

# Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación

## *Political representation of women in Mexican sub national legislatures. An evaluation model*

Erika García Méndez\*

### Resumen

El presente estudio tiene como objetivo analizar desde una perspectiva comparada la participación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México durante 2018. El análisis se realiza desde dos dimensiones: la representación descriptiva y la dimensión sustantiva de la representación. Los hallazgos muestran que el acceso de las mujeres a los Congresos subnacionales es cada vez mayor, como resultado de la implementación de las reformas político-electorales de los últimos quince años. Sin embargo, aún existen sesgos de género en el acceso igualitario de las mujeres en los ámbitos del proceso legislativo y los espacios de toma de decisiones y liderazgo parlamentario.

**Palabras clave:** México, paridad de género, Congresos subnacionales, comisiones legislativas, representación política.

### Abstract

The present study aims to analyze from a comparative perspective the political participation of women in subnational congresses in Mexico during 2018. The analysis is carried out from two dimensions: the descriptive representation and the substantive dimension of the representation. The findings show that women's access to subnational congresses is growing, as a result of the implementation of the political-electoral reforms of the last 15 years; however, there are still gender biases in the equal access of women in the areas of the legislative process and decision-making spaces and parliamentary leadership

**Key words:** Mexico, gender parity, subnational congresses, legislative commissions, political representation

### Introducción

**E**n México, las acciones para incrementar la presencia de mujeres en el Poder Legislativo, que comenzaron en la década de 1990 con las cuotas voluntarias en los partidos políticos, seguidas de una serie

*Recibido:* 6 de agosto, 2018. *Aceptado:* 3 de septiembre, 2018.

\* Candidata al grado de Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesora de Asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM.

de reformas legales que consolidaron la paridad (50-50) con la reforma de 2014, han tenido resultados positivos. La representación de las mujeres en el Congreso Federal y en los Congresos subnacionales ha mostrado un incremento sostenido en los últimos años –representación descriptiva. Sin embargo, en algunos casos se ha observado que la posibilidad de incidir en las decisiones, participar en los procesos legislativos, y de acceder a los órganos de trabajo, decisión y liderazgo más importantes, sigue siendo un reto –representación sustantiva. Por lo tanto, el objetivo de este artículo es analizar la participación política de las mujeres en el Poder Legislativo estatal en México, desde ambas dimensiones de la representación.

El artículo se estructura en cinco apartados. En el primero se presenta un breve marco conceptual sobre la representación de las mujeres en el Poder Legislativo. En el segundo apartado se muestra la metodología utilizada para llevar a cabo el análisis. En el tercer apartado se exhiben los resultados sobre la representación de las mujeres en los Congresos subnacionales mexicanos para el periodo 2018. En el cuarto apartado se realiza una breve discusión de los resultados. Finalmente, se esbozan algunas ideas a manera de conclusión.

## Mujeres y parlamentos

Los parlamentos son instituciones fundamentales en las democracias modernas, en las que se debaten, deliberan y representan los intereses del pueblo (Power, 2012: 10-14) y se expresan las sensibilidades políticas de la sociedad (Kader Boye, 1998: 44). Las instituciones parlamentarias funcionan como un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones (Power, 2012: 10-14).

Además, establecen el marco jurídico que garantiza la independencia del Poder Judicial y el imperio de la ley, pilar básico de la democracia y de la protección de los derechos humanos (Nowak, 2005: 9), los cuales son una pieza clave en el proceso presupuestario, funcionan como contrapeso para llevar a cabo una efectiva rendición de cuentas, supervisan que los procesos políticos se ajusten a las normas internacionales, fomentan el dinamismo de la sociedad civil y actúan en estrecha colaboración con ella para encontrar soluciones a los problemas que enfrentan las sociedades (Beetham, 2006).

Como instituciones representativas, los parlamentos deben reflejar fielmente la diversidad de todos los grupos de la sociedad, incluidas las muje-

res.<sup>1</sup> Además de garantizar justicia y equidad social, el acceso igualitario y la presencia de diversos intereses y opiniones en los parlamentos constituyen importantes indicadores de participación, ayudan a fortalecer la democracia, a mejorar la calidad de la vida política, a facilitar la integración social y a la prevención de conflictos (Protsyk, 2010: 91). Si un parlamento carece de representatividad, determinados grupos sociales y colectividades se sentirán en desventaja, o aun excluidos del proceso político, lo que redundará en detrimento de la vida pública o de la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general (Beetham, 2006).

La literatura sobre la representación política de las mujeres en las arenas legislativas ha generado dos líneas de investigación centrales: la representación descriptiva, que hace referencia a los factores que determinan las posibilidades y las barreras que se imponen a las mujeres para ser electas; y la representación sustantiva, que busca entender si al ingresar a las legislaturas las mujeres hacen una diferencia y promueven sus perspectivas, necesidades e intereses, para incidir en las decisiones políticas y en las políticas públicas (Lovenduski y Norris, 2003). En los siguientes apartados se abordarán brevemente estas dimensiones.

### ***Representación descriptiva: las cuotas de género***

Desde hace algunas décadas, la promoción de estrategias para el acceso de las mujeres a los diversos espacios de toma de decisiones se ha insertado en las estrategias mundiales de desarrollo y en los países se han implementado diversos mecanismos para su logro. El discurso y las prácticas internacionales y regionales han interactuado con las redes nacionales de mujeres y otros grupos que han impulsado su acceso a la vida pública, lo que ha derivado en políticas y acciones de diversos tipos que fortalecen la paridad de género en los cargos de elección popular (Norris y Dahlerup, 2015).

<sup>1</sup> Tal como establecen Norris y Lovenduski (2001): “para los grupos políticos, el parlamento es fundamental en las democracias. Si el número de mujeres que acceden a estas instituciones se incrementa, se espera que este fenómeno eventualmente comience a replicarse en otras esferas gubernamentales, como las secretarías de Estado o el Ejecutivo nacional; dentro del Legislativo, las mujeres participarían en todas las funciones parlamentarias, como el desarrollo y debate de la política pública, en la revisión de la legislación existente, en las funciones de supervisión y fiscalización a otros poderes del Estado u organismos autónomos y en la vinculación de los electores con el gobierno; dentro de los partidos políticos, la participación de las mujeres puede incidir en la dirección de la política del partido; finalmente, puede generar más confianza en el sistema político y en la democracia, en tanto la mayor parte de los grupos sociales se ven representados por alguien que comparte características similares” (2001: 7).

En un primer momento, la atención se centró en generar mecanismos que garantizaran el acceso de las mujeres a los espacios de representación política y, en particular, a los parlamentos. Para ello, en muchos países se adoptaron las cuotas de género, con variaciones en cuanto a su diseño y alcance. En algunos, los partidos políticos hicieron modificaciones a sus estatutos para implementar cuotas voluntarias; en otros, las cuotas de género se implementaron en las legislaciones electorales.

Como resultado, el acceso de las mujeres a los parlamentos ha incrementado paulatinamente. Según datos de la Unión Interparlamentaria (2018), en algunos casos desde hace 20 años, las mujeres presentaron altas tasas de representación (Suecia, 40.4%; Noruega, 36.4%; Finlandia, 33.5%; Dinamarca, 33%; Argentina, 27.6%); en otros países, las barreras fueron mayores y las mujeres tuvieron poco o nulo acceso a estas instituciones políticas.

