

CAPÍTULO CUARTO

PARIDAD Y REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS MUJERES EN OAXACA

I. INTRODUCCIÓN

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

De acuerdo con el rastreo de procesos orientado por la teoría, se conoce X (representación descriptiva) y Y (decretos de género); pero lo que se desconoce es lo que está entre X y Y, es decir, el mecanismo causal Z.¹⁷⁸ Para construir el mecanismo causal se utiliza la teoría propuesta por Tiffany Barnes¹⁷⁹ sobre la colaboración de las mujeres en las labores legislativas. Las diferentes perspectivas de la representación sustantiva coinciden en señalar que su estudio implica analizar el trabajo legislativo

¹⁷⁸ Beach, D. y Pedersen, R. B., *Process-Tracing Methods*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2013, p. 56; Cortez, Josafat y Solorio, Israel, “Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022, pp. 59-82

¹⁷⁹ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

específico que realizan las legisladoras una vez que ejercen el cargo.¹⁸⁰

Este capítulo plantea la hipótesis de que la relación entre la representación descriptiva y sustantiva de las mujeres se explica porque hay mujeres colaborando en el proceso legislativo a partir de tres acciones: 1) integran posiciones de liderazgo dentro de la legislatura, 2) presentan y cabildean iniciativas o dictámenes de género, y 3) votan en bloque en el pleno independientemente del partido político. El mecanismo causal son las mujeres colaborando en el Congreso independientemente de la línea ideológica de su grupo parlamentario en temas de género. Como el rastreo de procesos implica no sólo contar una historia sino el descarte de hipótesis,¹⁸¹ se tiene en mente la siguiente hipótesis rival:

HR1: La presencia de las mujeres tendrá un impacto en las políticas si no se transita de unos pocos representantes, a una minoría considerable, o masa crítica, que corresponde al 30%, mínimo, del total de los representantes.¹⁸²

A lo largo del texto se descarta la hipótesis rival referida, porque la evidencia empírica permite sostener que la autoadscripción feminista (y la trayectoria de las legisladoras) no es una condición necesaria ni suficiente para impulsar los decretos de género, aun en contextos de legislaturas paritarias. Las fuentes

¹⁸⁰ Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford, 2018, University Press, 2018

¹⁸¹ Cortez, Josafat y Solorio, Israel, “Rastreo de procesos e inferencia causal en los métodos cualitativos de la ciencia política”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 55, enero-abril de 2022, pp. 59-82.

¹⁸² Dahlerup, D., “From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics”, *Scandinavian Political Studies*, vol. 11, 1988, pp. 275-298; Studlar, D.T. y McAllister, I. (2002), “Does a Critical Mass Exist? A Comparative Analysis of Women’s Legislative Representation since 1950”, *European Journal of Political Research*, vol. 41, pp. 233-253; Beckwith, K. y Cowell-Meyers, K., “Sheer Numbers: Critical Representation Thresholds and Women’s Political Representation”, *Perspectives on Politics*, vol. 5, núm. 3, 2007, pp. 553-565.

de información que se utilizaron fueron siete entrevistas semiestructuradas a exdiputadas que fueron parte de la LXIII Legislatura (2016-2018), el *Diario de los Debates*, la hemerografía local y el *Diario Oficial* de Oaxaca.

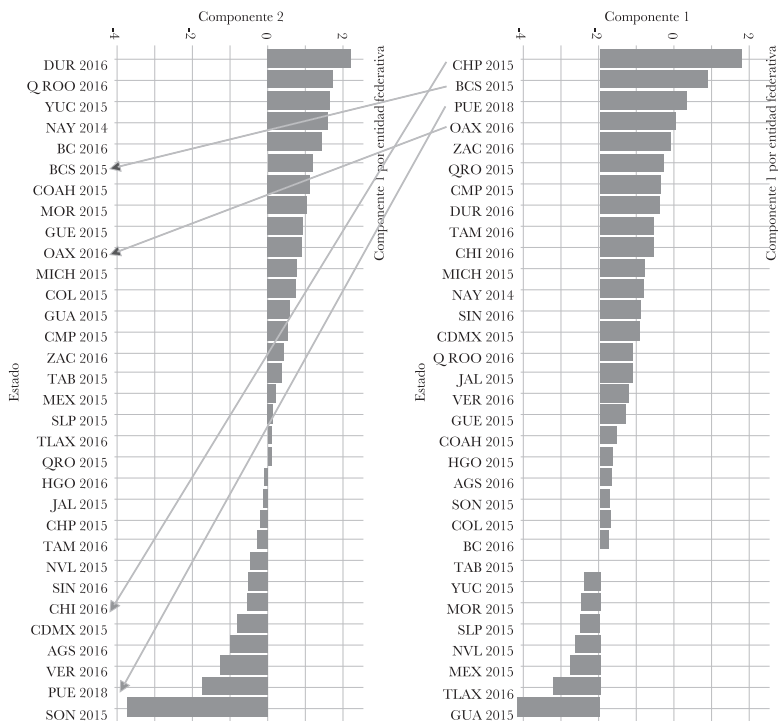
II. ASPECTOS METODOLÓGICOS: ¿POR QUÉ OAXACA?

