah, "The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women", *European Journal of Women's Studies*, vol. 13, núm. 1, 2006, pp. 7-21.

⁶⁵ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, "Gender Quotas and Women's Substantive Representation...", cit.

legislativo de colaboración, más que de competencia o, en otras palabras, dentro de una concepción de la democracia representativa más colaborativa que competitiva y partidista.⁶⁶ Así, se argumenta que analizar cómo ha sido la representación de las mujeres en las legislaturas implica examinar los contenidos de la producción legislativa de la agenda de género, para lo cual cobra importancia distinguir cuáles son los intereses las mujeres y cómo distinguirlos de otros intereses políticos.

La representación de las mujeres puede ser o no feminista.⁶⁷ La representación feminista refiere a las políticas que responden a los intereses progresivos de las mujeres, no de otros grupos de la población y se identifican como aquellas políticas que buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos. La representación no feminista, refiere a las políticas conservadoras que restringen las libertades de las mujeres legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos con los hombres.⁶⁸ La distinción entre representación feminista y no feminista es pertinente porque acota el estudio del comportamiento de las y los legisladores a la promoción de temas de la agenda de género (sin restringirse a la observación de las legisladoras únicamente y dejar de lado el de los legisladores).

TABLA 1
Representación sustantiva de las mujeres: el concepto

Concepto	Tipos	Características
	Representación sustantiva feminista	Políticas que responden a los intereses progresivos de las mujeres. Políticas que

⁶⁶ Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12, núm. 1, 2018, p. 38.

⁶⁷ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cít.*

⁶⁸ Piscopo, Jennifer M., “Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, 2014, pp. 87-110, disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005&lng=es&tlng=es (fecha de consulta: 16 de febrero de 2022).

Representación sustantiva de las mujeres		buscan la igualdad de las mujeres en los roles familiares, promueven igualdad de oportunidades laborales y educativas y expanden sus derechos reproductivos
	Representación sustantiva no feminista	Políticas que restringen las libertades de las mujeres legal, política y socialmente, así como la igualdad de derechos

Fuente: Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: women’s legislative committees and caucuses in Latin America”, en *Congreso Mundial de Ciencia Política*, vol. 23, julio de 2014.

II. LOS INTERESES DE LAS MUJERES

Las investigaciones feministas, politológicas y jurídicas coinciden en que la representación sustantiva de las mujeres refiere a actuar (ejercer la labor legislativa) teniendo en cuenta los intereses de las mujeres representadas.⁶⁹ De ahí que la representación sustantiva esté vinculada estrechamente con el concepto de interés. La representación descriptiva aplica para cualquier mujer legisladora que se identifique como mujer (porque la presencia de mujeres en los parlamentos implica que las mujeres están representadas⁷⁰), sin embargo, la representación sustantiva de las mujeres “requiere acciones conscientes y deliberadas de las y los legisladores para hablar y actuar en favor de las expectativas, necesidades e intereses de las mujeres”.⁷¹

El estudio de la relación entre el incremento de la presencia de mujeres en los espacios de liderazgo dentro de las legislaturas y la producción legislativa de género⁷² implica analizar

⁶⁹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 1-289.

⁷⁰ Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

⁷¹ Manon Tremblay “Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis”, *Democratization*, vol. 14, núm. 4, 2007, p. 283.

⁷² Cerna, Sarah, *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, México, UNAM, 2017, pp. 1-195; García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

¿qué temas legislativos corresponden a la agenda de género? Esta interrogante es teórica y metodológicamente relevante para determinar sobre qué decretos se medirá el éxito de las o los legisladores para hacer avanzar sus propuestas, y, por tanto, para llevar a cabo la representación sustantiva de las mujeres.

Los intereses de las mujeres refieren a los temas que emergen a partir de la histórica discriminación de este sector de la población y los problemas que ha producido.⁷³ Esta perspectiva se opone a una postura llamada “esencialista” que clasifica a las mujeres como un grupo con intereses identificables que están esperando ser representados.⁷⁴ Asumir que las mujeres tienen intereses comunes implica que “los miembros de ciertos grupos tienen una identidad esencial que comparten todos los miembros de ese grupo y de la que otros no pueden ser parte”.⁷⁵ La crítica que se hace al esencialismo es que refuerza la idea de que las mujeres son diferentes a los hombres y que son un grupo homogéneo que puede ser clasificado como un grupo de interés.⁷⁶

Este capítulo se inserta en los estudios empíricos que asumen que las diferencias entre los hombres y las mujeres no son naturales, sino socialmente construidas, y las mujeres tienen un conjunto de identidades como las que emergen de la raza, grupo étnico, religión, ideología, entre otras, que pueden ser incluso simultáneas con la identidad de género.⁷⁷ Desde esta perspectiva más relativista, en este apartado se argumenta que no es posible establecer un

⁷³ Mansbridge, J., “Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism”, *Politics & Gender*, vol. 1, núm. 4, 2005, pp. 622-638; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

⁷⁴ Weldon, S. L., “Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking”, *Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, 2002, pp. 1153-1174; Young, I. M., “Justice and the Politics of Difference”, *La Justicia y la Política de la Diferencia*, trad. de Silvina Álvarez, Madrid, Cátedra, 2000; Mansbridge, J., “Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism”, *cit.*

⁷⁵ Mansbridge, J., “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 3, 1999, p. 637.

⁷⁶ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

⁷⁷ Weldon, S. L., “Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking”, *Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, 2002, pp. 1153-1174; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

conjunto homogéneo y claramente delimitado de intereses de las mujeres, pero es posible reconstruir un concepto contextual e históricamente localizado.⁷⁸ Así, los intereses de las mujeres son aquellos que representan las mujeres cuando llegan a los espacios de poder, es decir, el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan, los temas que priorizan en su agenda, que promueven y que consiguen el respaldo y apoyo necesario para ser aprobados en el Pleno legislativo.

Esta postura supone que los intereses de las mujeres en un lugar determinado, en una legislatura, en un tiempo, tal como es definido por una mujer, podría no ser el mismo en otro sistema político, en otro tiempo, o para otra(s) mujer(es). De esta manera, la literatura politológica ha inferido inductivamente los intereses de las mujeres a partir del contexto político, es decir, a partir de la identificación de los temas que promueven las organizaciones de mujeres y los movimientos sociales o preguntando a mujeres académicas y legisladoras para conocer su punto de vista sobre cuáles serían los temas de una agenda de género.⁷⁹

⁷⁸ Guzmán-Rodríguez, D. y Prieto, S., *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 1-192, 2014, p. 15; Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., *Representation. The Case of Women*, Oxford University Press. Nueva York, 2014, pp. 1-284; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

⁷⁹ Celis, K. *et al.* "Rethinking Women's Substantive Representation", *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, pp. 99-110; Zetterberg, P., "Do Gender Quotas Foster Women's Political Engagement?: Lessons from Latin America", *Political Research Quarterly*, vol. 62, núm. 4, 2009, pp. 715-730, disponible en: [doi:10.1177/1065912908322411](https://doi.org/10.1177/1065912908322411); Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010; Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014, p. 14; Cerna, Sarah, *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, México, UNAM, 2017, pp. 1-195; Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019.

1. *La agenda legislativa de las mujeres*

Hay diversas clasificaciones para sistematizar la agenda de género en los legislativos.⁸⁰ Todas ellas coinciden en que la agenda de género se puede sistematizar en rangos de dos a cinco categorías de temas. Las clasificaciones de dos categorías distinguen entre intereses de las mujeres estratégicos y prácticos.⁸¹ Los intereses estratégicos surgen de la creciente toma de conciencia acerca de las estructuras de dominio y privilegio masculino y, por tanto, susceptibles al cambio, como los ingresos, la familia, la maternidad y paternidad, violencia de género, acceso al poder político, entre otros; mientras que los prácticos refieren a las necesidades de las mujeres en sus roles predeterminados socialmente referidos a la familia y la comunidad local (como la alimentación, vivienda, educación y atención sanitaria).⁸²

Quienes clasifican los temas legislativos en tres categorías distinguen entre temas de igualdad, sociales y de hombres.⁸³ Los asuntos de la *igualdad* están relacionados a causas feministas como los derechos de las mujeres, discriminación, acoso sexual, acceso de las mujeres a la educación y al mercado laboral formal y salud reproductiva.⁸⁴ Los *sociales* refieren a aquellos que tradicionalmente han sido considerados dominados por las mujeres (del hogar o la esfera privada) y se derivan de los roles tradicionales de ser mujeres, como cuidadoras y amas de casa. Los elementos que incluyen esta categoría son relativos a la niñez y familia, educación, salud, bienestar social y medio ambiente. La tercera categoría, *de hombres*, deriva de los roles tradicionales de género de los hombres como proveedores y jefes del hogar,

⁸⁰ Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., "Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation", *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007, p. 556. Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 14.

⁸¹ Molyneux, M., "Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua", *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2, 1985, pp. 227-254.

⁸² *Idem.*

⁸³ Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., "Sheer Numbers...", cit., p. 556. Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 14.

⁸⁴ *Idem.*

dominantes de la esfera pública, por lo que incluye temas de economía, agricultura, empleo, políticas fiscales y relaciones exteriores.⁸⁵

Otras clasificaciones identifican cuatro ejes de políticas de género: *de acción afirmativa* (promueven la inclusión de las mujeres en ámbitos decisorios del Estado), *para las mujeres* (buscan compensar a las mujeres por su eventual doble inserción en el ámbito público y en el privado), *con perspectiva de género* (buscan transformar la tradicional división sexual del trabajo) y *de transversalización de género* (buscan que las políticas de género sean sistémicas, es decir, que estén presentes en el conjunto de la institucionalidad del Estado).⁸⁶

Otra propuesta de operacionalización del concepto de representación sustantiva de las mujeres sostiene que éste debería examinarse en función de la agenda de derechos humanos de mujeres establecida por la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) y quienes trabajan esta perspectiva proponen cinco áreas temáticas para categorizar los temas legislativos: violencia, igualdad y no discriminación, autonomía económica, institucionalidad de género y derechos sexuales y reproductivos.⁸⁷

En suma, los diferentes planteamientos y perspectivas para la sistematización y clasificación de la agenda de género muestran que no son cuestiones fijas *a priori*, sino que emergen de procesos políticos dinámicos, por lo que la clasificación de temas busca ser orientativa más que restrictiva, de ahí que estas propuestas analíticas no son excluyentes mutuamente y pueden ser acumulativas.⁸⁸ Esta investigación emplea las diferentes clasificaciones de la agenda de género para identificar qué temas son prioritarios para las

⁸⁵ Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers...”, cit., p. 556; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 14.

⁸⁶ Rodríguez G., Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, núm. 16, 2008, pp. 109-129.

⁸⁷ Baldez, Lisa, “The UN Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): A New way to Measure Women’s Interests”, *Politics and Gender*, vol. 7, núm. 3, 2012, pp. 419-423; Zub Centeno, Marcella y Bareiro, Line, “Recomendaciones Legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos”, documento preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y El Caribe, Madrid, 2009

⁸⁸ Rodríguez G., Ana Laura, “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, *Temas y Debates*, núm. 16, 2008, pp. 109-129.

mujeres o en cuáles han tenido mayor éxito para lograr la aprobación de decretos. La clasificación que se propone combina y desagrega —separa— algunas categorías de la literatura como las políticas sectoriales (interseccionales) y el acceso a la justicia (tabla 2). Adicionalmente, si los decretos caen en alguna de estas categorías se evalúa su contenido para determinar si son posturas progresistas de los derechos de las mujeres (o no), es decir, si son feministas, o no.⁸⁹

TABLA 2

Propuesta para la sistematización de la agenda por la igualdad sustantiva

Categoría	Temas legislativos
Violencias contra las mujeres	Violencia sexual, física, emocional en el ámbito familiar, comunitario, digital, político, trata de personas, prostitución, refugios para víctimas, entre otros.
Igualdad entre mujeres y hombres en el espacio público	Adopción de lenguaje incluyente, representación en el ámbito político (cuotas y paridad), acciones afirmativas, reconocimiento legislativo de la discriminación, igualdad sustantiva, entre otros.
Igualdad entre mujeres y hombres en el espacio privado	Políticas sobre paternidad, maternidad, conciliación y cuidado, guarderías, lactancia, matrimonio, divorcio, entre otros.
Empoderamiento económico	Trabajo no remunerado, trabajadoras/es del hogar, brecha salarial, acciones afirmativas, posesión de la tierra, propiedad, herencias, educación, empleo, reclutamiento laboral, mujeres emprendedoras, entre otros.
Interseccionalidad	Políticas para mujeres indígenas, rurales y afrodescendientes, madres solteras, mujeres migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo, mujeres reclusas, adultas mayores, mujeres con discapacidad, entre otros.

⁸⁹ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

Transversalidad de la perspectiva de género	Presupuestos sensibles al género (etiquetados), unidades de género, entre otros.
Salud	Derechos sexuales y reproductivos, despenalización del aborto, salud integral de las mujeres, entre otros.
Acceso a la justicia	Tipificación de feminicidio, protocolos de atención a víctimas, amnistía, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Baldez (2012), Zub Centeno y Bareiro (2009), Rodríguez-Gustá (2008), Beckwith y Cowell-Meyers (2007), Schwindt-Bayer (2010). Celis et al. (2008), Zetterberg (2009), Schwindt-Bayer (2010), Guzmán y Prieto (2014), Cerna (2017), Cerna et al. (2018), Molyneux (1985).

III. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LAS LEGISLATURAS

Los órganos de decisión interna en las legislaturas tienen un papel decisivo en el proceso de deliberación y toma de decisiones. Los órganos fundamentales que organizan los trabajos legislativos son el Pleno, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política (Jucopo), las comisiones legislativas y los grupos parlamentarios. Desde una perspectiva de género, si el Pleno de los congresos está integrado (casi) paritariamente entre hombres y mujeres, lo ideal sería que las presidencias y coordinaciones de los órganos internos de las legislaturas también se asignaran paritariamente.⁹⁰

En la literatura especializada hay consenso sobre que no todas las comisiones legislativas tienen el mismo poder.⁹¹ De ahí la importancia de analizar si las mujeres ocupan estos espacios de poder al interior de las organizaciones legislativas. Asimismo, las comisiones legislativas son distintas nominalmente en cada legislatura, aunque hay importantes coincidencias en los temas y problemas que abordan.⁹² Es decir, aun cuando atiendan temáticas

⁹⁰ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98; García Montero, Mercedes *et al.*, *Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica*, 2002, p. 30.

⁹¹ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

⁹² Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019, p. 45.

semejantes, sus nombres y las funciones pueden ser diferentes, no todas las comisiones tienen el mismo grado de poder para intervenir en el proceso legislativo y cada congreso cuenta con un número diferente de comisiones, dependiendo de la autodeterminación del órgano para el desahogo de sus funciones, de ahí que las presidencias de estos órganos suponen un recurso valioso e incentivos para las y los legisladores, pues estas determinan, en gran medida, la influencia de las legislaturas en las políticas públicas.⁹³

En este contexto, esta investigación clasifica las comisiones legislativas de las legislaturas para lograr agruparlas y, de esa manera, posibilitar el análisis estadístico y comparativo de dicha variable, a fin de identificar si hay algún sesgo de género en la asignación de comisiones, es decir, en cómo se distribuye el poder de la dictaminación de iniciativas.

En la literatura comparada hay diferentes propuestas para clasificar las comisiones legislativas. Un común denominador de estas clasificaciones es que las catalogan dicotómicamente como comisiones estratégicas, relevantes, poderosas, importantes o de hombres y, por otro lado, las comisiones sensibles, no relevantes o de mujeres.⁹⁴ Las comisiones relevantes son las de Puntos Constitucionales y Gobernación, Hacienda Pública y Administración, Planeación y Desarrollo, Desarrollo Económico, Comunicaciones y Obras Públicas, Fiscalización, Asuntos Agropecuarios, Educación Pública y Cultura, Pesca, Turismo, Seguridad Pública, Asuntos Obreros de Trabajo y Previsión Social; mientras que las

⁹³ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 79-85; García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica”, Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración. Tenerife, España, 2001, p. 31; Cerna, S., “La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas”, *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 1, núm. 1, 2015, pp. 98-118.

⁹⁴ García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, “Las comisiones legislativas en América Latina...”, *cit.*, p. 10; Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436; Chasquetti, Daniel y Pérez, Verónica, “¿Mujeres en los márgenes?: Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo”, *Revista de Ciencia Política*, Santiago, vol. 32, núm. 2, 2012, pp. 383-409, disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000200003>; Cerna Sarah *et al.*, “Marco teórico metodológico”, en Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019, p. 46; Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, *cit.*, p. 45.

comisiones no relevantes son las de Derechos Humanos, Equidad, Género, Familia, Vivienda, Salud, Asistencia Social, Comunidades y Asuntos Indígenas, Juventud y Deporte, Participación Ciudadana, Protección Civil, Ciencia y Tecnología, Ecología, Honor y Disciplina Parlamentaria, Justicia, Instructora, Protocolo y Régimen Orgánico Interior, Biblioteca, Cultura Parlamentaria y Asuntos Editoriales.

El problema con una clasificación dicotómica es que imposibilita los matices respecto de cómo ha sido la inclusión de mujeres en estos espacios de poder, especialmente en temas asociados a una sola categoría. Por ejemplo, con esta clasificación no es posible desagregar información respecto de cuál es la relación entre las comisiones de seguridad pública, hacienda, desarrollo económico, justicia y mujeres. Además, incluir los asuntos de la familia y a la niñez en la misma categoría de los temas de las mujeres constituye un problema porque: 1) la categoría en sí reproduce un orden social de género tradicional en el que la familia y la niñez son asuntos de las mujeres, sin considerar que, desde una perspectiva feminista, dichos asuntos podrían considerarse temas sociales (no de las mujeres); 2) concentrar los temas de familia y niñez en la misma categoría de los asuntos de mujeres dificultará desagregar unos de otros; es decir, impedirá diferenciar los asuntos de las mujeres de aquellos que corresponden a la familia y la niñez y, por tanto, la categoría se volvería poco útil para diferenciar si las y los legisladores están más interesados en desarrollar unos u otros.

Otra estrategia metodológica con la que se han analizado las comisiones con perspectiva de género ha sido a través del estudio concentrado únicamente en las comisiones de poder (relevantes), sin considerar las no-relevantes.⁹⁵ Estas investigaciones registran la inclusión de mujeres en comisiones de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Vigilancia, pero tampoco permiten desagregar en qué comisiones relevantes han participado en mayor o menor medida las mujeres, es decir, cómo ha sido la relación de las comisiones de Seguridad Pública, Economía, Puntos Constitucionales, Justicia, Fiscalización, Desarrollo Económico y las legisladoras, por lo que permanece latente la pregunta sobre cómo ha sido la inclusión de mujeres en estos espacios de poder. Por tanto, en esta investigación se propone ampliar el número de categorías en la clasificación de comisiones. El objetivo no se contrapone a la literatura comparada, sino que

⁹⁵ García Méndez, E., "Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación", *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98

desagrega cada categoría en varias subcategorías para obtener más información respecto de las comisiones que integran los hombres y las mujeres en las legislaturas.

TABLA 3
Propuesta de clasificación de comisiones

Clasificación	Comisiones	Literatura comparada
1. Relación con otros poderes	Gobernación, Puntos Constitucionales, Postulaciones, Reforma del Estado, Asuntos Políticos	De poder Relevantes
2. Presupuesto y control fiscal	Hacienda, Presupuesto, Finanzas, Vigilancia, Auditoría, Administración, Fiscalización, Gasto Público	Estratégicas
3. Desarrollo económico urbano y rural	Planeación y Desarrollo, Desarrollo Económico, Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas, Asuntos Agropecuarios, Pesca, Turismo, Trabajo y Previsión Social, Medio Ambiente, Vivienda, Desarrollo Social, Energía, Notarial, Desarrollo Social, Reforma Agraria, Artesanías, del Café, Bosques, Inversión, Aprovechamiento de Bienes Públicos, Minería	De hombres
4. Seguridad pública, derechos humanos	Derechos Humanos, Seguridad Pública, Justicia, Protección Civil, Tránsito, Anticorrupción, Concordia y Pacificación, Salud	
5. Educación, cultura y participación ciudadana	Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Participación Ciudadana, Transparencia,	Sensibles

	Asuntos Electorales, Culturas Populares, Medallas Honoríficas, Movimientos Sociales	De mujeres
6. Organización del congreso	Instructora, Protocolo y Régimen Orgánico Interior, Biblioteca, Cultura Parlamentaria y Asuntos Editoriales, Jurisdiccional, Juicio Político, Honor y Disciplina Parlamentaria, Comunicación, Quejas, Comunicación, Atención Ciudadana, Peticiones Ciudadanas, Estudios Legislativos	No-relevantes
7. Asuntos sectoriales	Comunidades y Asuntos Indígenas, Juventud y Deporte, Adultos Mayores, Niñez, Asistencia Social, Familia, Migrantes, Grupos Vulnerables, Servidores Públicos, Salubridad y Asistencia, Reinserción Social, Servidores Públicos, Asuntos Religiosos	
8. Asuntos de las mujeres	Igualdad, Género, Equidad entre Mujeres y Hombres	
9. Sin comisión	Sin comisión	Sin comisión

Fuente: elaboración propia basada en Montero (2002), Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005), Chasquetti y Pérez (2012) Cerna *et al.* (2019), Hernández y Rodríguez *et al.* (2019).

IV. ¿COMPORTAMIENTO DE LAS MUJERES O DE LAS LEGISLATURAS?

Investigaciones previas sobre cómo observar y medir la representación sustantiva de las mujeres en los legislativos han discutido si ésta debe observarse a partir de las iniciativas presentadas o sobre las aprobadas. Quienes defienden la revisión de las iniciativas presentadas argumentan que éstas reflejan los intereses de los legisladores, mientras que las iniciativas aprobadas reflejan los intereses de la legislatura, sobre la cual influyen las negociaciones

políticas y las prioridades de los partidos.⁹⁶ En esta investigación se adhiere al cuerpo de literatura que analiza la representación a partir de la legislación aprobada. Se argumenta que si bien las iniciativas presentadas son un indicador de los intereses particulares de las y los legisladores, el análisis de la legislación aprobada aporta al conocimiento de la representación sustantiva porque de esta manera se aprecia que la representación no solo tiene que ver con el número de proyectos que cada legislador(a) presenta individual o en colaboración con otros, sino con la posibilidad de generar los consensos para su aprobación como el cabildeo, negociaciones, liderazgo, consensos, etcétera y, por tanto, de representar efectivamente los intereses de las mujeres.

Además, en un contexto de paridad en la integración de las legislaturas es pertinente dirigir la atención a la legislación aprobada (resultados), más que a las iniciativas presentadas (intenciones), entre otras razones, porque el interés sobre la representación de las mujeres no refiere a cómo influye su presencia en la agenda legislativa (lo que supone la representación descriptiva), para lo cual bastaría con revisar qué iniciativas presentan y discutir el tema de la construcción y control de agenda en los Congresos,⁹⁷ sino a cómo es la representación de las mujeres y por qué en algunas legislaturas hay mayor representación sustantiva que en otras, lo que supone analizar qué temas son representados (aprobados).

Así, analizar los decretos aprobados permite abordar el comportamiento legislativo tanto de mujeres como de hombres, lo que supone que la representación de los intereses de las mujeres no debe ser una actividad exclusiva de las legisladoras, sino también de los legisladores, es decir, de la legislatura, más que por un sector de esta. En otras palabras, la responsabilidad de la representación de los intereses de las mujeres se aborda desde el comportamiento de los congresos en su conjunto⁹⁸ y no solo de las mujeres⁹⁹ y a partir de ello se busca identificar qué factores institucionales, actitudinales, jurídicos y políticos contribuyen a que haya un cambio en la legislación favorable a las mujeres.

⁹⁶ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cít.*, p. 8.

⁹⁷ López Lara, Alvaro, “Comparando el mapa espacial de las legislaturas estatales de México”, *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 13, núm. 21, 2012, pp. 11-56.

⁹⁸ Weissberg, R., “Collective vs. Dyadic Representation in Congress”, *American Political Science Review*, vol. 72, núm. 2, 1978, pp. 535-547.

⁹⁹ Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp. 1-289.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Esta investigación parte de la perspectiva multidimensional de la representación política de Pitkin,¹⁰⁰ según la cual el concepto tiene cuatro dimensiones: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. En particular, esta investigación se inserta en los estudios que abordan la representación sustantiva como un resultado en el que las mujeres legisladoras actúan para cambiar las dinámicas y procesos políticos.¹⁰¹ Por ello, y considerando los escenarios de congresos paritarios, se considera pertinente analizar la representación sustantiva a partir de la producción legislativa en materia de género (proyectos de ley aprobados).

En este capítulo se argumentó que en legislaturas donde la presencia de mujeres es (casi) paritaria a la de los hombres, el estudio de la representación sustantiva no debería verse limitado a las intenciones o preferencias de las y los legisladores, sino que debe contemplar los resultados legislativos, no solo individualmente sino como grupo social con representación dentro de un proceso legislativo de colaboración.¹⁰² Así, la investigación evade el sesgo de género que implicaría estudiar solo el comportamiento de las mujeres en relación con la agenda de género, como si legisladoras debieran impulsar una agenda de género por el solo hecho de ser mujeres.

Los intereses de las mujeres (agenda de género) son aquellos que representan las legisladoras cuando llegan a los espacios de poder; es decir, el trabajo legislativo que efectivamente desarrollan, los temas que priorizan en su agenda, que promueven y que consiguen el respaldo y apoyo necesario para ser aprobados en el Pleno legislativo. En el mismo tenor, la investigación asumió que la representación de las mujeres puede ser feminista

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22; Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*, pp. 393-425; Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, “Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos de mujeres en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 37-64, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297338131003> (fecha de consulta: 20 de febrero de 2022)

¹⁰² Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12 núm. 1, 2018, pp. 11-44

o no feminista.¹⁰³ Es decir, de ampliación progresiva de los derechos de las mujeres o de políticas conservadoras que restringen las libertades de las mujeres.¹⁰⁴

¹⁰³ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation...”, *cit.*, pp. 393-425

¹⁰⁴ Piscopo, Jennifer M., “Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio...”, *cit.*, pp. 87-110, disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005&lng=es&tlng=es (fecha de consulta: 16 de febrero de 2022).

CAPÍTULO SEGUNDO
LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES EN LAS
LEGISLATURAS SUBNACIONALES: ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE
PARIDAD DE 2014

I. INTRODUCCIÓN

México, un país que hace tiempo era hostil a cualquier acción afirmativa a favor de las mujeres y en particular hacia las cuotas de género, se ha transformado en tres décadas en terreno fructífero para la paridad de género. Ese lapso ocurre desde la adopción de la primera normativa electoral para mejorar la distribución de candidaturas a favor de las mujeres en 1993, hasta 2019 con la aprobación de la paridad en las candidaturas a las legislaturas locales y federal en 2014 y su ampliación hacia los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los órganos autónomos, pueblos y comunidades indígenas.

La reforma constitucional de paridad de 2014, acompañada con mecanismos institucionales —lineamientos de las autoridades electorales— para garantizar su aplicación plena tuvieron como resultado que en las elecciones de 2018 las mujeres obtuvieron 48.2 % de la representatividad en la Cámara de Diputados, 49.2 % en el Senado de la República y 49.7 % en los congresos locales.¹⁰⁵ A partir de entonces, las legislaturas paritarias —o muy cercanas a la paridad— en el Congreso de la Unión y las 32 unidades subnacionales se convirtieron en parte del escenario político en el que los actores deben competir por los cargos de elección.

Los nuevos escenarios de paridad motivaron investigaciones sobre las consecuencias del federalismo para la agenda de género.¹⁰⁶ Estos estudios encontraron que el federalismo influye en la formulación de políticas (incluida la que se lleva a cabo en las legislaturas) de tres maneras centrales. En primer lugar, la descentralización del poder en un sistema federal crea

¹⁰⁵ INE, Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, Instituto Nacional Electoral, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, 2018, p. 50.

¹⁰⁶ Beer, Caroline, “Política de género y federalismo en México”, *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021, p. 336.

múltiples puntos de veto para preservar logros feministas y puntos de acceso para dirigirse a los contextos, jurisdicciones o gobiernos más amigables con sus intereses. En segundo lugar, el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas. En tercer lugar, la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas.¹⁰⁷ En México, la evolución de las reformas de cuotas de género y paridad a nivel federal y en las 32 unidades subnacionales (estados o entidades federativas) aportan evidencia a favor de dicha literatura.

Con base en ello, en este capítulo se argumenta que las feministas paritaristas han logrado transformaciones más innovadoras en algunas entidades federativas antes que en la federación y, de manera simultánea han logrado que las reformas federales garanticen criterios mínimos (reglas básicas) que aceleran el cambio en aquellas entidades que por sí mismas se resisten a la inclusión de mujeres en los espacios de poder.¹⁰⁸ El análisis de Caroline Beer¹⁰⁹ y los estudios sobre la relación entre la agenda feminista y el federalismo¹¹⁰ pueden ampliarse también a la paridad y las cuotas y, desde esa perspectiva, señalar que la autonomía de las unidades subnacionales ha permitido la transferencia y/o innovación de medidas para hacer más efectiva la legislación federal en esta materia.

Si bien, la literatura politológica y jurídica ha documentado la evolución en la normativa subnacional y federal de cuotas y paridad en México,¹¹¹ la mayor parte de estos estudios se han centrado en el análisis de las Constituciones y la legislación electoral dejando de lado el estudio de los lineamientos que emiten las autoridades administrativas para hacer efectivas las reglas

¹⁰⁷ Beer, Caroline, “Política de género y federalismo en México”, *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021, pp. 336 y 337.

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Idem.*

¹¹⁰ Vickers, J., “Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism”, *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 1, 2013, pp. 1-23.

¹¹¹ Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78; Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

básicas o criterios mínimos establecidos en la legislación.¹¹² En este contexto, esta investigación avanza el análisis hacia el estudio de los lineamientos, que cambian en cada proceso electoral, son impugnables ante instancias jurisdiccionales y, por tanto, ofrecen claves para comprender cómo ha avanzado la agenda de las feministas paritaristas para garantizar la presencia de las mujeres en los espacios de decisión en el federalismo mexicano.

Un elemento por destacar es que los lineamientos de paridad varían considerablemente entre las entidades federativas, de ahí la relevancia de analizarlos desde una perspectiva comparada antes y después de la reforma federal de paridad de género de 2014. De esta manera la diversidad (de actores, organizaciones, instituciones, estructuras y procesos) característica de los estudios de unidades subnacionales se ampliará aún más.¹¹³ Se hace especial énfasis en las innovaciones y decisiones administrativas y jurisdiccionales para la aplicación plena de la reforma constitucional, así como en las prácticas formales e informales de actores en los individual y grupos para comprender cómo ha sido posible el cambio institucional incluso después de la reforma de paridad de 2014.

El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera contiene la evolución de las cuotas de género en la legislación federal hasta llegar a la reforma constitucional de paridad de 2014. La segunda relata cómo en las entidades federativas hubo un proceso de transferencia y aprendizaje de políticas de paridad antes que la federación. La tercera parte se analiza el después de la reforma de 2014, es decir, cómo se implementó en las 32 entidades federativas para la postulación de candidaturas a los congresos estatales y la cuarta parte presenta los casos de innovación legislativa de las unidades subnacionales.

II. DE LAS CUOTAS DE GÉNERO A LA PARIDAD EN CANDIDATURAS: EL CAMBIO FEDERAL

En 1953 fue reconocido el derecho al sufragio de las mujeres en el ámbito federal en México. No obstante, la reforma legal no tuvo un impacto lineal en la participación de las mujeres, ya que entre 1955 y 1970 el promedio de diputadas federales no superó el 5 %. En las siguientes

¹¹² INE, Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por el OPLE.

¹¹³ Giraudy, A. *et al.* (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019.

tres décadas (1970-1990) la representación de las mujeres no rebasaba 10 % de los cargos legislativos en el Congreso de la Unión.¹¹⁴ A principios de la década de 1990, casi 40 años después, el porcentaje alcanzó 14 % (1994) y a partir de ahí empezó a ascender de manera sistemática, debido, principalmente a la incorporación de acciones afirmativas en la legislación electoral.¹¹⁵

La aplicación de medidas de acción afirmativa conocidas como cuotas de género evolucionaron en sucesivas oleadas de reformas y dieron lugar a nuevos marcos en materia electoral que fueron progresivos en su dinámica hasta llegar a la paridad en 2014 (para candidaturas a cargos legislativos locales y federales) y posteriormente a la paridad en todo en 2019 (cargos directivos del Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, organismos autónomos, comunidades indígenas y partidos políticos).¹¹⁶ De esta manera, las leyes de cuotas de género y la paridad han significado un cambio fundamental en la manera de distribuir el poder entre mujeres y hombres y, por ello, su aplicación plena ha estado llena de resistencias de las cúpulas partidistas, desarrollos inesperados, giros sorprendentes y batallas épicas.¹¹⁷

¹¹⁴ Peña, Blanca, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003.

¹¹⁵ Peña, Blanca, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003; Reynoso, Diego y D'Angelo, Natalia, "Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México", *Política y Gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, julio-diciembre de 2006, pp. 279-313.

¹¹⁶ Baldez, L., "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 29, 2004, pp. 231-258; Peña, Blanca, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003; Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, "Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78; Peña, Blanca, "La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México", *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012", *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235; Alanís, María del Carmen, Foro "Hacia un balance de la reforma constitucional en Paridad de Género", Senado de la República, 26 de junio de 2019.

¹¹⁷ Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer M., "Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas", en Luna Ramos, J. A. (ed.), *Cuotas de género: Visión comparada*, 2013, pp. 55-107; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, "La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012", *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235; Peña,

Por ejemplo, en 1993 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) recomendaba a los partidos políticos promover una mayor participación política de las mujeres. Aunque por primera vez existía una normativa federal para mejorar la distribución de candidaturas a favor de las mujeres, en los hechos la nueva reglamentación no era más que una declaración de principios, es decir, de buenas intenciones que no se reflejaban en el incremento de la postulación de mujeres a los cargos.¹¹⁸

Lo anterior era producto de la resistencia profundamente arraigada de los partidos políticos contra la redistribución del poder, en general, y contra las cuotas de género en particular. Así, lo que mostró la primera experiencia mexicana de cuotas de género es que esa modificación al marco normativo electoral no logró construir contrapesos reales de las mujeres en el ámbito político. La petición original formulada en el *VII Encuentro Nacional Feminista* en 1992 era establecer la obligación de los partidos de presentar en sus listas de candidatos uninominales y plurinominales al menos 35 por ciento de candidatas mujeres.¹¹⁹ No obstante, sólo se logró que el Cofipe considerara, como una “recomendación” a los partidos, la inclusión de un número mayor de mujeres en sus listas de candidaturas, en los términos que determinarían sus documentos internos. Así, la designación de candidaturas continuó dependiendo de la propia organización de los partidos, es decir, de sus cálculos políticos, compromisos internos, ideología, dinámicas y equilibrios internos.¹²⁰

Pese a todo, la inquietud inicial de la Coordinadora Nacional de Mujeres por la Democracia y de la campaña “Ganando Espacios” de establecer una cuota de 35 % de mujeres

Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74.

¹¹⁸ Cerva, Daniela y Ansolabehere, Karina, “Trabajo Introductorio: Protección de los derechos político-electorales de las mujeres”, *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 9-27; Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer M., “Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas”, en Luna Ramos, J. A. (ed.), *Cuotas de género: Visión comparada*, 2013, pp. 73 y 74.