En 2018, las mujeres representaron 23.8% de las curules en los parlamentos nacionales, aunque con marcadas diferencias entre los países y entre las regiones. Los países nórdicos ostentaron los niveles más altos, con 41.4% de curules femeninas; en contraste, algunos países como Haití y Kuwait no superaron el cinco por ciento. Si analizamos el porcentaje de curules femeninas por región, América Latina se posicionó en el primer lugar, con 29% de representación femenina en los Congresos nacionales, seguida por Europa, con 27.5%; al contrario, los países árabes y los del Pacífico apenas alcanzaron 17.7 y 17.9%, respectivamente (UIP, 2018).

En México,<sup>2</sup> las acciones para incrementar la presencia de mujeres en el Poder Legislativo comenzaron en la década de 1990 con las cuotas voluntarias en los partidos políticos, seguidas de una serie de reformas legales que consolidaron la paridad (50-50) en 2014.<sup>3</sup> Los resultados de las reformas

<sup>2</sup> En México, el acceso de las mujeres se dio por primera vez en 1952 en la Cámara de Diputados (una legisladora), y en el Senado, en 1964 (dos legisladoras). En la Cámara de Diputados, las mujeres representaron, en 1952, 0.6 % del total de legisladores; en 1964, 6.2%; en 1976, 8%; en 1988, 12%, y en 1994, 14.2%. En el Senado, las mujeres representaron en 1964, 3.3% del total de legisladores; en 1976, 6.2%; en 1988, 15.6%, y en 1994, 12.5% (UIP, 1995: 179).

<sup>3</sup> El primer partido político que introdujo un porcentaje de mujeres en sus órganos de liderazgo fue el PRD, con una cuota de 20% de mujeres en su dirección en 1990, y en sus listas electorales en 1992. En 1993 se implementó la reforma al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE), que estipuló que los partidos políticos deberían promover mayores niveles de participación de las mujeres en la vida política del país. En 1996 se aprobó la adición a la fracción XXII, transitoria del artículo 5° del COFIPE, que estableció que los partidos políticos nacionales considerarían en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores por ambos principios no excedieran 70% para un mismo género (Martínez y Garrido, 2013: 411-415). La siguiente reforma se llevó a cabo en 2002. Las principales medidas establecidas en el COFIPE fueron: 1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de diputados como de senadores, no se podía incluir a más de 70% de candidatos del mismo

fueron positivos. En 1998, México ocupó el lugar 29 en el *rankin* de clasificación mundial, con 14.2% de mujeres en la Cámara baja y 12.5% en la Cámara alta; y en 2018 se posicionó en el noveno lugar del *ranking* de clasificación mundial. En el Congreso Federal, el porcentaje de legisladoras en 2018 fue 42.6% en la Cámara baja y 36.7% en el Senado de la República (UIP, 2018). A nivel estatal, el promedio de mujeres en los congresos fue 41.5%, con variaciones importantes entre las entidades. Algunos Congresos superaron el 50%, otros obtuvieron valores cercanos al 30%.

### **Representación sustantiva**

Tal como establece Pitkin (1967), la dimensión sustantiva de la representación es en la que el representante actúa de manera independiente, pues su acción implica discreción y discernimiento. En el ámbito legislativo, la representación sustantiva supone la posibilidad de influir en el proceso de política pública (D'Angelo, 2004) y el acceso igualitario en la toma de decisiones y el liderazgo parlamentario.

A nivel mundial, una gran cantidad de investigaciones se han abocado a estudiar la representación sustantiva de las mujeres en el Poder Legislativo (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Krook y Norris, 2014; Lovendusky y Norris, 2003; Palmieri, 2011; Tremblay y Pelletier, 2000). En América Latina se han desarrollado diferentes propuestas para entender cómo se desempeñan las legisladoras en las arenas parlamentarias una vez que acceden al cargo (Caminotti, 2009; Chasquetti y Pérez, 2012; Johnson, 2014; Lois y Diz, 2006; Martínez y Garrido, 2013; Pérez, 2014; Rodríguez y Madera, 2016; Rodríguez, 2011; Schwindt-Bayer, 2006; Soto, 2015). En México, esta línea de investigación también ha generado interés del sector académico (Cerna, 2015; Herrera, 2015; Piscopo, 2014; Zaremborg, 2009).

Para analizar la representación sustantiva de las mujeres en las arenas legislativas, se han considerado criterios como las relaciones de género

---

género; 2. Las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas, y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto; 3. En caso de incumplimiento, se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (Reynoso y D'Angelo, 2004: 5). La siguiente reforma estableció que las listas deberían integrarse con al menos 40% de candidatos propietarios de diferente género y que tales nominaciones tenían que cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes (Martínez y Garrido, 2013: 411-415). Finalmente, en 2014 se consolidó el proceso normativo, se derogó el COFIPE y se sustituyó por la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE) y la *Ley General de Partidos Políticos* (LGPP). En ellas se estipulaba que debía pasarse de 40 a 50% obligatorio para las candidaturas por ambos principios de elección a nivel nacional y subnacional.

al interior de las instituciones legislativas; las agendas impulsadas por las diputadas y sus ámbitos sectoriales de interés; el impacto que el aumento de las mujeres ha tenido sobre la agenda de género y las políticas de igualdad; el rol de las mujeres como líderes en las arenas parlamentarias; las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad; la garantía de autonomía para diseñar agendas, promover políticas y legislación acorde a los intereses individuales de los legisladores y las agrupaciones políticas que representan las posiciones que ocupan las mujeres en los órganos legislativos.

En este trabajo de investigación, la representación sustantiva de las mujeres en el ámbito legislativo se observa desde la igualdad de oportunidades en el desempeño del cargo. Esto se refiere a la participación igualitaria y equitativa en todos los ámbitos de los procesos legislativos y en el acceso a los órganos de trabajo, decisión y liderazgo parlamentario.

### **Mujeres, comisiones legislativas y posiciones de liderazgo y decisión parlamentarios**

Como cualquier otra organización, los parlamentos se constituyen a través de diversos órganos que tienen la finalidad de realizar actividades para garantizar las metas y objetivos de una manera eficiente. Esto implica la creación de estructuras y ciertas posiciones de autoridad que ayudan a resolver los problemas de la acción colectiva a la que se enfrentan los legisladores y para manejar el trabajo del día a día a través de un reducido número de individuos (Aleman, 2006). Uno de los órganos de trabajo fundamentales en las legislaturas son los sistemas de comisiones.

Las comisiones legislativas se definen como

grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa (García Montero y Sánchez López, 2002: 5).

Debido a la gran cantidad de asuntos por resolver y la complejidad de las labores, en las comisiones se destinan tiempo y recursos humanos suficientes para resolver las tareas legislativas.

Las comisiones permiten que los procesos decisorios se lleven a cabo de manera más razonada, eficaz y ordenada que en el Pleno (García Montero y Sánchez López, 2002), y son instituciones que funcionan en un entorno

definido por estructuras, procedimientos y reglamentos organizacionales, y por las expectativas y decisiones de los actores.

Además del análisis de la legislación, las comisiones desarrollan otras tareas fundamentales que coadyuvan al cumplimiento de ciertas funciones parlamentarias. Ejercen la función de supervisión del Ejecutivo y otros organismos al evaluar las actividades del gobierno, juegan un papel fundamental en la agregación de intereses de los legisladores (Martin y Mickler, 2018: 1) y funcionan como arenas de deliberación y negociación, en las que confluyen los diferentes grupos que conforman las asambleas.

Las comisiones determinan, en gran medida, la influencia de las legislaturas en las políticas públicas (Rivera, 2005). Por lo tanto, entender los patrones de distribución de las comisiones dentro de una legislatura permite conocer las motivaciones y los intereses de las élites políticas, los procesos de toma de decisiones y las relaciones de poder en las mismas (Martin y Mickler, 2018: 2).