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

1. *Criterios cuantitativos*

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

FIGURA 24
CLASIFICACIÓN DE CASOS EN DOS
COMPONENTES PRINCIPALES



FUENTE: elaboración propia.

El criterio para seleccionar el caso de estudio fue que tuviera altas puntuaciones en ambos componentes. Se tomó como base el componente 1, porque tiene mayor poder explicativo que el 2 (33.5% y 20.3%, respectivamente). En este sentido, se descartaron Puebla y Chiapas porque sólo tenían altas puntuaciones en el componente 1, pero no en el componente 2 (figura 24). En cambio, Baja California Sur y Oaxaca son casos de éxito, porque tienen puntuaciones altas en ambos componentes.

2. *Criterios cualitativos*

Si bien dos casos de éxito son Oaxaca y Baja California Sur, se eligió la primera entidad, por varias razones. Primero, Oaxaca es una de las entidades con mayor diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México. De acuerdo con datos de la encuesta intercensal más reciente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la entidad, 65.7% de las personas se autoadscriben como indígenas, 32% hablan alguna lengua indígena, y del total de la población 52.6% de las mujeres hablan una lengua indígena.¹⁸³ La diversidad ha dado lugar a un marco jurídico que reconoce y garantiza la pluralidad política en la elección de autoridades. Desde 1995, los municipios pueden renovar a sus autoridades mediante el régimen de partidos políticos o a través del régimen de sistemas normativos indígenas (antes conocido como usos y costumbres). Actualmente la entidad está integrada por 570 municipios, de los cuales 417 se rigen por sistemas normativos indígenas.¹⁸⁴

Segundo, en Oaxaca persisten problemas en la subrepresentación de las mujeres en cargos de elección popular y de violencia política contra las mujeres indígenas y no indígenas durante las campañas políticas y en el ejercicio del cargo.¹⁸⁵ En 2019, 19 mujeres resultaron electas como presidentas municipales en municipios de sistemas normativos indígenas, mientras que los hombres accedieron a 398 presidencias municipales, lo que equivale a menos del 5% de mujeres en los espacios de poder.¹⁸⁶ De acuerdo

¹⁸³ INEGI, “Estadísticas a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas”, 2020.

¹⁸⁴ Chávez Alvarado, Saulo, “Elecciones 2016 en Oaxaca: ¿por qué ganó Alejandro Murat?”, *El Cotidiano*, núm. 199, septiembre-octubre de 2016, p. 33.

¹⁸⁵ ONU Mujeres, *Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en el ámbito político*, Oaxaca, 2020, p. 2.

¹⁸⁶ ONU Mujeres, *Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género y violencia política contra las mujeres en el ámbito político*, Oaxaca, 2020, p. 2.

con el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género,¹⁸⁷ Oaxaca concentra el mayor número de sanciones por este delito.

Tercero, el acceso a la información de legislaturas pasadas es más amplio en el Congreso de Oaxaca que en el de Baja California Sur. Este es un elemento importante para la factibilidad de la investigación, puesto que el sitio oficial del Congreso aloja toda la información generada en legislaturas previas.

Cuarto, la legislatura en estudio ejerció funciones únicamente durante dos años, no tres, como la mayoría de los casos. Esto fue así porque la reforma electoral de 2014 estableció que los Congresos locales debían hacer una homologación de los calendarios electorales para que coincidan con los comicios federales.¹⁸⁸ Algunas entidades, como Oaxaca, tuvieron que hacer legislaturas de dos años para lograr la homologación en las elecciones de 2018. Este fue un elemento que se consideró valioso para la selección del caso, porque permitiría ver cómo se logra la colaboración legislativa en contextos con menos tiempo para el ejercicio del cargo.

Quinto, en las legislaturas subsecuentes a las del periodo de estudio de esta investigación, Oaxaca ha sido sumamente activo en el impulso a la agenda de género desde el Poder Legislativo al aprobar reformas, como la legalización del aborto antes de las doce semanas de gestación; la “3 de 3”, contra la violencia, para que las personas con sentencias por violencia familiar, sexual o deudores alimentarios no sean postuladas como candidatos/as; la nulidad de las elecciones en casos de violencia política contra las mujeres, entre otras.¹⁸⁹ En este sentido, se argumenta que Oaxaca es un caso atractivo para entender los antecedentes institucionales, organizacionales, jurídicos, políticos y actitudinales presentes

¹⁸⁷ *Idem.*

¹⁸⁸ Artículo 116, fr. IV, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸⁹ ONU Mujeres, Evaluación de la armonización de la legislación local en materia de paridad de género..., *cit.*

antes de la reforma de paridad de 2014 y después de ésta, relacionados con la participación de las mujeres para comprender cómo la presencia de las mujeres en los espacios de poder se traduce en legislación aprobada en materia de derechos de este sector de la población. Es decir, el estudio sistemático de los antecedentes sobre la representación de las mujeres en Oaxaca podría servir como base para futuras investigaciones de legislaturas más recientes con el fin de explicar cómo cambian y evolucionan a lo largo del tiempo y se adaptan a nuevas circunstancias y, por tanto, cómo cumplen sus funciones.¹⁹⁰

