

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; en los partidos políticos, pueblos y comunidades indígenas; en las empresas, en las organizaciones de la sociedad civil, en las 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 en los espacios de decisión que ordenan la vida política, social, económica y cultural de los países. Así, en 2022 las mujeres integran 33.5% de las legislaturas nacionales latinoamericanas,¹ 23% de los cargos directivos de los partidos;² hay 51 países con al menos 30% de mujeres en cargos ministeriales en el mundo, y en América Latina la media es de 28.5%. De 1990 a la fecha se han elegido a siete mujeres titulares del Poder Ejecutivo y se han logrado avances en el Poder Judicial, en las legislaturas subnacionales, en las gubernaturas y en los 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

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).

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.

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 además, 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 asimismo, las legisladoras que impulsan la agenda de género en los cargos no son penalizadas ni premiadas por los partidos en sus trayectorias políticas;⁶ de igual modo, la presencia de mujeres en espacios de

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 Taylor-Robinson, Michelle M. (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 Taylor-Robinson, Michelle M. (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.

decisión está relacionada con una mayor satisfacción de la ciudadanía con la democracia al interactuar más con las electoras;⁷ por último, hay la diferencia entre la representación de las mujeres con perspectiva feminista y la representación 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 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 este libro 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.

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.

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.

Este libro 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 del texto 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 ésta en las 32 unidades subnacionales de la federación mexicana.

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 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, y la organización interna de las legislaturas han sido las variables utilizadas para analizar si la presencia de las mujeres en los

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...”, *cit.*, pp. 58-75.

¹¹ 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; 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.

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 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 lo-

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 Taylor-Robinson, Michelle M. (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.

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

calizado.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, así como 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.

¹⁷ 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.

Este libro 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 ofrecer un panorama general de México sobre los cambios y las innovaciones normativas en las entidades federativas. Es un esfuerzo por ordenar y resaltar tanto el federalismo mexicano como la manera en la que se ponen en práctica los ordenamientos jurídicos y el impacto que éstos tienen en las instituciones políticas, en la representación de los intereses de las mujeres y en la democracia paritaria mexicana.

En este libro 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 independiente-

mente 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 representación 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-Robinson²¹ 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.

Este libro 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 cual 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.

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.*

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 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 ésta.

En la parte cuantitativa se construyeron tres bases de datos. La primera concentra 2,335 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 base sistematiza la información legislativa correspondiente a 2,324 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

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

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*, México, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022.

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

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.

El libro 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 (formal, descriptiva, simbólica y sustantiva), así como la manera en que se ha medido en la bibliografía 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 este trabajo 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.

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.

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.

En el capítulo 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 cuarto 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

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.

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).