Una de las estrategias de los parlamentos para velar por la paridad de género ha sido la creación de comisiones legislativas que tratan cuestiones relativas al género y asuntos de la mujer, “estos órganos tienen poderes que van desde introducir leyes hasta las funciones de monitoreo y supervisión” (Ballington, 2008: 67). En el caso de México, en ambas Cámaras del Congreso Federal y en las 32 legislaturas estatales existen órganos de este tipo. A nivel mundial, esta tendencia ha ido en aumento: en 1991 se reportaron 21 comisiones de este tipo, y en 2008 el número de órganos legislativos que abordaban asuntos de género fue 93 (Ballington, 2008).

Si bien las comisiones de género brindan un espacio para que los legisladores analicen todas las leyes propuestas desde la perspectiva de género, se incluyan las cuestiones de género en agenda legislativa y se coloquen estas temáticas en el debate público (Ballington, 2008: 67), el énfasis de este artículo es el acceso paritario de las mujeres a todas las comisiones legislativas, por las siguientes razones.

En las comisiones se desarrolla, modifica y desecha legislación (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005: 421), lo que puede implicar el avance de la agenda personal de las legisladoras, de los ciudadanos a los que representan o del partido político al que pertenecen. En segundo término, las comisiones tienen jurisdicción exclusiva sobre algunos temas o actividades, esto permite a las legisladoras ganar experiencia y especialización en un área de política determinada (García Montero y Sánchez López, 2002; Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005), lo que puede contribuir a la construcción de sus carreras políticas (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005).



Otro aspecto fundamental es que las mujeres pueden establecer vínculos con una gran cantidad de actores, debido a que en los procesos legislativos confluyen un gran número de actores gubernamentales, académicos y organismos de la sociedad civil. Además, las comisiones son espacios en los que se confrontan y negocian los legisladores y los grupos parlamentarios (García Montero y Sánchez López, 2002), lo que puede generar vínculos con las élites partidistas y los liderazgos al interior de la Cámara.

La membresía a las comisiones también brinda exposición mediática, que puede funcionar como un vehículo para posicionar temas fundamentales en las agendas públicas e institucionales, y eventualmente contribuir al avance de ciertos asuntos. Finalmente, las comisiones cuentan con recursos e infraestructura necesarios para el desahogo de sus tareas. Debido a las amplias actividades dentro de los parlamentos, el acceso de las mujeres a mayores recursos económicos, materiales y humanos, así como oficinas y otros espacios físicos, supone un instrumento invaluable para el desarrollo de sus actividades. Además, el acceso a las comisiones supone ventajas para las legisladoras que impulsan agendas de paridad y estrategias de incorporación de las consideraciones de género,<sup>4</sup> ello se debe a las siguientes razones:

1. La posibilidad de exponer sus ideas, intereses y posturas relativas al género, debido a que las mujeres tienden a modificar las prioridades y legislar asuntos de participación equitativa en la fuerza laboral, derechos reproductivos, mayores niveles de participación en la esfera pública (Lovenduski y Norris, 2003), de no discriminación y de diversidad social (UIP, 2011).
2. La incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de las comisiones (Ballington, 2008: 64).
3. La promoción de temas de género, construir conocimiento y nuevas prácticas en otros legisladores, lo que eventualmente puede permear la cultura y prácticas de la institución legislativa.
4. El posicionamiento de los asuntos de género en las agendas mediáticas, públicas e institucionales.
5. La supervisión de que las acciones del gobierno incluyan la perspectiva de género (Ballington, 2008: 64).
6. La posibilidad de que las legisladoras se relacionen con otros actores que promueven la perspectiva de género con el fin de crear y fortalecer redes de trabajo.

<sup>4</sup> La estrategia de incorporación de las cuestiones de género implica "situar las cuestiones relativas a la igualdad entre los hombres y las mujeres en el meollo de las grandes opciones políticas, las estructuras institucionales y la asignación de recursos; además, incluye la opinión y las prioridades femeninas en la adopción de decisiones sobre objetivos y procesos de desarrollo" (Yamamoto, 2007: 23).



7. La supervisión de que en el proceso presupuestario se incluya la perspectiva de género<sup>5</sup> y que los recursos económicos se ejerzan considerando este criterio.

Además del acceso de las mujeres a las comisiones, otro aspecto central es su inclusión en los órganos de decisión y liderazgo parlamentario. Hasta 1995, de 186 parlamentos nacionales sólo en 33 las mujeres habían ocupado la presidencia en alguna de sus Cámaras. El primer parlamento en designar a una mujer para ocupar la presidencia fue Alemania, en 1927; en los 32 parlamentos restantes, las mujeres comenzaron a ocupar estas posiciones después de la Segunda Guerra Mundial: en Dinamarca fue en 1950, en Austria en 1953 y en los parlamentos restantes a partir de 1960 (UIP, 1995). En 2008, en 28 de los 262 puestos de presidentes en el Parlamento alrededor del mundo (10.7%) fueron ocupados por mujeres (Ballington, 2008: 78), y en 2016 la cifra ascendió a 18.64%, en comparación con 81.36% de hombres en estas posiciones (UIP, 2016).

Para los fines propuestos en este trabajo de investigación, se considera que en los Congresos subnacionales mexicanos, el órgano rector (Junta de Coordinación Política o Gran Comisión), las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios y la Mesa Directiva corresponden a los órganos de decisión y liderazgo parlamentario.

El órgano rector es el espacio donde se toman importantes decisiones de las legislaturas sobre asuntos de índole administrativa y política. Con respecto a los recursos de la Legislatura, el órgano rector aprueba el proyecto de presupuesto que se ejerce de manera anual y, posteriormente, define la asignación de los recursos financieros, humanos, materiales, de espacios e infraestructura, para cada uno de los órganos legislativos, incluyendo las comisiones y los propios grupos parlamentarios.

Con respecto a la conformación de las comisiones y comités legislativos, el órgano rector tiene la atribución de poner a consideración del Pleno la conformación y presidencias de los mismos, lo que les da a sus miembros un gran poder e influencia sobre los otros miembros de sus grupos parlamentarios. Con respecto a los titulares de los órganos administrativos, técnicos y de apoyo legislativos, tiene la atribución de nombrar a los titulares de finanzas, coordinación de asesores y secretariado técnico de las comisiones.

<sup>5</sup> El presupuesto por género es un enfoque diseñado para desarrollar políticas de integración de la perspectiva de género, y “se refiere no sólo a los gastos asignados a las mujeres, sino a un análisis de todo el presupuesto desde una perspectiva de género, incluyendo la seguridad, la salud, la educación, obras públicas, etcétera, para garantizar que la distribución de fondos satisfaga las necesidades de hombres y mujeres” (Ballington, 2008: 70).

Con respecto a su presencia en ámbitos externos a la Legislatura, en algunos casos propone candidatos para ocupar la titularidad de algunos órganos autónomos, como los organismos electorales, y suele tener relación con otros Congresos, con órganos administrativos de los otros poderes y con actores no gubernamentales. Esto representa un incentivo muy alto para los legisladores, ya que puede fortalecer su trabajo interno, la capacidad de incidencia de las líneas partidistas y la construcción de sus carreras políticas.

Otro espacio de liderazgo en las legislaturas son las coordinaciones de los grupos parlamentarios, que son un conjunto de diputados agrupados según su afiliación partidista. Los coordinadores de estas agrupaciones expresan la voluntad del conjunto de diputados que los integran y participan con voz y voto en el órgano rector. Además, tienen estrechos vínculos con las élites partidistas y otros actores importantes, se confrontan y negocian con los otros liderazgos de las Cámaras, e impulsan las agendas de las agrupaciones políticas a las que representan.