III. CONTEXTO INSTITUCIONAL DE OAXACA

1. *El Poder Ejecutivo*

La literatura sobre Congresos locales en México ha mostrado que el proceso de democratización afecta el rendimiento en materia de institucionalización y transparencia.¹⁹¹ Ello es importante, porque si una legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda pública.¹⁹² La transición democrática en el ámbito subnacional ha tenido tiempos, ritmos y causas distintos entre las entidades y éstas, respecto al nivel federal. En Oaxaca, la alternancia en la titularidad de la gubernatura fue en 2010 con el triunfo de la Coalición de la Alternancia, integrada por los partidos PRD, PAN, PT y PCD. Al asumir su mandato el 1o. de diciembre de 2010, el gobernador Gabino Cué presentó una iniciativa de reformas a la Constitución local, en la cual establecía una nueva relación y mayores equilibrios entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, fortalecía a los organismos autónomos al darles carácter consti-

¹⁹⁰ Puente Martínez, Khemvirg, “Los Congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización”, *Estudios Políticos*, núm. 44, 2018, p. 68.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 65-91.

¹⁹² *Idem*.

tucional y creaba mecanismos de participación ciudadana.¹⁹³ En abril de 2011, el Congreso aprobó las reformas constitucionales; después, se modificaron los relativos a derechos humanos y transparencia, y posteriormente fue realizada la reforma al código electoral.¹⁹⁴

En el sexenio posterior, en las elecciones del 5 de julio de 2016, Oaxaca dio el triunfo nuevamente al PRI, ya que ganó Alejandro Murat, de la coalición Juntos Hacemos Más (PRI, PVEM y Panal). Por tanto, en el periodo de estudio de esta investigación las legislaturas ejercieron el cargo durante los mandatos de gobernadores de las diferentes fuerzas políticas: antes de la reforma de paridad hubo un gobierno que obtuvo el triunfo por la coalición del PRD, PAN, PT y PCD, y en la legislatura después de la paridad hubo un gobierno de la coalición PRI, PVEM y Panal.¹⁹⁵

2. *El sistema de partidos y las elecciones*

En 2016, dos nuevos partidos políticos nacionales fueron a elecciones: Movimiento de Regeneración Nacional y el Partido Encuentro Social. Ese año, el PRI recuperó el gobierno de Oaxaca. Para la gubernatura y la integración del Congreso del estado, la ciudadanía oaxaqueña tuvo que elegir en al menos tres bloques: dos coaliciones con seis partidos, dos partidos nacionales competitivos en la entidad que debían competir sin posibilidad de alianzas (Morena y PT), y tres partidos con registro local. Por

¹⁹³ Coronado Malagón, Marcela, “Oaxaca y la reconfiguración política nacional (2014). Eduardo Bautista Martínez y Fausto Díaz Montes (coords.), México, UABJO”, *Bajo el Volcán*, vol. 15, núm. 23, septiembre-febrero de 2015, pp. 189-194.

¹⁹⁴ Coronado Malagón, Marcela *et al.*, *Oaxaca y la reconfiguración política nacional*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2014, 269 pp.

¹⁹⁵ Chávez Alvarado, Saulo, “Elecciones 2016 en Oaxaca: ¿por qué ganó Alejandro Murat?”, *El Cotidiano*, núm. 199, septiembre-octubre de 2016, p. 33.

un lado, la coalición integrada por el PRD y el PAN, denominada Coalición con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca (CREO), contra la encabezada por la coalición de partidos hoy en el gobierno federal (PRI-PVEM-Panal) denominada Juntos Hacemos Más y, en alianza *de facto* con ella, el PES.¹⁹⁶ También compitieron partidos locales con raíces indígenas: el Partido Unidad Popular (PUP) y sus aliados del Congreso Nacional Indígena (CNI); el Partido Renovación Social (PRS), cuyo empuje radica en el Consejo Indígena del Sureste (CIS), y que tuvo su primera participación electoral en la entidad, así como el Partido Social Demócrata (PSD) apoyado por la organización Shuta Oma. El PRS y el PSD perdieron con los resultados de las elecciones de 2016 al no lograr el 3% de los sufragios requeridos. La coalición Juntos Hacemos Más se llevó la victoria al obtener alrededor de 34.2% de la votación total; seguida por CREO, que obtuvo (26.5%); Morena logró 24.3%, y el PT 11.6% (IEEPCO, 2016).