¹¹⁹ Cuéllar, Angélica, “Feminismo y política ¿Cómo se construye la credibilidad?”, *Estudios Políticos*, núm. 9, 1995, pp. 47-68.

¹²⁰ Hinojosa, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press, 2012; Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78.

en las listas de candidatos, marcó el debate público posterior sobre este tema.¹²¹ Además, los cambios al Cofipe aprobados en 1993 tuvieron efectos positivos en la LVI Legislatura (1994-1997), en la que el porcentaje de mujeres pasó de 8.4 % a 13.8 % y de un 4.6 % a 13.3 %, en la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Posteriormente, en 1996, se reformó nuevamente el Cofipe y se incluyó la recomendación a los partidos políticos para que consideraran en sus estatutos que las candidaturas, tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional, no excedieran de 70 % para un mismo sexo.¹²²

Así, desde 1996, la representación de las mujeres dejó de ser sólo una declaración de principios y se materializó en una legislación que determinó la distribución de candidaturas conforme a criterios específicos. No obstante, la normativa dejó un hueco al no especificar si se trataba de candidaturas “simbólicas” o de candidaturas “efectivas”.¹²³ Por ejemplo, en el primer tipo se puede ubicar a los cargos suplentes o los últimos lugares de las listas plurinominales, así como las candidaturas en distritos uninominales que no son “seguros” para el partido.¹²⁴ Por el contrario, las candidaturas efectivas o “seguras” se pueden considerar a los primeros lugares titulares de las listas plurinominales, así como las candidaturas en distritos uninominales con una probabilidad de éxito segura.¹²⁵

¹²¹ Cuéllar, Angélica, “Feminismo y política ¿Cómo se construye la credibilidad?”, *Estudios Políticos*, núm. 9, 1995. En 1992, esta agrupación de mujeres jugó un rol muy importante como emprendedor de políticas.

¹²² Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

¹²³ Cerva Cerna, Daniela, “México. Los partidos políticos frente a la equidad de género”, en Llanos, Beatriz y Sample, Kristen (coords.), *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*, Estocolmo, International IDEA, 2008; Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78.

¹²⁴ Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género...”, *cít.*; Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74. Se trata de candidaturas en distritos donde el partido anticipadamente conoce que sus probabilidades de ganar son escasas.

¹²⁵ Reynoso, Diego y D’Angelo, Natalia, “Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México”, *Política y Gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, julio-diciembre de 2006, pp. 279-313.

¿Qué se ganó con la legislación de 1996 en materia de igualdad de género en el ámbito político-electoral? Pues muy poco nuevamente, y todo ello como consecuencia de esta inespecificidad del Cofipe que abría la posibilidad para que los partidos políticos evadieran la inclusión de mujeres en la postulación de cargos.¹²⁶ Sin embargo, se intensificó el debate sobre igualdad de género en materia electoral. Pese a que los obstáculos al interior de los partidos persistían, en 2002 hubo otra reforma al Cofipe que avanzó en un sentido más específico y garantizó materialmente la distribución de candidaturas “efectivas” al imponer dos cosas: 1) un mandato de colocación para las mujeres, misma que exigía a los partidos políticos respetar la ecuación 70-30 de candidaturas para ambos sexos en los comicios federales, y 2) sanciones a los partidos que incumplieran con dicho precepto.¹²⁷

Más aún, la normativa electoral aprobada en 2002 impuso la obligación de armonizar las leyes en las unidades subnacionales de acuerdo con lo aprobado para las instituciones federales, lo que tuvo como efecto la difusión de las cuotas de género ya que muchas legislaturas consideraron la adopción de estos mecanismos en las entidades federativas. Desde esta perspectiva, el impulso de las cuotas de género a nivel local en México se transfirió gracias al empuje iniciado por la Coordinadora Nacional de Mujeres por la Democracia.¹²⁸

TABLA 4

Reformas legales para el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres
(1993-2002)

Año	Cuota de género/paridad
1993	Recomienda acciones para promover a las mujeres en la vida política.

¹²⁶ Hinojosa, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press, 2012.

¹²⁷ Las sanciones por incumplimiento culminaban con la negativa de registro de candidaturas. (Baldez 2004)

¹²⁸ Medina Espino, Adriana, *La participación política de las mujeres. De las cuotas de género a la paridad*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2010.

1996	Recomendación de no postular más de 70% de candidaturas de un mismo género sin sanciones por incumplimiento (cuota 70-30 no obligatoria).
2002	Cuota de género obligatoria de 30 %. Exigencia a partidos y coaliciones de no incluir más de 70 % de candidaturas propietarias de un mismo sexo a cargos de diputaciones federales y senadurías respecto de la totalidad de solicitudes de registro. En las listas de representación proporcional en cada uno de los tres primeros segmentos habrá una candidatura de sexo distinto (alternancia de género) y quedan exceptuadas las candidaturas que sean resultado de un proceso de selección interna.
2008	Mandata una cuota mínima de 40 % de un mismo género para candidaturas a diputaciones federales y senadurías, excepto candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático conforme a los estatutos de los partidos. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas y en cada segmento habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Los partidos deben destinar 3 % de financiamiento público anual para el desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Fuente: elaboración propia con base en Peña (2014).

Otra reforma al Cofipe en materia de cuotas de género fue aprobada a principios de 2008. En aquella ocasión se hicieron algunas modificaciones como el aumento en el porcentaje de las cuotas (60-40), así como la obligación de los partidos políticos de asignar dos por ciento del financiamiento público que reciben para el desarrollo del liderazgo de las mujeres (tabla 4). Sin embargo, también se presentaron algunas válvulas de escape importantes: 1) el mantenimiento de la exención de la aplicación de las cuotas de género en los casos de las candidaturas de mayoría relativa que hubiesen sido resultado de un proceso de elección de voto directo y 2) la cuota aprobada solo aplicó a las candidaturas de propietarios, dejando fuera

a las suplencias.¹²⁹ Se trató de omisiones relevantes que limitaron la efectividad de las acciones afirmativas aprobadas.¹³⁰

En 2009 las estrategias de los partidos para no cumplir con la inclusión de mujeres en los espacios de poder persistieron al postular un porcentaje muy bajo de mujeres como propietarias en las planillas con lo cual se convirtieron en meros triunfos simbólicos y no efectivos, pues cuando las candidatas propietarias ganaron las elecciones renunciaron poco después de tomar protesta, a fin de que sus suplentes hombres asumieran el cargo en lugar de ellas. A estas diputadas se les conoció como “las juanitas”.¹³¹

Además, aprovechando que había una “válvula de escape” a la aplicación de la norma si las candidaturas resultaban de un proceso de elección interno, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) implementó una estrategia de simulación del cumplimiento de la ley al recurrir a elecciones abiertas para elegir 227 candidaturas de 300 de mayoría y fue el que menos candidaturas de mujeres tuvo por esta vía. El Partido Acción Nacional (PAN) realizó 95 elecciones abiertas y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) 58. Estos datos confirman que, pese a los cambios legales en materia electoral, los partidos actuaron estratégicamente para no avanzar hacia la igualdad de género.¹³² De acuerdo con Peña:¹³³

Los resultados que arrojó la aplicación de esta norma en las elecciones federales de 2009 y el bochornoso ‘fraude’ a la ley de cuotas con el caso de las diputadas ‘juanitas’, facilitó la

¹²⁹ Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

¹³⁰ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74.

¹³¹ El término “las juanitas” tiene su origen en 2009, cuando Rafael Acosta “Juanito” renunció a su cargo como jefe delegacional de Iztapalapa para que Clara Brugada ocupara su lugar. Ese mismo año, 12 mujeres también pidieron licencia en la Cámara de Diputados para dar paso a sus suplentes hombres.

¹³² Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género...”, *cit.*.

¹³³ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, p. 40.

organización y activismo de distintos grupos de mujeres, políticas, académicas, funcionarias y comunicadoras para promover cambios en las reglas de juego.¹³⁴

La excepción a la aplicación de la cuota para las candidaturas de mayoría relativa que fueran resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido, mermó el desempeño de las cuotas de género. En la elección de 2009 solamente 31 % de las postulaciones fueron para mujeres, aun cuando el umbral de la cuota mínima para un mismo género era de 40 %.¹³⁵ Frente a este escenario, algunas mujeres ciudadanas que acreditaban de manera indubitable su calidad de militantes de diferentes partidos políticos nacionales, así como integrantes de la *Red de Mujeres en Plural*, promovieron un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano argumentado sobre la ilegalidad de la excepción a la cuota.¹³⁶

La respuesta a dicho juicio se materializó en la Sentencia 12624/2011, una resolución histórica que visibilizó y puso fin a una serie de obstáculos y simulaciones que adoptaron los partidos políticos para no cumplir con la cuota establecida en la ley.¹³⁷ La autoridad jurisdiccional precisó que el cumplimiento de la cuota de género 40-60 tenía una traducción numérica que no estaba sujeta a interpretación, según la cual, de las 300 fórmulas de candidaturas a diputaciones federales de mayoría relativa, al menos 120 fórmulas debían corresponder a mujeres; mientras que, para el Senado, al menos 28 fórmulas de mayoría relativa tendrían que estar integradas por mujeres.¹³⁸ Tanto para candidaturas de mayoría relativa como para las listas de representación proporcional se exigió que las fórmulas para cumplir la cuota de género debían estar integradas por personas del mismo sexo.

¹³⁴ Destacaron por su activismo el Consejo Ciudadano Mujeres al Poder, la Red Mujeres en Plural, así como el Proyecto Iniciativa Suma, otros grupos de emprendedoras de políticas de género.

¹³⁵ Aparicio, Francisco, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

¹³⁶ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74.

¹³⁷ Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

¹³⁸ Alanís, María del Carmen, “Justicia electoral con enfoque de género”, 2013

Como resultado del litigio estratégico de la *Red de Mujeres en Plural* y la posterior implementación de la Sentencia 12624/2011, los comicios federales de 2012 ubicaron al país entre los primeros dieciocho con mayor representación femenina en los parlamentos de todo el mundo (lugar 18 de 149), al posicionar a 187 diputadas (37.4 %) y 44 senadoras (34.4 %) en los cuerpos legislativos.¹³⁹ En el nivel local también se registraron avances ya que a principios de 2012 las mujeres ocupaban en promedio 23.6 % de los escaños en las entidades federativas.¹⁴⁰ Sin embargo, todavía faltarían varios años, un cúmulo de reformas legales y grandes batallas de las mujeres promotoras de políticas para lograr la integración de legislaturas paritarias.

III. ¿CÓMO SE LLEGÓ A LA PARIDAD EN CANDIDATURAS?

DE LO SUBNACIONAL A LO NACIONAL

Contrario a lo que podría suponerse, el tránsito de las cuotas de género a la paridad se llevó a cabo en algunas entidades del país mucho antes de que se adoptara en el ámbito federal.¹⁴¹ Por mencionar un ejemplo de entidades vanguardistas en materia de igualdad, Sonora fue la primera entidad en incluir una cuota de género en su legislación electoral en 1996, mientras que en el nivel federal se introdujo con carácter obligatorio y sanciones por incumplimiento hasta 2006. Por su parte, Colima fue la primera entidad en adoptar la paridad en 2005, mientras que en el nivel federal la transición se aprobó hasta 2014.

TABLA 5

Criterios de paridad en las leyes electorales locales antes de la reforma constitucional de paridad de 2014

Paridad en candidaturas a	Entidad	Año
Diputaciones de RP y ayuntamientos	Colima	2005

¹³⁹ IPU, *Monthly ranking of women in national parliaments*, 2012.

¹⁴⁰ TEPJF-PNUD, 2012.

¹⁴¹ Atenea, *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*, Naciones Unidas, 2017, p. 42.

	Campeche	2008
	Chihuahua	2009
Diputaciones de MR y RP, ayuntamientos e integración organismos electorales	Sonora	2008
Diputaciones de MR y RP e integración organismos electorales	Tlaxcala	2008
Diputaciones de RP y ayuntamientos	Morelos	2008
Diputaciones de RP y es impreciso con relación a MR y ayuntamientos	Guerrero	2008
Diputaciones de MR y RP y ayuntamientos	Chiapas	2010
Diputaciones de MR propietarios; por RP hasta 5-9 diputados género distinto; síndicos y regidoras paridad si es número par y 60-40 si es impar	Coahuila	2011
Diputaciones de MR, RP, planilla ayuntamientos MR y RP 50/50; alternancia y suplencia mismo género	San Luis Potosí	2011

Fuente: elaboración propia con datos de Atenea (2017).

Las leyes electorales locales evolucionaron de manera heterogénea funcionando como una antesala para transitar a la paridad federal en la reforma constitucional de 2014,¹⁴² ya que en ese lapso 10 de las 32 entidades establecieron paridad en las candidaturas a diputaciones de representación proporcional, seis incluyeron la paridad en ayuntamientos y algunos transfirieron la paridad a otros espacios de decisión como los organismos electorales (Sonora y Tlaxcala).¹⁴³ ¿Cómo fueron posibles estos cambios?

El paso de la paridad en las entidades federativas a la Federación fue posible en una coyuntura de reformas estructurales del Pacto por México. Mujeres de diferentes grupos parlamentarios en el Congreso Federal encontraron la oportunidad para promover una reforma a la Constitución para transitar de la cuota 40-60 a la paridad en la postulación de

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ *Idem.*

candidaturas a legislaturas locales y federales, misma que se publicó el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La reforma constitucional de 2014 fue un primer parteaguas en la inclusión de mujeres en los espacios de decisión porque establecía la incorporación del principio de paridad en el registro de candidaturas no solo para las legislaturas federales y sino también para las locales. Los elementos básicos que establecía la reforma para el cumplimiento de la paridad eran: la alternancia de género en las listas de representación proporcional (LGIPE, artículo 234), el criterio de competitividad de los distritos de mayoría relativa (baja, media y alta votación), la integración de fórmulas del mismo sexo (propietario y suplente) para candidaturas de mayoría relativa y representación proporcional (LGIPE, artículo 14 y 234) y sanciones por incumplimiento (LGIPE, artículos 232 y 241) aplicables a partidos, coaliciones y candidaturas independientes (LGIPE, artículos 14, 233 y 234), así como el incremento de 2 % al 3 % del financiamiento ordinario del partido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

Como consecuencia de la reforma de 2014, los congresos locales estaban obligados a reformar sus respectivas Constituciones políticas y leyes electorales a más tardar el 30 de junio de 2014, con particular prioridad aquellas entidades federativas que celebrarían elecciones concurrentes en 2015, así como las subsecuentes a realizarse en 2016.¹⁴⁴ Si bien, el proceso de armonización local para regular la paridad de género se llevó a cabo “en tiempo récord”,¹⁴⁵ los obstáculos para garantizar el acceso de las mujeres a los cargos electivos no estuvieron ausentes. En este contexto, la máxima autoridad jurisdiccional aprobó la Jurisprudencia 5/2016 para establecer que, si bien las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, sin embargo, esas facultades no son irrestrictas, pues deben ejercer los principios establecidos en la Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, entre los que se encuentra el de igualdad.¹⁴⁶ De esta manera los congresos locales fueron obligados a respetar la paridad legislativa en la legislación emitida sobre esa materia y cumplir criterios mínimos para cumplirla, lo que constituyó un logro de las paritaristas

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 44.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ Jurisprudencia 5/2016, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, núm. 18, 2016, pp. 31 y 32

feministas para poner un piso mínimo en aquellas entidades que fueron conservadoras (o se resistieron) respecto de la adopción de mecanismos para incluir a las mujeres en los espacios de decisión.

La narrativa dominante posterior a la reforma de paridad de 2014 era la de hacer cumplir el principio constitucional, sin simulaciones y ello queda plasmado en la Jurisprudencia 5/2016. Ahí se plasma que para el Estado mexicano las cuotas de género se entendían como medidas temporales, mientras que la paridad se enmarcaba como un principio constitucional permanente y de igual envergadura que otros como la legalidad, imparcialidad y máxima publicidad y como eje rector de las funciones de las autoridades electorales, por lo que la tendencia era eliminar institucionalmente los obstáculos políticos y estratégicos que impidieran garantizar efectivamente la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso a las legislaturas federales y locales.

IV. ¿CÓMO HACER EFECTIVA LA PARIDAD DE 2014? LA EMISIÓN DE LINEAMIENTOS

La reforma constitucional de 2014 incorporó el principio de paridad en el registro de candidaturas para legislaturas federales y locales y puntualizó criterios mínimos sobre cómo debía aplicarse para que lograra el objetivo de garantizar el acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. Las reglas básicas que acompañaron la paridad fueron cuatro: 1) las fórmulas del mismo sexo (propietario y suplente), 2) la alternancia en las listas de representación proporcional (una fórmula de hombres y una de mujeres o viceversa), 3) el criterio de competitividad de los distritos (baja, media y alta votación) para evitar que los partidos registraran a las mujeres donde tenían menos posibilidades de ganar, y 4) la negativa del registro en caso de incumplimiento.¹⁴⁷

Pese a ello, las autoridades electorales, las actrices políticas y las redes de mujeres organizadas identificaron prácticas informales de los partidos políticos que impedían garantizar

¹⁴⁷ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, México, Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2014.

el acceso de las mujeres a las legislaturas.¹⁴⁸ Por ejemplo, un ejercicio reiterado era poner en la posición número uno de las listas de candidaturas de representación proporcional fórmulas integradas por hombres y de esa manera favorecer a los hombres en caso de que le asignen un número impar de diputaciones al partido. Otro era no considerar el principio de alternancia de género en las postulaciones por el principio de mayoría relativa, así como poner fórmulas de hombres en la última fórmula de la lista (impar) donde el número de cargos electivos es impar.

A fin de regular estas y otras situaciones, las autoridades electorales administrativas diseñaron lineamientos para cumplir con la paridad de género en la postulación de candidaturas. El origen de estos criterios fue en 2015 cuando la Sala Regional Guadalajara del TEPJF determinó que para garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidaturas a los ayuntamientos no bastaba con que la mitad de las listas estuvieran integradas por mujeres (lo que se conoce como paridad vertical), también debía aplicarse territorialmente, es decir, en la mitad de las candidaturas a los ayuntamientos en una entidad federativa, esto es, en su dimensión horizontal.¹⁴⁹ En este punto es importante considerar que la Sala Guadalajara es una instancia regional (local) del TEPJF, y esto apoya la hipótesis de que las instituciones subnacionales han sido claves para comprender los avances en la adopción de mecanismos para garantizar la aplicación plena de la paridad.

A partir de 2015 los lineamientos como herramienta para hacer cumplir la paridad fueron empleados para las candidaturas a diputaciones, a fin de eliminar cualquier sesgo de género en la postulación de mujeres en los distritos de votación más baja de los partidos. Baja California fue el primero en aplicar este recurso jurídico para especificar cómo debía cumplir cada partido con la paridad vertical y horizontal¹⁵⁰ y, a partir de entonces, la emisión de estas

¹⁴⁸ Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

¹⁴⁹ SG-JRC-43/2015, TEPJF.

¹⁵⁰ Aplicada a las candidaturas a diputaciones, la paridad vertical refiere a la distribución igualitaria entre mujeres y hombres en la totalidad de distritos electorales en los que los partidos postulen candidatos. La paridad horizontal denota la consideración sobre los porcentajes de votación de los partidos respecto de la elección inmediata anterior, a fin de garantizar que no se postulen mujeres únicamente en distritos perdedores. Cerva Cerna, Daniela, "Participación política y violencia de género en México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 222, 2014, pp. 117-140..

disposiciones se hizo común en cada proceso electoral y en todas las entidades federativas. La lógica institucional atrás de la emisión de estos lineamientos consistió en que de esa manera las autoridades electorales locales prevenían la multiplicación de impugnaciones de los resultados electorales, ya que ganaban tiempo para que las resoluciones jurisdiccionales relativas a la paridad se emitieran antes de los comicios.

Como señalé arriba, los lineamientos de paridad varían considerablemente entre entidades federativas, de ahí la relevancia de analizarlos desde una perspectiva comparada. Si bien, la norma constitucional establecía criterios generales para el cumplimiento del principio de paridad, la variación se explica porque la legislación local establece maneras distintas de cumplirlo, lo que dio pie a que los Organismos Públicos Locales (OPL) diseñaran estrategias más o menos exhaustivas para cumplir con las nuevas disposiciones.¹⁵¹ Asimismo, la voluntad y nivel de compromiso institucional con la igualdad entre mujeres y hombres también influyó en la cantidad de criterios que consideran los lineamientos, pues hay casos en que solo se abordó la reelección, violencia política, lenguaje incluyente, cuotas de indígenas y jóvenes (con paridad) y, de manera destacada, en la integración final de los congresos locales, más allá de la postulación igualitaria de candidaturas.

Estas diferencias son importantes para esta investigación porque dan cuenta de cómo se implementó la reforma de paridad de 2014 en cada entidad federativa y, por tanto, para explicar por qué después de la implementación del principio en algunas legislaturas locales se observó más representación descriptiva de las mujeres que en otras. Mientras que en algunas entidades las mujeres obtuvieron más escaños que los hombres, hubo otras donde persistía la mayoría de hombres. Para responder esta interrogante es necesario analizar los resultados de los cuatro procesos electorales locales en los que se aplicó la reforma de 2014 (de 2014 a 2019) y su relación con el diseño de los lineamientos para cumplir con la paridad.

1. Lineamientos para aplicar la paridad de género

La reforma paridad de 2014 fue aplicada en dos procesos electorales federales (2015 y 2018) y 64 elecciones para renovación de congresos locales (de 2015 a 2019, año en que entró

¹⁵¹ Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.

en vigor de la reforma de 2019). En este apartado se documenta en orden cronológico cómo se implementó la reforma federal en las unidades subnacionales. Se argumenta que este ejercicio permite ubicar temporal y espacialmente las innovaciones institucionales en los mecanismos para hacer efectivo el principio constitucional, es decir, para garantizar que las mujeres accedieran al 50 % de los cargos legislativos.

2. Proceso electoral 2014-2015

En 2015 dio inicio la emisión de lineamientos para el registro de candidaturas en los que se establecieron criterios sobre el cumplimiento de la paridad de género en las postulaciones de los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y candidaturas independientes.¹⁵² En aquel proceso electoral solo tres entidades emitieron lineamientos que consideraron la competitividad de los distritos para evaluar el cumplimiento de la paridad constitucional: Nuevo León, Estado de México y Guanajuato. Esta medida tenía como objetivo impedir que los partidos políticos postularan mayoritariamente a las mujeres en los distritos donde históricamente tenían menos posibilidades de ganar.¹⁵³

Diecisiete entidades renovaron sus congresos y la tendencia fue la implementación de estrategias de los partidos que desfavorecían a las candidatas. Una práctica recurrente de los partidos fue que a las mujeres las postularon mayoritariamente en distritos perdedores, mientras que a los hombres los colocaron en aquellos donde tenían mayor posibilidad de ganar, reproduciendo así sesgos de género en la postulación de candidaturas.¹⁵⁴ Además, predominó el cumplimiento únicamente de la paridad vertical (no la horizontal), es decir, bastaba con que la mitad de las candidaturas fueran asignadas a mujeres, sin considerar que encabezaran las listas de representación proporcional (figura 1).

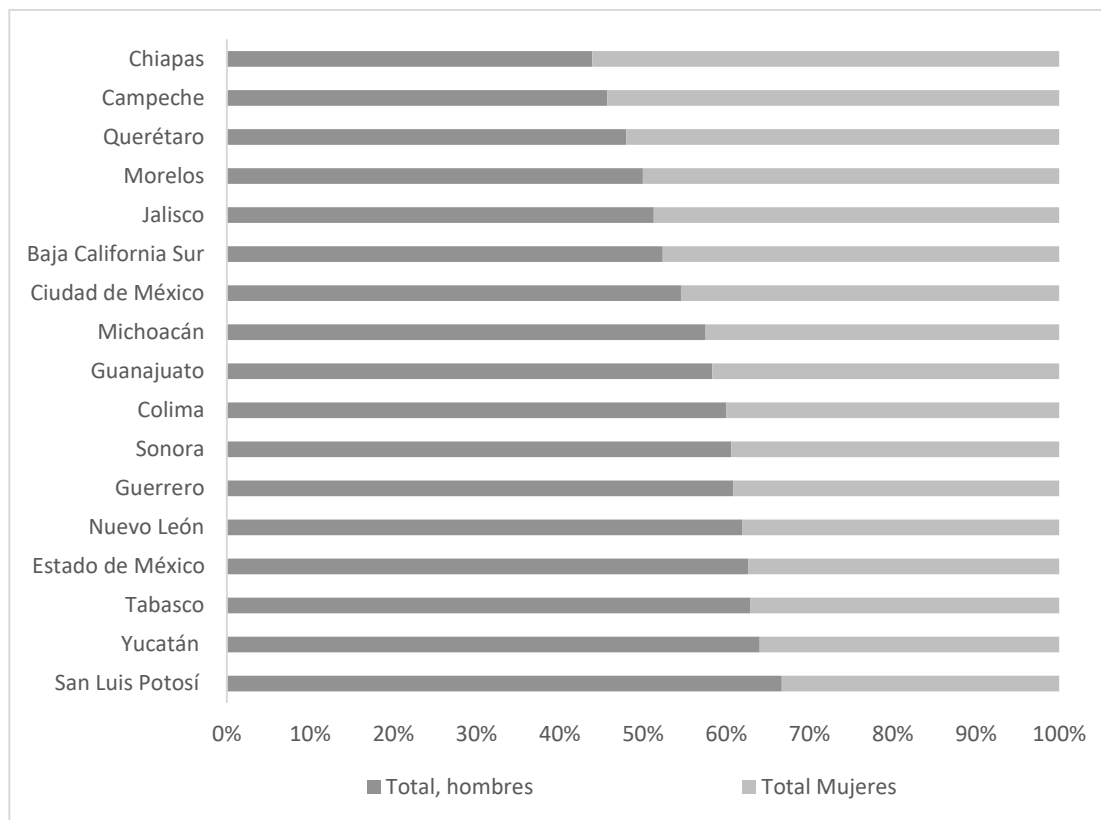
FIGURA 1

Resultados del proceso electoral 2014-2015. Congresos locales

¹⁵² Sentencia SG-JRC-43/2015, TEPJF.

¹⁵³ Instituto Nacional Electoral, *Obligaciones de paridad en las entidades federativas. Proceso electoral local 2017-2018*, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE, 2017, p. 143. .

¹⁵⁴ *Idem*.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los congresos locales, y diarios oficiales de las entidades federativas en el marco de la investigación “La representación sustantiva de las mujeres en los legislativos locales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo”.

En esta investigación lo que interesa de los resultados electorales de 2015 son las innovaciones y casos destacados que ejemplifiquen la diversidad de mecanismos para hacer cumplir la paridad de género. Por ejemplo:

- De las 17 entidades que renovaron su congreso local, solo tres emitieron lineamientos para el cumplimiento de la paridad de género.
- En tres unidades subnacionales (Campeche, Chiapas y Querétaro) las mujeres obtuvieron más del 50 % de las curules.
- Morelos se alcanzó la paridad exacta (50 % mujeres y 50 % hombres).
- En dos entidades (Baja California Sur y Jalisco) la diferencia entre un género y otro se debió a que la magnitud de sus cámaras es impar, y, en ambas, la diferencia (equivalente a un escaño) favoreció a los hombres.

- El caso Jalisco es destacable porque compensó la diferencia que se registró entre hombres y mujeres electas por el principio de mayoría relativa a través del principio de representación proporcional y, de esta manera logró 48 % de mujeres en el Congreso.
- En once entidades federativas prevaleció una mayoría de hombres.

El caso de Morelos merece especial mención porque evidencia la importancia de la autoridad electoral jurisdiccional para lograr la igualdad sustantiva.¹⁵⁵ Originalmente, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (la autoridad administrativa local) asignó a las mujeres únicamente 3 de 12 escaños de representación proporcional disponibles.¹⁵⁶ No obstante, la autoridad jurisdiccional determinó que la totalidad de los cargos en disputa de representación proporcional (12) debían asignarse a mujeres, lo cual fue determinante para que Morelos alcanzara la paridad de género en el Congreso de 2015-2018.¹⁵⁷

Otro elemento a destacar fue que la distribución de escaños por el principio de representación proporcional favoreció considerablemente a los hombres. Esto fue así porque las listas de los partidos estuvieron encabezadas por hombres, lo que incrementó sus posibilidades de resultar electos. Por ejemplo, en San Luis Potosí se asignaron por este principio 3 escaños a mujeres y 9 a hombres, en Yucatán las mujeres obtuvieron únicamente 2 de 12 espacios, en Tabasco ganaron 6 de 21 y en el Estado de México obtuvieron 9 de 30 escaños. Es decir, en los casos mencionados las mujeres obtuvieron menos del 33% de los escaños de representación proporcional, lo que contrasta con el principio de paridad de género establecido en la reforma electoral de 2014. Esto muestra que, aun cuando las listas sean paritarias y alternadas entre mujeres y hombres, si éstas son encabezadas por hombres (ocupan el primer lugar de las listas de cada partido), el resultado favorecerá mayoritariamente a este grupo si al partido le corresponde un número impar de curules. Si bien esta situación parecería contingente, el análisis de los lineamientos electorales permite probar que fue muy recurrente

¹⁵⁵ Alanís, M. C., “El reto de la paridad en las candidaturas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 6, 2014, pp. 171-187

¹⁵⁶ Acuerdo Impepac/CEE/236/2015.

¹⁵⁷ Resolución TEE/JDC/330/2015-2, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

y, por tanto, debía ponerse atención a ese hecho si se quería garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos de elección.

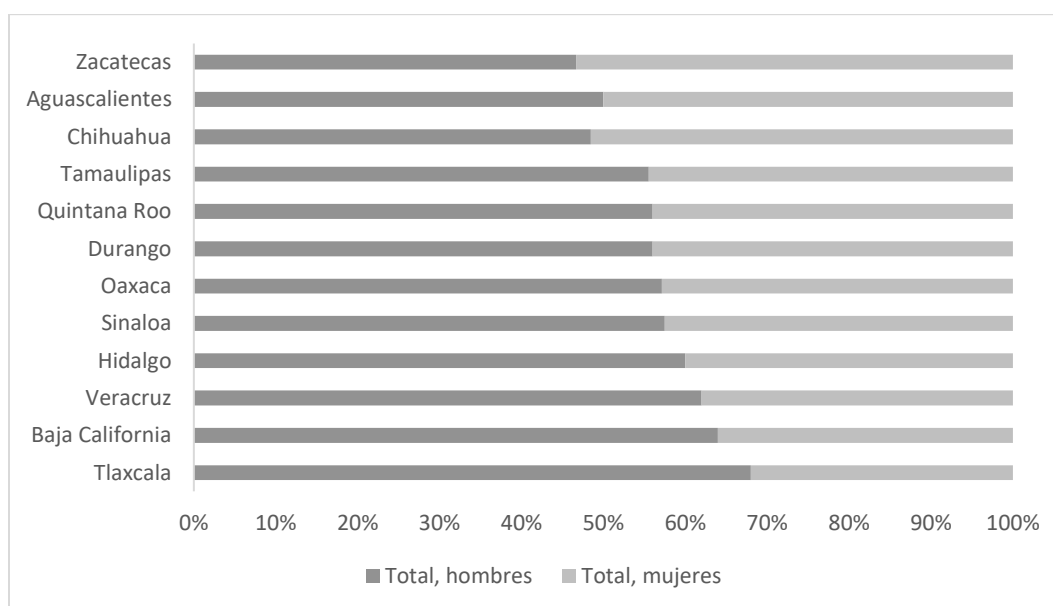
3. *Proceso electoral 2015-2016*

En 2016 doce entidades renovaron su Congreso. Los casos donde se logró paridad o mayoría de mujeres fueron Aguascalientes (50 %), Chihuahua (52 %) y Zacatecas (53 %). El resto de las entidades (nueve) mantuvo mayoría de hombres en la composición de órgano legislativo.

Destaca el caso de Baja California, donde se asignó a las mujeres candidatas solo un escaño (de ocho) por el principio de representación proporcional, aun cuando los lineamientos vigentes contemplaron la paridad vertical (el 50 % de las listas). La misma situación ocurrió en Hidalgo, Quintana Roo y Sinaloa donde las mujeres obtuvieron números bajos de mujeres electas por representación proporcional en comparación con los hombres. Nuevamente, este resultado se explica porque las listas de los partidos fueron encabezadas mayoritariamente por hombres lo que les favorece si la asignación de escaños es impar.

FIGURA 2

Resultados del proceso electoral 2015-2016: congresos locales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los congresos locales, y diarios oficiales de las entidades federativas en el marco de la investigación “La representación sustantiva de las mujeres en los legislativos locales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo”.

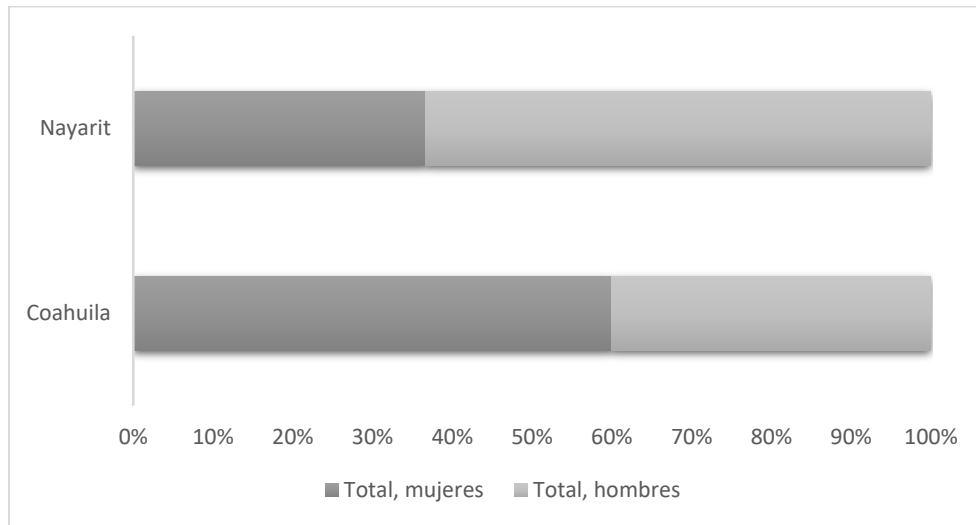
El caso de Tlaxcala destacó porque las mujeres obtuvieron pocos escaños por el principio de mayoría relativa (20 % y 30 %, respectivamente). La situación motivó el análisis sobre las reglas para cumplir la paridad en candidaturas por ese principio electivo. En Tlaxcala el único criterio empleado para el cumplimiento de la paridad fue que el total de candidatos a registrar por partido no excediera 50 % de un mismo sexo, sin considerar el nivel de competitividad en el que se registró a unos y otros. En este caso, la falta de armonización entre los lineamientos y la Constitución alejó a la unidad subnacional de la paridad.