Finalmente, el Presidente del Congreso (presidente de la Mesa Directiva o Directiva) representa al Poder Legislativo en actos jurídicos o protocolarios, garantiza el fuero constitucional de los diputados y observa la inviolabilidad del recinto legislativo. Además, conduce las sesiones y asegura el adecuado desarrollo de las discusiones y votaciones del Pleno; establece, con la Junta de Coordinación Política, la agenda legislativa; conduce y coordina el trabajo de las comisiones y establece relaciones institucionales con el gobierno, otros poderes del Estado y otros actores públicos, entre otras. Siendo que la coordinación de las bancadas, el órgano rector y la Mesa Directiva, las posiciones de liderazgo y de decisión más importantes en las legislaturas, la presencia de mujeres avanza sus intereses en las actividades, procesos y agendas legislativas (Lovenduski y Norris, 2003).

## Una propuesta de medición

La paridad de género<sup>6</sup> en el Poder Legislativo se ha convertido en un tema central en la academia desde hace varias décadas. A partir de la Conferencia Mundial de Pekín (1995), en la que se emitió la recomendación de que al menos treinta por ciento de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres (Krook y Norris, 2014: 2), buena parte de la discusión se centró en la adopción de las “cuotas de género” en las legislaciones de los

<sup>6</sup> El sexo implica la diferenciación biológica de los hombres y las mujeres; y el género implica las connotaciones culturales que se le han dotado a esas diferencias (Krook y Norris, 2014: 4).

países para incrementar el acceso de las mujeres (Baldez, 2004; Beer y Ai Camp, 2015; Bernal, 2011; Caminotti, 2009; Caminotti y Freidenberg, 2016; Martínez y Garrido, 2013; Norris y Krook, 2011; Palma, 2011).

Posteriormente, comenzaron a analizarse otros aspectos. Más allá del acceso de las mujeres a las legislaturas, la atención se centró en los efectos de la nueva composición de los Congresos en otras áreas de la actividad legislativa. Algunos estudios se han enfocado en los ámbitos sectoriales de interés de las legisladoras, así como el impacto que el aumento del contingente femenino ha tenido sobre la agenda política y sobre la agenda de género y las políticas de igualdad (Cerna, 2015; Herrera, 2015; Lovenduski y Norris, 2003; Martínez y Garrido 2013; Piscopo, 2014; Tremblay y Pelletier, 2000).

Otros estudios analizan las bancadas femeninas y el trabajo desarrollado en las comisiones de género (Celis, 2016; Puente y Cerna, 2017; Rodríguez, 2011). También se han analizado ampliamente los ámbitos sectoriales de interés de las legisladoras y las posiciones que ocupan en las comisiones legislativas (Ballington, 2008; Chasquetti y Pérez, 2012; D'Ángelo, 2004; Heath, Schwindt-Bayer y Robinson, 2005; Martínez y Garrido, 2013; Pérez, 2014; Schwindt-Bayer, 2014).

Si bien existe un gran número de estudios que abordan cada uno de éstos, pocas son las propuestas para evaluar la representación de las mujeres en los Congresos subnacionales, desde la dimensión descriptiva y sustantiva en su conjunto, a partir de las posiciones de decisión y liderazgo legislativo que ocupan. Esto permitiría entender no sólo la representación de las mujeres en términos porcentuales, también los efectos de las leyes de cuotas y de las estrategias de paridad implementadas en el ejercicio del poder, las posibilidades de involucrarse activamente en todas las áreas del trabajo legislativo y de influir los procesos de toma de decisiones, lo que constituye un escenario poco analizado.

Tal como lo establecen Boudon y Lazarsfeld (1985), los conceptos generalmente corresponden a un conjunto de fenómenos y no a un fenómeno simple o directamente observable, lo que exige la elección de un conjunto de indicadores. Por lo tanto, el énfasis de este trabajo se hace desde la dimensión descriptiva de la representación, a partir de los efectos de las reformas que se llevaron a cabo en México en los últimos años hasta lograr la paridad en las candidaturas por ambos principios de elección para el Poder Legislativo nacional y subnacional (reforma de 2014), así como de la dimensión sustantiva de la representación, a partir de las posiciones de trabajo, decisión y liderazgo que ocupan las mujeres en las legislaturas.

Debido a que la finalidad de las investigaciones científicas es definir las propiedades de su objeto de estudio (aspectos, dimensiones o variables) y establecer relaciones entre éstas, es necesario expresar los conceptos en

términos empíricos a través de la construcción de métricas precisas (Boudon y Lazarsfeld, 1985). En este sentido, la construcción de un índice puede servir para evaluar los avances y las áreas de oportunidad en cada una de las legislaturas mexicanas.

El índice propuesto se aplica a partir de cuatro variables que se agrupan en dos dimensiones: representación descriptiva (porcentaje de mujeres en los Congresos) y representación sustantiva (presidencias femeninas de comisiones, presidentas del órgano rector, coordinadoras de grupos parlamentarios).

### **1. Variable legisladoras**

Analiza la dimensión descriptiva de la representación, a partir del porcentaje de diputadas en los Congresos estatales. Este aspecto se considera fundamental para que las mujeres influyan efectivamente en los procesos legislativos. Para ello deben tener un número suficiente en las Cámaras, de otro modo no habría representación de este grupo en las comisiones (Ballington, 2008: 64) y en los órganos de decisión y liderazgo parlamentarios.

Tomando en cuenta que la legislación establece la paridad de género (50-50) en las candidaturas legislativas por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, el valor máximo se asigna si el 50% o más de las curules pertenecen a las mujeres; en caso contrario se considera la proporción de legisladoras, tomando como valor máximo 50%. En un ejemplo donde el total de curules de una Legislatura es 20 y el total de curules femeninas es 6, tendríamos un porcentaje de legisladoras equivalente a 30%, por lo que el valor asignado sería 0.6 en una escala de 0 a 1.

### **2. Variable mujeres que presiden comisiones legislativas**

Esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres a partir de su acceso a los órganos de trabajo legislativo –comisiones legislativas. Como se estableció en apartados previos, en las comisiones, los hombres y las mujeres participan en el debate de los asuntos políticos y la asignación de recursos, además incluyen la opinión y las prioridades femeninas en la adopción de decisiones sobre objetivos y procesos de desarrollo (Yamamoto, 2007; Schwindt-Bayer, 2014; Lovenduski y Norris, 2003).

Cada Congreso cuenta con un número diferente de comisiones legislativas, dependiendo de las lógicas y necesidades políticas y contextos de las entidades federativas mexicanas. Las comisiones legislativas cuentan con

un órgano de gobierno para su dirección, seguimiento en el cumplimiento de la agenda y la coordinación de sus miembros. Al ser limitado el número de comisiones, las presidencias de estos órganos de trabajo son un recurso escaso en las legislaturas y la pertenencia a las mismas supone amplios incentivos para los legisladores.

Si se considera que en un estado ideal los órganos de trabajo legislativo de un parlamento deben estar integrados de manera equitativa, las mujeres deberían de tener la misma proporción de presidencia de comisiones y de escaños. Según un estudio realizado por Ballington (2008) en los parlamentos nacionales, 68% de las legisladoras encuestadas y 62% de los legisladores encuestados consideran que no hay suficientes mujeres que integren las comisiones parlamentarias (Ballington, 2008: 66).