Dicha votación de 2016 dio como resultado la integración de una LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca con la siguiente distribución de diputaciones: PRI, 18; Morena, 8; PRD, 7; PAN, 5; PT, 3; y PUP, 1. La pluralidad en la representación popular oaxaqueña resume que ningún partido político por sí solo contó ni con mayoría simple (22 curules) ni mayoría calificada (28), con lo que el acuerdo y la concertación de políticas en el Poder Legislativo local fueron necesarias para todos los actores.¹⁹⁷

3. El Poder Legislativo y sus órganos internos

El Poder Legislativo en Oaxaca se deposita en el Congreso del estado, integrado por 42 diputados y diputadas, de los cuales veinticinco son electos por el principio de mayoría relativa y diecisiete por representación proporcional en una sola circunscripción esta-

¹⁹⁶ *Idem.*

¹⁹⁷ *Idem.*

tal. En particular, la LXIII Legislatura de Oaxaca duró en funciones dos años (2016-2018), para cumplir la reforma constitucional que establecía que la fecha de las elecciones para la renovación de los congresos locales debía homologarse con la fecha de las elecciones federales (Cámara de Diputados y Senado).

Los principales órganos de organización interna son la Jucopo, la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios y las comisiones permanentes. La Jucopo es el órgano colegiado en el que se impulsan los acuerdos políticos entre los diferentes grupos parlamentarios, integrada por los coordinadores de cada fracción parlamentaria. La presidencia corresponde a la o el coordinador del grupo mayoritario (LOPLEO, artículo 39). Este espacio de decisión es el más importante del Congreso, porque ahí se define la integración de las comisiones, conduce las relaciones con otros poderes federales, estatales y municipales, propone el proyecto del presupuesto anual del Congreso y de los municipios, coordina la unidad de apoyo al seguimiento de la demanda ciudadana,¹⁹⁸ propone al Pleno del Congreso la agenda legislativa, entre otras funciones. Además, la presidencia de la Jucopo tiene la representación legal del Congreso (LOPLEO, artículo 40).

La Mesa Directiva es la encargada de dirigir y organizar las sesiones del pleno. Es integrada por una presidencia, una vicepresidencia y seis secretarías electas por el pleno; duran en su cargo un año. La presidencia tiene a su cargo la conducción de las sesiones para despachar los asuntos de la agenda, conducir los debates del pleno, conceder la palabra a los diputados, citar a sesiones extraordinarias y representar a la Legislatura en actos cívicos, culturales, académicos, entre otras.¹⁹⁹ Las secretarías apoyan a la presidencia en la conducción de la sesión del pleno.

¹⁹⁸ Esta unidad tiene a su cargo el seguimiento a las gestiones que las y los diputados hacen sobre programas y acciones de gobierno para la ciudadanía que lo demande (LOPLEO, artículo 40).

¹⁹⁹ También el Ejecutivo del Estado, la presidencia de la Junta de Coordinación Política, o por la mayoría de los integrantes del Congreso pueden solicitar sesiones extraordinarias de sesiones (LOPLEO, artículo 25).

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

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

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

En este apartado se argumenta que el mecanismo causal que explica la relación entre la presencia de mujeres en las legislaturas y la aprobación de decretos de género es la colaboración legislativa. La propuesta está basada teóricamente en lo que propone Tiffany D. Barnes sobre colaboración legislativa en los procesos de elaboración de políticas, expuesta en *Gendering Legislative Behavior: Institutional Constraints and Collaboration*.²⁰⁰ De acuerdo con Barnes, las legisladoras (como las minorías parlamentarias) pueden influir en el proceso de elaboración de políticas a través de la colaboración, entendida como el proceso en el que las y los

²⁰⁰ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

legisladores trabajan juntos para obtener un resultado nuevo.²⁰¹ El resultado que interesa analizar en esta investigación es la aprobación de decretos (leyes o reformas de leyes) en materia de derechos de las mujeres.

La propuesta teórica de Barnes consiste en que las mujeres colaboran porque son políticas estratégicas como todos los legisladores, y colaboran como una vía para ser representantes más efectivas, es decir, para influir en la agenda legislativa. Las mujeres colaboran más que los hombres, porque enfrentan barreras estructurales que limitan su capacidad para ejercer influencia en el proceso de elaboración de políticas.²⁰² De acuerdo con Barnes, a pesar de tener altos niveles de representación descriptiva como grupo y amplia experiencia política en lo individual (trayectoria), las legisladoras siguen marginadas de las posiciones de poder (liderazgo) legislativo (formales e informales) como las coordinaciones de los grupos parlamentarios, las presidencias de las comisiones y las comisiones poderosas.²⁰³

La colaboración de legisladoras implica que se comparten preocupaciones derivadas de la histórica desigualdad entre mujeres y hombres y los problemas derivados de ello, lo cual no implica que las mujeres constituyen un grupo homogéneo con intereses comunes.²⁰⁴ Existe un proceso de comunicación en el que las legisladoras posicionan temas para incluirlos en la agenda legislativa y buscar tener resultados positivos con el apoyo de otras legisladoras.²⁰⁵

²⁰¹ *Ibidem*, p. 4, traducción propia.

²⁰² *Ibidem*, p. 5.

