

CAPÍTULO TERCERO

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

Para construir los datos de esta investigación se revisaron 43,528 decretos aprobados por 64 legislaturas locales, de los cuales 6,899 fueron revisados en su contenido, por contar con alguna de las siguientes palabras: mujer, género, igualdad, paridad, niña, feminicidio, o por conferir un nombramiento (de mujeres) a algún cargo público, o por asignar alguna pensión a una mujer. A partir de dicho criterio se identificaron 2,335 decretos de reforma a leyes o normativas locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres, 408 nombramientos a cargos públicos para mujeres, 3,460 decretos de pensiones con beneficiarias mujeres, así como 471 decretos de presupuestos municipales y 144 presupuestos estatales con elementos de género. Adicionalmente, se sistematizó la información legislativa correspondiente a 2,324 diputados y diputadas propietarias, así como los suplentes que asumieron el cargo en algún momento de la legislatura. Las fuentes de información fueron los sitios de Internet oficiales de las legislaturas locales y los decretos legislativos publicados en los periódicos oficiales de cada entidad, así como 32 solicitudes de información en las unidades de transparencia de los órganos legislativos estatales entre agosto y diciembre de 2019.

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

Las 64 legislaturas locales analizadas incluyen un total de 2,324 diputadas y diputados. De éstos, el 64.93% son hombres, y el 35.07% son mujeres (incluyendo a suplentes en ejercicio del cargo). En las 32 legislaturas previas al decreto de paridad de género de 2014, las mujeres representan 27.5% de las observaciones. En los congresos posteriores a la reforma, la proporción de mujeres aumenta a 41.6%. Este incremento en la representación descriptiva de las mujeres parece ser consecuencia de la implementación de la reforma de paridad de 2014. En este apartado se analiza la relación entre la reforma constitucional de paridad y la representación de las mujeres en las 32 legislaturas subnacionales en dos dimensiones: la presencia de mujeres tanto en las legislaturas como en las posiciones de liderazgo dentro de los órganos internos de organización (mesa directiva, grupos parlamentarios, junta de coordinación política y comisiones ordinarias).¹⁶⁸

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

Antes de la reforma de paridad de 2014 la proporción de mujeres y hombres requerida por las cuotas de género de cada Congreso local variaba considerablemente.¹⁶⁹ En entidades como Chiapas y Coahuila había paridad (50%) para un mismo género,

¹⁶⁸ Los análisis subsecuentes excluyen a las y los legisladores suplentes en ejercicio del cargo. Esta decisión se tomó con el objetivo de no duplicar las observaciones para un mismo escaño. Es decir, para que corresponda el número de escaños de cada Congreso con el número de observaciones del comportamiento de las y los legisladores. Además, en la mayoría de los casos las y los suplentes asumen los mismos cargos que los propietarios, por lo que su inclusión en el análisis no cambia los resultados.

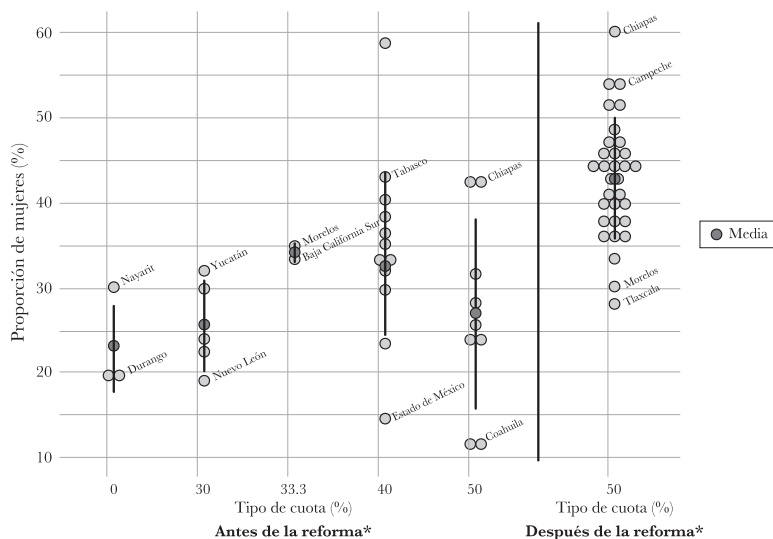
¹⁶⁹ Peña, Blanca, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elec-

mientras en otras entidades era de 40%, 33.3%, 30%, o simplemente era inexistente para alguno de los principios de elección (mayoría relativa o representación proporcional). Esta variación normativa cambia a partir de la reforma de paridad de 2014, la cual establece que la proporción de género sea del 50% en todos los Congresos, aunque la variación en los resultados se mantiene o, en otras palabras, el porcentaje de mujeres que obtuvieron un escaño varía entre una legislatura y otra debido a las diferencias en los lineamientos y las innovaciones locales para implementar la normativa (capítulo segundo).

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

ciones federales mexicanas de 2012”, *Política y Gobierno*, vol. 21, núm. 2, 2014, pp. 291-235.

FIGURA 6
PROPORCIÓN DE MUJERES EN EL CONGRESO
POR TIPO DE CUOTA



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

FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

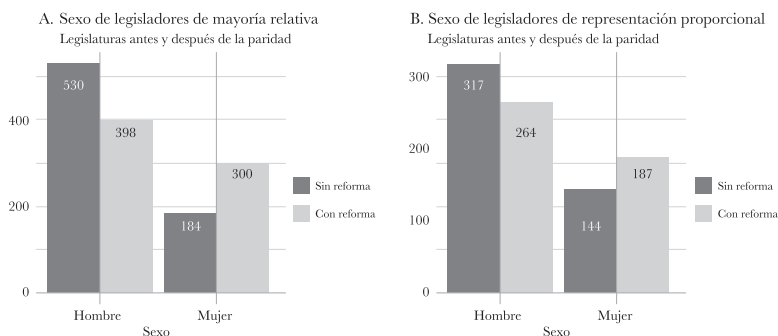
Al comparar el periodo previo con el posterior al decreto de paridad, se observa que la media del porcentaje de mujeres aumentó de 28% a 42.8%. Sin embargo, en la mayoría de las entidades la proporción es menor a 50%. Por lo tanto, es pertinente concluir que el umbral o porcentaje de cuota tiene una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

Por otro lado, al desagregar a las observaciones de la base de datos por el principio de representación y sexo, se puede ob-

servar que el número de mujeres que accedieron a los Congresos estatales aumentó tanto para mayoría relativa (MR) como para representación proporcional (RP). La primera pasó de 184 mujeres a 300 mujeres electas por MR, mientras que en RP se observa un incremento de 144 a 187. Esto sugiere que la representación de las mujeres creció por ambos principios después de la reforma de paridad.