Al contrario, en 2018, en los Congresos mexicanos, la proporción de legisladoras y presidencias femeninas de comisiones fue casi equivalente. Algunos estudios han detectado que si bien las mujeres están ocupando cada vez más presidencias de comisiones, tienden a presidir comisiones sobre cuestiones “blandas” (Palmieri, 2011) o comisiones de reproducción de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda y de cultura (Chasquetti y Pérez, 2012; Heath, Schwindt-Bayer y Taylor Robinson, 2005; Martínez y Garrido, 2013; Norton, 1995). Aunque estas comisiones son importantes porque abordan temas que ocupan una buena parte del presupuesto público, la percepción de muchos legisladores de distintos parlamentos del mundo es que su presencia es limitada en comisiones que abordan temas de economía, finanzas, caminos y transportes, defensa, seguridad, agricultura, medio ambiente, planeación y comercio (Ballington, 2008: 64-66).

Existen diferentes propuestas para clasificar a las comisiones legislativas (Schwindt-Bayer, 2006; Herrera, 2015; Chasquetti y Pérez, 2012; Pérez, 2014). Un patrón que presentan estas clasificaciones es que por los temas de las agendas políticas y el grado de influencia en los asuntos, comisiones como las de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Vigilancia, se posicionan como las de mayor demanda e influencia. Por lo tanto, para fines de esta investigación, tales temáticas son consideradas para evaluar las “comisiones de poder” o “comisiones relevantes”, con la salvedad de tomar en cuenta las comisiones de asuntos municipales, debido a que las legislaturas estatales no tienen jurisdicción sobre la política exterior.

Por lo tanto, esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres. Se evalúa a partir de la proporción de legisladoras y de presidencias femeninas de las comisiones legislativas relevantes. En un ejemplo donde el total de curules femeninas es 30% y el porcentaje de comisiones legislativas

relevantes presididas por mujeres corresponde a 30%, el valor asignado sería 1, en una escala de 0 a 1.

### **3. Variable mujeres que presiden el órgano rector**

Esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres a partir de la presidencia del órgano rector. Este aspecto se evalúa porque en un régimen democrático, un parlamento equitativo en materia de género es aquél en el que hombres y mujeres tienen el mismo derecho a participar en sus estructuras y procesos (Palmieri, 2011: 113). El valor asignado es 0 cuando es hombre quien preside la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y 1 si la preside una mujer.

### **4. Variable mujeres líderes de grupos parlamentarios**

Esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres, a partir de las coordinaciones femeninas de los grupos parlamentarios. El valor se asigna en una escala de 0 a 1; se obtiene mediante la proporción de legisladoras y las coordinaciones femeninas de los grupos parlamentarios. En un ejemplo en el que las mujeres representan 50% del total de legisladores y coordinan dos de un total de cuatro grupos parlamentarios, el valor asignado será 1 en una escala de 0 a 1. Al contrario, si las mujeres coordinan un grupo legislativo, el valor asignado será 0.50.

## **Resultados**

Este artículo analiza la representación política de las mujeres en los 32 Congresos subnacionales mexicanos en 2018. El criterio de selección corresponde al periodo posterior a la reforma de 2014, a partir de la cual se estableció la paridad de género (50-50) en las candidaturas a los Congresos Federal y Estatales por el principio de mayoría y el principio de representación proporcional. En ella se determinó que los candidatos registrados (propietario y suplente) deberían ser del mismo género y que en las listas de representación proporcional se alternarían las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. En caso de que las candidaturas de un género excedieran la paridad, el Instituto y los Organismos Públicos Locales estarían facultados para rechazar el registro de estas candidaturas,

fijando un plazo para la sustitución de éstas; y en caso de que no fueran sustituidas, no se aceptarían dichos registros (*Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Artículos 25, 232, 234).

La información se obtuvo de los sitios *web* de las Legislaturas o mediante solicitud de información. En este trabajo, que sirvió como prueba piloto, se pudo observar lo siguiente para cada una de las variables:

Como resultado de la entrada en vigor de la reforma que implementó la paridad (50-50), en 2018, en seis de los 32 Congresos estatales, las mujeres superaron el 50% de las curules (Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Zacatecas, Querétaro y el Estado de México); 13 Congresos alcanzaron cifras superiores a 40% y 10 lograron 30% o más curules. En 2014, previo a la reforma, el porcentaje más bajo de representación femenina en un Congreso local fue 8%, y en 2018 sólo tres legislaturas tuvieron curules femeninas en un rango de 20 a 30%.

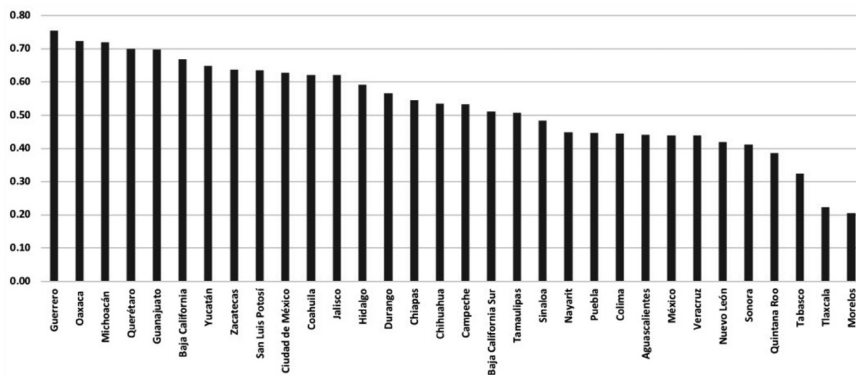
Respecto de las presidencias de las comisiones relevantes, en 22.8% de los Congresos, las mujeres no ocuparon la presidencia de ninguna comisión de este tipo; en 17 de los 32 Congresos, el porcentaje de presidencias femeninas de comisiones relevantes estuvo en un rango de 20 a 40%; y en los ocho Congresos restantes superaron 50% de representación.

Respecto a las mujeres que presiden órganos de gobierno, en 2014 sólo dos de las 32 asambleas representativas del país tuvieron mujeres encabezando el órgano de decisión parlamentario más importante. Aunque en este periodo las mujeres alcanzaron en promedio 32% de curules subnacionales, sólo ocuparon 6% de las presidencias de estos órganos. En 2018 hubo avances modestos en este sentido, aunque siete órganos de decisión son encabezados por mujeres (Baja California, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán), que representan 21.8% del total, sigue existiendo un sesgo de género si se contrasta con el 42.5% de curules femeninas a nivel subnacional.

Con respecto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios, en 18.75% de los Congresos no hubo mujeres encabezando estos órganos de liderazgo parlamentario; en 12 de las 32 Legislaturas, las mujeres estuvieron por debajo de 25%; en 11 Congresos tuvieron un rango de participación entre 25 y 45%; y en tres legislaturas obtuvieron entre el 50 y el 57% de estas posiciones.



**GRÁFICO 1**  
**Índice de representación política de las mujeres en los congresos subnacionales mexicanos (2018)**



Fuente: elaboración propia con información de los sitios *web* de las Legislaturas locales (2018).

El gráfico previo muestra el resultado del índice sobre la representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México para el periodo 2018. Después de haber considerado el porcentaje de curules femeninas, las presidencias de mujeres de las comisiones legislativas relevantes, la presidencia femenina del órgano rector y las coordinaciones de mujeres de los grupos parlamentarios, podemos observar que cinco entidades alcanzaron un valor igual o superior a 0.70 (Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Querétaro); 14 Legislaturas consiguieron valores en un rango de 0.51 a 0.67; 11 Congresos obtuvieron valores en un rango de 0.32 a 0.48; y sólo dos entidades (Tlaxcala y Morelos) obtuvieron valores de 0.22 y 0.20, respectivamente.