4. Proceso electoral 2016-2017

En 2017 únicamente Coahuila y Nayarit renovaron su Congreso local. Coahuila es un caso muy importante para este análisis porque las mujeres obtuvieron 60 % de las curules. Este resultado se obtuvo porque los lineamientos fueron innovadores en la manera de hacer cumplir la paridad. Por ejemplo, las listas para asignaciones por el principio de representación proporcional no se aceptaron alternadas, sino que se solicitaron dos listas, una de cada sexo, a fin de que la autoridad electoral realizara los ajustes necesarios para cumplir con la paridad. Asimismo, se especificó que, en caso de candidaturas impares por el principio de mayoría relativa el número mayoritario debería favorecer a las mujeres. Finalmente, para fórmulas de candidaturas independientes se consideró que pueden ser mixtas cuando el propietario es hombre, a fin de potenciar las posibilidades de las mujeres para acceder a un cargo por licencia del propietario. Estos criterios son importantes al grado de que años más tarde la autoridad electoral federal los implementaría también en procesos federales (2021).

FIGURA 3

Resultados del proceso electoral 2016-2017: congresos locales



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los congresos locales, y diarios oficiales de las entidades federativas en el marco de la investigación “La representación sustantiva de las mujeres en los legislativos locales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo”.

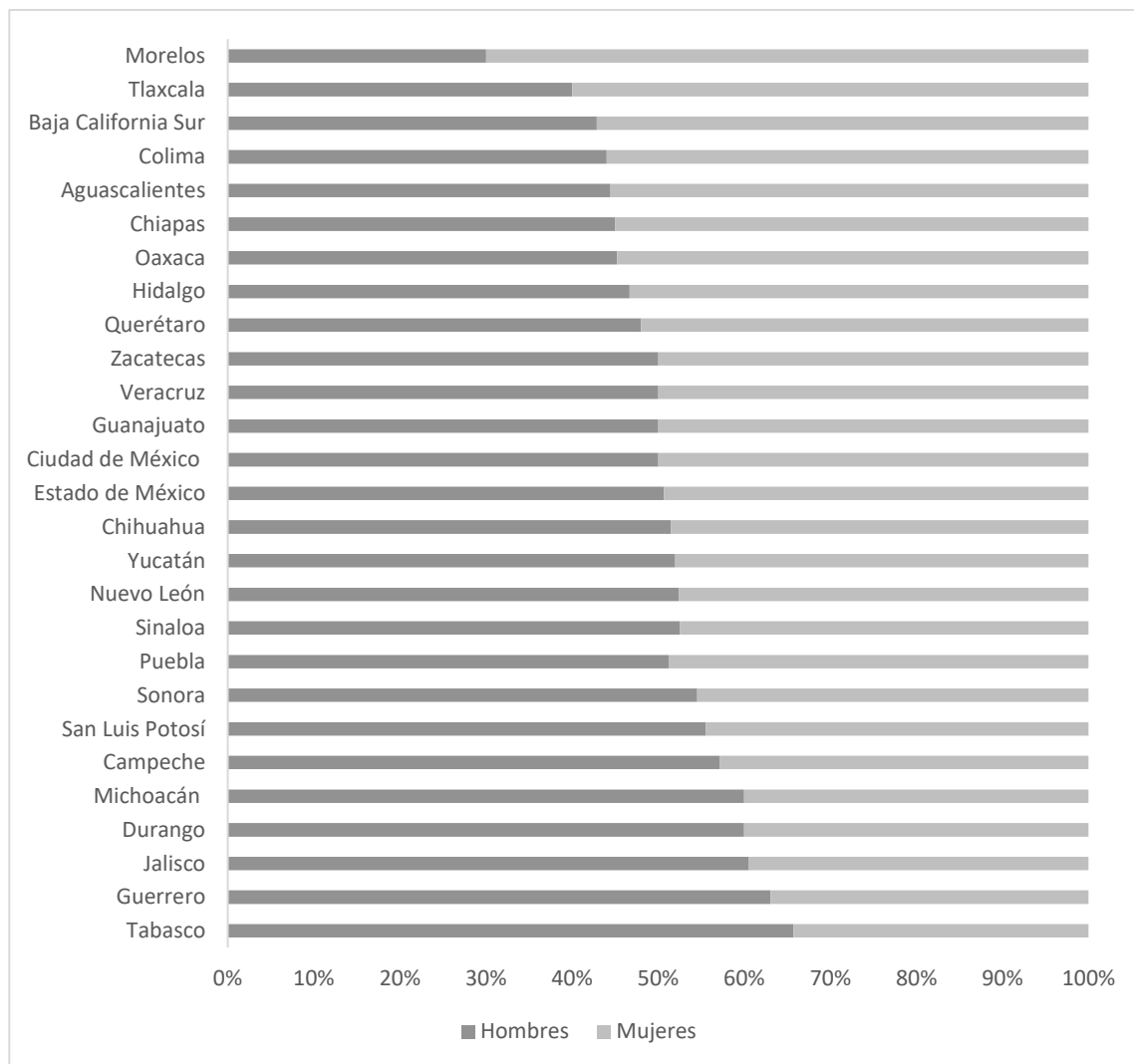
5. Proceso electoral 2017-2018

En 2018, 30 entidades federativas tuvieron elecciones locales y en todas ellas los OPLE emitieron lineamientos de paridad.¹⁵⁸

FIGURA 4

Resultados del proceso electoral 2017-2018: congresos locales

¹⁵⁸ Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de los sitios oficiales de los congresos locales, y diarios oficiales de las entidades federativas en el marco de la investigación “La representación sustantiva de las mujeres en los legislativos locales en México: de lo descriptivo a lo sustantivo”.

En Baja California Sur los lineamientos refrendaron una práctica que ya se había observado desde el proceso electoral 2014-2015 para las candidaturas por el principio de mayoría relativa, al solo exigir el cumplimiento de los principios de paridad y postulación de fórmulas de un mismo género (excepto para candidaturas independientes, en las que puede variar siempre y cuando se trate de un candidato propietario hombre y la suplente sea una mujer), sin considerar el nivel de competitividad de los partidos en cada distrito.

Sin embargo, a diferencia del proceso electoral local anterior, esta vez avanzaron en los criterios para la postulación de candidaturas por el principio de representación proporcional, al adoptar la paridad horizontal, es decir, que las listas de candidaturas de los partidos se

encabezaran por mujeres para maximizar su participación política. Además, adoptaron la alternancia en las listas y la integración de fórmulas por personas de un mismo sexo (paridad vertical). Como resultado, las cinco curules que se asignaron por dicho principio las obtuvieron candidatas, lo cual, sumado a los 7 escaños que obtuvieron por mayoría relativa arrojó un total de 57.14 % de los cargos electivos del Congreso local.

En contraparte, los lineamientos más exhaustivos en cantidad de criterios en el proceso electoral 2017-2018 fueron los de Querétaro, ya que, además de las reglas básicas (fórmulas de un mismo género, alternancia y bloques de competitividad) establecieron que si el número de postulaciones es impar, ésta debe asignarse a mujeres; se verificó la paridad en cada uno de ellos bloque de competitividad (a diferencia de lo que sucede con otras entidades como Coahuila, Ciudad de México, Tamaulipas, Jalisco, Guerrero, Sonora y Zacatecas); se privilegió la postulación paritaria sobre cualquier otro derecho individual que pudiera alegarse, como la reelección, y, para el caso de candidaturas independientes se aprobó que, si el propietario es hombre, la suplente puede ser mujer, a fin de ampliar las posibilidades de éstas de acceder a un escaño por suplencia del titular. En consecuencia, las mujeres obtuvieron 52 % de los escaños en el Congreso queretano.

En Nuevo León los lineamientos señalaban que los partidos políticos pueden escoger diversos criterios de “rentabilidad” para hacer los bloques de competitividad. Las opciones se diferencian entre qué margen de votación les favorece más, ya sea los resultados del último proceso electoral, el resultado de promediar ese con el anterior, o bien, del más reciente promediado con los dos anteriores en la elección de diputaciones locales y de ayuntamientos. Asimismo, Nuevo León destaca por establecer criterios sobre el uso del sobrenombre en la boleta, al argumentar que esto podría impactar de manera positiva en el derecho al voto pasivo de las personas transexuales. En ningún caso el apodo podrá sustituir o modificar el nombre o apellidos del candidato, por lo que deberá ser colocado después del nombre completo de las o los candidatos que así lo hayan solicitado. Así, las mujeres obtuvieron 48 % de los escaños del Congreso de Nuevo León.

V. DE LA PARIDAD EN LAS CANDIDATURAS A LA PARIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS CONGRESOS: UNA INNOVACIÓN LOCAL

Algo que sorprende es que desde 1993, cuando se introdujo la primera medida de acción afirmativa de cuotas de género, los fundamentos normativos y políticos sobre los cuales los actores sociales y políticos debatían el tema han cambiado radicalmente, al transitar de la paridad en las candidaturas¹⁵⁹ a la igualdad de resultados.¹⁶⁰

Algunas entidades federativas aprobaron una medida avanzada del principio establecido en la Constitución federal: la paridad para la integración del Poder Legislativo local. En Coahuila y Veracruz el principio paritario debe aplicarse no únicamente en la lista de candidaturas, sino sobre los resultados, es decir, sobre la integración final del Congreso. Además, dado que se trató de una reforma en la legislación la medida debía aplicar para todos los procesos electorales mientras estuviera vigente, con independencia de los acuerdos de la autoridad electoral, las impugnaciones por parte de los partidos políticos y la respectiva resolución de la autoridad jurisdiccional.

En el mismo tenor, los lineamientos para cumplir la paridad en Aguascalientes, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas establecieron que, además de cumplir el principio en las candidaturas debía garantizarse la integración paritaria de los congresos locales. Para ello, se dotó de facultades a las autoridades administrativas electorales para modificar el orden de prelación de las listas de representación proporcional y, de esa manera, garantizar que las mujeres tuvieran acceso no solo al 50 % de las candidaturas legislativas, sino también al 50 % de los escaños. En estos casos, la difusión de la paridad en el nivel local fue

¹⁵⁹ Cerva, Daniela y Ansolabehere, Karina, “Trabajo Introductorio: Protección de los derechos político-electorales de las mujeres”, *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, pp. 9-27.

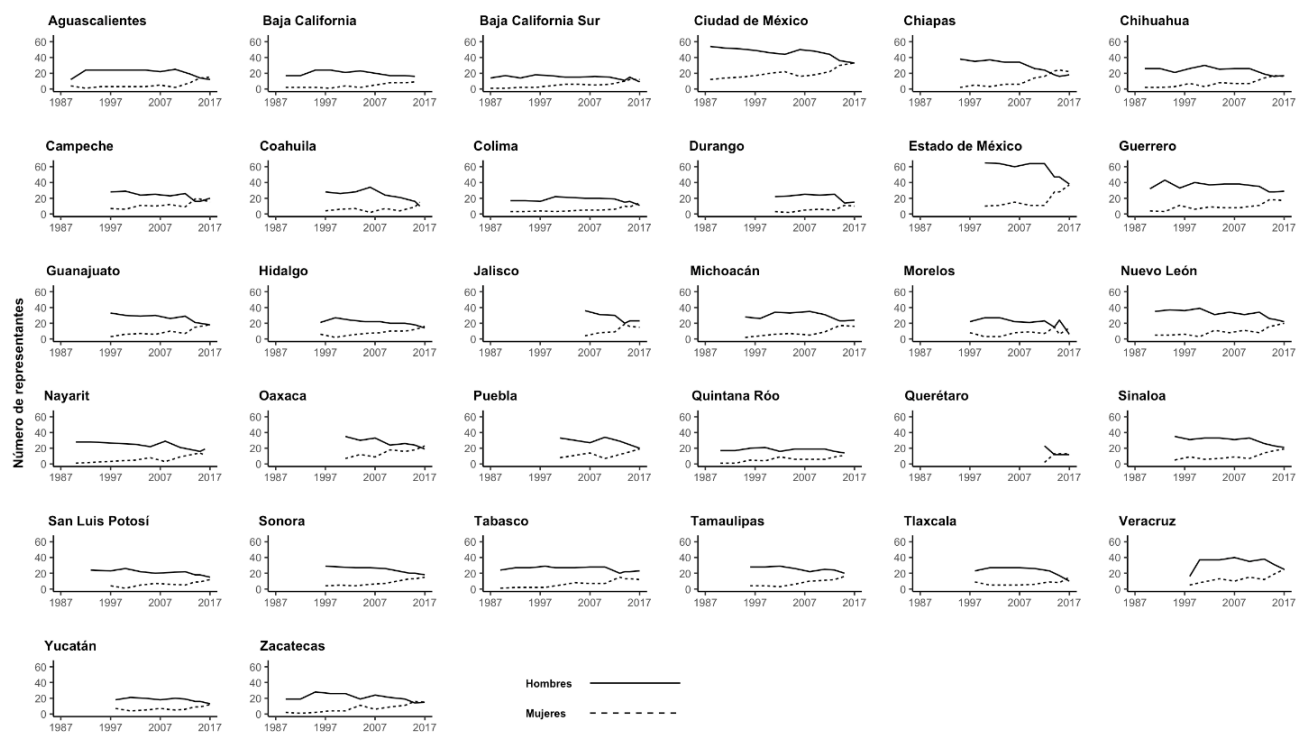
¹⁶⁰ TEPJF, (2021). SUP-REC-1414/2021 y acumulados. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

más allá de lo establecido en la norma federal a través de interpretaciones de las autoridades electorales o del legislativo local (como en Coahuila y Veracruz).

El caso de Ciudad de México para cumplir la paridad en la integración del legislativo llama la atención porque implementa diferentes listas de candidaturas para equilibrar la representación de mujeres cuando no se haya obtenido el resultado buscado por el principio de mayoría relativa. Como resultado de la aplicación de este criterio el Legislativo local de Ciudad de México logró la paridad en los comicios de 2018. Así, los escaños reservados y la paridad en los resultados evitaron la brecha que se genera entre el porcentaje de mujeres candidatas y las que obtienen el cargo, a fin de garantizar la efectividad de la paridad como mecanismo de promoción de las mujeres a cargos de decisión. De esta manera concluye la aplicación de la reforma de paridad de 2014 para dar paso a nuevos escenarios políticos de paridad en la integración de los congresos locales.

FIGURA 5

Representación descriptiva de las mujeres en las legislaturas subnacionales (1997-2017)



Fuente: elaboración propia.

La reforma constitucional de 2014 contribuyó a cerrar un episodio en la lucha por la igualdad al lograr legislaturas paritarias en el Congreso general y en las entidades federativas, mientras que la reforma de 2019 abrió uno nuevo para la construcción de una democracia paritaria. En ese lapso, las instituciones mexicanas llevaron a cabo un proceso de difusión y aprendizaje de la implementación de la paridad, primero en el nivel local y posteriormente en el nivel federal, lo cual daría pie a que en algunos casos se fortalecieran las estrategias para implementar el principio constitucional. Dos ejemplos de difusión de las reglas del nivel local en el federal fueron la aplicación de la paridad horizontal, así como la aplicación del principio en la integración final de los congresos, más allá de la postulación de candidaturas (paridad en el resultado).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Las cuotas de género y la paridad cambiaron la manera de distribuir el poder entre mujeres y hombres en los cargos legislativos. En particular, la reforma política y electoral de 2014 fue un parteaguas que transformó la base de la representación descriptiva al establecer la paridad en la postulación de candidaturas para las legislaturas federal y subnacionales. En este capítulo se expuso la diversidad de reglas electorales de género aplicables antes de la paridad de 2014, su implementación en cada entidad federativa durante el periodo de 2015 a 2019 (antes de la entrada en vigor de la reforma constitucional de paridad en todo aprobada e implementada en 2019), así como las innovaciones normativas que dan cuenta de un proceso de difusión y aprendizaje de la implementación de la paridad en las unidades subnacionales por parte de las instituciones.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la paridad para la postulación de candidaturas a legislaturas locales (2014), cada entidad emitió sus criterios para cumplirla y algunos fueron más efectivos que otros para garantizar el acceso de las mujeres a las diputaciones. En este tenor, se identificaron las siguientes prácticas innovadoras para la implementación de la paridad: 1) establecer que las listas de candidaturas de representación proporcional no sean encabezadas exclusivamente por hombres (como sucede en Colima, Oaxaca y Morelos); 2) aplicar la paridad en la integración del Congreso — no solo en candidaturas— como ocurre en Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas); 3) difundir y transferir la paridad a otros cargos

electivos del Poder Ejecutivo y organismos autónomos; 4) en caso de candidaturas impares el excedente impar debería ser para las mujeres, y 5) para fórmulas de candidaturas independientes se consideró que pueden ser mixtas cuando el propietario es hombre, a fin de potenciar las posibilidades de las mujeres de acceder a un cargo por licencia del propietario.

Dichas prácticas constituyen una innovación de la aplicación de la paridad como política pública que surge en el nivel local y, paulatinamente, se transfirió al nivel federal al punto de convertirse en la antesala de la reforma constitucional de paridad de 2019. Si bien, la mayor parte de los lineamientos de paridad fueron impugnados sistemáticamente por parte de los partidos, la tendencia de las autoridades jurisdiccionales fue predominantemente progresiva hacia el establecimiento de la paridad para los cargos electivos. Estos procesos de promoción, adopción y aplicación de lineamientos en las unidades subnacionales (en toda su diversidad) apoyan la hipótesis de que las instituciones y actores/as políticos locales han sido claves en la lucha por avanzar hacia la construcción de la democracia paritaria mexicana. En particular resalta el papel de los OPLE (autoridades administrativas que organizan las elecciones locales), los tribunales locales (en materia electoral) y las mujeres promotoras de políticas de paridad (redes organizadas, mujeres políticas y funcionarias públicas).

Los datos aquí analizados dan evidencia a favor de la literatura que sostiene que la autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas y que el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas.¹⁶¹ El caso mexicano muestra que las feministas paritaristas han logrado transformaciones más innovadoras en algunas entidades federativas antes que en la federación, y han logrado que las reformas federales garanticen reglas básicas que aceleran el cambio en aquellas entidades que por sí mismas se resisten a la inclusión de mujeres en los espacios de poder.

¹⁶¹ Beer, Caroline, “Política de género y federalismo en México”, *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021, pp. 335-361.

CAPÍTULO TERCERO
DE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA A LA SUSTANTIVA: EVALUANDO LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA PARIDAD LEGISLATIVA

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se presenta un análisis estadístico descriptivo de la legislación aprobada para la igualdad de género en 64 unidades de análisis: 32 legislaturas locales previas y 32 posteriores a la reforma de paridad de 2014. El objetivo es analizar la manera en que la reforma de paridad de 2014 incide en la aprobación de legislación en materia de igualdad sustantiva de género en los congresos locales de México y comparar los niveles de representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en las legislaturas.

La información fue organizada en tres bases de datos. La primera contiene la relación entre las y los legisladores (como agentes individuales) y los cargos que ocuparon al interior de las legislaturas (presidencias de mesa directiva, de comisiones ordinarias, coordinaciones de grupos parlamentarios y Junta de Coordinación Política). La segunda corresponde a la legislación aprobada en materia de igualdad de género. El objetivo en este nivel de análisis es identificar en qué legislaturas se aprobó más legislación de género y sobre qué temas de la agenda de género. La tercera base de datos concentra los resultados generales de las dos anteriores (el individual y el de las legislaturas) y su objetivo es comparar los niveles de representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en las 64 unidades de análisis.

El capítulo está dividido en tres apartados. El primero expone diferentes elementos de la representación descriptiva de las mujeres como el umbral de cuotas de género (30 %, 33 %, 40 %, 50 %), así como su presencia en espacios de liderazgo en los órganos internos (presidencias de las mesas directivas, comisiones, grupos parlamentarios y junta de coordinación política). El segundo explora qué efecto tuvo la reforma federal de paridad de 2014 en la aprobación de decretos de género, incluidos los decretos feministas, con lenguaje incluyente y los presupuestos anuales con perspectiva de género, mientras que el tercero plantea un Análisis de Componentes Principales que ilustra en qué legislaturas hubo más (o menos) representación descriptiva y sustantiva de las mujeres y cuáles fueron los factores principales que explican esa variación.

Para construir los datos de esta investigación se revisaron 43,528 decretos aprobados por 64 legislaturas locales, de los cuales 6,899 fueron revisados en su contenido por contar con alguna de las siguientes palabras: mujer, género, igualdad, paridad, niña, feminicidio, o por conferir un nombramiento (de mujeres) a algún cargo público, o por asignar alguna pensión a una mujer. A partir de dicho criterio se identificaron 2335 decretos de reforma a leyes o normativas locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, 408 nombramientos a cargos públicos para mujeres, 3460 decretos de pensiones con beneficiarias mujeres, así como 471 decretos de presupuestos municipales y 144 presupuestos estatales con elementos de género. Adicionalmente, se sistematizó la información legislativa correspondiente a 2324 diputados y diputadas propietarias, así como los suplentes que asumieron el cargo en algún momento de la legislatura. Las fuentes de información fueron los sitios de Internet oficiales de las legislaturas locales y los decretos legislativos publicados en los periódicos oficiales de cada entidad, así como 32 solicitudes de información en las unidades de transparencia de los órganos legislativos estatales entre agosto y diciembre de 2019.

II. REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA DE LAS MUJERES: MUJERES EN LOS CARGOS

Las 64 legislaturas locales analizadas incluyen un total de 2324 diputadas y diputados. De éstos, el 64.93 % son hombres y el 35.07 % son mujeres (incluyendo a suplentes en ejercicio del cargo). En las 32 legislaturas previas al decreto de paridad de género de 2014, las mujeres representan 27.5 % de las observaciones. En los congresos posteriores a la reforma, la proporción de mujeres aumenta a 41.6 %. Este incremento en la representación descriptiva de las mujeres parece ser consecuencia de la implementación de la reforma de paridad de 2014. En este apartado se analiza la relación entre la reforma constitucional de paridad y la representación de las mujeres en las 32 legislaturas subnacionales en dos dimensiones, la presencia de mujeres en las legislaturas, la presencia en las posiciones de liderazgo dentro de los órganos internos de organización (Mesa Directiva, grupos parlamentarios, Junta de Coordinación Política y comisiones ordinarias).¹⁶²

¹⁶² Los análisis subsecuentes excluyen a las y los legisladores suplentes en ejercicio del cargo. Esta decisión se tomó con el objetivo de no duplicar las observaciones para un mismo escaño. Es decir, para que corresponda el número de escaños de cada Congreso con el número de observaciones del comportamiento de las y los legisladores.

1. *El papel de las cuotas de género antes de la paridad*

Antes de la reforma de paridad de 2014 la proporción de mujeres y hombres requerida por las cuotas de género de cada Congreso local variaba considerablemente.¹⁶³ En entidades como Chiapas y Coahuila había paridad (50 %) para un mismo género, mientras en otras entidades era de 40 %, 33.3 %, 30 %, o simplemente era inexistente para alguno de los principios de elección (mayoría relativa o representación proporcional). Esta variación normativa cambia a partir de la reforma de paridad de 2014, la cual establece que la proporción de género sea del 50 % en todos los congresos, aunque la variación en los resultados se mantiene o, en otras palabras, el porcentaje de mujeres que obtuvieron un escaño varía entre una legislatura y otra debido a las diferencias en los lineamientos y las innovaciones locales para implementar la normativa (capítulo segundo).

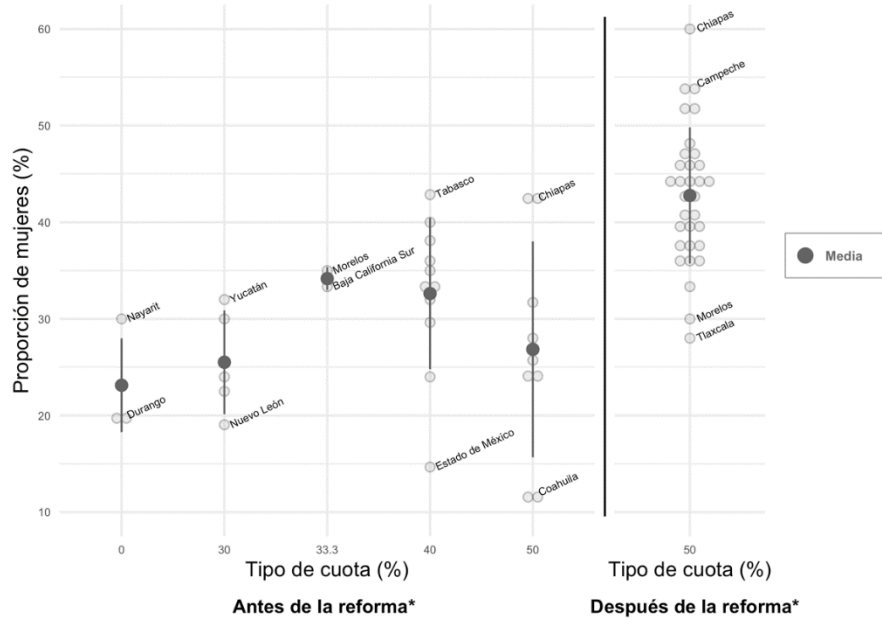
Tomando en cuenta que la media de legisladoras por congreso aumentó del periodo previo a la reforma al periodo posterior, podría asumirse que existe una correlación positiva entre el tipo de cuota y el número de mujeres en cada Congreso, esto es, que entre mayor sea la cuota de género, mayor será el número de mujeres en las legislaturas. En el periodo previo al decreto de paridad esta expectativa es verdadera: el tipo de cuota está relacionado positivamente con la proporción de mujeres. Sin embargo, la relación entre estas dos variables es débil y no es significativa, $r(30) = .16$, $p = .37$. En la figura 6 se observa la debilidad de la relación entre estas variables. Antes de la reforma, la media de proporción de mujeres es similar para los congresos con una cuota de 30 % y aquellos con una cuota de 50 %, con una media de 25.51 y 26.85 respectivamente. Además, el grupo de congresos con el promedio más alto de mujeres es aquel con la cuota de 33.3% ($M = 34.17$).

Además, en la mayoría de los casos las y los suplentes asumen los mismos cargos que los propietarios, por lo que su inclusión en el análisis no cambia los resultados.

¹⁶³ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

FIGURA 6

Proporción de mujeres en el congreso por tipo de cuota



Nota: Los datos de esta figura no incluyen a suplentes en ejercicio del cargo. *Reforma de paridad de género del año 2014

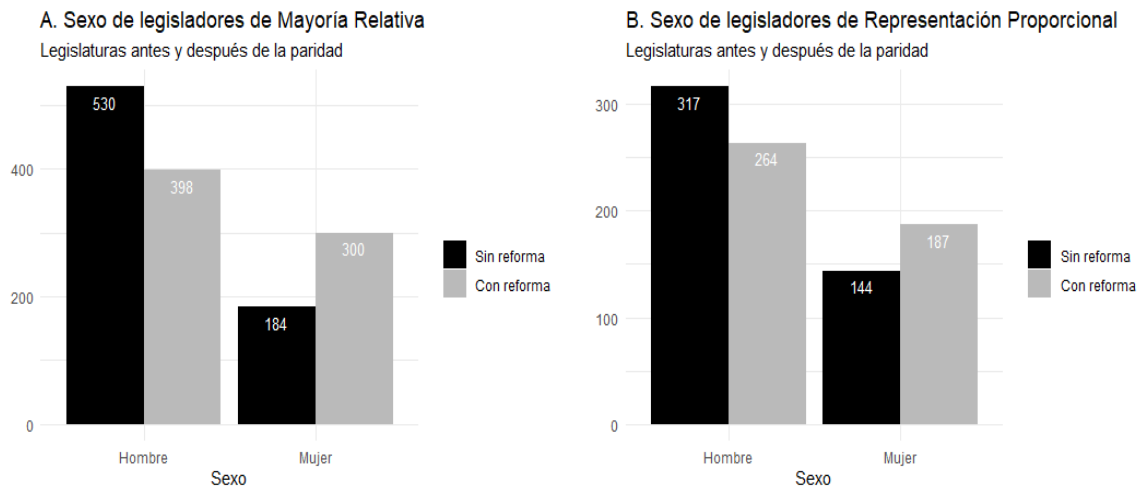
Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Al comparar el periodo previo con el posterior al decreto de paridad, se observa que la media del porcentaje de mujeres aumentó de 28 % a 42.8 %. Sin embargo, en la mayoría de las entidades la proporción es menor a 50 %. Por lo tanto, es pertinente concluir que el umbral o porcentaje de cuota tiene una relación positiva pero débil y poco significativa con la presencia de mujeres en las legislaturas observadas o, en otras palabras, el umbral de la ley no determina el porcentaje de mujeres que acceden a los cargos.

Por otro lado, al desagregar a las observaciones de la base de datos por principio de representación y sexo, se puede observar que el número de mujeres que accedieron a los congresos estatales aumentó tanto para mayoría relativa (MR) como para representación proporcional (RP). La primera pasó de 184 mujeres a 300 mujeres electas por MR, mientras que en RP se observa un incremento de 144 a 187. Esto sugiere que la representación de las mujeres creció por ambos principios después de la reforma de paridad.

FIGURA 7

Sexo de legisladores de mayoría relativa y representación proporcional antes y después de la reforma



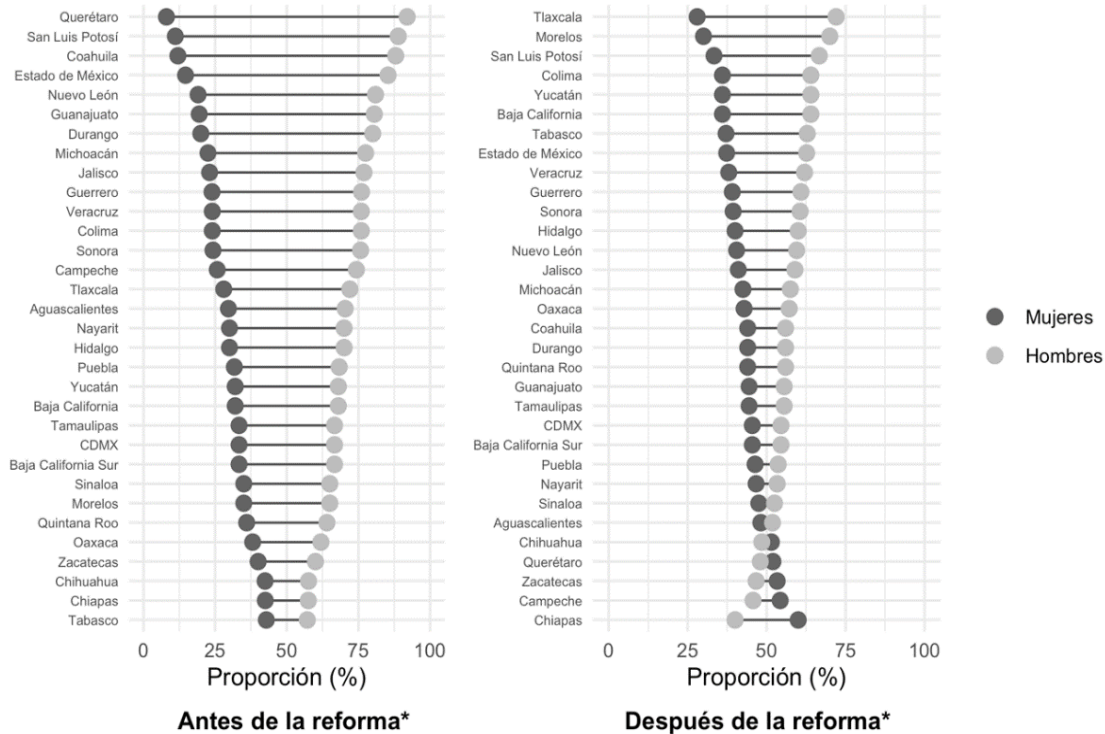
Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

2. Reforma de paridad de 2014 y representación descriptiva de las mujeres

La presencia de las mujeres en las legislaturas incrementó después del decreto de paridad. Ahora bien, resulta pertinente desagregar a nivel estatal los cambios en la representación descriptiva de las mujeres. La figura 8 ilustra el cambio en cada legislatura local y se aprecia que en el periodo posterior a la reforma la proporción de mujeres siempre es superior al 25 %; en cambio, en las legislaturas previas a la reforma de 2014 se observan trece casos en los que la proporción de mujeres es menor al 25 % y en ningún caso la proporción de mujeres es mayor a la de los hombres.

FIGURA 8

Proporción de legisladores y legisladoras por congreso local



Nota: Los datos de esta figura no incluyen a suplentes en ejercicio del cargo. *Reforma de paridad de género del año 2014

Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

3. *Mujeres en los órganos internos de decisión*

El incremento de la representación descriptiva de las mujeres también es observable en la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en los órganos internos de las legislaturas. El número de legisladoras que presiden la Jucopo de las 32 entidades federativas aumentó de 2 a 10 tras la implementación de la reforma de paridad de 2014. El número de mujeres que presiden grupos parlamentarios también aumentó tras la reforma de 2014. Sin embargo, el número de mujeres en la presidencia de mesas directivas disminuyó tras la reforma. La tabla 6 muestra el cambio en el número de mujeres que ocupan estas posiciones en las legislaturas estatales.

TABLA 6

Número de mujeres que presiden organismos internos antes y después del decreto de paridad de 2014

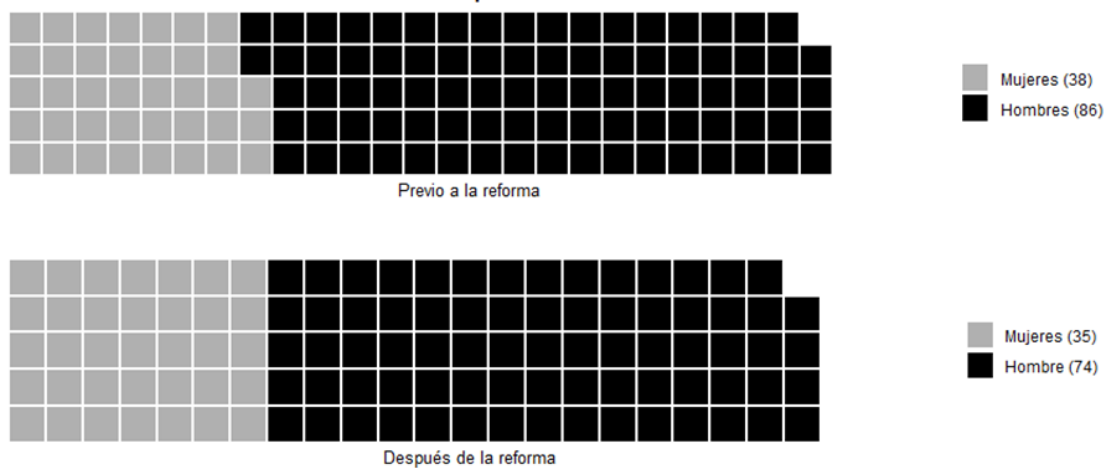
	Número de mujeres antes del decreto	Número de mujeres después del decreto	Tasa de crecimiento (%)
Jucopo	2	10	400
Grupo Parlamentario	33	51	54.5
Mesa Directiva	38	35	-7.9

Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

En términos agregados no se observa un importante crecimiento en el número de mujeres que ocuparon las mesas directivas de las legislaturas estatales después de la reforma de paridad. La figura 9 muestra cómo antes de la reforma constitucional de paridad de 2014 el número de mesas directivas presididas por mujeres era de 38, mientras que en el periodo posterior fue de 35.