FIGURA 7

SEXO DE LEGISLADORES DE MAYORÍA RELATIVA
Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL ANTES
Y DESPUÉS DE LA REFORMA



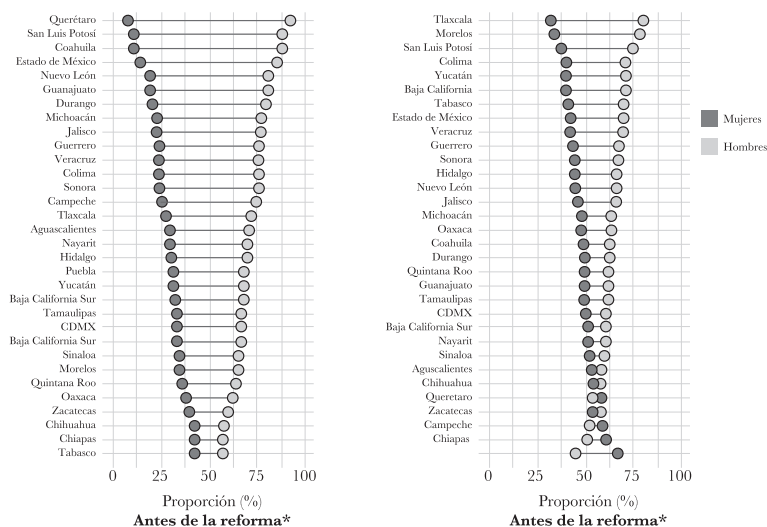
FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

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

La presencia de las mujeres en las legislaturas incrementó después del decreto de paridad. Ahora bien, resulta pertinente desagregar a nivel estatal los cambios en la representación descriptiva de las mujeres. La figura 8 ilustra el cambio en cada legislatura local, y se aprecia que en el periodo posterior a la reforma

la proporción de mujeres siempre es superior al 25%; en cambio, en las legislaturas previas a la reforma de 2014 se observan trece casos en los que la proporción de mujeres es menor al 25%, y en ningún caso la proporción de mujeres es mayor a la de los hombres.

FIGURA 8
 PROPORCIÓN DE LEGISLADORES Y LEGISLADORAS
 POR CONGRESO LOCAL



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

FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

3. Mujeres en los órganos internos de decisión

El incremento de la representación descriptiva de las mujeres también es observable en la presencia de mujeres en cargos de liderazgo en los órganos internos de las legislaturas. El número de

legisladoras que presiden las Jucopo de las 32 entidades federativas aumentó de dos a diez tras la implementación de la reforma de paridad de 2014. El número de mujeres que presiden grupos parlamentarios también aumentó tras la reforma de 2014. Sin embargo, el número de mujeres en la presidencia de mesas directivas disminuyó tras la reforma. La tabla 6 muestra el cambio en el número de mujeres que ocupan estas posiciones en las legislaturas estatales.

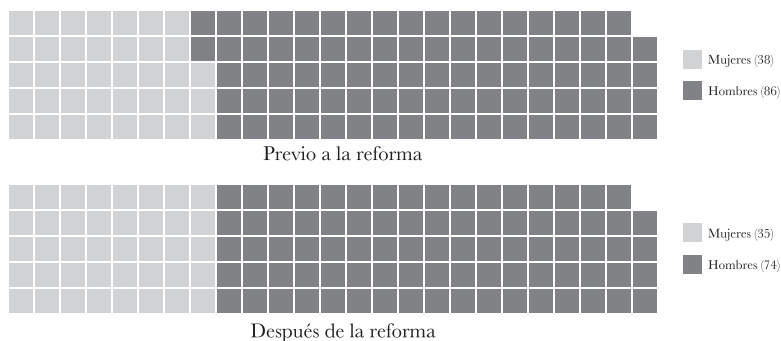
TABLA 6
NÚMERO DE MUJERES QUE PRESIDEN ORGANISMOS
INTERNOS ANTES Y DESPUÉS DEL DECRETO
DE PARIDAD DE 2014

	<i>Número de mujeres antes del decreto</i>	<i>Número de mujeres después del decreto</i>	<i>Tasa de crecimiento (%)</i>
Jucopo	2	10	400
Grupo parlamentario	33	51	54.5
Mesa directiva	38	35	-7.9

FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

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

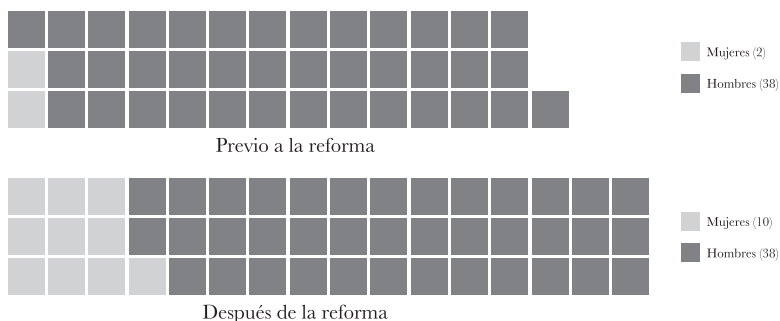
FIGURA 9
 DISTRIBUCIÓN DE MESAS DIRECTIVAS POR SEXO
 ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA



FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

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

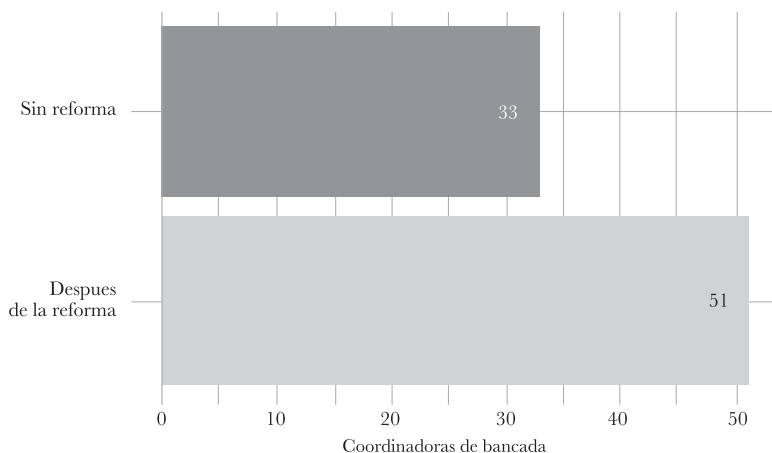
FIGURA 10
 DISTRIBUCIÓN DE POSICIONES EN LA JUCOPO
 POR SEXO ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA



FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

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

FIGURA 11
 MUJERES COORDINADORAS DE BANCADA ANTES
 Y DESPUÉS DE LA REFORMA

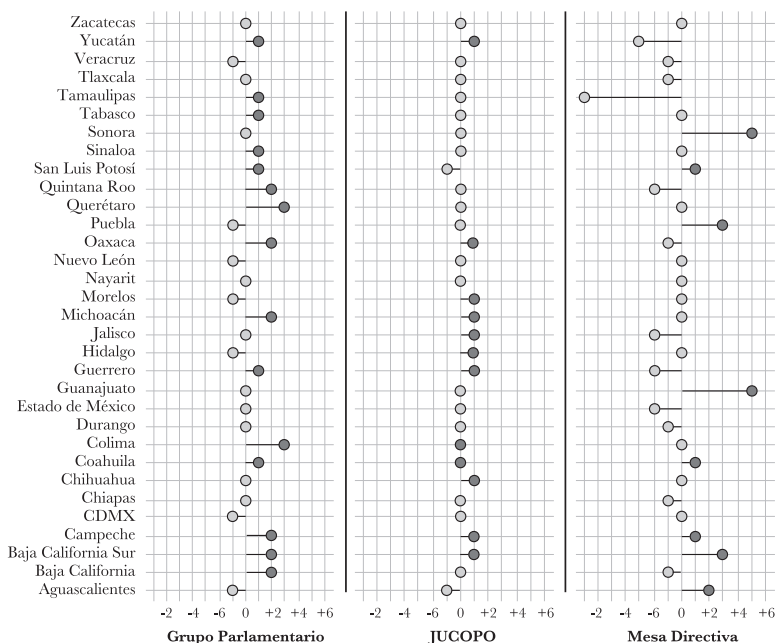


FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

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

FIGURA 12

MUJERES QUE PRESIDEN ÓRGANOS INTERNOS DESPUÉS DE LA REFORMA DE PARIDAD DE 2014



FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

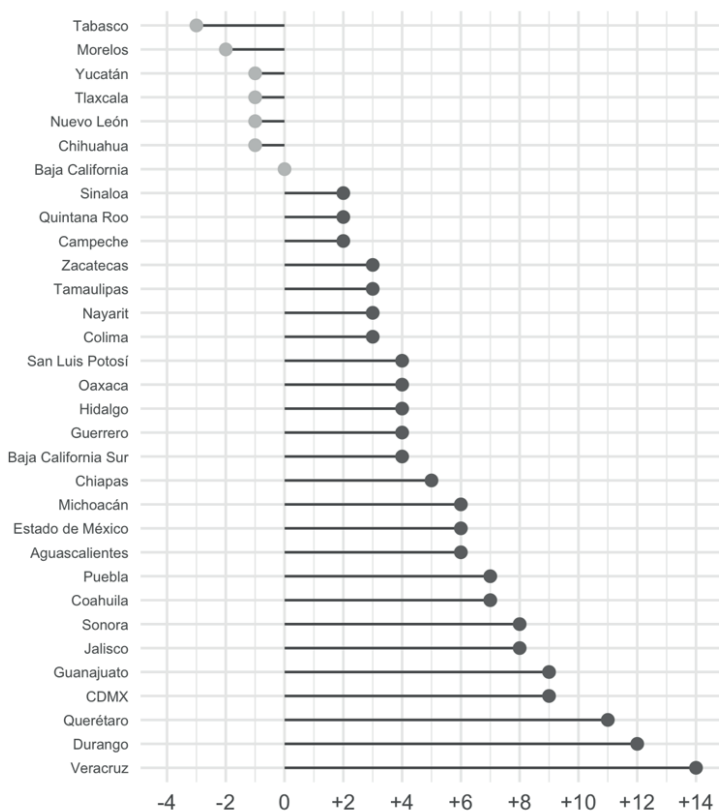
4. Mujeres en comisiones ordinarias

El impacto de la implementación de la reforma de paridad de 2014 también se ve reflejado en la presencia de legisladoras que presiden comisiones ordinarias de sus Congresos. El número de comisiones presididas por mujeres incrementó de 277 a 414 tras el decreto federal de paridad, es decir, tuvo un aumento de 49%. El número de comisiones presididas por mujeres aumentó en la mayoría de los Congresos locales (figura 12). Las únicas

excepciones son las legislaturas de Tabasco, Morelos, Yucatán, Tlaxcala, Nuevo León y Chihuahua, donde el número de comisiones disminuyó, así como la legislatura de Baja California, donde el número de comisiones no tuvo cambios (figura 13).

FIGURA 13

NÚMERO DE COMISIONES PRESIDIDAS POR MUJERES
DESPUÉS DE LA REFORMA DE PARIDAD DE 2014



FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

Si bien las mujeres presidieron más comisiones después de la reforma de paridad de 2014, es necesario observar con mayor detenimiento los detalles de este cambio. Investigaciones previas han revelado que existe una alta probabilidad de que los grupos parlamentarios le asignen a las legisladoras presidencias de comisiones con menor poder y recursos.¹⁷⁰ Por este motivo, es preciso analizar la relación entre el tipo de comisión y el género de la persona que la preside. Para fines de este análisis, las comisiones de las legislaturas locales fueron agrupadas por afinidad en nueve categorías, de acuerdo con la literatura politológica sobre estudios legislativos. El objetivo de la clasificación es únicamente para estar en posibilidad de hacer un análisis comparativo, ya que las comisiones tienen nombres distintos en cada Congreso y varían en el número y funciones que desempeñan. Al agrupar los datos de las comisiones de 32 legislaturas por afinidad temática, la clasificación se reduce a nueve y, de esa manera, es factible analizar comparativamente cómo se desempeña la variable de sexo con las comisiones. La clasificación se expuso teóricamente en el capítulo primero y está detallada a continuación:

TABLA 7
PROPUESTA DE CLASIFICACIÓN DE COMISIONES

<i>Clasificación</i>	<i>Comisiones</i>
1. Relación con otros poderes	Gobernación, puntos constitucionales, postulaciones, reforma del Estado, asuntos políticos.
2. Presupuesto y control fiscal	Hacienda, presupuesto, finanzas, vigilancia, auditoría, administración, fiscalización, gasto público, gasto público.

¹⁷⁰ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98; Puente, Khemvirg y Cerna, Sarah P., “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, núm. 42, 2017, pp. 37-58.