## Discusión de resultados

La paridad de género en los puestos de elección popular, y en particular en el Poder Legislativo, se ha convertido en un tema central en la academia en las últimas cuatro décadas (Jungja, 1997; UIP, 2012; Krook y Norris, 2014; Fernández, 2011). En la Conferencia Mundial de Pekín (1995) se emitió la recomendación de que al menos 30% de los puestos de elección popular fueran ocupados por mujeres, y que la forma más adecuada sería implementar acciones afirmativas para su logro (Krook y Norris, 2014: 2). A partir

de esto, en muchos países del mundo, y en particular de América Latina, se promovieron reformas político-electorales para incrementar la presencia de las mujeres en el ámbito legislativo. Los resultados fueron positivos: en 2018 América Latina tuvo 29% de representación femenina en los Congresos nacionales, en comparación con 23.8% de curules femeninas en los parlamentos nacionales a nivel mundial (UIP, 2018).

Si en un inicio el problema principal fue que las mujeres no tenían amplios márgenes de representación en las instituciones parlamentarias, el diseño e implementación de mecanismos de acceso se convirtió en un aspecto fundamental para ampliar su participación.

Estos avances en la región generaron una gran cantidad de estudios a nivel nacional que versaron sobre el diseño de las cuotas de género y su impacto en el acceso de las mujeres a las instituciones legislativas nacionales (Bernal Olarte, 2011; Fernández Poncela, 2011; Palma y Chimal, 2011; Zaremborg, 2009). Posteriormente, algunos estudiosos del tema trataron de explicar, a partir de las reformas político-electorales, por qué en algunos congresos locales las cuotas generaron resultados más favorables que en otros (Freidenberg y Caminotti, 2014; Peña Molina, 2005; Reynoso y D'Angelo, 2006).

En años recientes surgieron nuevas preguntas de investigación. Más allá de entender de manera numérica la presencia de las mujeres en los parlamentos, los estudiosos del tema han comenzado a indagar qué pasa una vez que las mujeres se insertan en las arenas legislativas y cómo ejercen el mandato representativo. Algunos han analizado la composición, funcionamiento y actuación de las bancadas femeninas y su incidencia en las agendas legislativas (Johnson, 2011). Otros han estudiado el impacto de mayores niveles de legisladoras en las políticas que responden a los intereses de las mujeres (Piscopo, 2014). También se han considerado los ámbitos sectoriales de interés de las legisladoras y su inclusión en los órganos de trabajo legislativos (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; Martínez y Garrido, 2013).

De manera general, estas aproximaciones buscan entender si el acceso de las mujeres a los Congresos genera diferencias en el liderazgo político, en la forma de legislar, en la articulación de las agendas legislativas y en la representación de los intereses de las mujeres y las políticas de paridad. Este trabajo de investigación se inserta en esta discusión académica sobre la representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales, para entender cómo la implementación de las leyes de cuotas inciden en el ejercicio sustantivo del poder.

A partir de los resultados presentados en el apartado previo, podemos observar que la representación de las mujeres en los Congresos locales

mexicanos ha incrementado notablemente en los últimos años (representación descriptiva). Aunque aún se advierten Congresos en los que existe resistencia para adoptar la normatividad derivada de las recientes reformas en materia electoral; en 2018, el 42% de las curules subnacionales en México fueron ocupadas por mujeres.<sup>7</sup>

Al contrario, la representación política de las mujeres, vista desde la dimensión sustantiva, enfrenta mayores retos. Los resultados presentados en el apartado previo muestran que las mujeres presiden órganos de trabajo parlamentario, pero en muchos casos no acceden a aquellos que se consideran con más influencia en las agendas políticas; son pocas las mujeres que tienen acceso a la presidencia de comisiones sobre temas presupuestarios, económicos, energéticos y otros de vital importancia en las agendas políticas (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005; García, 2018; Martínez y Garrido, 2013; Schwindt-Bayer, 2006; Chasquetti y Pérez, 2012). La situación es similar con respecto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios y la presidencia del ente rector.<sup>8</sup>

De manera implícita, se consideró que al conformar una masa crítica de mujeres en los parlamentos, se llevarían a cabo los cambios necesarios para facilitar y garantizar la paridad. Como resultado, se realizaron reformas para abrir el sistema y dotar de mayores niveles de participación a otros actores que en el periodo anterior estuvieron al margen de las decisiones. Los efectos más importantes de este proceso se manifiestan en una creciente ampliación de los espacios de participación, pero no garantizan la representación sustantiva de las mujeres en el cargo.

Las reglas de acceso son sólo una dimensión de la democracia que no cambian por sí solas las prácticas tradicionales de la política. Si el pluralismo no se acompaña de un rediseño institucional y de cambios sustanciales, se conservan muchas de las dinámicas del periodo previo. En el caso mexicano existen otros factores que no han permitido que un mayor nivel de presencia de mujeres elimine los sesgos de género en las Legislaturas.

<sup>7</sup> Datos obtenidos entre enero y abril de 2018.

<sup>8</sup> Es cierto que la representación sustantiva de las mujeres puede ser vista desde múltiples aristas; sin embargo, el acceso a las comisiones legislativas y órganos de decisión y liderazgo parlamentario es fundamental porque puede contribuir a la construcción de sus carreras políticas (Heath, Schwindt-Bayer y Taylor-Robinson, 2005); les permite establecer vínculos con una gran cantidad de actores económicos, políticos y sociales, y con las élites partidistas y los liderazgos al interior de la cámara; obtener recursos para el desarrollo de sus actividades; mayores posibilidades de exponer sus ideas, intereses y posturas relativas al género, incorporar la perspectiva de género en el trabajo de las comisiones, y crear y fortalecer redes de trabajo.

En este sentido, el cambio requiere la incorporación de la perspectiva de género<sup>9</sup> como un eje transversal de los procesos, estructuras y toma de decisiones en las Legislaturas. Tal como establece Ballington (2008):

los parlamentos se organizan y operan de acuerdo a reglas establecidas, por procesos y normas que históricamente han sido determinados por los hombres. Por lo tanto, cuando las mujeres entran a los parlamentos, típicamente ingresan a dominios que operan a través de las líneas de género –un ambiente político donde la cultura y tradiciones institucionales inherentes pueden actuar contra las mujeres (2008: 73).

Por lo tanto, los principios de paridad deben adoptarse desde una perspectiva legal, organizacional e institucional para garantizar la representación sustantiva de las mujeres. La institución legislativa debe ser sensible al género, lo cual implica que “responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas” (UIP, 2008: 63).

Para lograr este cometido existen diferentes estrategias. Una corresponde a la organización de bancadas femeninas, espacios independientes de las líneas partidistas, en las cuales las legisladoras construyen agendas en las que incorporan los temas de género en todos los ámbitos de su gestión y establecen redes de apoyo y de trabajo con actores externos a las legislaturas.

Otra medida importante corresponde a la creación de comisiones de igualdad de género, que sirven como vehículos para integrar los temas de género en la elaboración de la legislación, poner a debate asuntos relativos a la paridad y supervisar que las acciones del gobierno y los presupuestos consideren esta perspectiva<sup>10</sup> (Ballington, 2008). Algunos parlamentos también han estimado la creación de unidades de género que supervisen que el trabajo parlamentario en todos los niveles se lleve a cabo de manera paritaria; que

<sup>9</sup> Tal como lo define la Unión Interparlamentaria: “es el proceso de evaluar y considerar las implicaciones que tiene cualquier acción planificada para hombres y mujeres, incluyendo legislaciones, políticas y programas, en todos los niveles y en todas las esferas. El concepto se entiende como las estrategias que ponen las cuestiones de género en el centro de las decisiones generales sobre políticas y programas, estructuras institucionales y asignación de recursos” (UIP, 2011: 8).