FIGURA 9

Distribución de mesas directivas por sexo antes y después de la reforma

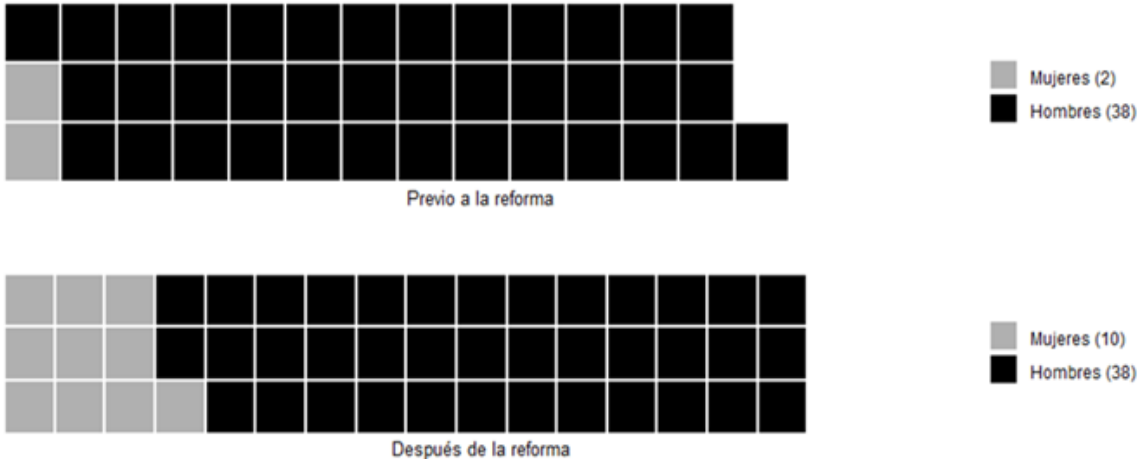


Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

En contraste con las mesas directivas, se puede observar un crecimiento en la participación de mujeres en las Jucopo (figura 10), que es el órgano de mayor jerarquía e importancia política dentro de las legislaturas. Mientras que en el periodo previo a la reforma solamente dos mujeres presidieron la Jucopo, en el periodo posterior 10 mujeres alcanzaron esta posición.

FIGURA 10

Distribución de posiciones en la Jucopo por sexo antes y después de la reforma

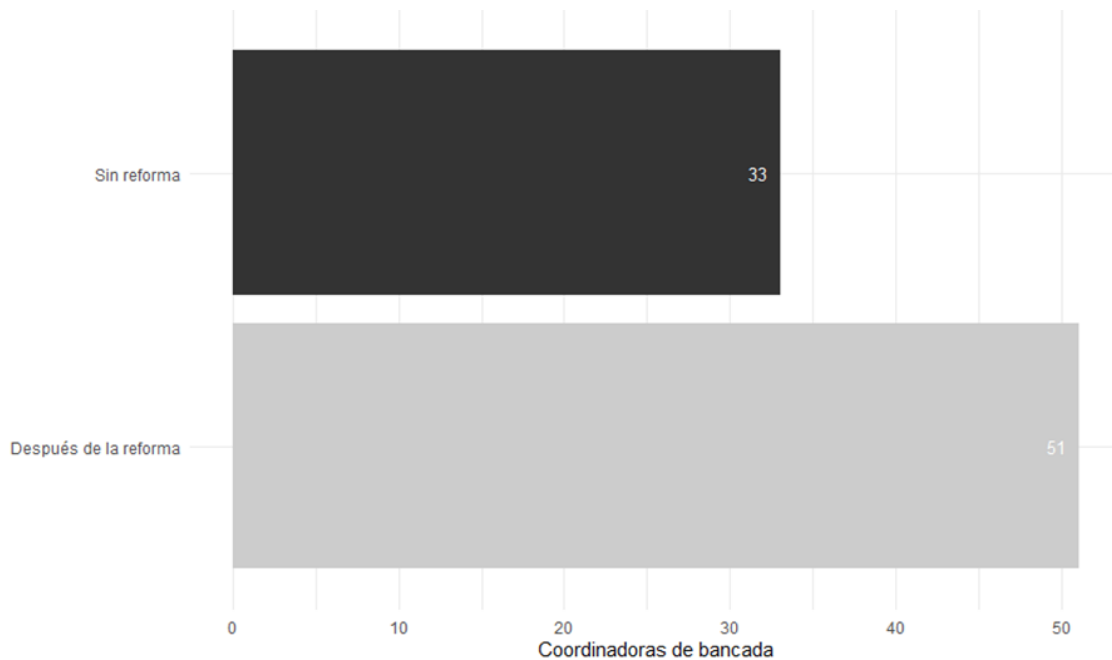


Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Las coordinaciones de bancada son otro elemento relevante de la organización legislativa. Las y los coordinadores de bancada son actores cruciales en las negociaciones legislativas, cercanos a la dirigencia del partido e influyen desproporcionadamente sobre decisiones legislativas, tales como la distribución de posiciones de liderazgo dentro de la cámara y la distribución de recursos, al mismo tiempo que imponen disciplina sobre su grupo legislativo. La figura 11 hace una comparación del número de coordinadoras de bancada antes y después de la reforma. Como puede observarse hay un marcado crecimiento en el número de mujeres que ocupan la coordinación de las bancadas en las entidades federativas, pasando de 33 a 51.

FIGURA 11

Mujeres coordinadoras de bancada antes y después de la reforma

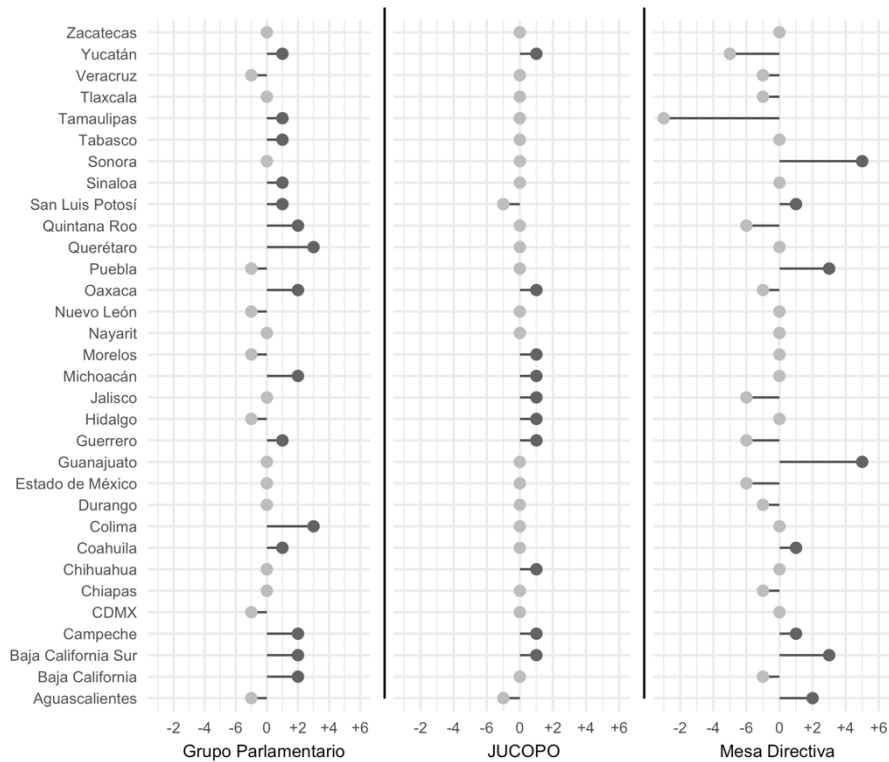


Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

La figura 12 explora la evolución de la presencia de mujeres al frente de grupos parlamentarios, Jucopo y Mesa Directiva en las entidades federativas. En lo que respecta a las coordinaciones de grupos parlamentarios se observan incrementos notables en los casos de Querétaro, Colima, Campeche, Baja California y Baja California Sur. Por otro lado, las Jucopo de los estados de Baja California, Campeche, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Yucatán pasaron a estar ocupadas por mujeres. Mientras que los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Guanajuato, Puebla y Sinaloa presentan avances en el número de mujeres que ocupan la presidencia de la mesa directiva.

FIGURA 12

Mujeres que presiden órganos internos después de la reforma de paridad de 2014



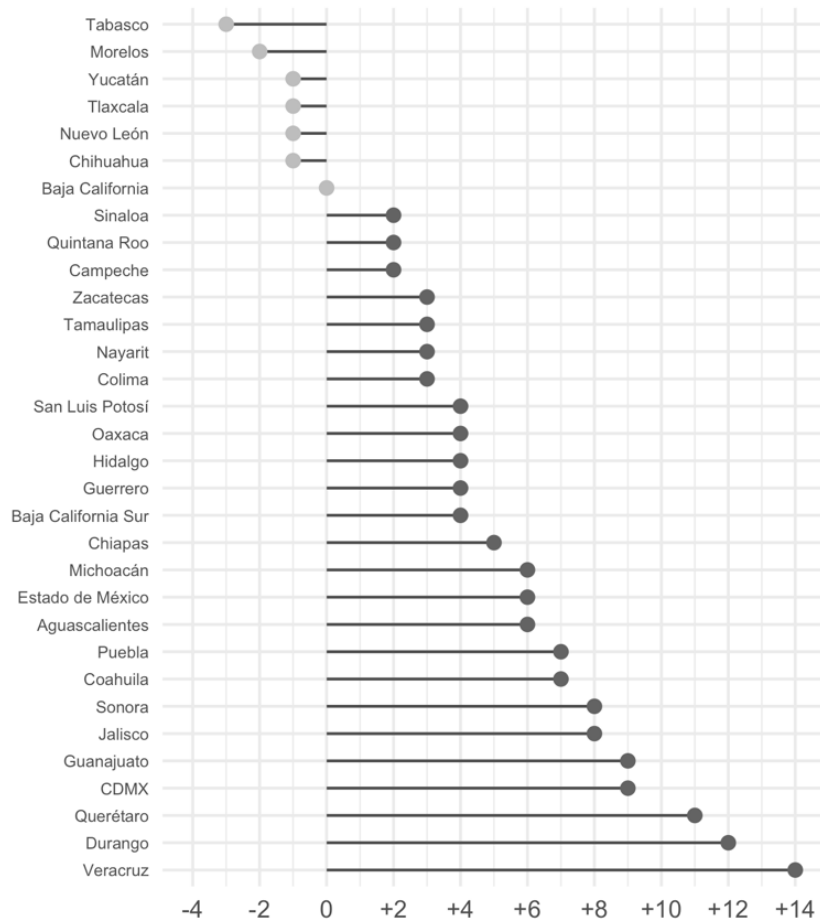
Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

4. Mujeres en comisiones ordinarias

El impacto de la implementación de la reforma de paridad de 2014 también se ve reflejado en la presencia de legisladoras que presiden comisiones ordinarias de sus congresos. El número de comisiones presididas por mujeres incrementó de 277 a 414 tras el decreto federal de paridad, es decir, tuvo un aumento de 49 %. El número de comisiones presididas por mujeres aumentó en la mayoría de los congresos locales (figura 12). Las únicas excepciones son las legislaturas de Tabasco, Morelos, Yucatán, Tlaxcala, Nuevo León y Chihuahua, donde el número de comisiones disminuyó, así como la legislatura de Baja California, donde el número de comisiones no tuvo cambios (figura 13).

FIGURA 13

Número de comisiones presididas por mujeres después de la reforma de paridad de 2014



Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Si bien, las mujeres presidieron más comisiones después de la reforma de paridad de 2014, es necesario observar con mayor detenimiento los detalles de este cambio. Investigaciones previas han revelado que existe una alta probabilidad de que los grupos parlamentarios le asignen a las legisladoras presidencias de comisiones con menor poder y recursos.¹⁶⁴ Por este motivo, es preciso analizar la relación entre el tipo de comisión y el género de la persona que la preside. Para fines de este análisis, las comisiones de las legislaturas locales

¹⁶⁴ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98; Puente, Khemvirg y Cerna, Sarah P., “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios políticos*, núm. 42, 2017, pp. 37-58.

fueron agrupadas por afinidad en nueve categorías, de acuerdo con la literatura politológica sobre estudios legislativos. El objetivo de la clasificación es únicamente para estar en posibilidad de hacer un análisis comparativo, ya que las comisiones tienen nombres distintos en cada Congreso y varían en el número y funciones que desempeñan. Al agrupar los datos de las comisiones de 32 legislaturas por afinidad temática, la clasificación se reduce a nueve y, de esa manera, es factible analizar comparativamente cómo se desempeña la variable de sexo con las comisiones. La clasificación se expuso teóricamente en el capítulo primero y está detallada a continuación:

TABLA 7
Propuesta de clasificación de comisiones

Clasificación	Comisiones
1. Relación con otros poderes	Gobernación, Puntos constitucionales, postulaciones, reforma del Estado, asuntos políticos
2. Presupuesto y control fiscal	Hacienda, Presupuesto, Finanzas, vigilancia, Auditoría, administración, fiscalización, gasto público, gasto público
3. Desarrollo económico urbano y rural	Planeación y desarrollo, desarrollo económico, transporte, comunicaciones y obras públicas, asuntos agropecuarios, pesca, turismo, trabajo y previsión social, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, energía, notarial, desarrollo social, reforma agraria, artesanías, del café, bosques, inversión, aprovechamiento de bienes públicos, minería
4. Seguridad pública, derechos humanos	Derechos humanos, seguridad pública, justicia, protección civil, tránsito, anticorrupción, concordia y pacificación, salud

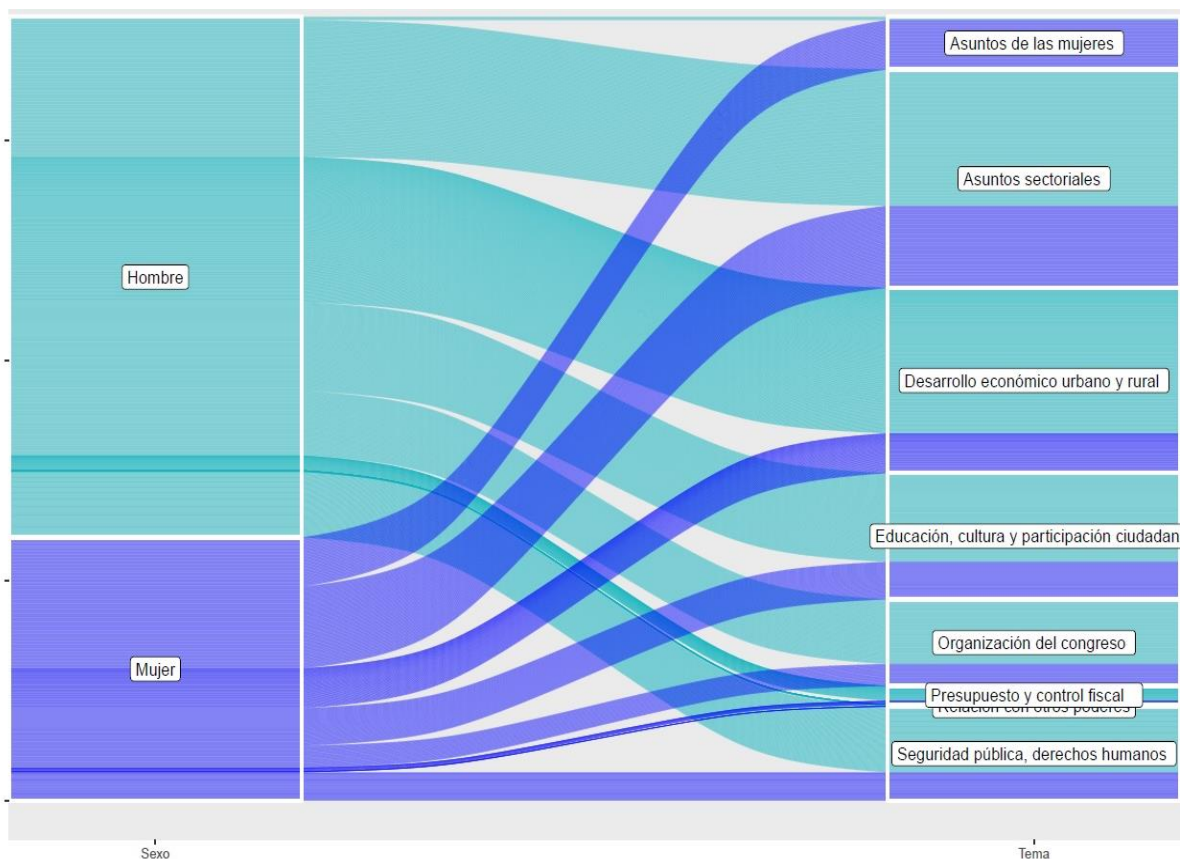
5. Educación, cultura y participación ciudadana	Educación, cultura, ciencia y tecnología, participación ciudadana, transparencia, asuntos electorales, culturas populares, medallas honoríficas, movimientos sociales
6. Organización del congreso	Instructora, protocolo y régimen orgánico interior, biblioteca, cultura parlamentaria y asuntos editoriales, jurisdiccional, juicio político, honor y disciplina parlamentaria, comunicación, quejas, comunicación, atención ciudadana, peticiones ciudadanas, estudios legislativos
7. Asuntos sectoriales	Comunidades y asuntos indígenas, juventud y deporte, adultos mayores, niñez, asistencia social, familia, migrantes, grupos vulnerables, servidores públicos, salubridad y asistencia, reinserción social, servidores públicos, asuntos religiosos
8. Asuntos de las mujeres	Igualdad, género, equidad entre mujeres y hombres
9. Sin comisión	Sin comisión

Fuente: Elaboración propia con datos de Montero (2002), Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson (2005), Chasquetti y Pérez (2012) Cerna *et al.* (2019), Hernández y Rodríguez *et al.* (2019).

Con la finalidad de analizar la composición de las presidencias de estas comisiones se realizaron dos diagramas Sankey. Estos gráficos muestran la proporción de hombres y mujeres al frente de comisiones y el tipo de comisión que presidieron. Lo primero que se puede observar al comparar los dos diagramas (figura 14 y 15) es que después de la reforma de 2014 un mayor número de mujeres ocuparon presidencias de comisiones en las legislaturas estatales. En segundo lugar, el diagrama previo a la reforma (figura 15) apunta a que antes de la reforma de paridad de 2014 todas las categorías de comisiones eran presididas mayoritariamente por hombres, a excepción de las comisiones de *Asuntos de las mujeres*. En tercer lugar, el tipo de comisiones con mayor presencia de mujeres presidentas eran las relacionadas a Asuntos de las mujeres y Asuntos sectoriales (indígenas, migrantes, adultas mayores, etcétera), las cuales son

mayoritariamente presididas por mujeres y son consideradas de “menor relevancia”.¹⁶³ En menor medida las mujeres presidían comisiones de Educación, cultura y participación ciudadana y Desarrollo económico urbano y rural, aunque en estas últimas dos predominaban claramente los hombres.

FIGURA 14
Presidencia de las comisiones por sexo y tema previo a la reforma



Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

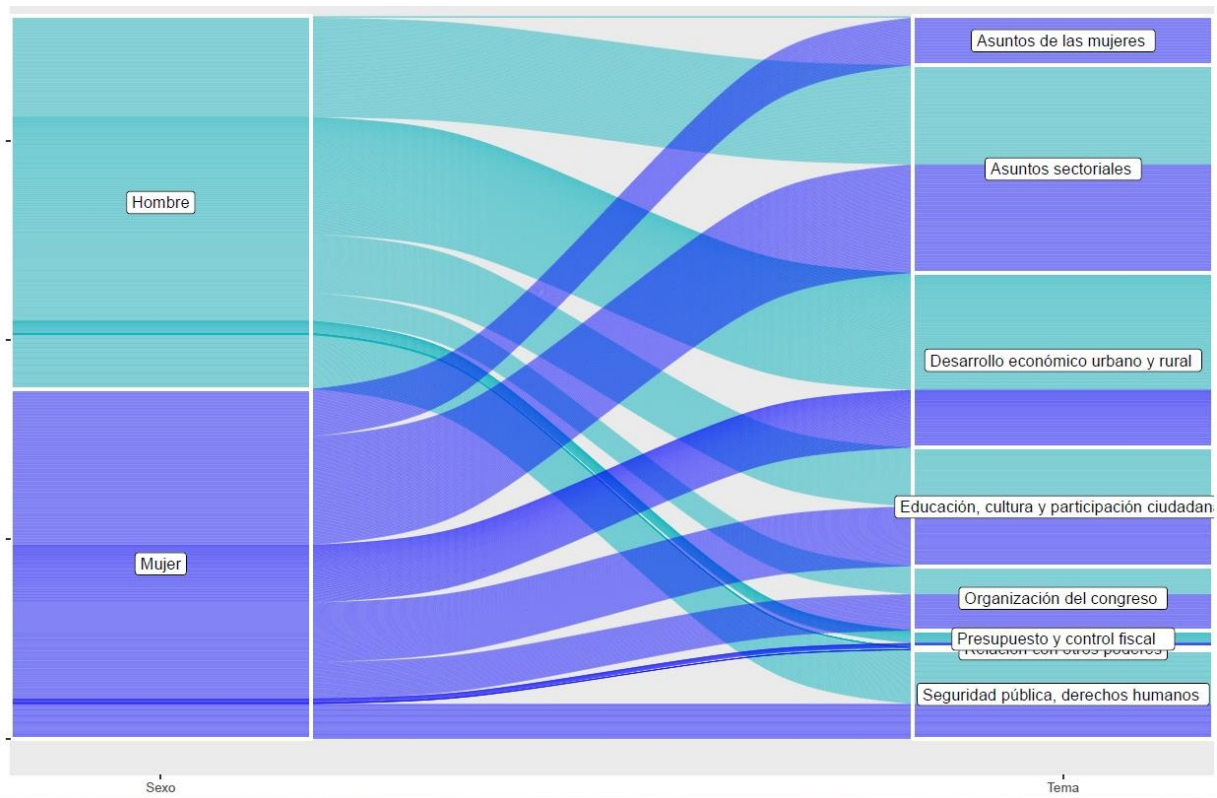
El segundo diagrama (figura 15) refleja la distribución de posiciones después de la reforma y muestra una historia diferente: la primera observación que se puede apreciar es que las mujeres siguen predominando en comisiones relacionadas a *Asuntos de mujeres* (igualdad, género, equidad entre mujeres y hombres). Sin embargo, se observa un crecimiento del

¹⁶³ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

número de mujeres en diversos tipos de comisiones; las mujeres ahora ocupan casi la mitad de las presidencias de Asuntos sectoriales y también se acercan a la paridad en comisiones de Educación, cultura y participación ciudadana. Al mismo tiempo, ganaron espacio en comisiones de Desarrollo económico, urbano y rural, es decir, ganaron espacios en comisiones de poder o aquellas que tradicionalmente fueron asignadas a hombres.

FIGURA 15

Presidencia de las comisiones por sexo y tema después de la reforma



Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Partiendo de los datos previamente expuestos resulta pertinente analizar si el incremento de mujeres en comisiones se extiende a las comisiones de mayor prominencia. Para evaluar el efecto de la reforma de 2014 se corrió un modelo de regresión logística. Estos modelos son apropiados cuando la variable dependiente es dicotómica y se busca conocer las probabilidades de ocurrencia de un fenómeno. En este caso se quiere analizar las probabilidades de que las mujeres ocupen la presidencia de comisiones prominentes (de

mayor poder). El número de observaciones en estos modelos fue de 2324 que representan a cada uno de las y los legisladores en la base de datos.

El criterio para clasificar a una comisión como “prominente” es si ocuparon la presidencia de comisiones relacionadas con los siguientes temas: *a)* relación con otros poderes; *b)* presupuesto y control fiscal; *c)* desarrollo económico urbano y rural; *d)* seguridad pública y derechos humanos, y *e)* educación, cultura y participación ciudadana (tabla 2). El modelo explora si ocurrió un cambio en las probabilidades de que mujeres ocupen la presidencia de estas comisiones. La variable de interés es la interacción entre la implementación de la reforma de 2014 y el sexo de quien preside las comisiones. La reforma de 2014 es operacionalizada de forma dicotómica: donde el periodo posterior a la reforma toma el valor de 1 y el periodo sin reforma un valor de 0. Como variables de control se incluyó el sexo de la persona y el principio por el que fueron electos. Esta variable es incluida en el modelo porque es posible que los legisladores o legisladoras que acceden por lista de partido tengan acceso privilegiado a estas posiciones.¹⁶⁶ La operacionalización de la variable sexo toma el valor de 1 para las mujeres y de 0 para los hombres, mientras que el principio de representación se mide asignando un valor de 1 a los diputados de representación proporcional y 0 a los de mayoría relativa.

MODELO 1

Comisiones prominentes

Variable	Coefficiente	Error estándar	Razón de momios
Reforma paridad	0.21 *	0.10	1.24
Sexo (Mujer)	-0.41 **	0.13	0.65
Mujer X Reforma	-0.16	0.17	0.84
Principio de representación (RP)	-0.16 ^	0.08	0.84
Intercepto	0.52	0.07	1.69

Significancia: *** 0.001 ** 0.01 * 0.05

¹⁶⁶ Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, Houston, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436.

Fuente: elaboración propia.

Al revisar los resultados del modelo 1 se observa que la interacción entre reforma de paridad de 2014 y sexo no es significativa, por lo que no es posible refutar la hipótesis nula (no hay evidencia del efecto de la reforma sobre las comisiones prominentes). Ahora bien, al revisar las variables de control se encuentra que las mujeres tienen menos posibilidades de ocupar las presidencias de comisiones prominentes. Esto se observa en las razones de momios que indican que las posibilidades de que las mujeres accedieran a la presidencia de estas comisiones fue 45 % menores con respecto al grupo de referencia: los hombres.

De manera alternativa se corrió un modelo logístico de efectos fijos por cada unidad subnacional (entidad federativa). Este modelo es de utilidad cuando se quiere controlar por elementos idiosincráticos de los estados que se mantienen constantes en el tiempo. Los resultados de este modelo tampoco arrojan resultados estadísticamente significativos para la interacción entre el sexo y la reforma de paridad de género de 2014. Por otro lado, confirman que las mujeres tuvieron menores posibilidades de acceder a estas comisiones en ambos periodos: antes y después de la paridad (modelo 2).

MODELO 2

Comisiones prominentes (Efectos fijos por estado)

Variable	Coefficiente	Error estándar	Razón de momios
Dummy reforma	0.21 [^]	0.11	1.23
Sexo (Mujer)	-0.50***	0.13	0.60
Mujer X Reforma	-0.14	0.18	0.86
Principio de representación (RP)	-0.17 [^]	0.08	0.84
Intercepto	0.64	0.11	1.89

Significancia: *** 0.001 ** 0.01 * 0.05

Fuente: elaboración propia.

III. REFORMA DE PARIDAD DE 2014 Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

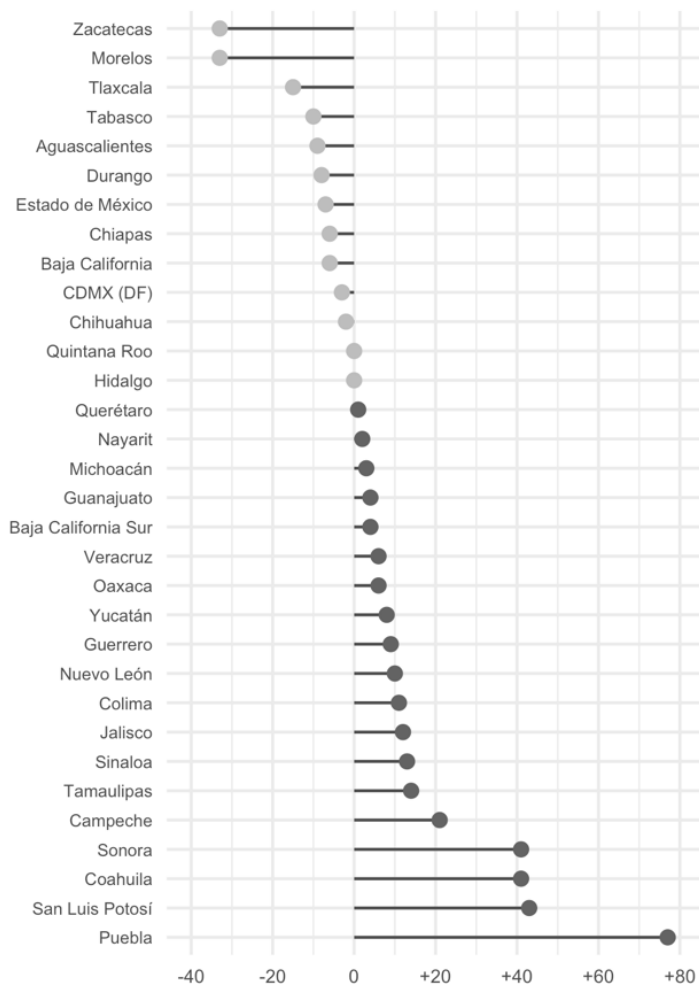
En esta sección se analiza si la reforma de paridad de 2014 tuvo consecuencias sobre representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas locales, medida a partir de los decretos en materia de derechos de las mujeres. Para probar la hipótesis de la relación entre ambos fenómenos se llevó a cabo una prueba de diferencia de medias. El análisis muestra que el número de decretos aprobados después de la reforma de paridad, cuya media es 37.96, no es sustancialmente distinto a la media de 35 decretos aprobados en el periodo previo. Al analizar una prueba de diferencia de medias se encuentra que esta relación no es significativa con un p-valor de 0.55. Por lo tanto, los datos no apoyan la idea de que la reforma de paridad de 2014 haya tenido un efecto positivo sobre la aprobación de decretos de género.

La aprobación de legislación en materia de género es un indicador del nivel de representación sustantiva en los congresos locales de México. En este estudio se analizan los decretos aprobados que contienen al menos una de las siguientes palabras: *mujer*, *género*, *igualdad*, *paridad* o *feminicidio* y en su contenido tienen elementos que impactan en las mujeres.¹⁶⁷ En los congresos previos a la implementación de la paridad de 2014 se aprobaron 1071 decretos de género. Este número aumentó a 1265 en el periodo posterior a la reforma, es decir, se observa un incremento del 18 %. La figura 16 ilustra este cambio en cada uno de los congresos locales.

¹⁶⁷ Para construir los datos de esta investigación se revisaron 43,528 decretos aprobados por 64 legislaturas locales, de los cuales 6899 fueron revisados en su contenido por contar con alguna de las siguientes palabras: mujer, género, igualdad, paridad, niña, feminicidio, por conferir un nombramiento (de mujeres) a algún cargo público o por asignar alguna pensión a una mujer. A partir de dicho criterio se identificaron 2335 decretos de reforma a leyes o normativas locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

FIGURA 16

Número de decretos de género después de la reforma de paridad de 2014



Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Es posible distinguir a tres grupos de legislaturas por la aprobación de decretos de género después de la reforma de paridad de 2014. El primero está conformado por aquellas en las que disminuyó el número de decretos de género. En este grupo destacan los congresos de Zacatecas y Morelos, en donde se observa una disminución de 33 decretos tras la implementación de la reforma de paridad. El segundo grupo está conformado por los congresos en los cuales no hubo cambios en la cantidad de legislación de derechos de las mujeres. En este conjunto se encuentran Quintana Roo, que aprobó 47 decretos en ambos periodos, e Hidalgo, con 38. Finalmente, en el tercer grupo se encuentran aquellas legislaturas

en las que aumentó la producción de leyes/reformas de la agenda de género (Puebla, San Luis Potosí, Coahuila, entre otros).

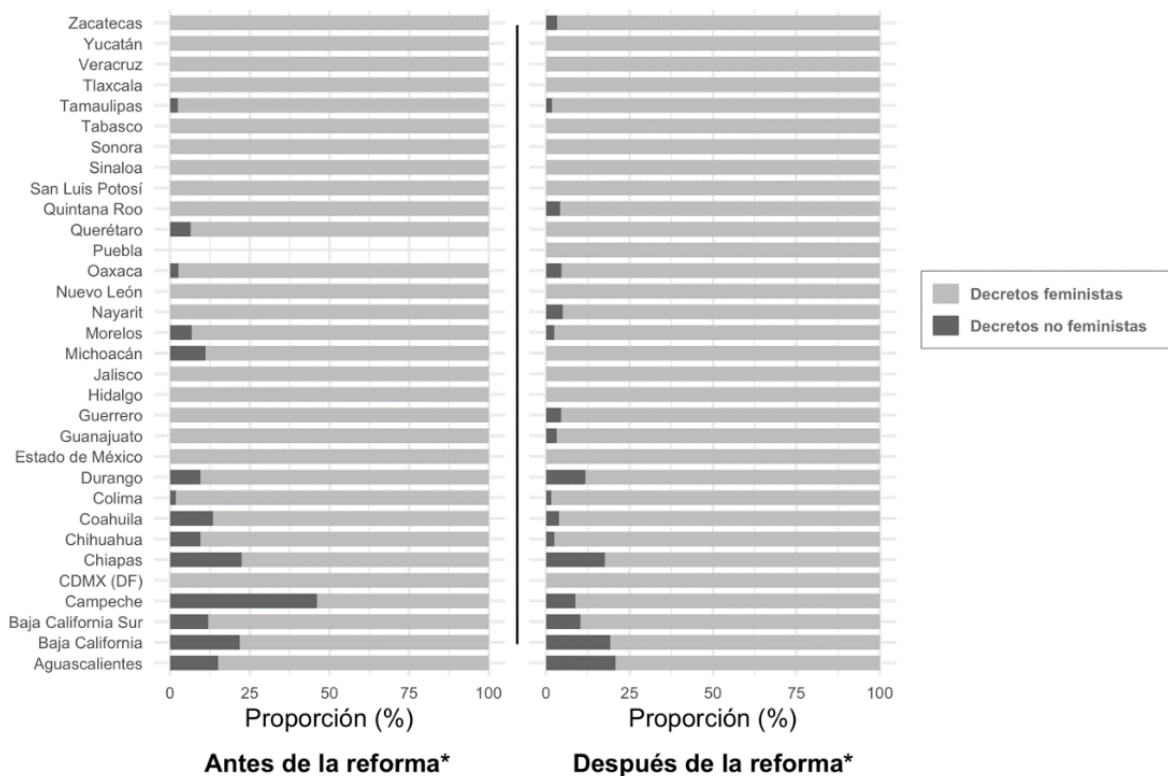
1. *Reforma de 2014 y decretos no feministas*

El número de decretos aprobados de género aumentó después de la reforma de paridad de 2014. Esto es un indicador sobre el incremento de la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas. Sin embargo, no todos los decretos de género pueden ser calificados como feministas (de derechos progresivos de las mujeres).¹⁶⁸ En el periodo previo a la reforma destacan cinco congresos en los cuales se aprobaron decretos no feministas: Colima (3.7 %), Coahuila (4.5 %), Chiapas (2.5 %), Baja California Sur (4 %) y Baja California (3.1 %). En el periodo posterior a la reforma aumenta el número de congresos que aprobaron decretos no feministas: Zacatecas (3.3 %), Quintana Roo (4.3 %), Oaxaca (2.3 %), Nayarit (5 %), Morelos (2.5 %) y Durango (8.8 %). Destaca que tras la implementación de la reforma el Congreso de Chiapas pasó de aprobar un 2.5 % de decretos no feministas, a aprobar únicamente decretos feministas.