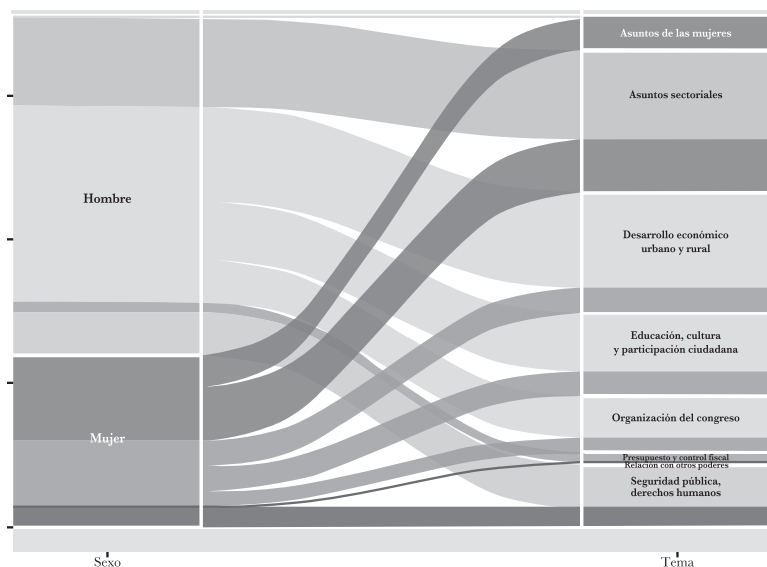
<i>Clasificación</i>	<i>Comisiones</i>
3. Desarrollo económico urbano y rural	Planeación y desarrollo, desarrollo económico, transporte, comunicaciones y obras públicas, asuntos agropecuarios, pesca, turismo, trabajo y previsión social, medio ambiente, vivienda, desarrollo social, energía, notarial, desarrollo social, reforma agraria, artesanías, del café, bosques, inversión, aprovechamiento de bienes públicos, minería.
4. Seguridad pública, derechos humanos	Derechos humanos, seguridad pública, justicia, protección civil, tránsito, anticorrupción, concordia y pacificación, salud.
5. Educación, cultura y participación ciudadana	Educación, cultura, ciencia y tecnología, participación ciudadana, transparencia, asuntos electorales, culturas populares, medallas honoríficas, movimientos sociales.
6. Organización del Congreso	Instructora, protocolo y régimen orgánico interior, biblioteca, cultura parlamentaria y asuntos editoriales, jurisdiccional, juicio político, honor y disciplina parlamentaria, comunicación, quejas, comunicación, atención ciudadana, peticiones ciudadanas, estudios legislativos.
7. Asuntos sectoriales	Comunidades y asuntos indígenas, juventud y deporte, adultos mayores, niñez, asistencia social, familia, migrantes, grupos vulnerables, servidores públicos, salubridad y asistencia, reinserción social, servidores públicos, asuntos religiosos.
8. Asuntos de las mujeres	Igualdad, género, equidad entre mujeres y hombres.
9. Sin comisión	Sin comisión.

FUENTE: elaboración propia con datos de Montero (2002); Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, Houston, vol. 49, núm. 2, 2005; Chasqueti y Pérez (2012); Cerna *et al.* (2019), Hernández, Aidé García y Rodríguez Alonso, Jesús Alberto (coords.), *¿Es la paridad una realidad en los congresos estatales?*, México, 2019.

Con la finalidad de analizar la composición de las presidencias de estas comisiones, se realizaron dos diagramas Sankey. Estos gráficos muestran la proporción de hombres y mujeres al frente de comisiones y el tipo de comisión que presidieron. Lo primero que se puede observar al comparar los dos diagramas (figuras 14 y 15) es que después de la reforma de 2014 un mayor número de mujeres ocuparon presidencias de comisiones en las legislaturas estatales. En segundo lugar, el diagrama previo a la reforma (figura 15) apunta a que antes de la reforma de paridad de 2014 todas las categorías de comisiones eran presididas mayoritariamente por hombres, con excepción de las comisiones de *asuntos de las mujeres*. En tercer lugar, el tipo de comisiones con una mayor presencia de mujeres presidentas eran las relacionadas con asuntos de las mujeres y asuntos sectoriales (indígenas, migrantes, adultas mayores, etcétera), las cuales son mayoritariamente presididas por mujeres y son consideradas de “menor relevancia”.¹⁷¹ En menor medida las mujeres presidían comisiones de educación, cultura y participación ciudadana y desarrollo económico, urbano y rural, aunque en estas últimas dos predominaban claramente los hombres.

¹⁷¹ García Méndez, E., “Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, *Estudios Políticos*, núm. 46, 2019, pp. 73-98.

FIGURA 14
 PRESIDENCIA DE LAS COMISIONES POR SEXO
 Y TEMA PREVIO A LA REFORMA

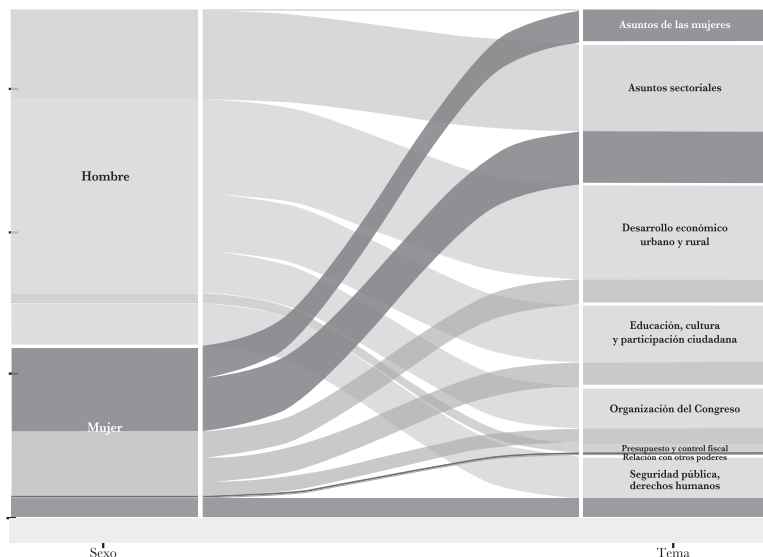


FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

El segundo diagrama (figura 15) refleja la distribución de posiciones después de la reforma, y muestra una historia diferente: la primera observación que se puede apreciar es que las mujeres siguen predominando en comisiones relacionadas con *asuntos de mujeres* (igualdad, género, equidad entre mujeres y hombres). Sin embargo, se observa un crecimiento del número de mujeres en diversos tipos de comisiones; las mujeres ahora ocupan casi la mitad de las presidencias de asuntos sectoriales, y también se acercan a la paridad en comisiones de educación, cultura y participación ciudadana. Al mismo tiempo, ganaron espacio en comisiones de desarrollo económico, urbano y rural, es decir, ganaron

espacios en comisiones de poder o aquellas que tradicionalmente fueron asignadas a hombres.