<sup>10</sup> Los presupuestos elaborados desde una perspectiva de género, según la UIP (2011), tienen “un enfoque que apunta a integrar los géneros a las políticas económicas, y busca transformar el proceso presupuestario en su totalidad. La elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género se refiere no sólo a los gastos marcados para las mujeres, sino también a un análisis de todo el presupuesto desde una perspectiva de género, incluyendo seguridad, salud, educación, obras públicas y otras, para asegurar que las prestaciones e impactos resultantes respondan a las necesidades de mujeres y hombres” (UIP, 2011: 8).

implementen cursos de capacitación a las legisladoras para que incrementen sus conocimientos y habilidades en el cargo; que impulsen campañas de sensibilización en temas de género a los cuerpos administrativos, técnicos y a los propios legisladores; y que supervisen que las condiciones laborales atiendan las necesidades de hombres y mujeres, entre otras.

Con respecto a las posiciones de liderazgo y trabajo parlamentario, también se requieren medidas especiales para garantizar la paridad. En algunos contextos, estos espacios han sido designados a discreción de los partidos políticos, bajo criterios sustentados en el otorgamiento de recompensas, de lealtad a los líderes o de personas que interactúan con grupos económicos importantes y necesitan imponer sus prioridades en las agendas e influir en los procesos. El recurso de nombrar a los integrantes de las comisiones legislativas está dominado por los partidos políticos, y los mecanismos para promover a las mujeres tienden más a ser “convenciones” que reglas explícitas (Palmieri, 2011: 30).

En este sentido, para garantizar que las mujeres tengan igualdad de posibilidades de acceso a los espacios de trabajo y liderazgo; podrían implementarse cambios en los reglamentos para reservar espacios o asignar cuotas en estos órganos para las mujeres. También es deseable que se promuevan acuerdos políticos para que la designación de tales posiciones de autoridad se realice con base en los intereses de los legisladores y legisladoras, su experiencia y trabajo previo.

Finalmente, la representación sustantiva de las mujeres requiere que la cultura e infraestructura del parlamento sea sensible al género. Tal como lo establece la Unión Interparlamentaria (2011), las reglas escritas y no escritas determinan en gran medida la actuación de sus miembros, y en los parlamentos, las culturas masculinas suelen ser dominantes. Aspectos como el lenguaje, los tipos de confrontación, los códigos de vestimenta, los referentes de autoridad, los horarios y la infraestructura, en muchos casos no atienden las necesidades de hombres y mujeres por igual.

En suma, la implementación de las cuotas de género es una medida positiva para promover y avanzar hacia la paridad de género, pero no ha podido resolver otros problemas que han sido el principal obstáculo para el ejercicio sustantivo de la representación de las mujeres en el Poder Legislativo en México. Aunque algunas legislaturas han comenzado a incorporar mecanismos para este fin, no existe una visión coherente y articulada para garantizar paridad en el pleno ejercicio del cargo y el mandato representativo de las mujeres.

## Conclusiones

La finalidad de este trabajo de investigación fue analizar la participación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México, desde una perspectiva comparada. Para ello se propuso un índice de medición a partir de dos variables: la representación descriptiva y la dimensión sustantiva de la representación. Más allá de conocer el número de mujeres en las legislaturas (representación descriptiva), la finalidad fue entender el efecto de la implementación de las reformas político-electorales de los últimos quince años en México, en el desempeño de las legisladoras en todos los ámbitos del proceso legislativo y su acceso a los espacios más importantes de toma de decisiones y liderazgo parlamentario (representación sustantiva).

A partir de los resultados, podemos observar dos cuestiones importantes: la primera es que la representación de las mujeres en los Congresos locales mexicanos ha incrementado notablemente en los últimos años, como resultado de las reformas implementadas. En segundo término, que esto no se traduce necesariamente en igualdad de acceso a todos los ámbitos legislativos. Son pocas las mujeres que tienen acceso a la presidencia de las comisiones más relevantes y menor es el número de mujeres que coordinan grupos legislativos o presiden los entes rectores de los Congresos.

Para hablar de paridad en el Poder Legislativo no basta con garantizar el ingreso de las mujeres a estas instituciones. Además, debe asegurarse la igualdad de oportunidades una vez que acceden al cargo. Este derecho está sujeto a que existan condiciones equitativas para la toma de decisiones, involucrarse efectivamente en los procesos legislativos, formar parte de los órganos de decisión y trabajo parlamentario y desenvolverse en una institución que reconoce la igualdad de género como eje transversal de todas las actividades legislativas. Para la transformación de las instituciones parlamentarias como espacios que atiendan las necesidades de hombres y mujeres por igual, se requieren modificaciones sustanciales en la arquitectura institucional, legal, cultural y organizacional de los Congresos.

Esta es una primera propuesta de medición. Si bien no se ha comprobado que en todos los casos el factor sexo sea determinante en el acceso de los legisladores a los órganos de trabajo y decisión parlamentarios, los resultados son similares a otros estudios que se han realizado en países latinoamericanos. Además, es necesario tomar en cuenta que los resultados obtenidos a partir de este trabajo de investigación pueden estar afectados por el corto periodo utilizado como referente para el análisis.

Más estudios sobre estos aspectos podrían contribuir a explicar este fenómeno. Además, la comparación con otros Congresos subnacionales de la

región puede ampliar los alcances y el conocimiento de las dinámicas subnacionales más allá del caso mexicano. Finalmente, la agenda de investigación pendiente en México apunta a expandir el estudio de los siguientes temas:

1. Los factores institucionales que inciden en la representación sustantiva de las mujeres en los Congresos subnacionales.
2. Los factores que inciden en los patrones de distribución del poder en las instituciones parlamentarias.
3. Las prácticas parlamentarias y la forma en la que impactan el desempeño de las mujeres y los hombres.
4. Los diseños institucionales que favorecen el ejercicio de las mujeres y aquellos que lo entorpecen.
5. La forma en la operan las prácticas culturales en las legislaturas subnacionales.

## Bibliografía

- Alemán, E. (2006), "Policy Gatekeepers in Latin American Legislatures", *Latin American Politics and Society*, 48(3), pp. 125-155.
- Baldez, L. (2004), "Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico", *Legislative Studies Quarterly*, 29(2), pp. 231-258.
- Ballington, J. (2008), "Un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos", en *Unión Interparlamentaria (UIP). Reportes y Documentos*, Ginebra, núm. 54.
- Beetham, D. (2006), "El parlamento y la democracia en el siglo XXI", en *Unión Interparlamentaria (UIP). Una guía de buenas prácticas*, Ginebra.
- Bernal, A. (2011), "Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres", *Colombia Internacional*, vol. 74, pp. 89-118.
- Beer, C. y Roderic Camp (2015), "Democracy, Gender Quotas, and Political Recruitment in Mexico", *Politics, Groups, and Identities*, núm. 2, pp. 179-195. Disponible en <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/21565503.2015.1120223>.
- Boudon, R. y P. Lazarsfeld (1985), *Metodología de las ciencias sociales*, Barcelona, Laila.
- Caminotti, M. (2009), "Género e instituciones políticas en escenarios federales: interrogantes y líneas de investigación", *Dossier Género e Instituciones, Prácticas de oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, núm. 4. Disponible en <http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/04/artic212.pdf>.