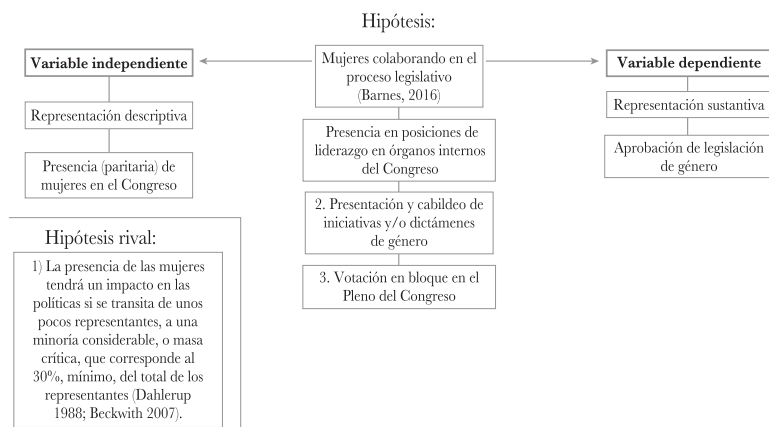
²⁰³ Barnes, Tiffany D., "Women's Representation and Legislative Committee Appointments: the Case Of The Argentine Provinces", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, 2014, pp. 135-163; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

²⁰⁴ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, cit.

²⁰⁵ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

FIGURA 25

MECANISMO CAUSAL ENTRE LA REPRESENTACIÓN DESCRIPTIVA Y SUSTANTIVA



FUENTE: elaboración propia con base en Beach y Pedersen (2013) y Cortez y Solorio (2022).

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

2. *Presencia en posiciones de liderazgo*

Como señalan Puente y Cerna,²⁰⁶ las comisiones centradas en género son recientes en América Latina por su grado de especialización y por los avances en la representación descriptiva de las mujeres. Las comisiones son las células del trabajo legislativo que, a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones en materia legislativa. Desde las comisiones se pueden coordinar, persuadir y movilizar a las legisladoras y orientar sus votos;²⁰⁷ por ello es tan importante que las mujeres accedan a estos espacios de decisión. Las comisiones tienen margen de acción para facilitar o frenar que una o varias iniciativas sean dictaminadas y modificadas y, por tanto, pueden determinar que las iniciativas sean discutidas y/o aprobadas en el pleno.²⁰⁸

Desde esta perspectiva, para que se aprueben decretos en materia de derechos de las mujeres es necesario que las legisladoras estén en posiciones de liderazgo,²⁰⁹ porque desde ahí se construyen los consensos y se pueden impulsar determinados acuerdos para lograr la aprobación de los decretos. De acuerdo con Barnes,²¹⁰ si las mujeres integran una bancada de legisladoras (formal o informalmente), o si son parte de la comisión de

²⁰⁶ Puente Martínez, Khemvirg y Cerna Villagra, Sarah Patricia, “Desempeño parlamentario de las comisiones legislativas permanentes sobre género en legislaturas de América Latina”, *Estudios Políticos*, vol. 42, 2017, pp. 77-98.

²⁰⁷ Béjar, L. y Barcena, S., “El proceso legislativo en México: la eficiencia de las comisiones permanentes en un Congreso sin mayoría”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 48, 2016, pp. 111-140.

²⁰⁸ 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.

²⁰⁹ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

²¹⁰ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

igualdad de género aumenta la probabilidad de que hombres y mujeres legisladoras acepten colaborar en la aprobación de ciertos marcos normativos. El caso de Oaxaca muestra evidencia a favor de dicha hipótesis, dado que las mujeres legisladoras (y los hombres) votaron en bloque en el pleno a favor de los decretos de género que cabildaron (anexo 1).

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

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

La percepción de las entrevistadas sobre la relación entre la presencia de las mujeres en los órganos de gobierno (representación descriptiva) y la representación de los intereses de las mujeres (representación sustantiva) fue diversa. Una de las diputadas señaló que ser presidenta de la comisión sí es mejor que sólo ser

integrante. Precisó que para las o los presidentes de las comisiones es más fácil que los reciban o les tomen la llamada los directivos de otros órganos que tienen que ver con los asuntos de la comisión. Una legisladora indicó que

Las compañeras que buscan presidir la Comisión de Género si bien no se asumen como feministas (en algunos casos), sí tienen la intención de impulsar acciones en la materia y pues por lo regular quien ocupa el espacio de la secretaria técnica han sido mujeres porque son quienes conocen del tema. La Comisión para la Igualdad de las Mujeres desde que existe ha hecho un gran trabajo.