FIGURA 15
 PRESIDENCIA DE LAS COMISIONES POR SEXO
 Y TEMA DESPUÉS DE LA REFORMA



FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

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

vaciones en estos modelos fue de 2,324, que representan a cada uno de las y los legisladores en la base de datos.

El criterio para clasificar a una comisión como “prominente” es si ocuparon la presidencia de comisiones relacionadas con los siguientes temas: *a)* relación con otros poderes; *b)* presupuesto y control fiscal; *c)* desarrollo económico urbano y rural; *d)* seguridad pública y derechos humanos, y *e)* educación, cultura y participación ciudadana (tabla 2). El modelo explora si ocurrió un cambio en las probabilidades de que mujeres ocupen la presidencia de estas comisiones. La variable de interés es la interacción entre la implementación de la reforma de 2014 y el sexo de quien preside las comisiones. La reforma de 2014 es operacionalizada de forma dicotómica: donde el periodo posterior a la reforma toma el valor de 1 y el periodo sin reforma un valor de 0. Como variables de control se incluyó el sexo de la persona y el principio por el que fueron electos. Esta variable es incluida en el modelo, porque es posible que los legisladores o legisladoras que acceden por lista de partido tengan acceso privilegiado a estas posiciones.¹⁷² La operacionalización de la variable sexo toma el valor de 1 para las mujeres y de 0 para los hombres, mientras que el principio de representación se mide asignando un valor de 1 a los diputados de representación proporcional y 0 a los de mayoría relativa.

¹⁷² Heath, Roseanna Michelle *et al.*, “Women on the Sidelines: Women’s Representation on Committees in Latin American Legislatures”, *American Journal of Political Science*, Houston, vol. 49, núm. 2, 2005, pp. 420-436.

MODELO 1

COMISIONES PROMINENTES

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

FUENTE: elaboración propia.

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

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

MODELO 2

COMISIONES PROMINENTES

(EFECTOS FIJOS POR ESTADO)

<i>Variable</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Razón de momios</i>
<i>Dummy</i> reforma	0.21	0.11	1.23
Sexo (mujer)	-0.50	0.13	0.60
Mujer X reforma	-0.14	0.18	0.86
Principio de representa- ción (RP)	-0.17	0.08	0.84
Intercepto	0.64	0.11	1.89

FUENTE: elaboración propia.

III. REFORMA DE PARIDAD DE 2014

Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

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

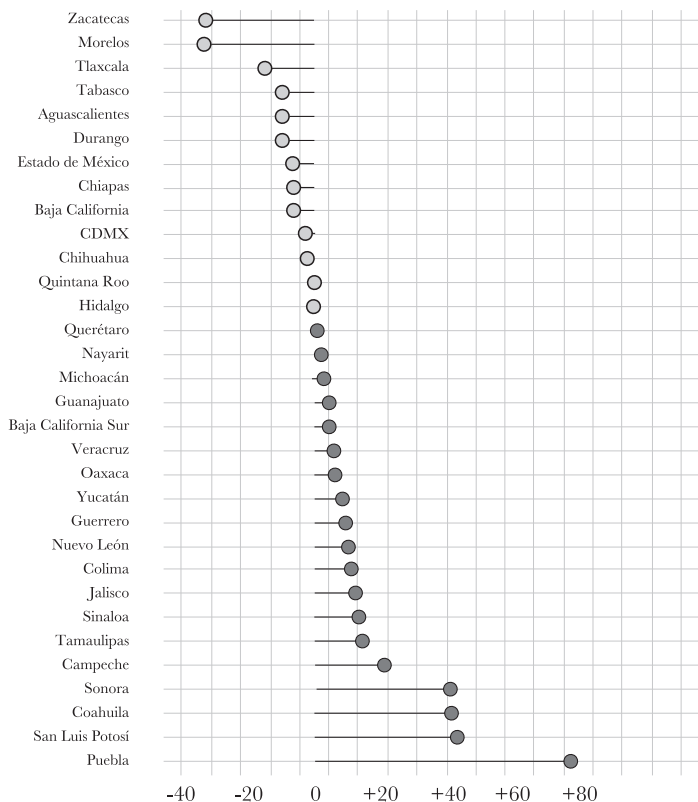
La aprobación de legislación en materia de género es un indicador del nivel de representación sustantiva en los Congresos locales de México. En este estudio se analizan los decretos apro-

bados que contienen al menos una de las siguientes palabras: *mujer*, *género*, *igualdad*, *paridad* o *feminicidio*, y en su contenido tienen elementos que impactan en las mujeres.¹⁷³ En los Congresos previos a la implementación de la paridad de 2014 se aprobaron 1,071 decretos de género. Este número aumentó a 1,265 en el periodo posterior a la reforma, es decir, se observa un incremento del 18%. La figura 16 ilustra este cambio en cada uno de los Congresos locales.

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

¹⁷³ Para construir los datos de esta investigación se revisaron 43,528 decretos aprobados por 64 legislaturas locales, de los cuales 6899 fueron revisados en su contenido por contar con alguna de las siguientes palabras: *mujer*, *género*, *igualdad*, *paridad*, *niña*, *feminicidio*, por conferir un nombramiento (de mujeres) a algún cargo público o por asignar alguna pensión a una mujer. A partir de dicho criterio se identificaron 2335 decretos de reforma a leyes o normativas locales en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

FIGURA 16
 NÚMERO DE DECRETOS DE GÉNERO DESPUÉS
 DE LA REFORMA DE PARIDAD DE 2014



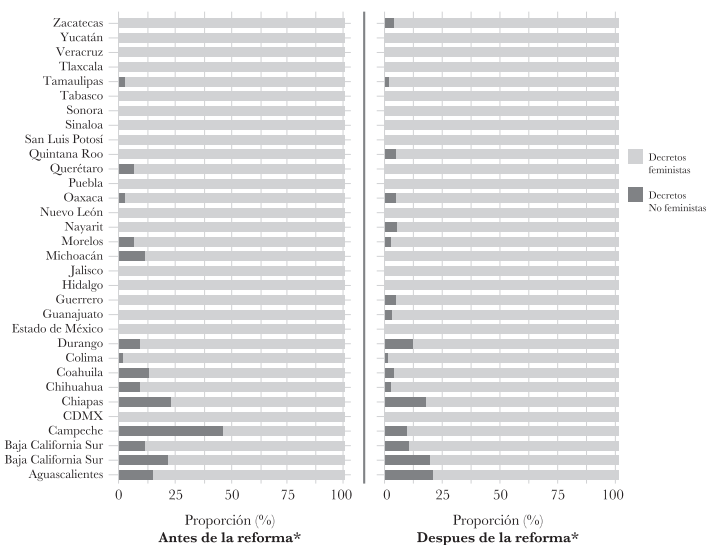
FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