- Celis, K., S. Childs y J. Curtin (2016), "Specialised Parliamentary Bodies and the Quality of Women's Substantive Representation. A Comparative Analysis of Belgium, United Kingdom and New Zealand", *Parliamentary Affairs*, 69(4), pp. 812-829.
- Cerna, S. (2015), "La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas", *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, pp. 98-118.
- Chasquetti, D. y V. Pérez (2012), "¿Mujeres en los márgenes? Sistema de comisiones y poder de asignación en el Parlamento uruguayo", *Revista de Ciencia Política*, Santiago, Chile, 32(2), pp. 383-409. Disponible en [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2012000200003](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2012000200003).
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (2002). Disponible en [http://normateca.ife.org.mx/normanet/files\\_otros/COFIPE/cofipe\\_comentado.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipe_comentado.pdf)
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) (2008). Disponible en [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008\\_CO-FIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_CO-FIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b).
- D'Ángelo, N. (2004), *Cuotas de género y representación en la provincia de Buenos Aires en perspectiva comparada* (tesis de Licenciatura), Argentina, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.593/te.593.pdf>.
- Freidenberg, F. y M. Caminotti (2016), "Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (228). Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49291>.
- García, M. y F. Sánchez (2002), "Las comisiones legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica", en *Working paper*, núm. 212, España, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Heath, R.; S. Michelle, A. Leslie y M. Taylor-Robinson (2005), "Women on the Sidelines: Women's Representation on Committees", en *American Journal of Political Science*, 49(2), pp. 420-436. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/3647686>.
- Herrera, M. (2015), "Obstáculos para la representación sustantiva de las mujeres: el caso de las diputadas del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura (2009-2012) (tesis de Maestría)", México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Disponible en <http://bibdigital.flacso.edu.mx:8080/dspace/handle/123456789/5648>.

- Johnson, N. (2014), "La bancada femenina en Uruguay: un 'actor crítico' para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento", en *América Latina Hoy*, España, Universidad de Salamanca, núm. 66, pp. 145-165.
- Kader, A. (1998), "Algunos problemas y aspectos importantes de la democracia en el contexto de los estados de África Negra", en *Unión Interparlamentaria (UIP)*, *Democracia: Principios y Realización*, Ginebra.
- Krook, M. y P. Norris (2014), "Beyond Quotas: Strategies to Promote Gender Equality in Elected Office", *Political Studies*, vol. 62, pp. 2-20. Disponible en <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1467-9248.12116/abstract>.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). Disponible en [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86).
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP). Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf).
- Lovenduski, J. y P. Norris (2003), "Westminster Women: The Politics of Presence", *Political Studies*, vol. 51, pp. 84-102.
- Martin, S. y T. Mickler (2018), "Committee Assignments. Theories, Causes and Consequences", en *Parliamentary Affairs*.
- Martínez, M. y A. Garrido (2013), "Representación de Género y Calidad de la Democracia: la Doble Brecha en América Latina", en *Revista Debates*, núm. 7, pp. 151-173. Disponible en <http://www.seer.ufrgs.br/debates/article/viewFile/29777/24069>.
- Norton, P. (1994), "The Legislative Powers of Parliament", en Cees Flinterman, Aalt Willem Heringa y Lisa Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe*, Flinterman, Maklu, pp. 15-32.
- Norris, P. y J. Lovenduski (2001), "'Blair's Babes': Critical Mass Theory, Gender and Legislative Life", en *Paper presented for the Women and Public Policy Program Weekly Seminar*, Estados Unidos, Harvard University.
- Norris, P. y Mona L. Krook (2012), *Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan*, Warsaw, OSCE.
- Norris, P. y D. Dahlerup (2015), *On the Fast Track: The Spread of Gender Quota Policies for Elected Office*, HKS Faculty Research Working Paper Series, RWP15-041, Estados Unidos, Kennedy School of Government, Harvard University.
- Nowak, M. (2005), *Derechos humanos: manual para los parlamentarios*, Unión Interparlamentaria (UIP), Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).
- Palma, E.; A. Chimal (2012), "Partidos y cuotas de género. El impacto de la Ley Electoral en la representación descriptiva en México", en Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, vol. 11, México, pp. 53-78.

- Palmieri, S. (2011), *Parlamentos sensibles al género. Una reseña global de las buenas prácticas*, Ginebra, Unión Interparlamentaria (UIP).
- Pérez, Verónica (2014), "Asignación partidaria y especialización: las legisladoras en el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados de Argentina", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 23, pp. 165-184. Disponible en [http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2014000200008&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?pid=S1688-499X2014000200008&script=sci_abstract).
- Piscopo, J. (2014), "Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change, and Substantive Representation in Mexico", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Montevideo, 23(2), pp. 87-110.
- Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*, University of California Press.
- Power, G. (2012), *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la Representación Parlamentaria*, Unión Interparlamentaria (UIP) en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Área de Práctica de Gobernabilidad Democrática.
- Protsyk, O. (2010), *Promover parlamentos incluyentes. La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento*, México, Unión Interparlamentaria (UIP) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Puente, K.; S. Cerna (2017), "Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina", en *Estudios Políticos*, núm. 42, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Reynoso, D. y N. D'Angelo (2004), "Leyes de cuotas y elección de mujeres en México: ¿contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?", Ponencia, *XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales*.
- Rivera, J. (1998), "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", en *Política y Gobierno*, pp. 531-569.
- Rivera, J. (2005), "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México", en *Política y gobierno*, 11(2), pp. 263-313.
- Rodríguez, A. (2011), "¿Quién promueve la igualdad en los Parlamentos?", en *Experiencias de bancadas, comisiones, unidades técnicas y grupos mixtos en América Latina y el Caribe*, Panamá, Centro Regional del PNUD para América Latina y El Caribe, Área de Género.
- Rodríguez, A. y Nancy Madera (2016), "Más allá del recinto legislativo. Estrategias colectivas para una agenda de género en América Latina y el Caribe", en *Sociologías*, 18(42), Brasil, Universidad e Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, pp. 356-382.

- Schwindt-Bayer, L. (2006), "Still Supermadres? Gender and Policy Priorities of Latin American Legislators", *American Journal of Political Science*, 50(3), pp. 570-585.
- Schwindt-Bayer, L. (2014), "Women's Representation in Latin American Legislatures: Current Challenges and new Directions", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 23. Disponible en <http://www.scielo.edu.uy/pdf/rucp/v23nspe/v23nspe02.pdf>.
- Tremblay, M. y R. Pelletier (2000), "More Feminists or More Women? Descriptive and Substantive Representation of Women in the 1997 Canadian Federal Election", *International Political Science Review*, 21(4), pp. 381-405. Disponible en <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512100214004>.
- Unión Interparlamentaria (UIP) (1995), *Women in Parliaments 1945-1995. Worldwide Statistical Survey*, Ginebra.
- Unión Interparlamentaria (UIP) (2008), *Igualdad en la política: un estudio sobre mujeres y hombres en los parlamentos*, Ginebra, p. 108.
- Unión Interparlamentaria (UIP) (2011), *Parlamentos sensibles al género*, Ginebra.
- Unión Interparlamentaria (UIP) (2018), *Women in National Parliaments*, Ginebra. Disponible en <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.
- Yamamoto, Hironori (2007), *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, Ginebra, Unión Interparlamentaria (UIP). Disponible en <http://archive.ipu.org/PDF/publications/oversight08-s.pdf>.
- Zaremborg, Gisela (2009), "¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva", en Karina Ansolabehere y Daniela Cerva, *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 77-120.