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

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

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

Otra entrevistada señaló que la representación sustantiva de las legisladoras tiene mucho que ver con el apoyo de secretarías/

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

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

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

TABLA 8
 COMISIONES PRESIDIDAS POR MUJERES
 EN LA LXIII LEGISLATURA DE OAXACA

<i>Apellidos</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Comisión que preside</i>
Vignon Carreño	Laura	PRI	Fortalecimiento y Asuntos Municipales
Méndez Luis	Eva	PRI	Trabajo y Seguridad Social
Castro Ríos	Sofía	PRI	Trabajo y Seguridad Social
Calvo López	Virginia	PRI	Fomento de la Energía Renovable
Atristain Orozco	Adriana	PRI	Desarrollo Rural; Especial para dar Seguimiento a las Investigaciones a los Femicidios en Oaxaca
Rojas Saldaña	María Mercedes	PRI	Vivienda y Desarrollo Urbano
García Fernández	María de las Nieves	PRI	Especial de Atención a Periodistas
Melgar Vásquez	María de Jesús	Morena	Instructora
Pérez Luis	Hilda Graciela	Morena	Administración de Justicia
Cauich Ku	Candelaria	Morena	Pesca
Espinoza Santiago	Neli	Morena	Asuntos Metropolitanos
Hernández Reyes	Altagracia	PRD	Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca
Antonio Altamirano	Carol	PRD	Sin Comisión
Flores Peña	Silvia	PRD	Igualdad de Género

<i>Apellidos</i>	<i>Nombre</i>	<i>Grupo parlamentario</i>	<i>Comisión que preside</i>
Gutiérrez Galindo	Paola	PRD	Ecología
Mendoza Zavaleta	Leslie Vibsanía	PAN	Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable
Cruz Mendoza	Eufrosina	PAN	Estudios Constitucionales
Romero Guzmán	Rosa Elia	PT	Ciencia, Tecnología e Innovación
Hernández García	Nallely	PVEM	Democracia Participativa con Igualdad de Oportunidades

FUENTE: elaboración propia con datos del Congreso de Oaxaca.

3. *Presentación y cabildeo de iniciativas y dictámenes*

Una vez que las mujeres legisladoras lograron posiciones de liderazgo en el Congreso de Oaxaca, el siguiente paso fue la presentación de iniciativas a favor de los derechos de las mujeres y su negociación. La literatura indica que en una legislatura donde no existe paridad el incremento de las mujeres en las legislaturas implica que se presenten iniciativas a favor de los derechos de las mujeres, pero no necesariamente se traduce en aprobación de decretos.²¹¹ En legislaturas paritarias este supuesto teórico se pone a prueba.

En esta investigación se argumenta que en contextos de legislaturas paritarias la medición apropiada de la representación sustantiva es la legislación aprobada, ya que de esta manera se aprecia la posibilidad de que la presencia de las mujeres dé paso

²¹¹ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Piscopo, J. M., “Inclusive Institutions versus Feminist Advocacy...”, *cit.*

a la generación de consensos para la aprobación de la agenda a través del cabildeo, negociaciones, liderazgo y consensos; es decir, de productos legislativos nuevos.²¹² Un factor fundamental a considerar es que la intención de los legisladores de representar a las mujeres está mediada por el contexto institucional.²¹³ En el caso de Oaxaca, en contexto de legislaturas paritarias las mujeres legisladoras lograron modificar la agenda legislativa y los resultados; en este caso existe un número importante de decretos de género aprobados.

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

En mi caso, no me costó trabajo negociar mis iniciativas; debido a que varias diputadas ya habían trabajado conmigo que eran de los partidos de oposición y por lo tanto firmábamos de manera conjunta cada iniciativa. Posteriormente, buscaba el acuerdo político con los demás grupos parlamentarios y sus asesores para que las iniciativas fueran cada vez más acompañadas de un mayor respaldo.

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

²¹² Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior. Institutional Constraints and Collaboration*, Cambridge University Press, 2016.

²¹³ Franceschet, Susan y Piscopo, Jennifer, “Gender Quotas and Women’s Substantive Representation: Lessons from Argentina”, *Politics & Gender*, vol. 4, núm. 3, 2008, pp. 393-425; Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women’s Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, 2010.

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

Cuando las legisladoras llegan al cargo necesitan conocer el marco legal y los procesos legislativos, pero es fundamental construir alianzas para poder impulsar sus proyectos y evitar ser frenadas. Las alianzas se dan entre mujeres en su partido y con las demás legisladoras. Uno de los rasgos fundamentales que quiero resaltar es que no basta con la presencia de mujeres en el Congreso, sino que es necesaria la construcción de alianzas para poder impulsar una agenda. Una entrevistada sostuvo que la colaboración ha crecido entre mujeres en temas de género independiente de los partidos políticos: “Ha crecido, abanderan la causa como por ejemplo el feminicidio, la despenalización del aborto, hay temas que nos unen y llaman a su colaboración aun cuando tienen agendas legislativas variadas”.

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

...sí, en esa cuestión debo de decir que entre legisladoras nos apoyábamos, siempre estábamos unidas... nos reuníamos. Lo cierto es que la diferencia de partido ya no importaba en esos momentos, puesto que nos enfocábamos en construir e impulsar acciones que le beneficiaran a la sociedad, al final del día ellos nos eligieron para estar allí.