1. Reforma de 2014 y decretos no feministas

El número de decretos de género aprobados aumentó después de la reforma de paridad de 2014. Esto es un indicador sobre el incremento de la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas. Sin embargo, no todos los decretos de género

pueden ser calificados como feministas (de derechos progresivos de las mujeres).¹⁷⁴ En el periodo previo a la reforma destacan cinco Congresos en los cuales se aprobaron decretos no feministas: Colima (3.7%), Coahuila (4.5%), Chiapas (2.5%), Baja California Sur (4%) y Baja California (3.1%). En el periodo posterior a la reforma aumenta el número de Congresos que aprobaron decretos no feministas: Zacatecas (3.3%), Quintana Roo (4.3%), Oaxaca (2.3%), Nayarit (5%), Morelos (2.5%) y Durango (8.8%). Destaca que tras la implementación de la reforma el Congreso de Chiapas pasó de aprobar un 2.5% de decretos no feministas, a aprobar únicamente decretos feministas.

FIGURA 17
 DECRETOS FEMINISTAS, ANTES Y DESPUÉS
 DE LA REFORMA DE PARIDAD DE 2014



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

FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

¹⁷⁴ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

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

FIGURA 18

DISTRIBUCIÓN DE DECRETOS DE GÉNERO
POR TEMA, ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA
DE PARIDAD DE 2014

Antes de la reforma*				Después de la reforma*			
Presupuesto y control fiscal	Asuntos sectoriales	Seguridad pública, derechos humanos	Desarrollo económico urbano y rural	Presupuesto y control fiscal	Asuntos sectoriales	Desarrollo económico urbano y rural	
	5.88%	4.01%	3.64%		4.58%	Seguridad pública, derechos humanos	
					4.01%	3.64%	
24.74%	Asuntos de las mujeres	Educación, cultura y participación ciudadana		21.19%	6.09%	5.85%	Educación, cultura y participación ciudadana
Organización del congreso	11.39%	9.80%		Asuntos de las mujeres	11.39%	9.80%	
	Relación con otros poderes			Relación con otros poderes			
26.24%				27.83%	15.34%		
Proporción (%)				Proporción (%)			

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

FUENTE: elaboración propia con datos de los sitios oficiales de los Congresos locales.

Para evaluar el efecto de la reforma de paridad de 2014 sobre la aprobación de decretos feministas se corrió un modelo de regresión logística, que permite explorar si las probabilidades de aprobación de estos decretos tuvieron algún cambio antes y después de la reforma. En este modelo la variable dependiente es la presencia

de decretos feministas, y fue operacionalizada de manera dicotómica, donde el 1 indica la presencia de decreto feminista, y 0 su ausencia. Como variable explicativa se tomó la presencia o ausencia de la reforma de paridad otorgando un valor de 1 al periodo posterior a la reforma y 0 a las legislaturas previas. El resultado de este modelo no encuentra una relación significativa entre las variables, lo que quiere decir que no se observan diferencias sistemáticas entre ambos periodos de tiempo.

MODELO 3 DECRETOS FEMINISTAS

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Razón de momios</i>
Reforma	-0.53	0.41	0.58
Intercepto	4.76	—	—

FUENTE: elaboración propia.

2. *Reforma de 2014 y decretos con lenguaje incluyente*

También fue analizado el efecto de la reforma de paridad de 2014 sobre la aprobación de decretos con lenguaje incluyente, es decir, aquellos decretos que visibilizan a las mujeres (hacen explícita la diversidad de la población entre mujeres y hombres, o personas no binarias) y evita las generalizaciones que refuerzan la idea de que todo se subordina y se representa en el masculino.¹⁷⁵ Para analizar esta relación, se tomó como variable dependiente si los decretos aprobados contienen lenguaje incluyente o no. Cuando se identificó que el atributo estaba presente, se asignó un valor de 1, y 0 en caso contrario. El método de análisis es una regresión logística.

¹⁷⁵ Guichard Bello, Claudia, *Manual de comunicación no sexista. Hacia un lenguaje incluyente*, Instituto Nacional de las Mujeres Inmujeres, 2015, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101265.pdf.

MODELO 4

DECRETOS CON LENGUAJE INCLUYENTE

<i>Variable</i>	<i>Coefficiente</i>	<i>Error estándar</i>	<i>Razón de momios</i>
Reforma	0.54	0.20	1.71
Intercepto	2.80	—	—

FUENTE: elaboración propia.

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

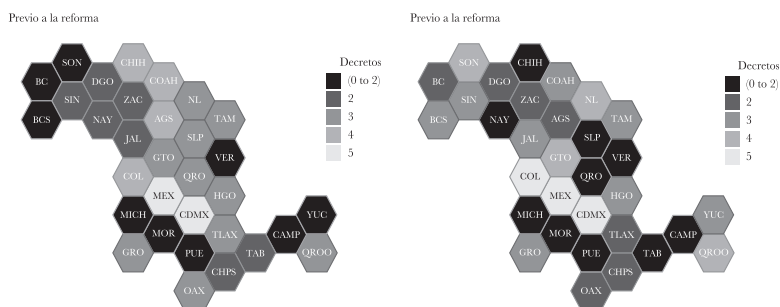
3. *Reforma de 2014 y aprobación de presupuestos con perspectiva de género*

Además de la creación de leyes o reformas a leyes, otro ámbito importante de la labor legislativa consiste en establecer prioridades en materia económica y presupuestal o fiscalizar el actuar del gobierno.¹⁷⁶ Un elemento importante en la promoción de políticas con perspectiva de género son los presupuestos estatales que incluyen perspectiva de género en su construcción o, en otras palabras, que asignan recursos programados a políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres. En esta investigación se identificó que en el centro del país (Ciudad de México y estado de México) se aprueban más decretos con perspectiva de género desde antes de la reforma de paridad de

¹⁷⁶ Puente Martínez, Khemvirg, “Los Congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, núm. 44, 2018, p. 2, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fepps.24484903e.2018.44.64753>.

género de 2014, y esta característica se mantiene después de la reforma.¹⁷⁷ Asimismo, los estados del norte del país aprobaron más presupuestos de género después de la reforma de paridad de 2014, como Baja California Sur, Baja California, Sonora, Sinaloa, Chihuahua y Coahuila.