¹⁶⁸ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*,

FIGURA 17

Decretos feministas, antes y después de la reforma de paridad de 2014



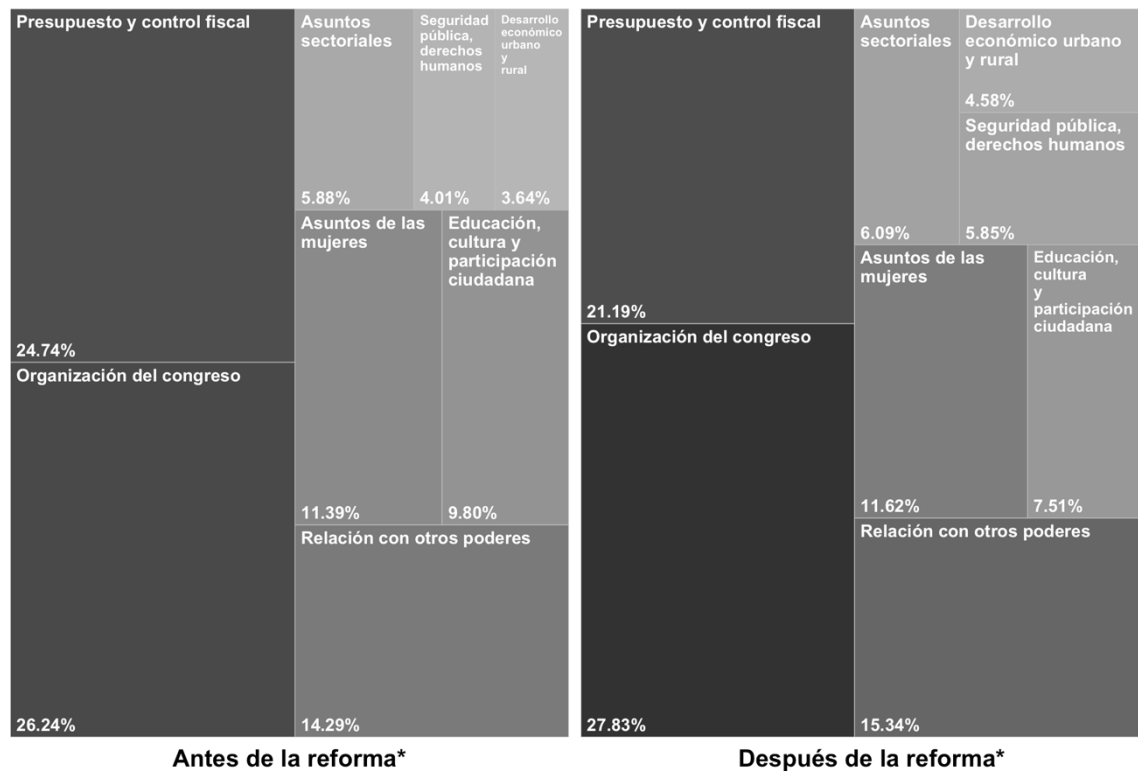
*Reforma de paridad de género del año 2014

Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Asimismo, es preciso observar los temas de los decretos publicados. La figura 18 muestra que en ambos periodos los temas más frecuentes fueron *Organización del congreso* y *Presupuesto y control fiscal*. Por otra parte, los temas menos frecuentes son *Desarrollo económico urbano y rural* y *Seguridad pública y derechos humanos*.

FIGURA 18

Distribución de decretos de género por tema, antes y después de la reforma de paridad de 2014



*Reforma de paridad de género del año 2014

Fuente: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los congresos locales.

Para evaluar el efecto de la reforma de paridad de 2014 sobre la aprobación de decretos feministas se corrió un modelo de regresión logística que permite explorar si las probabilidades de aprobación de estos decretos tuvieron algún cambio antes y después de la reforma. En este modelo la variable dependiente es la presencia de decretos feministas y fue operacionalizada de manera dicotómica, donde el 1 indica la presencia de decreto feminista y 0 su ausencia. Como variable explicativa se tomó la presencia o ausencia de la reforma de paridad otorgando un valor de 1 al periodo posterior a la reforma y 0 a las legislaturas previas. El resultado de este modelo no encuentra una relación significativa entre las variables, lo que quiere decir que no se observan diferencias sistemáticas entre ambos periodos de tiempo.

MODELO 3
Decretos feministas

Variable	Coficiente	Error estándar	Razón de momios
Reforma	-0.53	0.41	0.58
Intercepto	4.76	-	-

Significancia: *** 0.001 ** 0.01 * 0.05

Fuente: Elaboración propia.

2. Reforma de 2014 y decretos con lenguaje incluyente

También fue analizado el efecto de la reforma de paridad de 2014 sobre la aprobación de decretos con lenguaje incluyente, es decir, aquellos decretos que visibilizan a las mujeres (hacen explícita la diversidad de la población entre mujeres y hombres, o personas no binarias) y evita las generalizaciones que refuerzan la idea de que todo se subordina y representa en el masculino.¹⁶⁹ Para analizar esta relación se tomó como variable dependiente si los decretos aprobados contienen lenguaje incluyente o no. Cuando se identificó que el atributo estaba presente se asignó un valor de 1 y 0 en caso contrario. El método de análisis es una regresión logística.

MODELO 4
Decretos con lenguaje incluyente

Variable	Coficiente	Error estándar	Razón de momios
Reforma	0.54**	0.20	1.71
Intercepto	2.80	-	-

Significancia: *** 0.001 ** 0.01 * 0.05

¹⁶⁹ Guichard Bello, Claudia, *Manual de comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente*, Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES, 2015, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101265.pdf.

Fuente: elaboración propia.

El hallazgo muestra que hay una relación positiva y significativa al 99 % con un coeficiente de 0.54. Esto sugiere que las posibilidades de una reforma con lenguaje inclusivo aumentaron en 71 % con respecto al periodo base. Esto muestra que la reforma tuvo un efecto positivo sobre el lenguaje incluyente en los decretos.

3. *Reforma de 2014 y aprobación de presupuestos con perspectiva de género*

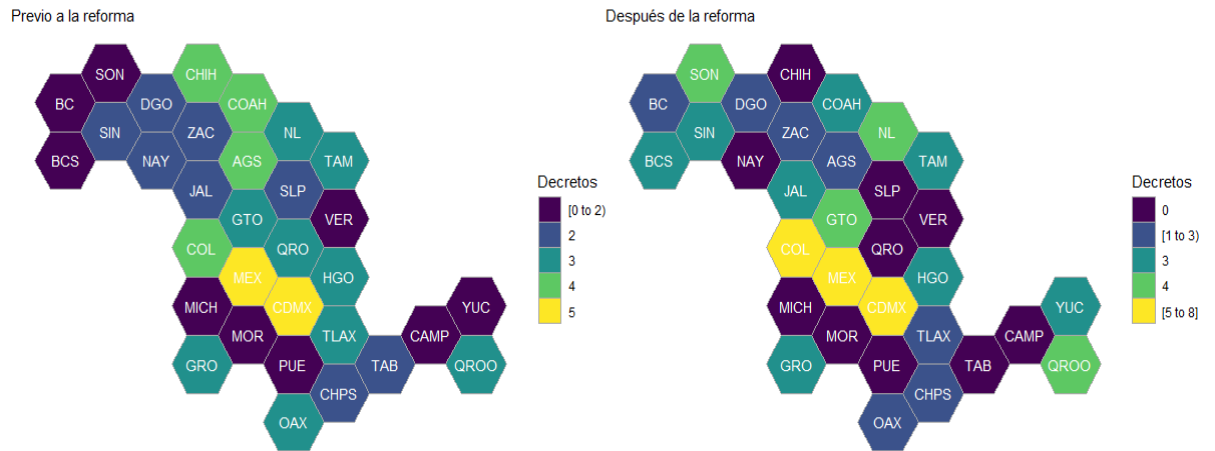
Además de la creación de leyes o reformas a leyes, otro ámbito importante de la labor legislativa consiste en establecer prioridades en materia económica y presupuestal o fiscalizar el actuar del gobierno.¹⁷⁰ Un elemento importante en la promoción de políticas con perspectiva de género son los presupuestos estatales que incluyen perspectiva de género en su construcción o, en otras palabras, que asignan recursos programados a políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres. En esta investigación se identificó que en el centro del país (Ciudad de México y Estado de México) se aprueban más decretos con perspectiva de género desde antes de la reforma de paridad de género de 2014 y esta característica se mantiene después de la reforma.¹⁷¹ Asimismo, los estados del norte del país aprobaron más presupuestos de género después de la reforma de paridad de 2014, como Baja California Sur, Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Coahuila.

¹⁷⁰ Puente Martínez, Khemvirg, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios políticos*, núm. 44, 2018, p. 2, disponible en: <https://doi.org/10.22201/icipys.24484903e.2018.44.64753>.

¹⁷¹ En total se identificaron 471 decretos de presupuestos municipales y 144 presupuestos estatales con elementos de género en el periodo de estudio. El objetivo de la separación entre decretos municipales y estatales fue evitar que las entidades donde los congresos aprueban presupuestos individualizados por municipio, y por año fiscal, cambiara la proporción sobre la totalidad de las propuestas de reformas legislativas en materia de género.

FIGURA 19

Decretos sobre presupuestos estatales, antes y después de la reforma de 2014



Fuente: elaboración propia.

IV. ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES DE LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

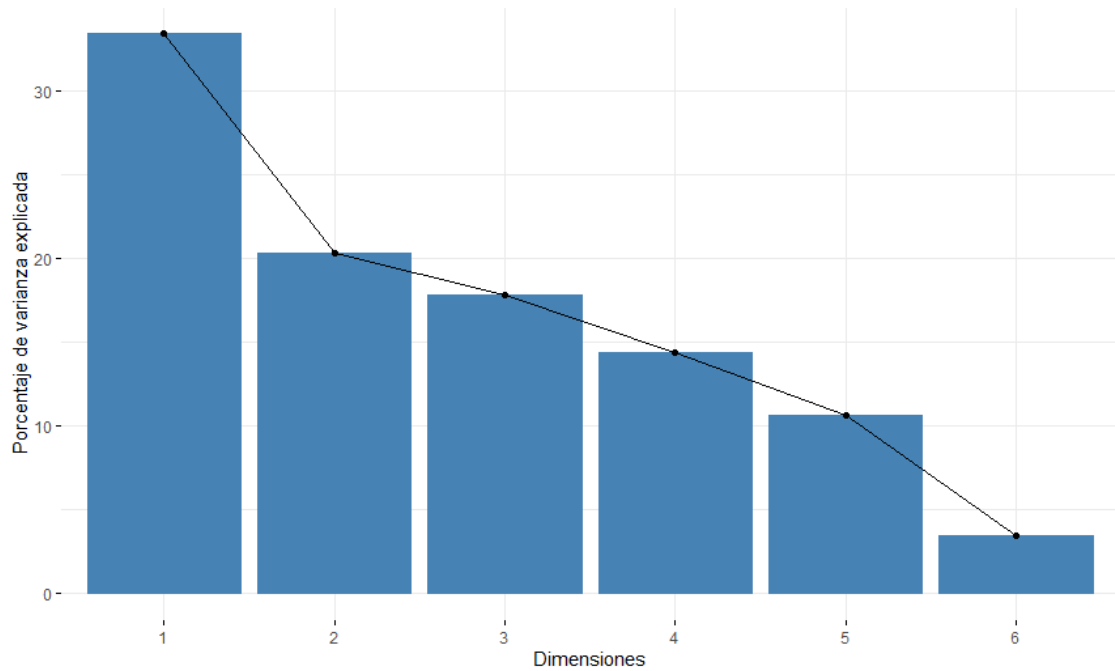
Con la finalidad de comparar la representación sustantiva que tuvieron las entidades federativas antes y después de la reforma de paridad de género de 2014, en esta investigación se realizó un Análisis de Componentes Principales (PCA) tomando en consideración siete variables: 1) porcentaje de representantes que son mujeres; 2) número de mujeres que presiden mesas directivas; 3) número de mujeres que presiden grupos parlamentarios; 4) número de mujeres que presiden la Jucopo; 5) porcentaje de comisiones presididas por mujeres; 6) proporción de decretos aprobados que son decretos de género, y 7) porcentaje de decretos de género que son feministas. El Análisis de Componentes Principales es un método de reducción de dimensiones. El método reduce un amplio número de variables en un conjunto más pequeño que resume la información de los factores iniciales. El método se utiliza cuando hay motivos para creer que existe correlación entre variables. En este sentido, las variables más similares (con mayor correlación entre sí) quedan agrupadas dentro del mismo componente. Esta técnica permite eliminar información redundante. En términos prácticos los componentes principales funcionan como un índice construido a partir de la combinación de las variables iniciales.

La técnica referida genera tantos componentes como número de variables iniciales, sin embargo, solo se conservan aquellos que capturan la mayor variación entre variables, es decir, aquellos que son más importantes. Para determinar la relevancia explicativa de los componentes se toma en consideración los *eigenvalues* de cada uno. Esta medida indica qué variación de los factores iniciales es explicado por cada componente. Los resultados de esta técnica ordenan a los componentes desde el que tiene mayor poder explicativo hasta el que ofrece la menor variación. En este sentido, el primer componente es el que resume la mayor variación de los factores explicativos iniciales. Una característica del método es que los componentes generados no están correlacionados entre sí. De esta forma, cada dimensión captura elementos distintos de las variables explicativas iniciales.

Esta técnica resulta de gran utilidad para poder ponderar el nivel en la representación de las mujeres en las entidades federativas. En este sentido, la técnica puede informarnos acerca del tipo de relaciones que existen entre las variables previamente exploradas. Más aún, permite analizar el estado de la representación en las entidades federativas antes y después de la reforma de paridad. Los datos de las siete variables fueron analizados utilizando el paquete “factoextra” del programa R. A partir de este análisis se obtuvieron seis componentes principales. En la figura 20 podemos observar los componentes ordenados a partir de su *eigenvalue*. Para finalidad de esta investigación se retomaron los primeros dos componentes principales, los cuales capturan la mayor variación de las variables iniciales. El Componente 1 explica el 33.5 % de la variación entre las variables, mientras que el Componente 2 cubre el 20.3 % de la variación (figura 20).

FIGURA 20

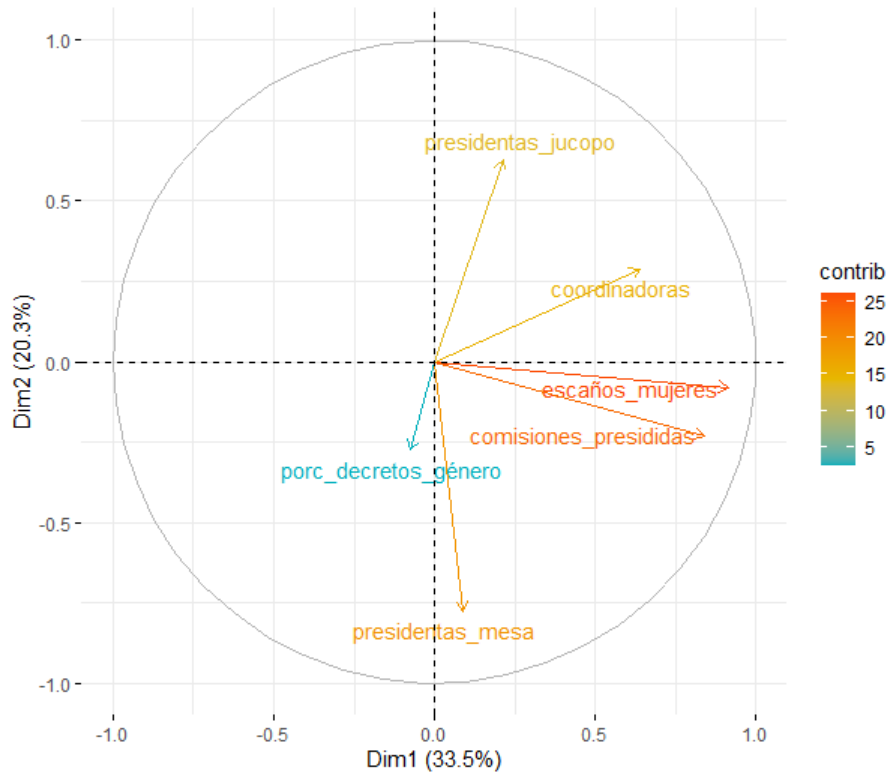
Dimensiones y varianza explicada



Fuente: elaboración propia.

La contribución de las variables a cada uno de los componentes se expone en la figura 21. Sobre el eje horizontal se observa la Dimensión 1, de manera que entre más a la derecha están las variables más contribuyen a ese componente. La Dimensión 2 está representada por el eje vertical y, entre más el norte se encuentran las variables, significa que contribuyen más a dicho componente. Al analizar los factores se encuentra que las variables más relacionadas con el Componente 1 son: 1) el número de escaños ocupados por mujeres, 2) las comisiones presididas por mujeres y 3) el número de coordinadoras de bancada, mientras que las variables que más aportan al Componente 2 son: 1) las presidentas de Jucopo y 2) de manera negativa presidentas de mesa directiva.

FIGURA 21
Componentes y variables



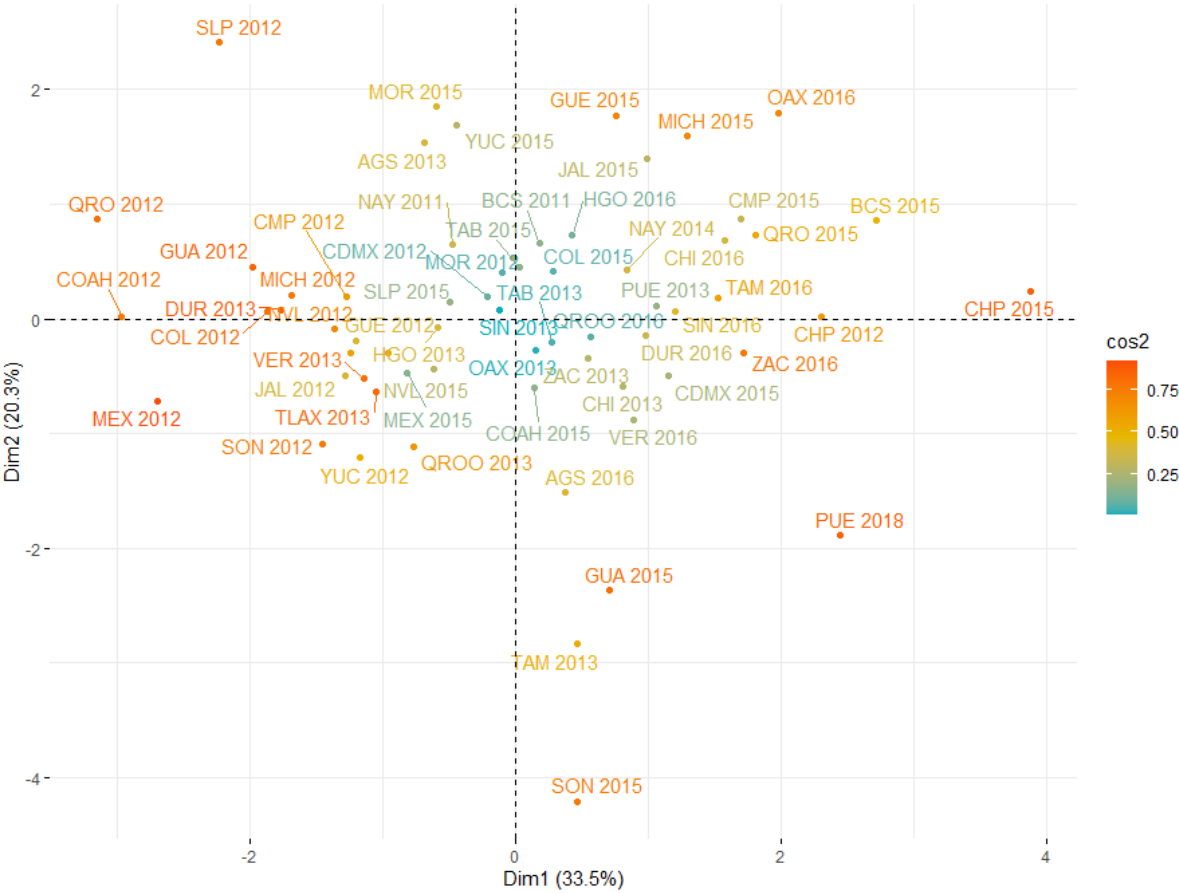
Fuente: elaboración propia.

En la figura 22 las variables que están positivamente correlacionadas entre sí se agrupan en la misma área del gráfico. Cuando dos vectores están cerca y forman ángulos pequeños, significa que estas variables están positivamente correlacionadas. Cuando los vectores forman ángulos de 90 grados implica que las variables no están correlacionadas. En cambio, cuando los vectores forman un ángulo cercano a 180 grados significa que están negativamente correlacionadas. A partir de lo anterior podemos ver que hay una correlación positiva entre coordinadoras de bancada, escaños ocupados por mujeres y comisiones presididas por mujeres. Mientras que, en las variables porcentaje de decretos de género y presidentas de mesas directivas también muestran estar correlacionadas entre sí. Sin embargo, en el Componente 2 también se observa una correlación negativa entre presidentas de Jucopo y presidentas de Mesa Directiva. Este gráfico también permite visualizar las variables que contribuyen más a estos componentes, basta con observar las variables con las distancias más grandes con respecto al origen.

Al realizar el Análisis de Componentes Principales cada uno de los casos (64 legislaturas) obtiene una puntuación por factor. Es decir, el análisis generó una puntuación para cada caso con respecto a los Componentes 1 y 2. En suma, puede pensarse en la figura 22 como una clasificación de casos que nos permite ver qué tan bien se desempeñan las entidades federativas con respecto a los dos componentes principales.

FIGURA 22

Clasificación de casos en los dos componentes principales



Fuente: elaboración propia.

Los casos en el cuadrante superior derecho indican congresos donde se observan altos puntajes en ambos componentes. Es decir, serían casos donde las mujeres tienen mayor número de escaños, participación en comisiones, coordinaciones de bancada y presencia en la Jucopo. Mientras que el inferior izquierdo indica un pobre desempeño en los dos componentes. Al centro se observaría un caso típico con valores cerca de la media en ambos

componentes. Los colores en la figura 22 indican qué tan alejados están los casos del centro donde se cruzan las dos dimensiones (azul al centro y rojo hacia el exterior).

Uno de los hallazgos más importantes de este análisis es que el cuadrante superior derecho está ocupado, en su mayoría, por legislaturas posteriores a la reforma de paridad. Es decir, son casos con altas puntuaciones en ambos componentes. Solamente se observan algunas excepciones como Baja California en 2011, Puebla en 2013 y Tabasco en 2013. En contraste, los casos que presentan menores puntuaciones en las dos dimensiones son legislaturas previas a la reforma. En este cuadrante las excepciones son las legislaturas de Nuevo León y Estado México, ambas en 2015.

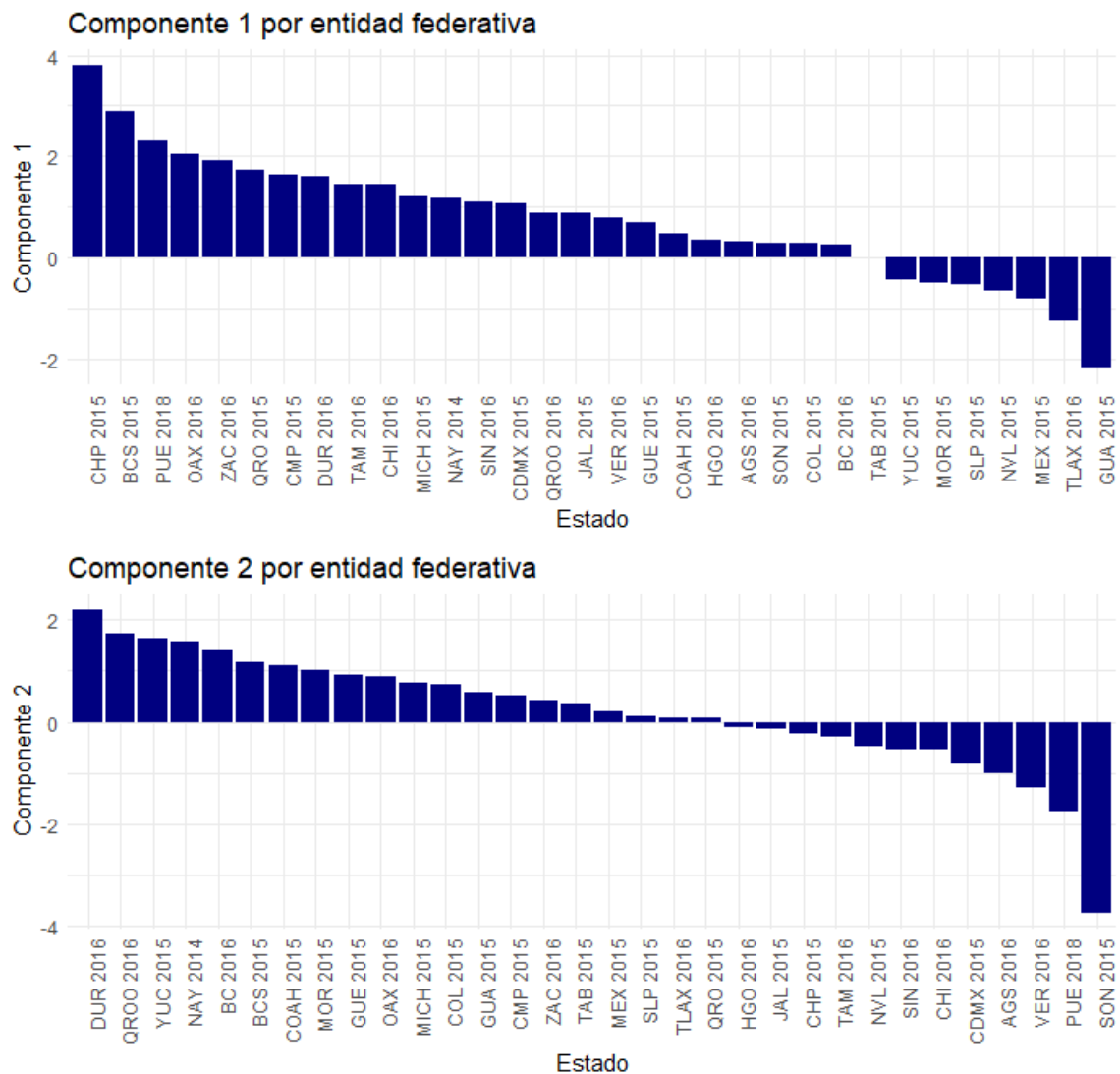
La Figura 23 muestra algunos casos de éxito notable como las legislaturas de Oaxaca en 2016, Michoacán en 2015, Baja California Sur en 2015 y Campeche en 2015. También pueden observarse casos con una importante mejoría en esta clasificación, por ejemplo, el caso de Oaxaca pasa de ocupar una posición como un caso típico en el centro de los dos componentes a ser un caso con altas puntuaciones en ambos componentes. El caso de Michoacán también es destacable con puntuaciones negativas en el Componente 1 en 2012 y niveles ligeramente por encima de la media en el Componente 2, a convertirse en uno de los estados con altas puntuaciones en ambas dimensiones. Algunos casos de notable mejoría en el Componente 1, que contiene información de número de escaños, coordinaciones y comisiones presididas son los casos de Campeche y Querétaro. Todo esto sugiere que, al analizar de manera agregada estas variables, se observa un efecto positivo de la reforma de paridad de género de 2014.

Los componentes principales son básicamente un índice que resume las variables mostradas en la figura 22. Por su parte, la figura 23 acomoda a las entidades federativas de acuerdo con los puntajes obtenidos en ambos componentes. En la Dimensión 1 destacan las legislaturas de Oaxaca, Chiapas, Baja California Sur, Zacatecas, Querétaro, Campeche, Durango, Tamaulipas y Chihuahua, en el otro extremo, se observa que la legislatura con peor desempeño es la de Guanajuato, otros estados con mal desempeño son Tlaxcala, Estado de México, Nuevo León, San Luis Potosí, Morelos y Yucatán.

Con respecto al segundo componente, cuya variable más influyente son las posiciones en Jucopo, sobresalen los casos de Durango, Baja California Sur, Yucatán y Nayarit. Mientras que los casos de mal desempeño incluyen a Sonora, Puebla, Veracruz, Aguascalientes, Ciudad de México y Chiapas. El motivo por el que se observan valores negativos en estos índices es

porque Componentes Principales otorga el valor de 0 a los casos en la media, por tanto, el signo nos indica si los casos están por encima o por debajo de la media en cada componente. En este sentido, en el Componente 1 no aparece la columna de Tabasco por ubicarse en un valor de 0. Así, en la figura 23 se ilustra el resultado del Análisis de Componentes por entidad federativa.

FIGURA 23
Componentes principales por entidad federativa



Fuente: elaboración propia.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se demostró que las legislaturas estatales presentan cambios importantes en los patrones de representación de las mujeres después de la reforma de paridad de género de 2014. En primer lugar, se observó un incremento en el número de mujeres electas en los congresos estatales y la información también apunta a que las mujeres tienen acceso a más posiciones de liderazgo en los órganos internos de las legislaturas, es decir, hay más mujeres coordinadoras de bancada, presidentas de comisiones e integrantes y presidentas de la Junta de Coordinación Política de las legislaturas estatales.

Por otro lado, se observaron cambios en las comisiones que presiden las mujeres. Antes de la reforma de 2014 las mujeres ocupaban principalmente espacios en comisiones de Asuntos de mujeres y, en menor medida, espacios en comités de Asuntos sectoriales. En cambio, tras la reforma hay un incremento de mujeres presidiendo comisiones de Asuntos sectoriales, Desarrollo económico, urbano y rural, Educación, cultura y participación ciudadana y Organización del Congreso. El avance en muchas de estas comisiones es importante, pero aún existe una gran brecha entre el número de comisiones presididas por hombres y mujeres.

Incluso al analizar, por medio de dos modelos logísticos, las probabilidades de que la reforma haya incidido sobre el acceso a comisiones prominentes (de poder), en esta investigación no se encontró una relación significativa del efecto de la reforma. La reforma tampoco parece haber incidido sobre el contenido de las iniciativas, al analizar el efecto de la reforma sobre decretos feministas tampoco se encontró una relación estadísticamente significativa. Sin embargo, sí se encontró un efecto positivo de la reforma sobre el número de decretos con lenguaje incluyente.

Ahora bien, para analizar de manera integral a las variables de representación se crearon dos componentes principales. De este análisis se pudo observar que las variables “coordinadoras de bancada”, “escaños de mujeres” y “comisiones presididas” están altamente correlacionadas entre sí. En cambio, existe una correlación negativa entre “presidentas de Jucopo” y “presidentas de mesa directiva” así como entre “presidentas Jucopo” y “decretos de género”. Esto último confirma los hallazgos previos: por un lado observamos crecimiento de la representación de las mujeres en posiciones de decisión en las legislaturas, pero esto no está relacionado con la aprobación de decretos de género.

El Análisis de Componentes Principales muestra gráficamente que se observa un cambio importante en las variables relacionadas con los espacios de representación posiciones dentro de la legislatura. La mayoría de los casos en el cuadrante superior derecho, que indica valores positivos para los Componentes 1 y 2 son legislaturas después de la reforma de 2014. Esto contrasta con los valores que muchas de estas legislaturas presentan en el periodo previo de la reforma de paridad. Algunos casos resultan interesantes por sus importantes avances como Oaxaca, Michoacán y Campeche.

En suma, la información de este capítulo apunta a que hay una mejor representación de las mujeres en las entidades federativas, también hay evidencia de que la reforma incidió sobre el lenguaje incluyente. Pero hay todavía pendientes, particularmente en la distribución de presidencias de las comisiones, que diversas áreas siguen siendo ocupadas mayoritariamente por hombres. También se observa, que si bien hay más representación de las mujeres y mayor acceso a posiciones de jerarquía esto aún no ha tenido un efecto sobre el contenido de las iniciativas.

CAPÍTULO CUARTO

PARIDAD Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN OAXACA

I. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se realiza un estudio de caso de una entidad federativa (Oaxaca 2016-2018) para analizar cualitativamente la relación entre la presencia de las mujeres y la aprobación de legislación de género. La estrategia metodológica es la construcción de un rastreo de procesos guiado por la teoría para identificar empíricamente cuál es el mecanismo causal que explica la relación entre la presencia de legisladoras en los espacios de poder (representación descriptiva) y la representación de los intereses de un sector de la población históricamente subrepresentado: las mujeres.

De acuerdo con el rastreo de procesos orientado por la teoría conozco X (representación descriptiva) y Y (decretos de género) pero lo que se desconoce es lo que está entre X y Y, es decir, el mecanismo causal Z.¹⁷² Para construir el mecanismo causal se utiliza la teoría propuesta por Tiffany Barnes¹⁷³ sobre la colaboración de las mujeres en las labores legislativas. Las diferentes perspectivas de la representación sustantiva coinciden en señalar que su estudio implica analizar el trabajo legislativo específico que realizan las legisladoras una vez que ejercen el cargo.¹⁷⁴

Este capítulo plantea la hipótesis de que la relación entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres se explica porque hay mujeres colaborando en el proceso legislativo a partir de tres acciones: 1) integran posiciones de liderazgo dentro de la legislatura, 2) presentan y cabildean iniciativas o dictámenes de género y 3) votan en bloque en el Pleno independientemente del partido político. El mecanismo causal son las mujeres colaborando

¹⁷² Beach, D. y Pedersen, R. B., *Process-Tracing Methods*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2013, p. 56; Cortez, Josafat y Solorio, Israel, “Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022, pp. 59-82

¹⁷³ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

¹⁷⁴ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*; Schwandt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford, 2018. University Press, 2018

en el Congreso independientemente de la línea ideológica de su grupo parlamentario en temas de género. Como el rastreo de procesos implica no solo contar una historia sino el descarte de hipótesis,¹⁷⁵ se tiene en mente la siguiente hipótesis rival:

HR1: La presencia de las mujeres tendrá un impacto en las políticas si no se transita de unos pocos representantes, a una minoría considerable, o masa crítica, que corresponde al 30 %, mínimo, del total de los representantes.¹⁷⁶

A lo largo del texto se descarta la hipótesis rival referida porque la evidencia empírica permite sostener que la autoadscripción feminista (y la trayectoria de las legisladoras) no es una condición necesaria ni suficiente para impulsar los decretos de género, aún en contextos de legislaturas paritarias. Las fuentes de información que se utilizaron fueron siete entrevistas semiestructuradas a exdiputadas que fueron parte de la LXIII Legislatura (2016-2018), el diario de los debates, la hemerografía local y el diario oficial de Oaxaca.

II. ASPECTOS METODOLÓGICOS: ¿POR QUÉ OAXACA?

En este apartado expongo los criterios de corte cuantitativo y cualitativo por los que Oaxaca fue el caso seleccionado para realizar un estudio a profundidad sobre el efecto de la reforma de paridad de género de 2014 en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres en tres ámbitos: 1) la presencia de mujeres en los cargos legislativos; 2) en las posiciones de liderazgo en los órganos internos, y 3) en la aprobación de decretos de género.