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

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

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

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

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

Las legisladoras son actores estratégicos, y uno de sus propósitos es influir en el proceso legislativo.²¹⁴ Desde la perspectiva de la democracia colaborativa, se asume que a las legisladoras oaxaqueñas las motiva colaborar para así poder influir en la agenda de género y lograr la aprobación de decretos en temas de género. A lo largo del proceso legislativo las mujeres enfrentan obstáculos para sacar adelante sus proyectos de ley y para presidir órganos de gobierno y comisiones importantes.²¹⁵ Una de las estrategias para superar las barreras tanto formales como informales es la colaboración entre mujeres.²¹⁶ Al respecto, una

²¹⁴ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

²¹⁵ Schwindt-Bayer, Leslie A., *Political Power and Women's Representation in Latin America*, cit.

²¹⁶ Barnes, Tiffany, *Gendering Legislative Behavior...*, cit.

de las legisladoras oaxaqueñas señaló que las mujeres se unieron para poder sacar adelante una agenda independientemente de su filiación partidista. “Nos reunimos, platicamos, conversamos sobre los temas que aprobamos... más allá de las afiliaciones partidistas nos veíamos como mujeres que tenían compromisos en favor de las mujeres”.

Es decir, las legisladoras oaxaqueñas, antes que sentirse feministas o adherirse a una corriente, para ellas lo que las aglutinaba era su compromiso con las mujeres. Es decir, en Oaxaca no fue una condición necesaria que las legisladoras tuvieran una trayectoria feminista²¹⁷ para impulsar o apoyar la agenda de género y lidiar con los procesos legislativos. Sobre la auto-identificación y la trayectoria feminista, una de las legisladoras señaló que “...a mí me interesa dar reconocimiento a las mujeres, las que luchan por apropiarse espacios que antes nos habían sido negados, que tenemos que luchar por eso. Si eso es feminismo pues soy feminista”.

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

Ahora bien, al analizar el contenido de los decretos aprobados se encontraron varios hallazgos. Primero, la comisión de

²¹⁷ 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.

Igualdad de Género aún tramita y dictamina iniciativas referentes a temas de niñez y familia. Por ejemplo, en esta legislatura se creó la Ley de Fomento de la Lactancia Materna en el Estado de Oaxaca (Decreto 590), la cual está fundamentada políticamente en la firma del Pacto por la Primera Infancia que realizó el gobernador de la entidad.²¹⁸ Lo mismo se puede decir de la Ley de Adopciones del Estado de Oaxaca (Decreto 592), justificada a partir de la promoción de la integración familiar como un derecho fundamental de la niñez.²¹⁹

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

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

²¹⁸ Congreso del Estado de Oaxaca, Decreto 105, 2017, pp. 1 y 2.

²¹⁹ Congreso del Estado de Oaxaca, Decreto 26, 2017, pp. 1-5.

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

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

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

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

Al cúmulo de decretos de género aprobados por la LXIII Legislatura de Oaxaca (2016-2018) se suma la tipificación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, que fue uno de los más emblemáticos, ya que fue la primera entidad federativa en reconocer como delito la violencia política en razón de género. El 25 de febrero de 2016 la LXII Legislatura local (2013-2016) aprobó el tipo penal para incorporar sanciones contra quienes ejerzan este delito establecido en el artículo 401 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Sin embargo, la reforma fue impugnada con el argumento de que los delitos electorales son competencia federal, a lo cual el TEPJF resolvió con la derogación del decreto.²²⁰

Oaxaca

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

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

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

FUENTE: elaboración propia con datos del Congreso local.

²²⁰ Artículo adicionado mediante decreto 1853, aprobado el 25 de febrero de 2016 y publicado en el *Periódico Oficial* número 13, novena sección, del 26 de marzo de 2016. Artículo derogado mediante decreto 672, aprobado por la LXIII Legislatura el 9 de agosto de 2017 y publicado en el *Periódico Oficial* número 35, séptima sección, el 20 de septiembre de 2017.

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

Tres actoras clave para que la LXIII Legislatura impulsara el reconocimiento legislativo de la violencia política contra las mujeres fueron las diputadas Hilda Graciela Pérez Luis (Morena), presidenta de la Comisión Permanente de Administración de Justicia,²²¹ y Eufrosina Cruz (PAN), presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales, quien tuvo un papel relevante para visibilizar el tema a nivel nacional con énfasis en las mujeres indígenas, y Silvia Flores Peña, presidenta de la Comisión de Igualdad de Género (PRD). De acuerdo con la diputada Hilda Graciela Pérez Luis, conforme aumentó la participación de las mujeres en vida pública incrementó también el riesgo de que sean víctimas de distintas formas de violencia: “Su presencia es tomada como un desafío y una invasión a los espacios de poder; es por ello que, resulta importante establecer nuevamente el tipo penal a fin de castigar a aquellas personas que violenten los derechos políticos electorales de las mujeres”.