FIGURA 19
DECRETOS SOBRE PRESUPUESTOS ESTATALES,
ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 2014



FUENTE: elaboración propia.

IV. ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES DE LA REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA

Con la finalidad de comparar la representación sustantiva que tuvieron las entidades federativas antes y después de la reforma de paridad de género de 2014, en esta investigación se realizó un análisis de componentes principales (PCA) tomando en consideración siete variables: 1) porcentaje de representantes que son mujeres;

¹⁷⁷ En total se identificaron 471 decretos de presupuestos municipales y 144 presupuestos estatales con elementos de género en el periodo de estudio. El objetivo de la separación entre decretos municipales y estatales fue evitar que las entidades donde los Congresos aprueban presupuestos individualizados por municipio, y por año fiscal, cambiara la proporción sobre la totalidad de las propuestas de reformas legislativas en materia de género.

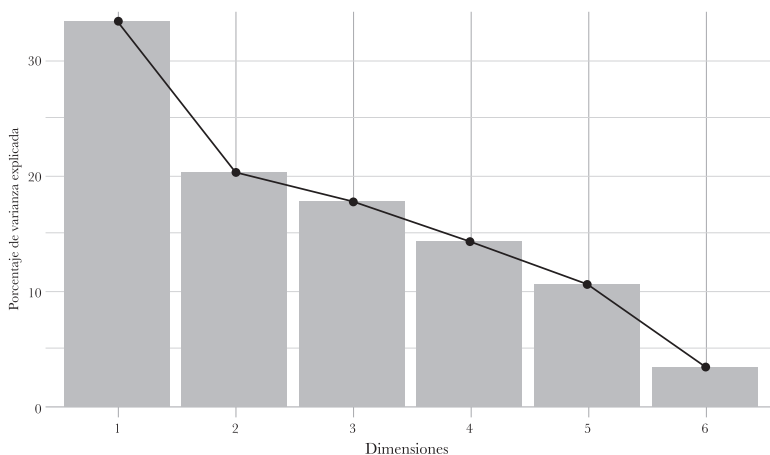
2) número de mujeres que presiden mesas directivas; 3) número de mujeres que presiden grupos parlamentarios; 4) número de mujeres que presiden la Jucopo; 5) porcentaje de comisiones presididas por mujeres; 6) proporción de decretos aprobados que son decretos de género, y 7) porcentaje de decretos de género que son feministas. El PCA es un método de reducción de dimensiones: reduce un amplio número de variables en un conjunto más pequeño que resume la información de los factores iniciales, y se utiliza cuando hay motivos para creer que existe correlación entre variables. En este sentido, las variables más similares (con mayor correlación entre sí) quedan agrupadas dentro del mismo componente. Esta técnica permite eliminar información redundante. En términos prácticos, los componentes principales funcionan como un índice construido a partir de la combinación de las variables iniciales.

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

Esta técnica resulta de gran utilidad para poder ponderar el nivel en la representación de las mujeres en las entidades federativas. En este sentido, la técnica puede informarnos acerca del tipo de relaciones que existen entre las variables previamente exploradas. Más aún, permite analizar el estado de la representación en las entidades federativas antes y después de la reforma de paridad. Los datos de las siete variables fueron analizados utilizando

el paquete “factoextra” del programa R. A partir de este análisis se obtuvieron seis componentes principales. En la figura 20 podemos observar los componentes ordenados a partir de su *eigenvalue*. Para finalidad de esta investigación se retomaron los primeros dos componentes principales, los cuales capturan la mayor variación de las variables iniciales. El componente 1 explica el 33.5% de la variación entre las variables, mientras que el componente 2 cubre el 20.3% de la variación (figura 20).

FIGURA 20
DIMENSIONES Y VARIANZA EXPLICADA

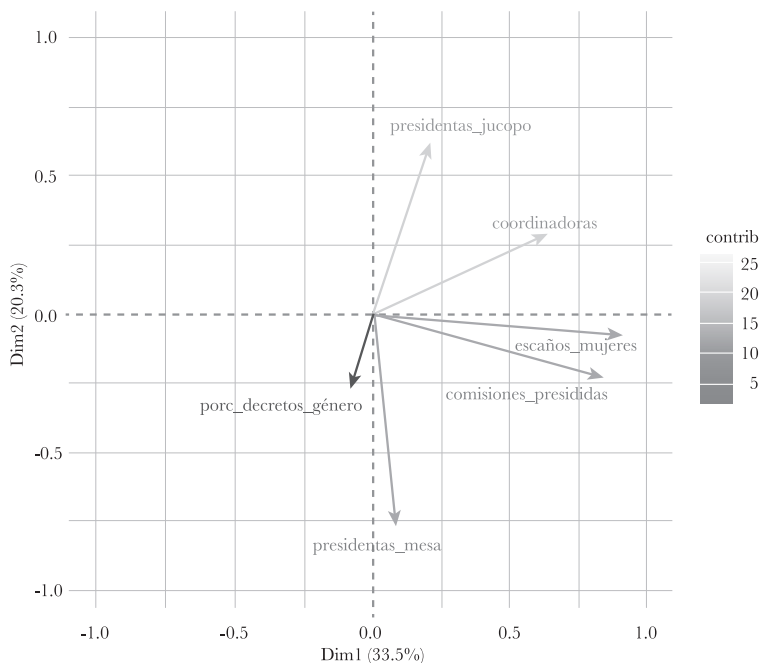


FUENTE: elaboración propia.

La contribución de las variables a cada uno de los componentes se expone en la figura 21. Sobre el eje horizontal, se observa la dimensión 1, de manera que entre más a la derecha están las variables más contribuyen a ese componente. La dimensión 2 está representada por el eje vertical, y entre más al norte se encuentran las variables, significa que contribuyen más a dicho componente. Al analizar los factores se encuentra que las varia-

bles más relacionadas con el componente 1 son: 1) el número de escaños ocupados por mujeres, 2) las comisiones presididas por mujeres, y 3) el número de coordinadoras de bancada; mientras que las variables que más aportan al componente 2 son: 1) las presidentas de Jucopo, y 2) de manera negativa presidentas de mesa directiva.