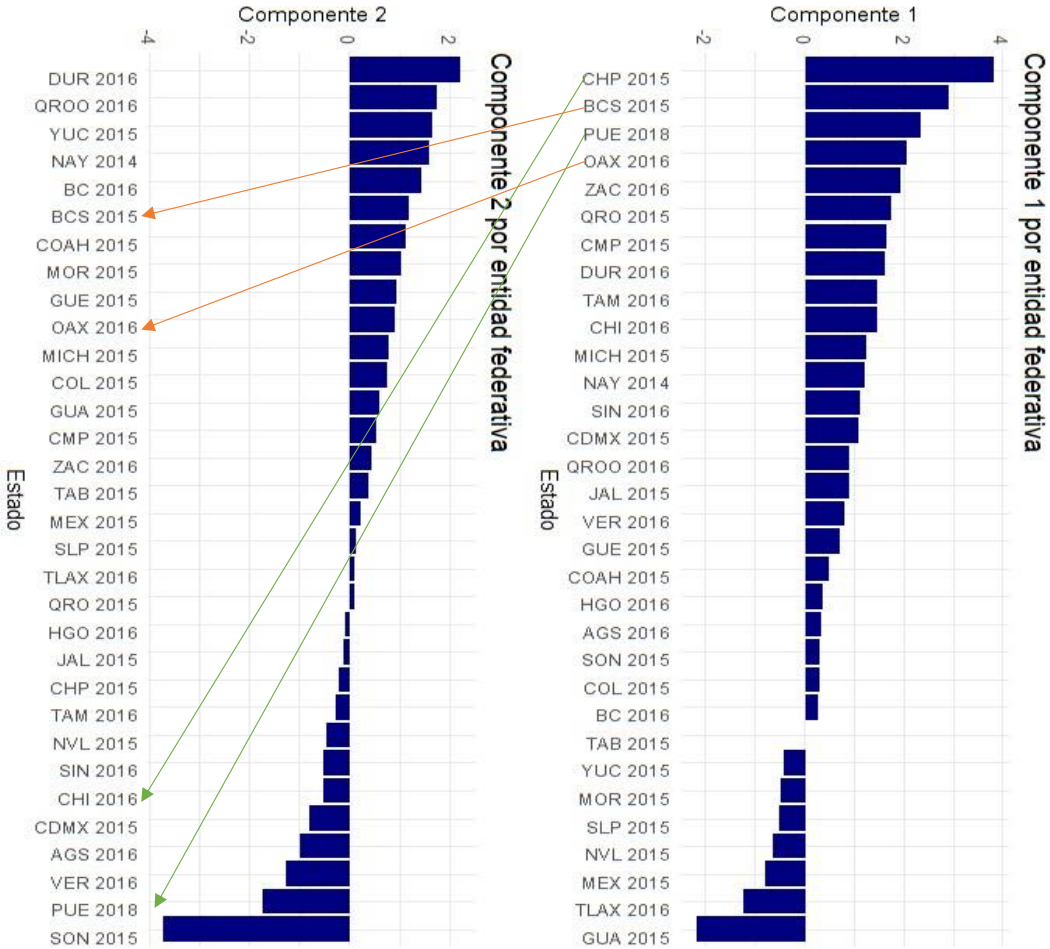
1. *Criterios cuantitativos*

¹⁷⁵ Cortez, Josafat y Solorio, Israel, “Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022, pp. 59-82.

¹⁷⁶ Dahlerup, D., “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, 1988, pp. 275-298; Studlar, D.T. y McAllister, I. (2002), “Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women’s Legislative Representation since 1950”, *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 233-253; Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women’s Political Representation”, *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007, pp. 553-565

A partir de las bases de datos construidas para esta investigación se realizó un Análisis de Componentes Principales en el que se muestra una clasificación de casos que permite comparar el desempeño de las legislaturas locales con respecto a los dos componentes con mayor poder explicativo. El primero contiene las variables: 1) el número de escaños ocupados por mujeres, 2) las comisiones presididas por mujeres y 3) el número de coordinadoras de bancada. El segundo Componente tiene las variables: 1) las presidentas de la Jucopo y 2) las presidentas de la mesa directiva. La posición de cada caso puede observarse en la figura 24:

FIGURA 24
Clasificación de casos en dos componentes principales



Fuente: elaboración propia.

El criterio para seleccionar el caso de estudio fue que tuviera altas puntuaciones en ambos componentes. Se tomó como base el Componente uno porque tiene mayor poder

explicativo que el dos (33.5 % y 20.3 %, respectivamente). En este sentido, se descartó Puebla y Chiapas porque solo tenían altas puntuaciones en el Componente 1, pero no en el Componente 2 (figura 24). En cambio, Baja California Sur y Oaxaca son casos de éxito porque tienen puntuaciones altas en ambos componentes.

2. *Criterios cualitativos*

Si bien, dos casos de éxito son Oaxaca y Baja California Sur, se eligió la primera entidad por varias razones. Primero, Oaxaca es una de las entidades con mayor diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México. De acuerdo con datos de la encuesta intercensal más reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la entidad 65.7 % de las personas se autoadscriben como indígenas, 32 % hablan alguna lengua indígena y del total de la población 52.6 % de las mujeres hablan una lengua indígena.¹⁷⁷ La diversidad ha dado lugar a un marco jurídico que reconoce y garantiza la pluralidad política en la elección de autoridades. Desde 1995, los municipios pueden renovar a sus autoridades mediante el régimen de partidos políticos o a través del régimen de sistemas normativos indígenas (antes conocido como usos y costumbres). Actualmente la entidad está integrada por 570 municipios, de los cuales 417 se rigen por sistemas normativos indígenas.¹⁷⁸

Segundo, en Oaxaca persisten problemas en la subrepresentación de las mujeres en cargos de elección popular y de violencia política contra las mujeres indígenas y no indígenas durante las campañas políticas y en el ejercicio del cargo.¹⁷⁹ En 2019, 19 mujeres resultaron electas como presidentas municipales en municipios de Sistemas Normativos Indígenas, mientras que los hombres accedieron a 398 presidencias municipales, lo que equivale a menos del 5 % de mujeres en los espacios de poder.¹⁸⁰ De acuerdo con el Registro Nacional de

¹⁷⁷ INEGI, “Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas”, 2020.

¹⁷⁸ Chávez Alvarado, Saulo, “Elecciones 2016 en Oaxaca: ¿por qué ganó Alejandro Murat?”, *El Cotidiano*, núm. 199, septiembre-octubre de 2016, p. 33.

¹⁷⁹ ONU Mujeres, *Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en el ámbito político*, Oaxaca, 2020, p. 2.

¹⁸⁰ ONU Mujeres, *Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en el ámbito político*, Oaxaca, 2020, p. 2.

Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género,¹⁸¹ Oaxaca concentra el mayor número de sanciones por este delito.

Tercero, el acceso a la información de legislaturas pasadas es más amplio en el Congreso de Oaxaca que en el de Baja California Sur. Este es un elemento importante para la factibilidad de la investigación, puesto que el sitio oficial del Congreso aloja toda la información generada en legislaturas previas. Cuarto, la legislatura de estudio ejerció funciones únicamente durante dos años, no tres como la mayoría de los casos. Esto fue así porque la reforma electoral de 2014 estableció que los congresos locales debían hacer una homologación de los calendarios electorales para que coincidan con los comicios federales.¹⁸² Algunas entidades como Oaxaca tuvieron que hacer legislaturas de dos años para lograr dicha homologación en las elecciones de 2018. Este fue un elemento que se consideró valioso para la selección del caso porque permitiría ver cómo se logra la colaboración legislativa en contextos con menos tiempo para el ejercicio del cargo.

Quinto, en las legislaturas subsecuentes a las del periodo de estudio de esta investigación Oaxaca ha sido sumamente activo en el impulso a la agenda de género desde el Poder Legislativo al aprobar reformas como la legalización del aborto antes de las 12 semanas de gestación, la 3 de 3 contra la violencia para que las personas con sentencias por violencia familiar, sexual o deudores alimentarios no sean postuladas como candidatos/as, la nulidad de las elecciones en casos de violencia política contra las mujeres, entre otras.¹⁸³ En este sentido, se argumenta que Oaxaca es un caso atractivo para entender los antecedentes institucionales, organizacionales, jurídicos, políticos y actitudinales presentes antes de la reforma de paridad de 2014 y después de la misma, relacionados con la participación de las mujeres para comprender cómo la presencia de las mujeres en los espacios de poder se traduce en legislación aprobada en materia de derechos de este sector de la población. Es decir, el estudio sistemático de los antecedentes sobre la representación de las mujeres en Oaxaca podría servir como base para futuras investigaciones de legislaturas más recientes para explicar cómo

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² Artículo 116, fr. IV, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹⁸³ ONU Mujeres, Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género..., *cit.*

cambian y evolucionan a lo largo del tiempo y se adaptan a nuevas circunstancias y, por tanto, cómo cumplen sus funciones.¹⁸⁴

III. CONTEXTO INSTITUCIONAL DE OAXACA

1. *El Poder Ejecutivo*

La literatura sobre congresos locales en México ha mostrado que el proceso de democratización afecta el rendimiento en materia de institucionalización y transparencia.¹⁸⁵ Ello es importante porque si una legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda pública.¹⁸⁶ La transición democrática en el ámbito subnacional ha tenido tiempos, ritmos y causas distintas entre las entidades, y éstas, respecto al nivel federal. En Oaxaca la alternancia en la titularidad de la gubernatura fue en 2010 con el triunfo de la Coalición de la Alternancia, integrada por los partidos PRD, PAN, PT y PCD. Al asumir su mandato el 1 de diciembre de 2010, el gobernador Gabino Cué presentó una iniciativa de reformas a la Constitución local, en la cual establecía una nueva relación y mayores equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fortalecía a los organismos autónomos al darles carácter constitucional y creaba mecanismos de participación ciudadana.¹⁸⁷ En abril de 2011, el Congreso aprobó las reformas constitucionales, posteriormente se modifican los relativos a derechos humanos y transparencia y posteriormente fue realizada la reforma al código electoral.¹⁸⁸

En el sexenio posterior, en las elecciones del 5 de julio de 2016 Oaxaca dio el triunfo nuevamente al PRI, ya que ganó Alejandro Murat de la coalición Juntos Hacemos Más (PRI, PVEM y Panal). Por tanto, en el periodo de estudio de esta investigación las legislaturas

¹⁸⁴ Puente Martínez, Khemvirg, “Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, núm. 44, 2018, p. 68.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 65-91.

¹⁸⁶ *Idem*.

¹⁸⁷ Coronado Malagón, Marcela, “Oaxaca y la reconfiguración política nacional (2014). Eduardo Bautista Martínez y Fausto Díaz Montes (coords.), México, UABJO”, *Bajo el Volcán*, vol. 15, núm. 23, septiembre-febrero de 2015, pp. 189-194.

¹⁸⁸ Coronado Malagón, Marcela et al., *Oaxaca y la reconfiguración política nacional*, Instituto de Investigaciones Sociológicas. Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2014, 269 p.

ejercieron el cargo durante los mandatos de gobernadores de las diferentes fuerzas políticas: antes de la reforma de paridad hubo un gobierno que obtuvo el triunfo por la coalición del PRD, PAN, PT y PCD, y en la legislatura después de la paridad hubo un gobierno de la coalición PRI, PVEM y Panal.¹⁸⁹

2. El sistema de partidos y las elecciones

En 2016 dos nuevos partidos políticos nacionales fueron a elecciones: Movimiento de Regeneración Nacional y el Partido Encuentro Social. Ese año el PRI recuperó el gobierno de Oaxaca. Para la gubernatura y la integración del Congreso del estado, la ciudadanía oaxaqueña tuvo que elegir en al menos tres bloques: dos coaliciones con seis partidos, dos partidos nacionales competitivos en la entidad que debían competir sin posibilidad de alianzas (Morena y PT), y tres partidos con registro local. Por un lado, la coalición integrada por el PRD y el PAN denominada Coalición con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca (CREO), contra la encabezada por la coalición de partidos hoy en el gobierno federal (PRI-PVEM-Panal) denominada Juntos Hacemos Más y, en alianza de facto con ella, el PES.¹⁹⁰ También compitieron partidos locales con raíces indígenas: el Partido Unidad Popular (PUP) y sus aliados del Congreso Nacional Indígena (CNI); el Partido Renovación Social (PRS) cuyo empuje radica en el Consejo Indígena del Sureste (CIS) y que tuvo su primera participación electoral en la entidad, así como el Partido Social Demócrata (PSD) apoyado por la organización Shuta Oma. El PRS y el PSD perdieron con los resultados de las elecciones de 2016 al no lograr el 3 % de los sufragios requeridos. La coalición Juntos Hacemos Más se llevó la victoria al obtener alrededor de 34.2 % de la votación total; seguida por CREO, que obtuvo (26.5 %); Morena logró 24.3 %, y el PT 11.6 % (IEEPCO, 2016).

Dicha votación de 2016 dio como resultado la integración de una LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca con la siguiente distribución de diputaciones: PRI, 18; Morena, 8; PRD, 7; PAN, 5; PT, 3; y PUP, 1. La pluralidad en la representación popular oaxaqueña resume que ningún partido político por sí solo contó ni con mayoría simple (22

¹⁸⁹ Chávez Alvarado, Saulo, “Elecciones 2016 en Oaxaca: ¿por qué ganó Alejandro Murat?”, *El Cotidiano*, núm. 199, septiembre-octubre, 2016, p. 33

¹⁹⁰ *Idem*.

curules) ni mayoría calificada (28), con lo que el acuerdo y la concertación de políticas en el Poder Legislativo local fueron necesarias para todos los actores.¹⁹¹

3. *El Poder Legislativo y sus órganos internos*

El Poder Legislativo en Oaxaca se deposita en el Congreso del Estado, integrado por 42 diputados y diputadas, de los cuales 25 son electos por el principio de mayoría relativa y 17 por representación proporcional en una sola circunscripción estatal. En particular la LXIII Legislatura de Oaxaca duró en funciones dos años (2016-2018), para cumplir la reforma constitucional que establecía que la fecha de las elecciones para la renovación de los congresos locales debía homologarse con la fecha de las elecciones federales (Cámara de Diputados y Senado).

Los principales órganos de organización interna son la Jucopo, la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios y las comisiones permanentes. La Jucopo es el órgano colegiado en el que se impulsan los acuerdos políticos entre los diferentes grupos parlamentarios, integrada por los coordinadores de cada fracción parlamentaria. La presidencia corresponde a la o el coordinador del grupo mayoritario (LOPLEO, artículo 39). Este espacio de decisión es el más importante del Congreso porque ahí se define la integración de las comisiones, conduce las relaciones con otros poderes federales, estatales y municipales, propone el proyecto del presupuesto anual del Congreso y de los municipios, coordina la unidad de apoyo al seguimiento de la demanda ciudadana,¹⁹² propone al Pleno del Congreso la agenda legislativa, entre otras funciones. Además, la presidencia de la Jucopo tiene la representación legal del Congreso (LOPLEO, artículo 40).

La Mesa Directiva es la encargada de dirigir y organizar las sesiones del Pleno. Es integrada por una presidencia, una vicepresidencia y seis secretarías electas por el Pleno, duran en su cargo un año. La presidencia tiene a su cargo la conducción de las sesiones para despachar los asuntos de la agenda, conducir los debates del Pleno, conceder la palabra a los diputados, citar a sesiones extraordinarias y representar a la Legislatura en actos cívicos,

¹⁹¹ *Idem.*

¹⁹² Esta unidad tiene a su cargo el seguimiento a las gestiones que las y los diputados hacen sobre programas y acciones de Gobierno para la ciudadanía que lo demande (LOPLEO, artículo 40).

culturales, académicos, entre otras.¹⁹³ Las secretarías apoyan a la presidencia en la conducción de la sesión del Pleno.

Las comisiones permanentes dictaminan las iniciativas legislativas para facilitar las resoluciones del Pleno (LOPLEO, artículo 40). Cada comisión se integra por cinco diputadas o diputados, la integración es acordada en la Jucopo y puede aumentar el número si así lo aprueban sus integrantes (LOPLEO, artículo 46). En el Congreso de Oaxaca hay 39 comisiones permanentes. Finalmente, las fracciones o grupos parlamentarios son agrupaciones de diputados con igual afiliación partidista y su objetivo es orientar la formación de criterios comunes para las discusiones y deliberaciones en que participen sus integrantes (LOPLEO, artículos 53 y 54). Se integran con al menos cinco diputados o diputadas y su coordinador o coordinadora podrá reunirse con los demás coordinadores para acordar actividades legislativas en la Jucopo y será el conducto de comunicación con la mesa directiva y las comisiones permanentes o especiales (LOPLEO, artículo 57).

IV. DE LA PRESENCIA A LA APROBACIÓN DE DECRETOS: EL MECANISMO CAUSAL

1. *La colaboración legislativa: ¿qué es?*

En este apartado se argumenta que el mecanismo causal que explica la relación entre la presencia de mujeres en las legislaturas y la aprobación de decretos de género es la colaboración legislativa. La propuesta está basada teóricamente en lo que propone Tiffany D. Barnes sobre colaboración legislativa en los procesos de elaboración de políticas, expuesta en *Gendering Legislative Behavior: Institutional Constraints and Collaboration*.¹⁹⁴ De acuerdo con Barnes las legisladoras (como las minorías parlamentarias) pueden influir en el proceso de elaboración de políticas a través de la colaboración, entendida como el proceso en el que las y los legisladores trabajan juntos para obtener un resultado nuevo.¹⁹⁵ El resultado que interesa analizar en esta investigación es la aprobación de decretos (leyes o reformas de leyes) en materia de derechos de las mujeres.

¹⁹³ También el Ejecutivo del Estado, la presidencia de la Junta de Coordinación Política, o por la mayoría de los integrantes del Congreso pueden solicitar sesiones extraordinarias de sesiones (LOPLEO, artículo 25).

¹⁹⁴ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 4, traducción propia.

La propuesta teórica de Barnes consiste en que las mujeres colaboran porque son políticas estratégicas como todos los legisladores, y colaboran como una vía para ser representantes más efectivas, es decir, para influir en la agenda legislativa. Las mujeres colaboran más que los hombres porque enfrentan barreras estructurales que limitan su capacidad para ejercer influencia en el proceso de elaboración de políticas.¹⁹⁶ De acuerdo con Barnes, a pesar de tener altos niveles de representación descriptiva como grupo y amplia experiencia política en lo individual (trayectoria), las legisladoras siguen marginadas de las posiciones de poder (liderazgo) legislativo (formales e informales) como las coordinaciones de los grupos parlamentarios, las presidencias de las comisiones y las comisiones poderosas.¹⁹⁷

La colaboración de legisladoras implica que se comparten preocupaciones derivadas de la histórica desigualdad entre mujeres y hombres y los problemas derivados de ello, lo cual no implica que las mujeres constituyen un grupo homogéneo con intereses comunes.¹⁹⁸ Existe un proceso de comunicación en el que las legisladoras posicionan temas para incluirlos en la agenda legislativa y buscar tener resultados positivos con el apoyo de otras legisladoras.¹⁹⁹

¹⁹⁶ *Ibidem*, p. 5.

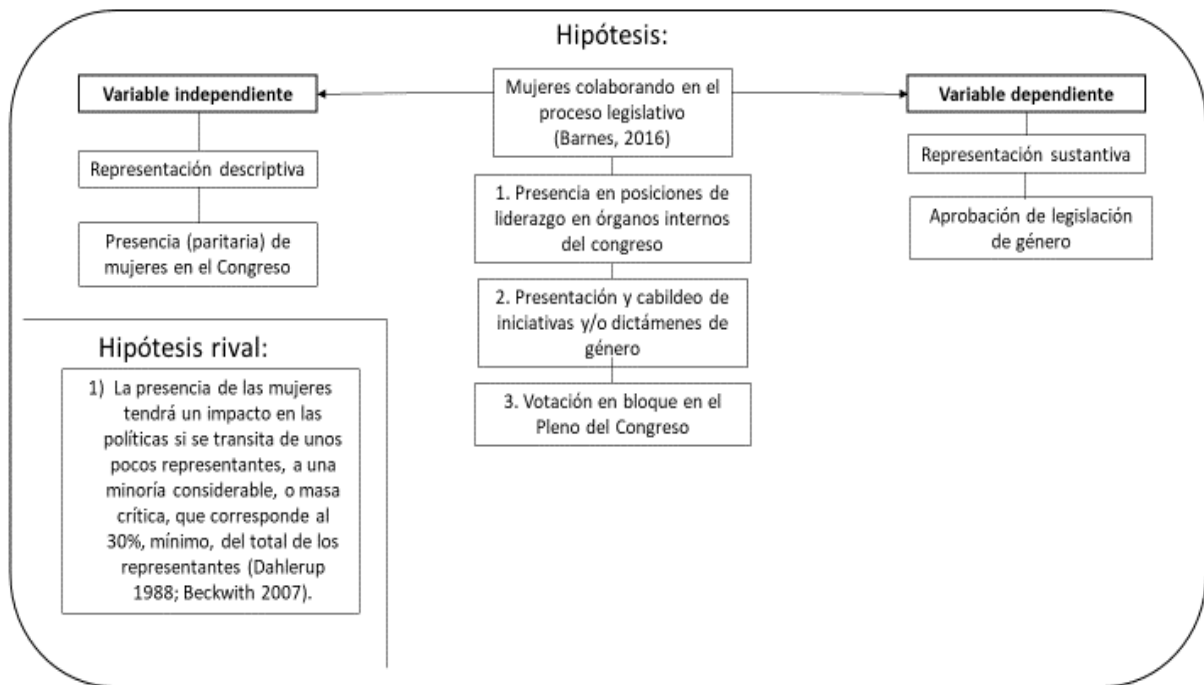
¹⁹⁷ Barnes, Tiffany D., "Women's Representation and Legislative Committee Appointments: the Case Of The Argentine Provinces", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 135-163; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

¹⁹⁸ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, *cit.*

¹⁹⁹ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, *cit.*

FIGURA 25

Mecanismo causal entre la representación descriptiva y sustantiva



Fuente: elaboración propia.

Como se muestra en el esquema anterior, este capítulo propone que la colaboración legislativa explica la aprobación (o no) de decretos de derechos de las mujeres en Oaxaca o, en otras palabras, la relación entre la presencia de las mujeres (representación descriptiva) y la aprobación de legislación de género (representación sustantiva). La colaboración se expresa en la integración de las posiciones de liderazgo como las comisiones y los órganos de decisión al interior del Congreso, la presentación y cabildeo de las iniciativas por parte de las legisladoras, tanto en su grupo parlamentario como con el resto de los legisladores y legisladoras y, finalmente, las mujeres legisladoras votan a favor de los decretos que se suben al Pleno.

2. *Presencia en posiciones de liderazgo*

Como señalan Puente y Cerna,²⁰⁰ las comisiones centradas en género son recientes en América Latina por su grado de especialización y por los avances en la representación descriptiva de las mujeres. Las comisiones son las células del trabajo legislativo que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones en materia legislativa. Desde las comisiones se pueden coordinar, persuadir y movilizar a las legisladoras y orientar sus votos,²⁰¹ por ello es tan importante que las mujeres accedan a estos espacios de decisión. Las comisiones tienen margen de acción para facilitar o frenar que una o varias iniciativas sean dictaminadas y modificadas y, por tanto, pueden determinar que las iniciativas sean discutidas y/o aprobadas en el Pleno.²⁰²

Desde esta perspectiva, para que se aprueben decretos en materia de derechos de las mujeres es necesario que las legisladoras estén en posiciones de liderazgo,²⁰³ porque desde ahí se construyen los consensos y se pueden impulsar determinados acuerdos para lograr la aprobación de los decretos. De acuerdo con Barnes,²⁰⁴ si las mujeres integran una bancada de legisladoras (formal o informalmente), o si son parte de la comisión de igualdad de género aumenta la probabilidad de que hombres y mujeres legisladoras acepten colaborar en la aprobación de ciertos marcos normativos. El caso de Oaxaca muestra evidencia a favor de

²⁰⁰ Puente Martínez, Khemvirg y Cerna Villagra, Sarah Patricia, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, vol. 42, 2017, pp. 77-98.

²⁰¹ Béjar, L. y Barcena, S., “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 48, 2016, pp. 111-140.

²⁰² García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

²⁰³ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

²⁰⁴ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

dicha hipótesis, dado que las mujeres legisladoras (y los hombres) votaron en bloque en el Pleno a favor de los decretos de género que cabildaron (anexo 1).

La LXIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca estuvo integrada por 18 mujeres (42.8 %) y 24 hombres. La Jucopo se integró por cinco personas, de las cuales dos fueron mujeres y tres hombres. Los dos grupos mayoritarios: PRI y Morena nombraron coordinadoras de los grupos. La mesa directiva fue presidida por hombres en los dos años de ejercicio que correspondieron a la Legislatura. El cargo más alto que tuvieron las diputadas en este órgano fue la vicepresidencia durante el Primer Año Legislativo. 17 comisiones permanentes fueron presididas por mujeres, lo que equivale a 43.5 % de estos espacios. Incluso en esta Legislatura las diputadas promovieron la creación de una comisión especial para atender los feminicidios. En las entrevistas se preguntó a las diputadas sobre la importancia de presidir las comisiones y ocupar posiciones de liderazgo en los órganos del Congreso, a lo cual una respondió que

Las presidencias [de las comisiones] fijan la agenda legislativa y negocian con mayor facilidad sus iniciativas. De entrada como presidenta de cualquier comisión tienes una mayor sencillez de negociar con tu coordinador [del grupo parlamentario] todas tus propuestas. En cambio, si eres secretario de comisión debes tener la habilidad para convencer a tu presidente [a] de comisión.

La percepción de las entrevistadas sobre la relación entre la presencia de las mujeres en los órganos de gobierno (representación descriptiva) y la representación de los intereses de las mujeres (representación sustantiva) fue diversa. Una de las diputadas señaló que ser presidenta de la comisión sí es mejor que solo ser integrante. Preciso que para las o los presidentes de las comisiones es más fácil que los reciban o les tomen la llamada los directivos de otros órganos que tienen que ver con los asuntos de la comisión. Una legisladora indicó que

Las compañeras que buscan presidir la Comisión de Género si bien no se asumen como feministas (en algunos casos), sí tienen la intención de impulsar acciones en la materia y pues por lo regular quien ocupa el espacio de la secretaria técnica han sido mujeres porque son

quienes conocen del tema. La Comisión para la Igualdad de las Mujeres desde que existe ha hecho un gran trabajo.

Esta perspectiva coincide con la de otras entrevistadas, quienes dijeron que en la presidencia se deposita la confianza y recursos adicionales para la promoción y desahogo de la agenda de la comisión. Los recursos adicionales refieren al recurso para contar con un secretario o secretaria técnica que dictamine las iniciativas de la comisión, y la confianza refiere que las/los/les integrantes del grupo parlamentario dejan en manos de la presidenta de la comisión lo referente a esos asuntos, entonces, el grupo parlamentario vota de acuerdo con lo que diga la presidenta de la comisión cuando pertenece a su grupo parlamentario.

Sobre los recursos que les ofrece presidir las comisiones se relaciona con la posibilidad de contratar personal especializado como son secretarios técnicos. Lo cual habla de un proceso de institucionalización del órgano legislativo.

Anteriormente, los asesores técnicos eran los propios familiares de los legisladores; sin embargo, es fundamental que los secretarios técnicos estén profesionalizados porque se necesita gente preparada y con experiencia en la construcción de propuestas legislativas.

Otra entrevistada señaló que la representación sustantiva de las legisladoras tiene mucho que ver con el apoyo de secretarías/os técnicos que conozcan el tema de la comisión. En participar en la comisión es determinante si la o el secretario técnico tiene (o no) perspectiva de género para que traduzca la voluntad política de la legisladora en proyectos de dictámenes que atiendan de la mejor manera posible desde el Legislativo una realidad concreta que enfrentan las mujeres, y que política y técnicamente incluya todos los acuerdos que hacen las diputadas. Como ejemplo una entrevistada señaló que

Definitivamente, [los y las secretarías técnicas] son un gran apoyo para nosotros. Los legisladores nos enfocamos al trabajo de campo, tenemos el conocimiento en nuestro caminar con las comunidades, las mujeres y ellos nos ayudan a darle forma a todo eso que nosotros planteamos y vivimos día con día.

En el siguiente esquema se ven las comisiones que las mujeres legisladoras presidieron. Es importante presidirlas por los recursos a los que acceden y por la posibilidad de influir con

mayor énfasis en los procesos legislativos. Destaca que una de las legisladoras preside la Comisión de Puntos Constitucionales que es una de las más importantes para frenar o respaldar los proyectos de ley. De las 18 legisladoras que integraron la legislatura, solamente una mujer no presidió una comisión, y una diputada presidió dos comisiones; al presidir órganos como son las comisiones, contribuyen a que las mujeres impulsen más proyectos relativos a dichas comisiones. El hecho de que 18 comisiones fueron presididas por mujeres es importante para promover iniciativas y decretos. Desde estos espacios se fomenta la colaboración legislativa entre legisladoras, se negocia y se comparten visiones sobre los problemas que enfrentan las mujeres en Oaxaca.

TABLA 8

Comisiones presididas por mujeres en la LXIII Legislatura de Oaxaca

Apellido	Nombre	Grupo Parlamentario	Comisión que preside
Vignon Carreño	Laura	PRI	Fortalecimiento y Asuntos Municipales
Méndez Luis	Eva	PRI	Trabajo y Seguridad Social
Castro Ríos	Sofía	PRI	Trabajo y Seguridad Social
Calvo López	Virginia	PRI	Fomento de la Energía Renovable
Atristain Orozco	Adriana	PRI	Desarrollo Rural; Especial para dar Seguimiento a las Investigaciones a los Femicidios en Oaxaca
Rojas Saldaña	María Mercedes	PRI	Vivienda y Desarrollo Urbano
García Fernández	María de las Nieves	PRI	Especial de Atención a Periodistas
Melgar Vásquez	María de Jesús	Morena	Instructora
Pérez Luis	Hilda Graciela	Morena	Administración de Justicia
Cauich Ku	Candelaria	Morena	Pesca
Espinoza Santiago	Neli	Morena	Asuntos Metropolitanos
Hernández Reyes	Altagracia	PRD	Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca
Antonio Altamirano	Carol	PRD	Sin Comisión
Flores Peña	Silvia	PRD	Igualdad de Género
Gutiérrez Galindo	Paola	PRD	Ecología
Mendoza Zavaleta	Leslie Vibsanía	PAN	Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable
Cruz Mendoza	Eufrosina	PAN	Estudios Constitucionales

Romero Guzmán	Rosa Elia	PT	Ciencia, Tecnología e Innovación
Hernández García	Nallely	PVEM	Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades

Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca.

3. *Presentación y cabildeo de iniciativas y dictámenes*

Una vez que las mujeres legisladoras lograron posiciones de liderazgo en el Congreso de Oaxaca el siguiente paso fue la presentación de iniciativas a favor de los derechos de las mujeres y su negociación. La literatura indica que en una legislatura donde no existe paridad el incremento de las mujeres en las legislaturas implica que se presenten iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, pero no necesariamente se traduce en aprobación de decretos.²⁰⁵ En legislaturas paritarias este supuesto teórico se pone a prueba.

En esta investigación se argumenta que, en contextos de legislaturas paritarias la medición apropiada de la representación sustantiva es la legislación aprobada, ya que de esta manera se aprecia la posibilidad de que la presencia de las mujeres dé paso a la generación de consensos para la aprobación de la agenda a través del cabildeo, negociaciones, liderazgo y consensos, es decir, de productos legislativos nuevos.²⁰⁶ Un factor fundamental a considerar es que la intención de los legisladores de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional.²⁰⁷ En el caso de Oaxaca, en contexto de legislaturas paritarias las mujeres legisladoras lograron modificar la agenda legislativa y los resultados, en este caso existe un número importante de decretos de género aprobados.

De acuerdo con las entrevistas realizadas, una vez que presentaron las iniciativas favorables a las mujeres el siguiente paso fue reunirse entre mujeres legisladoras y con las del grupo parlamentario para hablar sobre lo que trataba la iniciativa y para buscar el respaldo. Una de las legisladoras afirmó que

En mi caso, no me costó trabajo negociar mis iniciativas; debido a que varias diputadas ya habían trabajado conmigo que eran de los partidos de oposición y por lo tanto firmábamos de

²⁰⁵ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cít.*

²⁰⁶ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

²⁰⁷ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

manera conjunta cada iniciativa. Posteriormente, buscaba el acuerdo político con los demás grupos parlamentarios y sus asesores para que las iniciativas fueran cada vez más acompañadas de un mayor respaldo.

Es decir, las legisladoras después de presentar las iniciativas, las negocian y discuten con sus colegas mujeres sin importar el partido político. Comparten visiones de los problemas y formas de resolverlos, se integran y comienzan un proceso de negociación y diálogo. La dinámica legislativa implica el diálogo, cooperación, pero también se requiere que las mujeres se organicen entre ellas y busquen sacar adelante temas en común. En este sentido, otra legisladora sostuvo que

Una vez que ya eres diputada necesitas alianzas para que circulen tus proyectos, la práctica es común, así se hace siempre. [¿Qué pasa cuando llega una lideresa indígena con toda una agenda; pero que no conoce las prácticas políticas o el marco legal?] Pues no pasan sus iniciativas, la neutralizan. Ese tipo de cuestiones sí les pega a las diputadas.

Las legisladoras cuando llegan al cargo necesitan conocer el marco legal y los procesos legislativos, pero es fundamental construir alianzas para poder impulsar sus proyectos y evitar ser frenadas. Las alianzas se dan entre mujeres en su partido y con las demás legisladoras. Uno de los rasgos fundamentales que quiero resaltar es que no basta con la presencia de mujeres en el Congreso, sino que es necesaria la construcción de alianzas para poder impulsar una agenda. Una entrevistada sostuvo que la colaboración ha crecido entre mujeres en temas de género independientemente de los partidos políticos

Ha crecido, abanderan la causa como por ejemplo el feminicidio, la despenalización del aborto, hay temas que nos unen y llaman a su colaboración aún cuando tienen agendas legislativas variadas.

Sobre la colaboración legislativa más allá de las ideologías partidistas otra legisladora afirmó que:

Sí, en esa cuestión debo de decir que entre legisladoras nos apoyábamos, siempre estábamos unidas... nos reuníamos. Lo cierto es que la diferencia de partido ya no importaba en esos

momentos, puesto que nos enfocábamos en construir e impulsar acciones que le beneficiaran a la sociedad, al final del día ellos nos eligieron para estar allí.

El proceso de negociación entre las legisladoras oaxaqueñas iniciaba con las mujeres de su grupo parlamentario. Después seguían con las mujeres que estaban en las comisiones para poder negociar con sus partidos y coordinadores parlamentarios. Es decir, las mujeres tienen que negociar y las primeras alianzas son con las mujeres que están en sus grupos parlamentarios.

Comencé con la bancada, me apoyaron en su totalidad y platicué con las compañeras de la comisión y ellas hicieron sus tareas con su bancada. Los coordinadores [del grupo parlamentario] hacían su parte en la Junta de Coordinación Política.

Una de las entrevistadas señaló que, para ella ser perteneciente a un grupo parlamentario minoritario no fue limitante para que pudiera promover la agenda de género. Al respecto señaló que la palestra hace una diferencia importante porque como diputada tiene recursos y acceso a actores políticos clave relacionados con la agenda que promueve. Por ejemplo, la activación de la Alerta Rosa:

No, las cosas se dieron por la vía judicial; pero fue fundamental ser diputada. Cuando tienes el cargo y la tribuna los medios de comunicación retoman lo que haces o lo que dices. También otras diputadas lo retoman si ven que te funcionó. Por ejemplo, el defensor de Derechos Humanos nunca me hubiera recibido si yo no fuera diputada.