El dictamen fue aprobado por el pleno el 15 de abril de 2017, con el apoyo de cinco comisiones ordinarias: Administración de Justicia, presidida por Hilda Pérez; Igualdad de Género, presidida por Silvia Flores; Democracia participativa e igualdad de oportunidades, presidida por Nallely Hernández; Vigilancia de la Auditoría Superior del estado, presidida por Eva Diego Cruz, y la Permanente Instructora, presidida por María de Jesús Melgar Vásquez. Este elemento apoya la hipótesis del mecanismo causal según el

²²¹ Congreso del Estado de Oaxaca, Decreto 589.

cual los acuerdos para la aprobación de los dictámenes se llevan a cabo durante el trabajo de las comisiones y suben al pleno una vez que el cabildeo se corroboró exitoso. En caso contrario, las propuestas no subirían a la discusión de la totalidad de la legislatura.

Otro elemento a destacar fue que la exposición de motivos en gran medida tenía que ver con un tema de derechos humanos y discriminación hacia las mujeres, principalmente las indígenas. Es decir, hay una ausencia notable respecto de enfocar el tema como un asunto de género o feminista. Al respecto, una entrevistada señaló que “Había cuestiones que se tenían que pasar como generales aunque de fondo se hacían por las mujeres. Eso es lo delicado de nuestro estado, cuidar las formas y cómo lo llevas. Sin embargo, si tú lo manejas como un tema de derechos humanos o administrativo sí puede pasar”.

Destaca el hecho de que la iniciativa fue presentada por el gobernador Alejandro Murat Hinojosa. Al cuestionar a las entrevistadas su percepción sobre la participación del gobernador en este tema, la entrevistada 2 señaló que primero fue un tema interno impulsado por Eufrosina Cruz y ella misma. “Afortunadamente yo pertenecía a la fracción parlamentaria del Gobernador y el Gobernador en una reunión externa nos notifica que va a presentar la iniciativa. Fue un triunfo, el apoyo y solidaridad que hubo. Yo sí puedo hablar de una sororidad que hubo no solo con mi partido sino con las mujeres de oposición”.

Este elemento da indicios para suponer que el cabildeo de las mujeres no sólo se lleva a cabo entre mujeres, sino con hombres clave en la vida política de las entidades, y, en caso de obtener su apoyo, lo consideran como un logro político compartido. Por su parte, la diputada Eufrosina Cruz enfatizó que en esa coyuntura tuvo oportunidad de impulsar un punto de acuerdo para exhortar a diversas instituciones²²² para elaborar un proto-

²²² El exhorto fue para la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales de Oaxaca, la Subsecretaría de Derechos Humanos de

colo para establecer las “acciones urgentes frente a casos de violencia política contra las mujeres, con el fin de prevenir y evitar daños mayores a las víctimas, sus familias y personas cercanas”.²²³

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En este capítulo se analizó cómo hicieron las diputadas de Oaxaca para lograr la aprobación de decretos de género. Oaxaca es un estado en el que la reforma de paridad de 2014 tuvo impacto en la representación sustantiva. En la Legislatura 2016-2018 fue una de las entidades donde más decretos a favor de las mujeres se aprobaron en México (un total de 42 decretos). Este caso de éxito me permitió detallar qué sucedió en esa entidad para que la reforma fuera exitosa y la mayor presencia de mujeres se tradujera en decretos favorables a las mujeres.

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

Es decir, las mujeres legisladoras actúan como actores estratégicos al aglutinarse y colaborar entre ellas para poder influir en la agenda legislativa y lograr la aprobación de decretos de género. Las diputadas lograron pasar las barreras tanto forma-

la Secretaría General de Gobierno del Estado, la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña y la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

²²³ Congreso del Estado de Oaxaca, Acuerdo, en Dictamen de las Comisiones Permanentes Unidas de Administración de Justicia..., 20 de marzo de 2017.

les como informales cuando se integran a las comisiones y/o las presiden, porque desde ahí se impulsan iniciativas de ley o dictámenes aprobados por las comisiones para que posteriormente suban a discusión y votación del pleno. Las mujeres primero negocian con las mujeres de su partido y luego con las integrantes de las comisiones. Las legisladoras integrantes de las comisiones son el vínculo con los coordinadores parlamentarios para presionar y gestionar votos a favor de determinados ejes temáticos. El proceso de deliberación y cabildeo también se respalda en la profesionalización de las y los secretarios técnicos de las comisiones, quienes dirigen las sesiones de las comisiones y elaboran los dictámenes que subirán al pleno. Ellos son parte medular cuando las mujeres presiden las comisiones, porque les permite traducir sus propuestas políticas en propuestas de ley.

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

En este proceso, y mediante las huellas de evidencia que recopilamos, resaltó que las mujeres legisladoras no necesitan adscribirse como feministas para poder impulsar una agenda de género o, en otras palabras, no es condición necesaria ni suficiente tener una trayectoria feminista ni adscribirse como feminista para lograr la aprobación de decretos. En cambio, la hipótesis de que la colaboración en el proceso legislativo permite a las mujeres obtener resultados nuevos (aprobación de decretos) fue analizada en el caso de Oaxaca a partir de tres momentos del proceso y la organización legislativa: 1) integración de espacios de liderazgo en el Congreso, 2) la presentación y cabildeo de iniciativas y dictámenes de género, y 3) la votación en bloque de las legisladoras en el pleno independientemente del partido político.