FIGURA 21
COMPONENTES Y VARIABLES



FUENTE: elaboración propia.

En la figura 22 las variables que están positivamente correlacionadas entre sí se agrupan en la misma área del gráfico. Cuando dos vectores están cerca y forman ángulos pequeños, significa

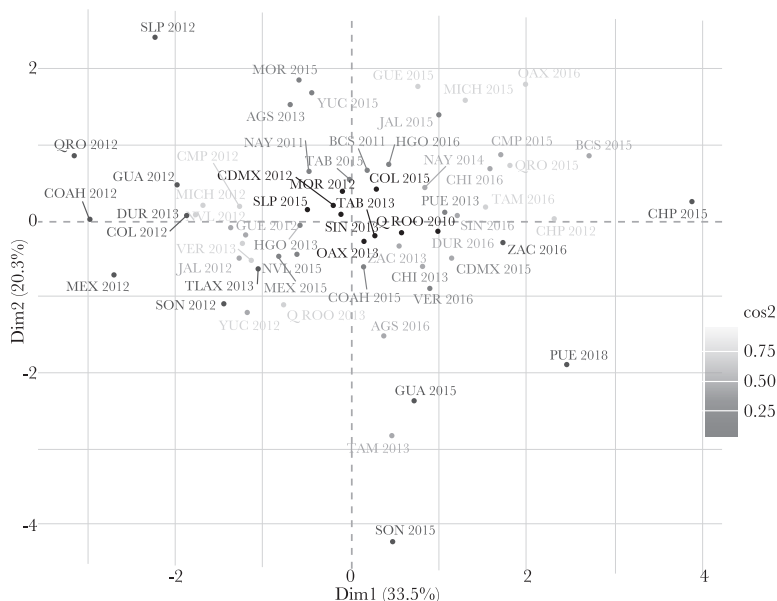
que estas variables están positivamente correlacionadas. Cuando los vectores forman ángulos de 90 grados, implica que las variables no están correlacionadas. En cambio, cuando los vectores forman un ángulo cercano a 180 grados, significa que están negativamente correlacionadas. A partir de lo anterior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

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

Los casos en el cuadrante superior derecho indican Congresos donde se observan altos puntajes en ambos componentes. Es decir, serían casos donde las mujeres tienen mayor número de escaños, participación en comisiones, coordinaciones de bancada y presencia en la Jucopo. Mientras que el cuadrante inferior izquierdo indica un pobre desempeño en los dos componentes. Al centro se observaría un caso típico con valores cerca de la media en ambos componentes. Los colores en la figura 22 indican qué tan alejados están los casos del centro donde se cruzan las dos dimensiones (azul al centro y rojo hacia el exterior).

FIGURA 22

CLASIFICACIÓN DE CASOS EN LOS DOS COMPONENTES PRINCIPALES



FUENTE: elaboración propia.

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

La figura 23 muestra algunos casos de éxito notable, como las legislaturas de Oaxaca en 2016, Michoacán en 2015, Baja California Sur en 2015 y Campeche en 2015. También pueden ob-

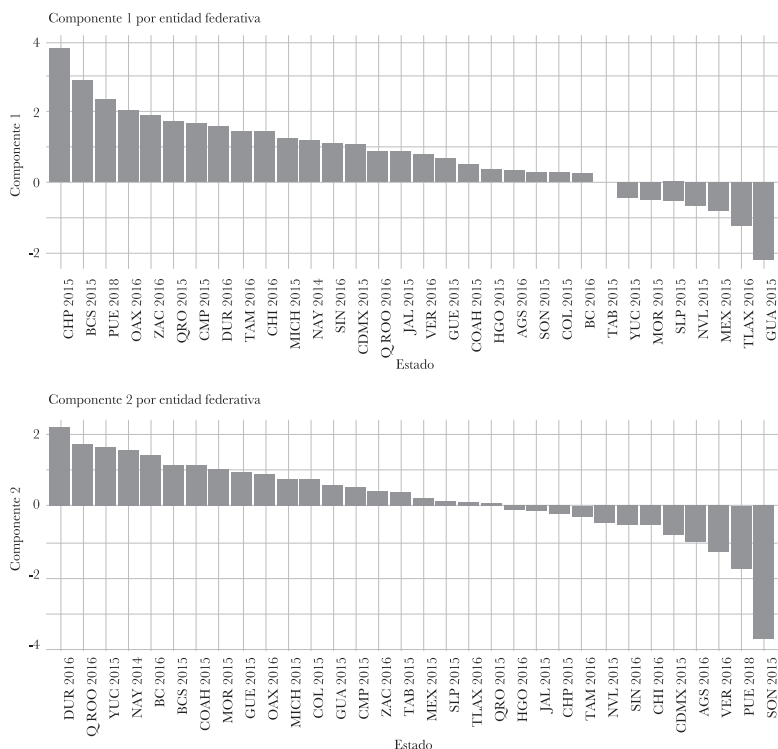
servarse casos con una importante mejoría en esta clasificación; por ejemplo, el caso de Oaxaca pasa de ocupar una posición como un caso típico en el centro de los dos componentes a ser un caso con altas puntuaciones en ambos componentes. El caso de Michoacán también es destacable con puntuaciones negativas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

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

Con respecto al segundo componente, cuya variable más influyente son las posiciones en Jucopo, sobresalen los casos de Durango, Baja California Sur, Yucatán y Nayarit. Mientras que los casos de mal desempeño incluyen a Sonora, Puebla, Veracruz, Aguascalientes, Ciudad de México y Chiapas. El motivo por el que se observan valores negativos en estos índices es porque componentes principales otorga el valor de 0 a los casos en la media; por tanto, el signo nos indica si los casos están por encima o por debajo de la media en cada componente. En este sentido, en el componente 1 no aparece la columna de Tabasco, por ubicarse en un valor de 0. Así, en la figura 23 se ilustra el resultado del análisis de componentes por entidad federativa.

FIGURA 23

COMPONENTES PRINCIPALES POR ENTIDAD FEDERATIVA



FUENTE: elaboración propia.

V. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se demostró que las legislaturas estatales presentan cambios importantes en los patrones de representación de las mujeres después de la reforma de paridad de género de 2014. En primer lugar, se observó un incremento en el número de mujeres electas en los Congresos estatales, y la información también apunta a que las mujeres tienen acceso a más posiciones de lide-

razgo en los órganos internos de las legislaturas, es decir, hay más mujeres coordinadoras de bancada, presidentas de comisiones e integrantes y presidentas de la junta de coordinación política de las legislaturas estatales.

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

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

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

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

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