4. *Votación en el pleno y decretos de género*

Las legisladoras son actores estratégicos y uno de sus propósitos es influir en el proceso legislativo.²⁰⁸ Desde la perspectiva de la democracia colaborativa, se asume que a las legisladoras oaxaqueñas las motiva colaborar para así poder influir en la agenda de género y lograr la aprobación de decretos en temas de género. A lo largo del proceso legislativo las mujeres enfrentan obstáculos para sacar adelante sus proyectos de ley y para presidir órganos de

²⁰⁸ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

gobierno y comisiones importantes.²⁰⁹ Una de las estrategias para superar las barreras tanto formales como informales es la colaboración entre mujeres.²¹⁰ Al respecto, una de las legisladoras oaxaqueñas señaló que las mujeres se unieron para poder sacar adelante una agenda independientemente de su filiación partidista.

Nos reunimos, platicamos, conversamos sobre los temas que aprobamos... más allá de las afiliaciones partidistas nos veíamos como mujeres que tenían compromisos en favor de las mujeres.

Es decir, las legisladoras oaxaqueñas antes que sentirse feministas o adherirse a una corriente, para ellas lo que las aglutinaba era su compromiso con las mujeres. Es decir, en Oaxaca no fue una condición necesaria que las legisladoras tuvieran una trayectoria feminista²¹¹ para impulsar o apoyar la agenda de género y lidiar con los procesos legislativos. Sobre la autoidentificación y la trayectoria feminista una de las legisladoras señaló que

A mí me interesa dar reconocimiento a las mujeres, las que luchan por apropiarse espacios que antes nos habían sido negados, que tenemos que luchar por eso. Si eso es feminismo pues soy feminista.

De acuerdo con la información recabada, de los 42 decretos aprobados en materia de género todas las mujeres legisladoras los apoyan en el Pleno, y en la votación también los legisladores se sumaron a los proyectos (anexo 2). Estos datos nos sugieren dos cosas. La primera es que la negociación o resistencia es previa al Pleno y que las mujeres de forma disciplinada respaldan los proyectos que han impulsado y negociado previamente. La segunda es que el vínculo entre la representación descriptiva y sustantiva en congresos paritarios está en la colaboración legislativa: integrar y presidir las posiciones de liderazgo al interior del recinto

²⁰⁹ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, cit.

²¹⁰ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

²¹¹ Caminotti, Mariana y Piscopo, Jennifer, "Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women's Representation, and Career Paths in Argentina", *Journal of Politics in Latin America*, vol. II, núm. 2, 2019, pp. 181-203.

legislativo y negociar los dictámenes antes de subirlos al Pleno tanto entre mujeres, como con los coordinadores parlamentarios y votarlos en bloque.

Ahora bien, al analizar el contenido de los decretos aprobados se encontraron varios hallazgos. Primero, la comisión de Igualdad de Género aún tramita y dictamina iniciativas referentes a temas de niñez y familia. Por ejemplo, en esta legislatura se creó la Ley de fomento de la lactancia materna en el Estado de Oaxaca (Decreto 590), el cual está fundamentado políticamente en la firma del Pacto por la Primera Infancia que realizó el gobernador de la entidad.²¹² Lo mismo se puede decir de la Ley de Adopciones del Estado de Oaxaca (Decreto 592), justificada a partir de la promoción de la integración familiar como un derecho fundamental de la niñez.²¹³

Segundo, varias reformas tienen que ver con la transversalidad de la perspectiva de género en todas las políticas. Ejemplo de ello es la aprobación de la Ley de Protección Civil y Gestión Integral de Riesgos de Desastres (Decreto 727), la Ley de Ciencia y Tecnología (Decreto 564), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para promover materias curriculares de perspectiva de género en educación básica y media superior (Decreto 564), la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto 725) y el Plan Estatal de Desarrollo (Decreto 681), en los cuales se establece que las políticas en las respectivas materias de estas leyes se harán con enfoque de género e intercultural y promoverán la inclusión y participación de las mujeres y hombres y todos los ámbitos.

Tercero, las preocupaciones por garantizar presupuestos etiquetados para la implementación de políticas para la igualdad y empoderamiento económico de las mujeres son latentes. Así se reflejó en la aprobación del Presupuesto de Egresos para los ejercicios fiscales 2017 y 2018 (Decretos 18 y 785), la excepción de impuestos a las unidades agrícolas industriales de la mujer campesina (Decreto 724) y la reforma para que la Auditoría Superior del estado entregue informes individuales sobre el cumplimiento de los programas que promueven la igualdad y la erradicación de las violencias y discriminación de género (Decreto 699).

Cuarto, las violencias contra las mujeres en todas sus modalidades fueron un tema de la agenda constante en toda legislatura, especialmente la violencia feminicida y la violencia

²¹² Congreso del Estado de Oaxaca, Decreto 105, 2017, pp. 1 y 2.

²¹³ Congreso del Estado de Oaxaca, Decreto 26, 2017, pp. 1-5

política contra las mujeres en razón de género. Si bien el Congreso de la Unión aprobó un marco normativo en materia de violencia política contra las mujeres en 2020, Oaxaca ya tenía tipificado este delito desde 2017 (Decreto 589). Asimismo, esta legislatura incluyó en la legislación el reconocimiento de la violencia cibernética, violencia en el ámbito escolar, obstétrica y feminicida y se creó el Programa Alerta Rosa como herramienta para agilizar la búsqueda y localización por parte de las instituciones de mujeres desaparecidas (Decreto 1676).

Quinto, la difusión de la paridad de género a otros ámbitos como el Poder Legislativo y el Poder Judicial lograron consensos. En este tenor se modificó la Constitución estatal para establecer que los nombramientos del gabinete que “el Gobernador (sic)” haga garantizarán la paridad entre mujeres y hombres (Decreto 739). Se incluyó la disposición para que todos los ayuntamientos cuenten con una Regiduría de Equidad de Género para promover la participación de las mujeres en la vida política de la comunidad (Decreto, 575). La paridad también fue aprobada para los nombramientos de los magistrados y la integración de los ayuntamientos (no solo la paridad en las candidaturas) (Decreto 690).

Finalmente, la creación de un Centro de estudios de las mujeres y paridad de género dentro del Congreso de Oaxaca (Decreto 1454) aprobado en esta LXIII Legislatura fue una acción para institucionalizar la perspectiva de género a través de la evaluación de las políticas y programas del gobierno estatal y municipal, y el desarrollo de investigaciones para la igualdad entre mujeres y hombres. En suma, 42 decretos aprobados en el caso de análisis apuntalan que los intereses legislativos de las legisladoras no solo tienen que ver únicamente con asuntos de igualdad entre mujeres y hombres, sino también con asuntos económicos, de violencias, empoderamiento económico, transversalidad de la perspectiva de género

V. UN CASO EMBLEMÁTICO: TIPIFICACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES

Del cúmulo de decretos de género aprobados por la LXIII Legislatura de Oaxaca (2016-2018) la tipificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género fue uno de los más emblemáticos, ya que fue la primera entidad federativa en reconocer como delito la violencia política en razón de género. El 25 de febrero de 2016 la LXII Legislatura local (2013-2016) aprobó el tipo penal para incorporar sanciones contra quienes ejerzan este delito establecido en el artículo 401 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Sin

embargo, la reforma fue impugnada con el argumento de que los delitos electorales son competencia federal, a lo cual el TEPJF resolvió con la derogación del decreto.²¹⁴

Oaxaca

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

ARTÍCULO 401 Bis.- Se impondrá prisión de dos a seis años y multa de siete mil a quince mil pesos a quien realice por sí o a través de terceros cualquier acción u omisión que causen daño físico, psicológico, económico o sexual en contra de una o varias mujeres y/o de su familia, para restringir, suspender o impedir el ejercicio de sus derechos político-electorales o inducirla u obligarla a tomar decisiones de la misma índole en contra de su voluntad.

Artículo derogado mediante decreto número 672, aprobado por la LXIII Legislatura el 9 de agosto del 2017 y publicado en el Periódico Oficial número 35 Séptima Sección el 20 de septiembre del 2017).

Fuente: elaboración propia.

En este escenario, en 2017 la LXIII Legislatura (2016-2018) incluyó la definición y sanciones de la violencia política en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales y en la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género la definición y sanciones por ejercer el delito (Decreto 589). De esa manera, la legislatura local dio cause a una agenda de género más progresista que el nivel federal, aun cuando la autoridad jurisdiccional impidió que fuera por la vía del Código Penal.

Tres actoras clave para que la LXIII Legislatura impulsara el reconocimiento legislativo de la violencia política contra las mujeres fueron las diputadas Hilda Graciela Pérez Luis (Morena), presidenta de la Comisión Permanente de Administración de Justicia,²¹⁵ y Eufrosina Cruz (PAN), presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales, quien tuvo un papel

²¹⁴ Artículo adicionado mediante decreto número 1853, aprobado el 25 de febrero del 2016 y publicado en el periódico oficial número 13 Novena Sección del 26 de marzo del 2016. Artículo derogado mediante decreto número 672, aprobado por la LXIII Legislatura el 9 de agosto del 2017 y publicado en el Periódico Oficial número 35 Séptima Sección el 20 de septiembre del 2017.

²¹⁵ Congreso del Estado de Oaxaca, Decreto 589.

relevante para visibilizar el tema a nivel nacional con énfasis en las mujeres indígenas, y Silvia Flores Peña, presidenta de la Comisión de Igualdad de Género (PRD). De acuerdo con la diputada Hilda Luis, conforme aumentó la participación de las mujeres en vida pública incrementó también el riesgo de que sean víctimas de distintas formas de violencia:²¹⁶

Su presencia es tomada como un desafío y una invasión a los espacios de poder; es por ello que, resulta importante establecer nuevamente el tipo penal a fin de castigar a aquellas personas que violenten los derechos políticos electorales de las mujeres.

El dictamen fue aprobado por el Pleno el 15 de abril de 2017 con el apoyo de cinco comisiones ordinarias: Administración de Justicia presidida por Hilda Pérez; Igualdad de Género presidida por Silvia Flores; Democracia participativa e igualdad de oportunidades presidida por Nallely Hernández; Vigilancia de la Auditoría Superior del Estado presidida por Eva Diego Cruz, y la Permanente Instructora presidida por María de Jesús Melgar Vásquez.²¹⁷ Este elemento apoya la hipótesis del mecanismo causal según el cual los acuerdos para la aprobación de los dictámenes se llevan a cabo durante el trabajo de las comisiones y suben al Pleno una vez que el cabildeo se corroboró exitoso. En caso contrario, las propuestas no subirían a la discusión de la totalidad de la legislatura.

Otro elemento a destacar fue que la exposición de motivos en gran medida tenía que ver con un tema de derechos humanos y discriminación hacia las mujeres, principalmente las indígenas. Es decir, hay una ausencia notable respecto de enfocar el tema como un asunto de género o feminista. Al respecto, una entrevistada señaló que²¹⁸

Había cuestiones que se tenían que pasar como generales aunque de fondo se hacían por las mujeres. Eso es lo delicado de nuestro estado, cuidar las formas y cómo lo llevas. Sin embargo, si tú lo manejas como un tema de derechos humanos o administrativo sí puede pasar.

²¹⁶ <http://63.congresoaxaca.gob.mx/boletins/258>.

²¹⁷ <http://docs.congresoaxaca.gob.mx/dictamen/decretouacuerdos/000/000/183/original/183.pdf?1528399924>.

²¹⁸

http://docs.congresoaxaca.gob.mx/iniciativasyacuerdos/documentos/000/000/353/original/ILXIII_0353.pdf?1507241895.

Destaca el hecho de que la iniciativa fue presentada por el gobernador Alejandro Murat Hinojosa. Al cuestionar a las entrevistadas su percepción sobre la participación del gobernador en este tema, la entrevistada 2 señaló que primero fue un tema interno impulsado por Eufrosina Cruz y ella misma.

Afortunadamente yo pertenecía a la fracción parlamentaria del Gobernador y el Gobernador en una reunión externa nos notifica que va a presentar la iniciativa. Fue un triunfo, el apoyo y solidaridad que hubo. Yo sí puedo hablar de una sororidad que hubo no solo con mi partido solo con las mujeres de oposición.

Este elemento da indicios para suponer que el cabildeo de las mujeres no solo se lleva a cabo entre mujeres, sino con hombres clave en la vida política de las entidades y, en caso de obtener su apoyo, lo consideran como un logro político compartido. Por su parte, la diputada Eufrosina Cruz enfatizó que en esa coyuntura tuvo oportunidad de impulsar un punto de acuerdo para exhortar a diversas instituciones²¹⁹ para elaborar un Protocolo para establecer las “acciones urgentes frente a casos de violencia política contra las mujeres, con el fin de prevenir y evitar daños mayores a las víctimas, sus familias y personas cercanas”.²²⁰

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se analizó cómo hicieron las diputadas de Oaxaca para lograr la aprobación de decretos de género. Oaxaca es un estado en el que la reforma de paridad de 2014 tuvo impacto en la representación sustantiva. En la Legislatura 2016-2018 fue una de las entidades donde más decretos a favor de las mujeres se aprobaron en México, un total de 42 decretos.

²¹⁹ El exhorto fue para la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales de Oaxaca, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la secretaría General de Gobierno del Estado, la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

²²⁰ Congreso del Estado de Oaxaca, Acuerdo, en Dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas de Administración de Justicia... 20 de marzo de 2017.

Este caso de éxito me permitió detallar qué sucedió en esa entidad para que la reforma fuera exitosa y la mayor presencia de mujeres se tradujera en decretos favorables a las mujeres.

El rastreo de procesos es una estrategia metodológica que me permitió explicar que sucedió en Oaxaca en el periodo 2016-2018 y entender cómo la reforma de 2014 tuvo efectos en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres. El mecanismo causal propuesto está presente en Oaxaca (la colaboración de las mujeres legisladoras) y se ubicó mediante la integración de comisiones de género y puestos de liderazgo, a través de la presentación y cabildeo de las iniciativas y por la votación en el pleno de los proyectos independientemente del partido político. En un contexto institucional en el que las legislaturas son paritarias la colaboración legislativa entre legisladoras genera decretos favorables a las mujeres.

Es decir, las mujeres legisladoras actúan como actores estratégicos al aglutinarse y colaborar entre ellas para poder influir en la agenda legislativa y lograr la aprobación de decretos de género. Las diputadas lograron pasar las barreras tanto formales como informales cuando se integran a las comisiones y/o las presiden porque desde ahí se impulsan iniciativas de ley o dictámenes aprobados por las comisiones para que posteriormente suban a discusión y votación del Pleno. Las mujeres primero negocian con las mujeres de su partido y luego con las integrantes de las comisiones. Las legisladoras integrantes de las comisiones son el vínculo con los coordinadores parlamentarios para presionar y gestionar votos a favor de determinados ejes temáticos. El proceso de deliberación y cabildeo también se respalda en la profesionalización de las y los secretarios técnicos de las comisiones, quienes dirigen las sesiones de las comisiones y elaboran los dictámenes que subirán al Pleno. Ellos son parte medular cuando las mujeres presiden las comisiones porque les permite traducir sus propuestas políticas en propuestas de ley.

De acuerdo con la evidencia empírica recolectada las legisladoras desde los espacios de liderazgo se reconocen entre ellas y comienzan a reunirse y compartir una agenda en común sobre temas que les interesan impulsar independientemente de la línea ideológica del partido. Una vez que las iniciativas se dictaminan favorablemente y lograron el consenso cuando suben al pleno y se aprueban, de forma disciplinada todas las mujeres votaron por los proyectos, independientemente del partido y del origen de la iniciativa.

En este proceso y mediante las huellas de evidencia que recopilamos resaltó que las mujeres legisladoras no necesitan adscribirse como feministas para poder impulsar una agenda de género o, en otras palabras, no es condición necesaria ni suficiente tener una trayectoria

feminista ni adscribirse como feminista para lograr la aprobación de decretos. En cambio, la hipótesis de que la colaboración en el proceso legislativo permite a las mujeres obtener resultados nuevos (aprobación de decretos) fue analizada en el caso de Oaxaca a partir de tres momentos del proceso y la organización legislativa: 1) integración de espacios de liderazgo en el Congreso, 2) la presentación y cabildeo de iniciativas y dictámenes de género, y 3) la votación en bloque de las legisladoras en el Pleno independientemente del partido político.

CONCLUSIONES

El objetivo de esta investigación fue analizar cómo incidió la reforma de paridad de género de 2014 en la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres. Para ello, se sistematizó información sobre la presencia de mujeres en los congresos, su inclusión en los órganos de liderazgo interno de los congresos y la aprobación de decretos de género una legislatura antes de la aprobación de la reforma constitucional (2014) y una legislatura después de la misma. Los hallazgos fueron los siguientes:

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableció la paridad para la postulación de candidaturas a legislaturas locales (2014), cada entidad emitió sus criterios para cumplirla y algunos fueron más efectivos que otros para garantizar el acceso de las mujeres a las diputaciones. En este tenor, después de la reforma federal se identificaron las siguientes prácticas innovadoras para la implementación de la paridad que explican por qué en algunas entidades se incrementó más la representación descriptiva de las mujeres que en otras, incluso después de la implementación de la reforma constitucional de 2014:

- 1) Colima, Oaxaca y Morelos establecieron que las listas de candidaturas de representación proporcional no deberían ser encabezadas exclusivamente por hombres. Años más tarde (2021) el Instituto Nacional Electoral adoptó la misma práctica para las candidaturas a diputaciones federales.
- 2) Aguascalientes, Coahuila, Ciudad de México, Querétaro, Veracruz, Yucatán y Zacatecas aplicaron la paridad en la integración del congreso -no solo en candidaturas-, a través del ajuste de las listas de representación proporcional durante la repartición de curules. En 2021 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación implementaría esta práctica para la asignación de diputaciones federales.
- 3) Difundir y transferir la paridad a otros cargos electivos del Poder Ejecutivo y organismos autónomos. En 2019 esta medida se transfirió al nivel federal a través de una reforma constitucional.
- 4) En Coahuila se aprobó que en caso de candidaturas impares el excedente impar debería ser para las mujeres.

- 5) Para fórmulas de candidaturas independientes se consideró que pueden ser mixtas cuando el propietario es hombre, a fin de potenciar las posibilidades de las mujeres de acceder a un cargo por licencia del propietario (Coahuila). Estos datos son relevantes porque fueron las primeras entidades que aplicaron estas medidas que posteriormente se implementarían en el nivel federal (elecciones 2021).

Los procesos de promoción, adopción y aplicación de los criterios (lineamientos) para cumplir la paridad en las unidades subnacionales apoyan la hipótesis de que las instituciones y actores/as políticos locales han sido claves en la lucha por avanzar hacia la construcción de la democracia paritaria mexicana. En particular resaltó el papel de los OPLE (autoridades administrativas que organizan las elecciones locales), los tribunales locales (en materia electoral) y las mujeres promotoras de políticas de paridad (redes organizadas, mujeres políticas y funcionarias públicas).

La autonomía de los gobiernos subnacionales en la formulación de políticas puede dar lugar a diversidad de políticas y el federalismo permite más innovación, experimentación y replicación de políticas. El caso mexicano muestra que el movimiento paritarista ha logrado transformaciones más innovadoras en algunas entidades federativas antes que en la Federación, y han logrado que las reformas federales garanticen reglas básicas que aceleran el cambio en aquellas entidades que por sí mismas se resisten a la inclusión de mujeres en los espacios de poder.

Esta investigación también demostró que las legislaturas estatales presentan cambios importantes en los patrones de representación de las mujeres después de la reforma de paridad de género de 2014. Primero, se observó un incremento en el número de mujeres electas en los congresos estatales y la información también apunta a que las mujeres tienen acceso a más posiciones de liderazgo en los órganos internos de las legislaturas, es decir, hay más mujeres coordinadoras de bancada, presidentas de comisiones e integrantes y presidentas de las Juntas de Coordinación Política de las legislaturas estatales.

También se observaron cambios en las comisiones que presiden las mujeres. Antes de la reforma de 2014 las mujeres ocupaban principalmente espacios en comisiones de Asuntos de mujeres y, en menor medida, espacios en comités de Asuntos sectoriales. En cambio, tras la reforma hay un incremento de mujeres presidiendo comisiones de Asuntos sectoriales, Desarrollo económico, urbano y rural, Educación, cultura y participación ciudadana y

Organización del Congreso. El avance en muchas de estas comisiones es importante, pero aún existe una gran brecha entre el número de comisiones presididas por hombres y mujeres.

Otro hallazgo fue que hubo un crecimiento de la representación de las mujeres en las entidades federativas y hay evidencia de que la reforma incidió sobre el lenguaje incluyente. Pero hay todavía pendientes, particularmente en la distribución de presidencias de las comisiones, ya que diversas áreas siguen siendo ocupadas mayoritariamente por hombres. También se observa, que si bien hay más representación de las mujeres y mayor acceso a posiciones de jerarquía esto aún no ha tenido un efecto sobre el contenido de las iniciativas.

El rastreo de procesos en Oaxaca permitió explicar cualitativamente el vínculo entre representación descriptiva y sustantiva, es decir, entre la presencia de mujeres en los espacios de poder y la aprobación de decretos de género. En un contexto institucional en el que las legislaturas son paritarias la colaboración legislativa entre legisladoras genera decretos favorables a las mujeres. La colaboración de las mujeres legisladoras se llevó a cabo en tres momentos: 1) la integración de comisiones de género y puestos de liderazgo, 2) el cabildeo de las iniciativas y dictámenes y 3) la votación en el Pleno de los proyectos independientemente del partido político.

En otras palabras, se mostró que las mujeres legisladoras actúan como actores estratégicos al aglutinarse y colaborar entre ellas para poder influir en la agenda legislativa y lograr la aprobación de decretos de género. Las diputadas lograron pasar las barreras tanto formales como informales cuando se integran a las comisiones y/o las presiden porque desde ahí se impulsan iniciativas de ley o dictámenes aprobados por las comisiones para que posteriormente suban a discusión y votación del Pleno. Las mujeres primero negocian con las mujeres de su partido y luego con los integrantes de las comisiones. Las legisladoras integrantes de las comisiones son el vínculo con los coordinadores parlamentarios para presionar y gestionar votos a favor de determinados ejes temáticos.

El proceso de deliberación y cabildeo también se respalda en la profesionalización de las y los secretarios técnicos de las comisiones, quienes dirigen las sesiones de las comisiones y elaboran los dictámenes que subirán al Pleno. Ellos son parte medular cuando las mujeres presiden las comisiones porque les permite traducir sus propuestas políticas en propuestas de ley. Las legisladoras desde los espacios de liderazgo se reconocen entre ellas y comienzan a reunirse y compartir una agenda en común sobre temas que les interesan impulsar independientemente de la línea ideológica del partido. Una vez que las iniciativas se

dictaminan favorablemente y lograron el consenso cuando suben al Pleno y se aprueban, de forma disciplinada todas las mujeres votaron por los proyectos, independientemente del partido y del origen de la iniciativa.

De acuerdo con la evidencia recopilada, las mujeres legisladoras no necesitan adscribirse como feministas para poder impulsar una agenda de género o, en otras palabras, no es condición necesaria ni suficiente tener una trayectoria feminista ni adscribirse como feminista para lograr la aprobación de decretos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

I. BIBLIOGRÁFICAS

- Alanís, M. C “El reto de la paridad en las candidaturas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 6, 2014.
- Alanís, María del Carmen, “Paridad en municipios indígenas deberá ser gradual: Alanís Figueroa”, Comunicados, México, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 11 de agosto de 2019.
- Alanís, María del Carmen, “Justicia electoral con enfoque de género”, en Alcocer, Jorge (comp.), *Cuota de género. Una sentencia histórica*, México, Nuevo Horizonte Editores/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013.
- Alanís, María del Carmen, Foro “Hacia un balance de la reforma constitucional en Paridad de Género”, Senado de la República, 26 de junio de 2019, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rJByTaX90MM> (fecha de consultado: 28 de junio de 2019).
- Alcántara, Manuel *et al.*, *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Madrid, Universidad de Salamanca, 2005.
- Allik, M., “Welfare State and Representation: Do Women Make the Welfare State or Does the Welfare State Make Women Representatives?”, *Representation*, vol. 52, núm. 4, 2016.
- Aparicio, Francisco, *Cuotas de género en México. Candidaturas y resultados electorales para diputados federales 2009*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.
- Archenti, Nélica y Tula, María Inés, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 66, abril de 2014.
- Atenea, *La democracia paritaria en México: Avances y desafíos*, Naciones Unidas, 2017, disponible en: <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2017/10/diagnostico-atenea-la-democracia-paritaria-en-mexico>.

- Baldez, L., “Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico”, *Legislative Studies Quarterly*, núm. 29, 2004, pp. 231-258, disponible en: <https://doi-org.pbidi.unam.mx:2443/10.3162/036298004X201168>
- Baldez, Lisa, The UN Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW): A new way to measure women’s interests, *Politics and Gender* vol. 7, núm. 3, 2012, pp. 419-423.
- Bareiro, Line y Soto, Clyde, “Cuota de género”, en *Diccionario Electoral*, México, IIDH-UNAM-IFE-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003.
- Barnes, Tiffany, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12 núm. 1, 2018.
- Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.
- Barreiro, Line, López, Oscar, Soto, Clyde y Soto, Lilian, *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina*, Santiago de Chile, Unidad Mujer y Desarrollo de la Comisión Económica para América Latina, 2004.
- Beach, D. y Pedersen, R. B., *Process-Tracing Methods*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2013.
- Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer numbers: Critical representation thresholds and women’s political representation”, *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007.
- Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women's Political Representation”, *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007.
- Beer, Caroline, “Política de género y federalismo en México”, *Revista SAAP*, vol. 15, núm. 2, noviembre de 2021.
- Béjar, L. y Barcena, S., “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 48, 2016.
- Bohigues García, Asbel y Piscopo, Jennifer M., ¿Identidad de grupo, ideología o reconocimiento? El apoyo de los y las legisladoras a las cuotas de género en América Latina, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 127, 2021.
- Caminotti, Mariana y Piscopo, Jennifer, “Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. II, núm. 2, 2019, disponible en: [doi:10.1177/1866802X19876460](https://doi.org/10.1177/1866802X19876460).

- Carey, Hohn y Matthew Sober Shugart. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, 1995, 14(4) 417-439.
- Celis, K. "Substantive Representation of Women (and Improving It): What It Is and Should Be About?", *Comparative European Politics*, vol. 7, núm. 1, 2009.
- Celis, K. *et al.*, "Rethinking Women's Substantive Representation", *Representation*, vol. 44, núm. 2, 2008, disponible en: DOI: 10.1080/00344890802079573
- Celis, Karen y Childs, Sarah, "Introduction: The Descriptive and Substantive Representation of Women: New Directions", *Parliamentary Affairs*, vol. 61, Issue 3, July 2008, disponible en: <https://doi.org/10.1093/pa/gsn006>
- Cerna, S., "La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas", *Política, Globalidad y Ciudadanía*, vol. 1, núm. 1, 2015.
- Cerna, S., "La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay", Tesis de doctorado, México, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, 2017.
- Cerna, Sarah, *La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay*, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Políticas, México, UNAM, 2017.
- Cerva Cerna, Daniela, "México. Los partidos políticos frente a la equidad de género", en Llanos, Beatriz y Sample, Kristen (coords.), *Del dicho al hecho: Manual de buenas prácticas para la participación de las mujeres en los partidos políticos latinoamericanos*. Estocolmo: International IDEA, 2008.
- Cerva, Daniela y Ansolabehere, Karina, "Trabajo Introductorio: Protección de los derechos político-electorales de las mujeres", *Género y Derechos Políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- Childs, Sarah, "The Complicated Relationship between Sex, Gender and the Substantive Representation of Women", *European Journal of Women's Studies*, vol. 13, núm. 1, 2006.
- Cortez Salinas, Josafat, *Ideas, innovación y cambio organizacional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2020.

- Cortez, Josafat y Solorio, Israel, “Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022.
- Cox, Gary W. “Centripetal and Centrifugal Incentives in electoral Systems”. *American Journal of Political Science*, 34 (4). 903-935, 1990.
- Cox, Gary W. “Electoral Equilibrium under Alternative Voting Institutions”, *American Journal of Political Science*, 31 (1): 82-108, 1997.
- Cox, Gary W. y Matthew D. McCubbins. *Legislative Leviathan: Party Government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- Cuéllar, Angélica, “Feminismo y política ¿Cómo se construye la credibilidad?”, *Estudios Políticos*, núm. 9, 1995.
- Dahlerup, D., “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, 1988, disponible en: <https://doi-org.pbidi.unam.mx:2443/10.1111/j.1467-9477.1988.tb00372.x>
- Dahlerup, Drude y Freidenvall, Lenita, “Quotas as a ‘fast track’ to equal representation for women”, *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 1, 2005.
- Dahlerup, Drude, “Representing Women: Defining Substantive Representation of Women”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006.
- Dahlerup, Drude, “The Story of the Theory of Critical Mass”, *Politics & Gender*, vol. 2, núm. 4, 2006, pp. 511-22.
- Downs, Antony, *An Economic Theory of Democracy*. 1957, Ney York: Harper and Row; Laver, Michael y Kennet A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. 1996, Ney York: Cambridge University Press; Riker, William, *The Theory of Political Coalitions*, 1962, New Haven, CT: Yale University Press.
- Duverger, Maurice, *Political Parties*, Ney York: Wiley, 1954.
- Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., “Does Presence Produce Representation of Interests?”, en Escobar-Lemmon, María y Michelle M. Taylor-

- Robinson (eds.), *Representation. The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M., *Representation. The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- Escobar-Lemmon, María, Schwindt-Bayer, Leslie y Michelle M. Taylor-Robinson, “Representing Women: Empirical Insights from Legislatures and Cabinets in Latin America”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The Case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- Franceschet, Susan *et al.*, *The Impact of Gender Quotas*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008.
- Fraser, Nancy, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Bogotá, Siglo del Hombre-Universidad de los Andes, 1997.
- Freidenvall, Lenita, “Gender Quota Spillover in Sweden: From Politics to Business?”, European University Institute (EUI) Department of Law Research, Working Paper 2015/28.
- Freidenvall, Lenita, *Women’s Political Representation and Gender Quotas. The Swedish Case*, Stockholm University, 2003.
- Funk, Kendall *et al.*, “Women to the Rescue: The Gendered Effects of Public Discontent on Legislative Nominations in Latin America”, *Party Politics*, vol. XX, núm. X, 2019, disponible en: [doi:10.1177/1354068819856614](https://doi.org/10.1177/1354068819856614).
- García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019.
- García Montero, Mercedes y Rivas Pérez, Cristina, “Género y carreras políticas en América Latina: la brecha en la permanencia legislativa”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 127, abril de 2021.
- García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco, “Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica”, Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y Administración. Tenerife, España, 2001.

- GEPPAL Base de datos, “Género y partidos políticos en América Latina”, 2009 (consultado el 14 de octubre de 2014).
- Giraudy, A. *et al.* (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2019, disponible en: [doi:10.1017/9781108678384](https://doi.org/10.1017/9781108678384).
- Guichard Bello, Claudia, *Manual de comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente*, Instituto Nacional de las Mujeres INMUJERES, 2015, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101265.pdf.
- Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto Dávila, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2014.
- Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, Houston, vol. 49, núm. 2, 2005.
- Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019.
- Hinojosa, Magda y Franceschet, Susan, “Separate but Not Equal: The Effects of Municipal Electoral Reform on Female Representation in Chile”, *Political Research Quarterly* vol. 65, núm. 4, 2012.
- Hinojosa, Magda y Piscopo, Jennifer M., “Promoción del derecho de las mujeres a ser elegidas”, en Luna Ramos, J. A. (ed.), *Cuotas de género: Visión comparada*, 2013, pp. 55-107.
- Hinojosa, Magda, “¿Más Mujeres? Mexico’s Mixed Member System”, en Tremblay, Manon (ed.), *Women and Legislative Representation*, Nueva York, Palgrave, 2008.
- Hinojosa, Magda, *Selecting Women, Electing Women. Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press, 2012.
- Hinojosa, Magda, *Selecting Women, Electing Women: Political Representation and Candidate Selection in Latin America*, Philadelphia, Temple University Press, 2012.
- Htun, Mala y Piscopo, Jennifer, *Women in Politics and Policy in Latin America and the Caribbean. Social Science Research Council, Working Papers*, 2014.
- Htun, Mala, “Mujeres y poder político en Latinoamérica”, en *Mujeres en el parlamento: más allá de los números*, Suecia, IDEA Internacional, 2002.

- Htun, Mala, “Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women”, en Escobar-Lemmon, María y Taylor-Robinson, Michelle M. (eds.), *Representation. The case of Women*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- Hughes, Melanie, Mona Lena Krook y Pamela Paxton, “Transnational Women’s Activism and the Global Diffusion of Gender Quotas”, *International Studies Quarterly*, vol. 59, núm. 2, 2015, pp. 357-372.
- IPU *Women in National Parliaments*, (2012), revisado el 1o. de febrero de 2021, disponible en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>
- IPU, Inter-Parliamentary Union, “Women in National Parliaments”, *The Inter-Parliamentary Union*, 1o. de agosto de 2018.
- IPU, *Monthly ranking of women in national parliaments*, 2021.
- IPU, Women in Politics: 2020, disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2020-03/women-in-politics-2020> el 10 de febrero de 2022.
- Johnson, Niki, “La bancada femenina en Uruguay: Un “actor crítico” para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento”, *América Latina Hoy*, vol. 66, 2014, pp. 145-165.
- Johnson, Niki, “Marginalization of Women and Male Privilege in Political Representation in Uruguay”, en Schwindt-Bayer, Leslie (ed.), *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press, 2018.
- Krook, Mona Lena y Zetterberg, Pär (eds.), *Gender Quotas and Women's Representation: New Directions in Research*, Londres, Routledge, 2017.
- Krook, Mona Lena, *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 2012.
- López Lara, Alvaro, “Comparando el mapa espacial de las legislaturas estatales de México”, *Cadernos da Escola do Legislativo*, vol. 13, núm. 21, 2012.
- Lovenduski, Joni, *Feminizing Politics*, Cambridge, Polity Press, 2005.
- Lovenduski, Joni, *Feminizing Politics*, Cambridge, Polity Press, 2005.

- Macaulay, Fiona, “Judicialising and (de)Criminalising Domestic Violence in Latin America”, *Social Policy and Society*, vol. 5, núm. 1, 2005, pp. 103-114.
- Manon Tremblay, “Democracy, Representation, and Women: A Comparative Analysis”, *Democratization*, vol. 14, núm. 4, 2007, disponible en: DOI: 10.1080/13510340701398261
- Mansbridge, J., “Quota Problems: Combating the Dangers of Essentialism”, *Politics & Gender*, vol. 1, núm. 4, 2005.
- Mansbridge, J., “Rethinking Representation”, *The American Political Science Review*, vol. 4, núm. 97, 2003.
- Mansbridge, J., “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *Journal of Politics*, vol. 61, núm. 3, 1999.
- Marshall, Monty G. y Ted Robert Gurr, *Policy IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800, 2013*.
- Martínez, Antonia y Garrido, Antonio, “De la política de la presencia a la política de la diferencia: Representación de las mujeres en cuatro parlamentos nacionales (México, Chile, Argentina y Uruguay)”, Barcelona, Documentos CIDOB, núm. 32, 2010.
- Marx, Jutta, Borner Jutta y Caminotti Mariana, *Las legisladoras: Cupos de género y Política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.
- Medina Espino, Adriana, *La participación política de las mujeres. de las cuotas de género a la paridad*, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género H. Congreso de la Unión Cámara de Diputados, LXI Legislatura, 2010.
- Medina, Adriana y Márquez, Ruth, *La participación política de las mujeres: De las cuotas de género a la paridad*. México, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, 2010.
- Molyneux, M., “Mobilization without Emancipation? Women’s Interests, the State, and Revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2, 1985.
- Molyneux, M., “Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua”, *Feminist Studies, Inc.*, vol. 11, núm. 2, 1985.
- O’Brien, D. Z. y Piscopo, J. M., “The Impact of Women in Parliament”, *The Palgrave Handbook of Women’s Political Rights*, Londres, Palgrave Macmillan, 2019.
- ONU Mujeres, *Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en el ámbito político*, Oaxaca, 2020.

- Osborn, Tracy L., *How Women Represent Women: Political Parties, Gender and Representation in State Legislatures*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.
- Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014.
- Palma, Esperanza y Chimal, Abraham, “Partidos y cuotas de género. El impacto de la ley electoral en la representación descriptiva en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, julio de 2012, pp. 53-78.
- Palma, Esperanza y Rangel, Beatriz, *Avances y perspectivas de la democracia paritaria en México*, Instituto Nacional Electoral, 2022.
- Palma, Esperanza, “Paridad de género”, *Prontuario de la Democracia*, 2021.
- Peña, Blanca, *¿Igualdad o diferencia?: derechos políticos de la mujer y cuota de género en México: estudio de caso en Baja California Sur*, México, Plaza y Valdés, 2003.
- Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014.
- Phillips, Anne, “La política de la presencia: la reforma de la representación política”, García S. y Lukes S. (coords.), *Ciudadanía, justicia social, identidad y participación*, España, Siglo XXI, 1996.
- Phillips, Anne, *The Politics of Presence*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
- Piscopo, J. M. *et al.*, “Feminist Proposals and Conservative Voices: the Substantive Representation of Women in Argentina”, *Gender, Conservatism and Political Representation*, 2014.
- Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy: women’s legislative committees and caucuses in Latin America”, *Congresso Mundial de Ciência Política*, vol. 23, julio de 2014.
- Piscopo, Jennifer M., “Democracy as Gender Balance: the Shift from Quotas to Parity in Latin America”, *Politics, Groups, and Identities*, vol. 4, núm. 2, 2016.
- Piscopo, Jennifer M., “Leveraging Informality, Rewriting Formal Rules”, en Waylen, Georgina (ed.), *Gender and Informal Institutions*, Nueva York, Rowman and Littlefield, 2017, pp. 137-160.
- Piscopo, Jennifer M., “Más allá del hogar: Las legisladoras, el cambio feminista en las políticas y la representación sustantiva en México”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.

- 23, 2014, disponible en: http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000200005&lng=es&tlng=es (fecha de consulta: 16 de febrero de 2022).
- Piscopo, Jennifer M., "States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America", *Latin American Politics and Society*, vol. 57, núm. 3, 2015, p. 27-49.
- Piscopo, Jennifer, "Rethinking Descriptive Representation: Rendering Women in Legislative Debates", *Parliamentary Affairs*, vol. 64, núm. 3, 2011.
- Pitkin, Hanna, *El concepto de representación política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Puente Martínez, Khemvirg y Cerna Villagra, Sarah Patricia, "Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina", *Estudios Políticos*, vol. 42, 2017.
- Puente Martínez, Khemvirg, "Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización", *Estudios políticos*, núm. 44, 2018, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.44.64753>.
- Puente, Khemvirg y Cerna, Sarah P., "Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina", *Estudios políticos*, núm. 42, 2017.
- Reynoso, Diego y D'Angelo, Natalia, "Las leyes de cuota y su impacto en la elección de mujeres en México", *Política y Gobierno*, vol. XIII, núm. 2, julio-diciembre de 2006.
- Rodríguez G., Ana Laura, "Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención", *Temas y Debates*, núm. 16, 2008.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, Dimensiones colectivas, relacionales y supranacionales en la construcción de una agenda legislativa de derechos humanos, 2014.
- Rodríguez, Luis, "La representación substantiva de las mujeres en el Congreso Colombiano de 1998 al 2012: Una visión más allá del número total de legisladoras", *Documentos del Departamento de Ciencia Política*, núm. 21, Universidad de los Andes, 2013.
- Rodríguez-Gustá, Ana Laura y Madera, Nancy, "Más allá del recinto legislativo: estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe", *Sociologías*, vol. 18, núm. 42, 2016.

- Roza, Vivian, *Gatekeepers to Power: Party-Level Influences on Women's Political Participation in Latin America*, Ph.D. diss., Georgetown University, 2010.
- Sapiro, V., "When are Interests Interesting? The Problem of Political Representation of Women", *American Political Science Review*, vol. 75, núm. 3, 1981.
- Sartori, Giovanni, "En defensa de la representación política", en Miguel Carbonell (comp.), *Democracia y representación: un debate contemporáneo*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2005.
- Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2018.
- Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.
- Schwindt-Bayer, Leslie y Mishler, William, "An Integrated Model of Women's Representation", *The Journal of Politics*, vol. 67, núm. 2, 2005.
- Shepsle, Kenneth et al. "The Senate Electoral Cycle and Bicameral Appropriations Politics". *American Journal of Political Science*, 53 (2): 343-359, 2009.
- Shumpeter Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Barcelona, Orbis, 1942.
- Solís Delgadillo, Diego y Cortez Salinas, Josafat, "¿Qué intereses se representan en el Congreso? Legisladores mexicanos con antecedentes en grupos de interés, 2006-2015" *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 27, núm. 53, 2019.
- Solís Delgadillo, Diego, "Hacia una definición del concepto grupo de interés", *Perfiles latinoamericanos*, vol. 25, núm. 50, 2017.
- Studlar, D. T. y McAllister, I., "Does a critical mass exist? A comparative analysis of women's legislative representation since 1950", *European Journal of Political Research*, vol. 41, 2002.
- Tobar, Marcela Ríos, et al. *Feminist agendas and democracy in Latin America*. Duke University Press, 2009; Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.
- Vázquez, L., *Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación*, México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2019.
- Vickers, J., "Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 43, núm. 1, 2013.
- Weissberg, R., "Collective vs. Dyadic Representation in Congress", *American Political Science Review*, vol. 72, núm. 2, 1978.

- Weldon, S. L., “Beyond Bodies: Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking”, *Journal of Politics*, vol. 64, núm. 4, 2002.
- Young, I. M., “Justice and the Politics of Difference”, *La Justicia y la Política de la Diferencia*, trad. de Silvina Álvarez, Madrid, Cátedra, 2000.
- Zaremberg, Gisela, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, en Ansolabehere, Karina y Cerva, Daniela (coords.), *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.
- Zetterberg, “Gender Quotas and Political Effectiveness. Women’s Experiences in Mexican State Legislatures”, Sweden, Uppsala University, 2001.
- Zetterberg, Pär, “Quotas and women's symbolic representation: Lessons from Mexico”, *Ponencia presentada en el Congreso de la American Political Science Association*, Chile, 2009.
- Zetterberg, Pär, 2007, “Gender Quotas and Political Effectiveness. Women’s Experiences in Mexican State Legislatures”, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, Helsinki, 7-12 de mayo de 2007, Uppsala University, Sweden.
- Zub Centeno, Marcella y Bareiro, Line, “Recomendaciones Legislativas del Comité CEDAW a los países latinoamericanos”, documento preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y El Caribe, Madrid, 2009.

II. JURÍDICAS

- TEPJF, Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación (2013), “Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados, actoras: María Elena Chapa Hernández y otras, autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral”, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, Jorge Alcocer (comp.), México, Nuevo Horizonte Editores/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (2014), “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos

- Mexicanos, en materia política-electoral.” México, Secretaría de Gobernación, 10 de febrero de 2014.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (2017), “Diario Oficial de la Federación. Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.” México, Secretaría de Gobernación, 30 de noviembre de 2017.
- DOF, Diario Oficial de la Federación (2019), “Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.” México, Secretaría de Gobernación, 6 de junio de 2019.
- INE, Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, Instituto Nacional Electoral, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, 2018.
- INE, Instituto Nacional Electoral (2018), “Resultados preliminares del INE con base en los cómputos distritales.” Datos al 9 de julio de 2018, Sitio Oficial, México.
- Instituto Nacional Electoral, *Obligaciones de paridad en las entidades federativas. Proceso electoral local 2017-2018*, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del INE, 2017.
- Informe sobre los Lineamientos de Paridad para las Entidades Federativas para el Proceso Electoral 2017-2018, INE, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación.
- TEPJF, Jurisprudencia 5/2016. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, núm. 18, 2016, pp. 31 y 32
- TEPJF, SUP-REC-1414/2021 y acumulados. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN: PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Solicitud 00719619, Plataforma Nacional de Transparencia, al Congreso del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala.

Solicitudes 01786219, 01786319, 01786519 y 01788119, Plataforma Nacional de Transparencia, a Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Sonora.

Solicitud 03187219, Plataforma Nacional de Transparencia, a Unidad de Transparencia del Congreso del Estado de Guanajuato.

Solicitud 00946319, Plataforma Nacional de Transparencia, a Congreso del Estado de Tamaulipas.

Solicitud 02211919, Plataforma Nacional de Transparencia, a H. Congreso del Estado de Tabasco.

Solicitud 01840119, Plataforma Nacional de Transparencia, a H. Congreso del Estado de San Luis Potosí.

Solicitud 01371719, Plataforma Nacional de Transparencia, a Quintana Roo, Poder Legislativo. Disponible en <http://www.plataformadetransparencia.org.mx>

Solicitud 00833119, Plataforma Nacional de Transparencia, a Querétaro, Poder Legislativo del Estado de Querétaro.

Solicitud 01564719, Plataforma Nacional de Transparencia, a Nuevo León, Congreso del Estado de Nuevo León.

Solicitud 00731619, Plataforma Nacional de Transparencia, a Nayarit, Poder Legislativo.

Solicitudes 01542420, 06237319, Plataforma Nacional de Transparencia, a Veracruz, H. Congreso del Estado de Veracruz.

Solicitud 01748520, 02065819, Plataforma Nacional de Transparencia, a PUEBLA, Congreso del Estado de Puebla.

Solicitud 00683620, 01039119, Plataforma Nacional de Transparencia, a HIDALGO, Poder Legislativo.

Solicitud 01220020, Plataforma Nacional de Transparencia, a YUCATÁN, Congreso del Estado de Yucatán.

Solicitudes 00981/PLEGISLA/IP/2019, 00980/PLEGISLA/IP/2019, Sistema del SAIMEX, Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México, 02 de diciembre de 2019.

Solicitud 0000301215, 0000301214, Plataforma Nacional de Transparencia, a Estado De México, Poder Legislativo.

Solicitudes 0100705419, 0100699819, Plataforma Nacional de Transparencia, a Campeche, H. Congreso del Estado de Campeche.

Solicitudes 00697619, 00684619, Plataforma Nacional de Transparencia, a Aguascalientes, H. Congreso del Estado de Aguascalientes.

Solicitudes 00961419, 00961319, Plataforma Nacional de Transparencia, a Zacatecas, LXIII Legislatura del Estado de Zacatecas.

Solicitud 01698519, Plataforma Nacional de Transparencia, a Sinaloa, PL00100-Congreso del Estado de Sinaloa.

Solicitud 01012019, Plataforma Nacional de Transparencia, a Oaxaca, h. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Solicitud 01134419, Plataforma Nacional de Transparencia, a Morelos, Congreso del Estado de Morelos.

Solicitud 01131419, Plataforma Nacional de Transparencia, a Michoacán, Congreso del Estado de Michoacán.

Solicitud 08933119, Plataforma Nacional de Transparencia, a Jalisco, Congreso del Estado de Jalisco.

Solicitud 00868819, Plataforma Nacional de Transparencia, a Guerrero, H. Congreso del Estado de Guerrero.

Solicitud 00797119, Plataforma Nacional de Transparencia, a Durango, H. Congreso del Estado.

Solicitudes 01305819, 01305619, Plataforma Nacional de Transparencia, a Coahuila, Congreso del Estado de Coahuila.

Solicitud 00538019, Plataforma Nacional de Transparencia, a Colima, Poder Legislativo.

Solicitud 5003000190419, Plataforma Nacional de Transparencia, a Ciudad de México, Congreso de la Ciudad de México.

Solicitud 161242019, Plataforma Nacional de Transparencia, a Chihuahua, Unidad de Transparencia del H. Congreso del Estado.

Solicitud 01058519, Plataforma Nacional de Transparencia, a Chiapas, Congreso del Estado.

Solicitud 00589819, Plataforma Nacional de Transparencia, a Baja California Sur, UT - H. Congreso del Estado de Baja California Sur.

Solicitud 01270119, Plataforma Nacional de Transparencia, a Baja California, Congreso del Estado de Baja California.

IV. PÁGINAS DE INTERNET

Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes

<https://eservicios2.aguascalientes.gob.mx/periodicooficial/>

Congreso del Estado de Baja California, sitio:

https://www.congresobc.gob.mx/Contenido/Actividades_Legislativas/Decretos.aspx

Congreso del Estado de Baja California Sur, sitio:

<http://secfin.bcs.gob.mx/finz/?page%20id=490>

Periódico Oficial de Chiapas, sitio <https://www.sgg.chiapas.gob.mx/periodico/periodico1824>

Congreso del Estado de Campeche (LXII Legislatura, 2015-2018), sitio:

<https://www.congresocam.gob.mx/decretos/>

Congreso del Estado de Chihuahua, sitio:

<https://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/decretos/>

Congreso del Estado de Coahuila (LIX Legislatura, 2012-2015), sitio:

<https://congresocoahuila.gob.mx/portal/iniciativas-2012-2014-2/>

Congreso del Estado de Coahuila (LX Legislatura, 2015-2017), sitio:

<https://congresocoahuila.gob.mx/portal/decretos-2015-2017/>

Congreso del Estado de Colima, sitio:

<https://www.congresocol.gob.mx/web/www/gaceta/index.php#seccion3>

Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sitio: <http://aldf.gob.mx/trabajo-legislativo-206-1.html>

Congreso del Estado de Durango, sitio:

<https://congresodurango.gob.mx/transparencia/legislaturas-anteriores/>

Biblioteca del H. Congreso del Estado de México (LVIII Legislatura, 2012-2015), sitio:

<http://bibliolex.gob.mx/decretos/>

Biblioteca del H. Congreso del Estado de México (LIX Legislatura, 2015-2018), sitio:

<http://bibliolex.gob.mx/decretos/>

Congreso del Estado de Guanajuato, sitio:

<https://www.congresogto.gob.mx/archivo-general/archivo-historico>

Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, sitio:

http://periodico.guanajuato.gob.mx/faces/CalendarioPub?_adf.ctrl-state=v5ibkr1ml_3

Congreso del Estado de Guerrero, sitio:

<https://congresogro.gob.mx/historico/61/decretos.php>

Periódico oficial del Estado de Hidalgo, sitio: <https://periodico.hidalgo.gob.mx/>

Periódico Oficial del Estado de Jalisco, sitio:

<https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial>

Periódico Oficial del Estado de Michoacán, sitio:

<https://periodicooficial.michoacan.gob.mx/periodico-oficial/>

Periódico Oficial del Estado de Morelos, sitio: <https://periodico.morelos.gob.mx/ejemplares>

Congreso del Estado de Nayarit (XXX Legislatura, 2011- 2014), sitio:

<https://www.congresonayarit.mx/leyes-y-decretos-2/#1501251087102-1956c624-71da>

Congreso del Estado de Nayarit (XXXI Legislatura, 2014- 2017), sitio:

<https://www.congresonayarit.mx/leyes-y-decretos-2/#1501251087102-89210477-3fb3>

Congreso del Estado de Nuevo León, sitio:

http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/decretos.php

Congreso del Estado de Oaxaca, sitio: <https://www.congresoaxaca.gob.mx/legislaturas-antteriores.html>

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, sitio:

<http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/>

Congreso del Estado de Puebla, sitio:

<http://micrositios.congresopuebla.gob.mx/buscadores/iniciativas/index.php>

La sombra de Arteaga. Periódico Oficial del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, sitio:

<https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/>

Congreso del Estado de Quintana Roo (XIV Legislatura, 2013-2016), sitio:

https://congresoqroo.gob.mx/legislaturas_antteriores/15/decretos

Congreso del Estado de Quintana Roo (XV Legislatura, 2016-2019), sitio:

https://congresoqroo.gob.mx/legislaturas_antteriores/16/

Periódico Oficial del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí,

<http://apps.slp.gob.mx/po/ConsultaDocumentos.aspx>

Congreso del Estado de Sinaloa, sitio:

<https://www.congresosinaloa.gob.mx/decretos/>

Boletín Oficial y Archivo del Estado de Sonora, sitio:

<https://boletinoficial.sonora.gob.mx/boletin/publicaciones.html>

Periódico Oficial Del Estado De Tabasco, sitio: <https://tabasco.gob.mx/PeriodicoOficial>

Congreso del Estado de Tamaulipas (LXII Legislatura, 2013-2016), sitio:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/TrabajoLegislativo/Decretos/DecretosAnteriores.asp?Legislatura=LXII>

Congreso del Estado de Tamaulipas (LXIII Legislatura, 2016-2019), sitio:

<https://www.congresotamaulipas.gob.mx/TrabajoLegislativo/Decretos/DecretosAnteriores.asp?Legislatura=LXIII>

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tlaxcala, sitio:

<https://periodico.tlaxcala.gob.mx/index.php/busqueda>

Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, sitio:

<http://www.veracruz.gob.mx/gaceta-oficial/>

Congreso del Estado de Yucatán, sitio:

<http://www.congresoyucatan.gob.mx/#/gaceta/decretos-acuerdos>

Congreso del Estado de Zacatecas, sitio: <https://www.congresozac.gob.mx/e/gaceta>

V. ENTREVISTAS

Entrevista 1. 22 de octubre de 2021, vía presencial en Oaxaca, duración 52:27 minutos.

Entrevista 2. 22 de octubre de 2021, vía presencial en Oaxaca, duración 34:47 minutos.

Entrevista 3, 23 de octubre de 2021, vía presencial en Oaxaca, duración 1:49:13 horas.

Entrevista 4, 26 de octubre de 2021, vía telefónica, duración 27:09 minutos.

Entrevista 5, 27 de octubre de 2021, vía presencial en Oaxaca, duración 21:07 minutos.

Entrevista 6, 28 de octubre de 2021, vía presencial en Oaxaca, duración 34.54 minutos.

Entrevista 7, 29 de octubre de 2021, vía presencial en Oaxaca, duración 35:43 minutos.

ANEXOS

ANEXO 1. COMPARATIVO DE LOS DECRETOS APROBADOS Y DE GÉNERO DE LAS LEGISLATURAS

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
AGS	2013-2016	314	33	10.51%	7	0	5	28	33	0	4	2
AGS	2016-2018	199	24	12.06%	4	0	5	19	24	0	2	0
BC	2013-2016	569	32	5.62%	0	0	7	24	31	1	0	0
BC	2016-2019	429	26	6.06%	0	0	5	20	25	1	1	0
BCS	2011-2015	338	25	7.40%	2	0	3	21	24	1	0	0
BCS	2015-2018	339	29	8.55%	10	0	3	25	28	1	3	0

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
CMP	2012-2015	300	13	4.33%	0	0	6	7	13	0	1	1
CMP	2015-2018	321	34	10.59%	1	0	3	31	34	0	0	0
CHP	2012-2015	599	40	6.68%	2	0	9	30	39	1	2	0
CHP	2015-2018	623	34	5.46%	4	1	6	28	34	0	2	0
CHI	2013-2016	1630	42	2.58%	28	0	4	38	42	0	4	10
CHI	2016-2018	897	40	4.46%	30	0	1	39	40	0	0	6
CDMX	2012-2015	534	33	6.18%	7	0	0	33	33	0	5	0
CDMX	2015-2018	463	30	6.48%	12	0	0	30	30	0	6	0
COAH	2012-2014	730	89	12.19%	8	0	12	73	85	4	4	3

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
COAH	2015-2017	1198	130	10.85%	22	1	5	119	124	6	3	2
COL	2012-2015	601	54	8.99%	5	3	1	51	52	2	4	1
COL	2015-2018	621	64	10.31%	8	41	1	63	64	0	8	1
DUR	2013-2016	621	42	6.76%	0	0	4	38	42	0	2	4
DUR	2016-2018	481	34	7.07%	0	0	4	27	31	3	2	26
GUA	2012-2015	323	27	8.36%	1	0	0	27	27	0	3	0
GUA	2015-2018	344	31	9.01%	0	0	1	30	31	0	4	0
GUE	2012-2015	414	13	3.14%	24	0	0	13	13	0	3	0
GUE	2015-2018	301	22	7.31%	28	0	1	21	22	0	3	0

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
HGO	2013-2016	706	38	5.38%	5	0	0	38	38	0	3	0
HGO	2016-2018	484	38	7.85%	4	0	0	38	38	0	3	5
JAL	2012-2015	1265	36	2.85%	7	0	0	36	36	0	2	1
JAL	2015-2018	1683	48	2.85%	6	0	0	48	48	0	3	5
MEX	2012-2015	512	51	9.96%	3	0	0	51	51	0	5	0
MEX	2015-2018	334	44	13.17%	7	0	0	44	44	0	5	0
MICH	2012-2015	141	9	6.38%	8	0	1	8	9	0	0	0
MICH	2015-2018	154	12	7.79%	12	0	0	12	12	0	0	0
MOR	2012-2015	2795	73	2.61%	5	1070	5	68	73	0	1	14

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
MOR	2015-2018	3345	40	1.20%	11	1266	1	38	39	1	0	32
NAY	2011-2014	323	18	5.57%	9	0	0	18	18	0	2	0
NAY	2014-2017	369	20	5.42%	5	0	1	18	19	1	0	0
NVL	2012-2015	263	18	6.84%	0	0	0	18	18	0	3	0
NVL	2015-2018	382	28	7.33%	0	0	0	28	28	0	4	1
OAX	2013-2016	2098	37	1.76%	13	0	1	36	37	0	3	10
OAX	2016-2018	1679	43	2.56%	22	0	2	40	42	1	2	9
PUE	2013-2018	562	50	8.90%	2	0	0	50	50	0	0	0
PUE	2018-2021	274	27	9.85%	0	0	0	27	27	0	0	0

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
QRO	2012-2015	1476	31	2.10%	0	450	2	29	31	0	3	0
QRO	2015-2018	1171	32	2.73%	0	393	0	32	32	0	0	0
QROO	2013-2016	462	47	10.17%	2	0	0	46	46	1	3	1
QROO	2016-2019	360	47	13.06%	0	0	2	43	45	2	4	1
SLP	2012-2015	337	12	3.56%	1	0	0	12	12	0	2	1
SLP	2015-2018	807	57	7.06%	6	0	0	57	57	0	0	1
SIN	2013-2016	644	15	2.33%	1	131	0	15	15	0	2	26
SIN	2016-2018	865	28	3.24%	0	102	0	28	28	0	3	19
SON	2012-2015	445	25	5.62%	3	0	0	25	25	0	1	9

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
SON	2015-2018	570	66	11.58%	9	0	0	66	66	0	4	0
TAB	2013-2015	228	24	10.53%	2	0	0	24	24	0	2	7
TAB	2015-2018	201	14	6.97%	4	1	0	14	14	0	0	7
TAM	2013-2016	1173	41	3.50%	4	0	1	40	41	0	3	8
TAM	2016-2019	1088	55	5.06%	9	0	1	54	55	0	3	10
TLAX	2013-2016	377	32	8.49%	0	0	0	32	32	0	3	0
TLAX	2016-2018	162	17	10.49%	2	0	0	17	17	0	1	0
VER	2013-2016	337	23	6.82%	2	0	0	23	23	0	1	0
VER	2016-2018	498	29	5.82%	1	0	0	29	29	0	0	0

Edo	Periodo	Decretos publicados	Decretos Género	Decretos género	Nombramientos para mujeres	Pensiones mujeres	No Lenguaje incluyente	Lenguaje incluyente	Feminista	No feminista	Presupuestos estatales	Presupuesto Municipios
YUC	2012-2015	300	34	11.33%	0	0	0	34	34	0	1	0
YUC	2015-2018	326	42	12.88%	14	1	0	42	42	0	3	0
ZAC	2013-2016	660	63	9.55%	16	0	0	63	63	0	2	134
ZAC	2016-2018	483	30	6.21%	10	0	1	28	29	1	1	114

ANEXO 2. VOTACIONES EN EL PLENO Y DECRETOS DE GÉNERO EN LA LXIII LEGISLATURA EN OAXACA (2016-2018)

D	Nombre	Contenido	Total de votos	Total a favor	Total en contra	Votación mujeres (18 legisladoras)	
						A favor	En contra

No. 18	APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017....Artículo 4. Los titulares de los Ejecutores de gasto...rendición de cuentas y equidad de género...	41	41	0	18	0
No. 564	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA...Artículo 46 C.-...XXI. Promover la incorporación transversal de la perspectiva de género...	33	33	0	18	0
No. 575	SE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN NOVENA DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA....Artículo 113.-... IX.-Cada ayuntamiento...procurará contar con una Regiduría de Equidad de Género...	32	32	0	18	0
No. 589	REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA, ... Y LA LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO....Artículo 56.-...LIII.	ND	ND	ND	ND	ND

		Abstenerse de ejercer cualquier tipo de violencia...libertad y los derechos de las mujeres					
No. 590		CREA LA LEY DE FOMENTO A LA LACTANCIA MATERNA EN EL ESTADO DE OAXACA....ARTÍCULO 9. La lactancia materna es un derecho...de las niñas, niños y mujeres	ND	ND	ND	ND	ND
No. 591		REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL Y DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE OAXACA, REFERENTE AL DIVORCIO INCAUSADO....Artículo 287.-...en términos de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género...	ND	ND	ND	ND	ND
No. 592		CREA LA LEY DE ADOPCIONES DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 6.- III. La igualdad sustantiva.	ND	ND	ND	ND	ND
No. 626		REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL ESTADO DE OAXACA....ARTÍCULO 3.-...VIII. Promover la inclusión de la perspectiva de género...	40	40	0	18	0
No. 633		EXPIDE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOSELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 1 ...VIII.- Las acciones afirmativas y los procedimientos para promover y asegurar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres ...	39	29	10	14	3

0	No. 681	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA, AUTORIZA EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2016 - 2022 PARA EL ESTADO DE OAXACA....ARTÍCULO ÚNICO: 6.3. Igualdad de género..	ND	ND	ND	ND	ND
1	No. 690	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO... LA FRACCIÓN PRIMERA DEL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA... Artículo 16.-...procurarán la paridad entre mujeres y hombres	ND	ND	ND	ND	ND
2	No. 699	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO, EXPIDE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y RENDICIÓN DE CUENTAS PARA EL ESTADO DE OAXACA....Artículo 39.- ... Asimismo, considerará... la igualdad entre mujeres y hombres, así como la erradicación de la violencia... discriminación de género.	36	36	0	16	ND
3	No. 701	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO, EXPIDE LA LEY DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS DE OAXACA....Artículo 24...VI. Políticas de recursos humanos... discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad	36	36	0	16	ND

4	No. 724	REFORMA Y ADICIONA LA LEY ESTATAL DE HACIENDA, LEY ESTATAL DE DERECHOS, LEY DE COORDINACIÓN ESTATAL DE LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES; Y LA LEY PARA EL FOMENTO DEL DESARROLLO ECONÓMICO DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 68...VII. Las unidades industriales agrícolas de la mujer campesina...	ND	ND	ND	ND	ND
5	No. 725	, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO PARA EL ESTADO DE OAXACA....Artículo 153...XI. Los mecanismos para promover el acceso de mujeres...para eliminar la violencia basada en género;	ND	ND	ND	ND	ND
6	No. 727	REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL Y GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGOS DE DESASTRES PARA EL ESTADO DE OAXACA... XXIII. Enfoque de género ... analiza las relaciones de género para identificar las desigualdades entre mujeres y hombres	ND	ND	ND	ND	ND
7	No. 739	REFORMA LA FRACCIÓN TRIGÉSIMA CUARTA DEL ARTÍCULO 59, ... DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA....Artículo 79.-...V.	ND	ND	ND	ND	ND

		Nombrar y remover en los términos...paridad entre mujeres y hombres.					
8	No. 744	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL, EXPIDE LA LEY DE ASISTENCIA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA FAMILIAR....Artículo 6.- ...VIII. Por el Titular de la Secretaría de la Mujer	ND	ND	ND	ND	ND
9	No. 747	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL, EXPIDE LA LEY DE VÍCTIMAS DEL ESTADO DE OAXACA. ...Artículo 47. Las políticas y acciones...particularmente niñas, niños y adolescentes, mujeres, ...enfoque transversal de género y ...	ND	ND	ND	ND	ND
0	No. 748	LEY DE ORGANIZACIONES DE ASISTENCIA SOCIAL PARA EL ESTADO DE OAXACA. ...Artículo 2. La presente Ley tiene como finalidades... adultas mayores, mujeres víctimas de violencia familiar...	ND	ND	ND	ND	ND
1	No. 750	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL, REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO A LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA.	ND	ND	ND	ND	ND
2	No. 785	APRUEBA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO DE OAXACA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2018....Artículo 4. Los titulares de los Ejecutores de gasto.... equidad de género...	39	31	8	14	4

3	No. 1330	EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR, INVESTIGAR Y SANCIONAR LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 6...V. Perspectiva de género...	30	30	0	15	0
4	No. 1371	REFORMA EL ARTÍCULO 3... TODOS DE LA LEY PARA ATENDER, PREVENIR Y ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN EN EL ESTADO DE OAXACA....Artículo 5...V. Igualdad de Género...	24	24	0	11	0
5	No. 1372	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA, REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GENERO.	24	24	0	11	0
6	No. 1454	ARTÍCULO ÚNICO: Se expide la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para quedar como sigue:...ARTÍCULO 102....IV. El Centro de Estudios de las Mujeres y Paridad de Género, tendrá como objeto evaluar las políticas públicas y programas	30	30	0	15	0
7	No. 1455	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE OAXACA, EXPIDE EL REGLAMENTO INTERIOR DEL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA....XVII.... Hacienda;...XVIII. Igualdad de Género;	30	30	0	15	0

8	No. 1459	EXPIDE LA LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 3...II. Perspectiva de género...	30	30	0	15	0
9	No. 1471	ADICIONA EL CAPÍTULO CUARTO DENOMINADO DISCRIMINACIÓN; EL ARTÍCULO 412 BIS AL TÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO, DENOMINADO DELITOS CONTRA EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA....Artículo 412 BIS.-...IV. Niegue o restrinja derechos...por razón de género o embarazo...	29	29	0	15	0
0	No. 1542	REFORMA EL SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 405 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA....Artículo 405.-...La pena señalada... se aumentará...o mujeres...	33	33	0	15	0
1	No. 1589	REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 2, EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 425 Y EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 436 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA...Artículo 2... Las norma de este Código...son aplicables tanto a la mujer como al hombre...	32	32	0	15	0

2	No. 1592	ADICIONA UNA FRACCIÓN TRIGÉSIMA Y SE RECORRE EL SUBSECUENTE DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN NOVENA Y SE RECORRE LA SUBSECUENTE DEL ARTÍCULO 18 DE LEY DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA....Artículo 13.- ...VIII. Vigilar...la perspectiva de género...	31	28	3	14	1
3	No. 1613	ADICIONA UN DÉCIMO SEGUNDO PÁRRAFO Y SE RECORREN LAS SUBSECUENTES DEL ARTÍCULO 12 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA...Artículo 12...El Estado y los Municipios...igualdad entre mujeres y hombres...la perspectiva de género	36	36	0	17	0
4	No. 1619	ADICIONA EL CAPÍTULO QUINTO DENOMINADO “VIOLENCIA POLÍTICA” AL TÍTULO VIGÉSIMO SEGUNDO DENOMINADO “DELITOS CONTRA EL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA”, LOS ARTÍCULOS 412 TER Y 412 QUATER, AL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA....Artículo 412 TER. Violencia política...en contra de una o varias mujeres	36	36	0	15	0

5	No. 1623	REFORMA LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 61; Y SE ADICIONA LA FRACCIÓN SEXTA AL ARTÍCULO 60 Y LA FRACCIÓN NOVENA AL ARTÍCULO 61, TODOS DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 60.-...VI.,La violencia política ejercida por razón de género...	35	35	0	15	0
6	No. 1635	REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES PARA EL ESTADO DE OAXACA.	36	36	0	17	0
7	No. 1640	EXPIDE LA LEY DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE PARA EL ESTADO DE OAXACA....Artículo 9.-...XVI. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo...	34	28	6	10	3
8	No. 1641	REFORMA EL ARTÍCULO 3, FRACCIÓN TRIGÉSIMA CUARTA, 7, FRACCIONES PRIMERA, QUINTA, NOVENA, DECIMA SEGUNDA, DÉCIMA TERCERA CON SU PRIMER PÁRRAFO Y 59 DE LA LEY DE CAMBIO CLIMÁTICO PARA EL ESTADO DE OAXACA...Artículo 7.....XII. La Secretaría de la Mujer Oaxaqueña...	36	36	0	15	0

9	No. 1674	REFORMA LA FRACCIÓN DÉCIMA SÉPTIMA DEL ARTÍCULO 27... Y TRIGÉSIMA TERCERA DEL ARTÍCULO 46-C, TODAS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 46 C. A la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca...	36	36	0	25	0
0	No. 1675	REFORMA LAS FRACCIONES DÉCIMA QUINTA, DÉCIMA SEXTA Y DÉCIMA SÉPTIMA DEL ARTÍCULO 11 ...TODOS DE LA LEY ESTATAL DE PLANEACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA....Artículo 2...XXIX. Perspectiva de Género...	34	34	0	15	0
1	No. 1676	LA SEXAGÉSIMA TERCERA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DEL ESTADO, REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ESTATAL DE ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DE GÉNERO.	31	31	0	14	0
2	No. 1677	REFORMA EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN ... SE DEROGA LA FRACCIÓN QUINTA DEL ARTÍCULO 156, LA FRACCIÓN PRIMERA DEL ARTÍCULO 332 Y EL ARTÍCULO 338 TODOS DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE OAXACA. 3...Artículo 286 Bis. Procede el divorcio administrativo...la mujer no debe estar embarazada	32	32	0	14	0
3	No. 1678	REFORMA LA FRACCIÓN SEGUNDA DEL ARTÍCULO 5; LAS FRACCIONES SÉPTIMA Y OCTAVA DEL ARTÍCULO 11 Y SE	32	32	0	14	0

		ADICIONAN LAS FRACCIONES NOVENA Y DÉCIMA AL ARTÍCULO 11 DE LA LEY DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES PARA EL ESTADO DE OAXACA.						
--	--	---	--	--	--	--	--	--