

MESA. CULTURA POLITICA Y DEMOCRACIA

LA AGENDA DE GÉNERO EN LA LVXI LEGISLATURA DEL CONGRESO DE CHIHUAHUA¹

Cecilia Sarabia Rios, El Colegio de la Frontera Norte A.C., csarabia@colef.mx

Jesús Alberto Rodríguez Alonso, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez,
jerodrig@uacj.mx

1. Introducción

El principio constitucional de paridad de género en México ha acelerado la inclusión de un mayor número de mujeres dentro de los espacios de poder público, por lo que se considera como un país de alta representación política (ONU MUJERES, 2015). La presencia de mujeres en las instituciones supone un cambio en las dinámicas internas y un desarrollo de la perspectiva de género, sin embargo, las indagaciones al respecto dan cuenta de que no ha sido así.

Por una parte, hay un avance en cuanto a la inclusión de un mayor número de mujeres y de los mecanismos para la garantía de los derechos políticos electorales a partir de la ratificación de acuerdos y pactos, indicadores de derechos humanos, regulación, legislación y acciones afirmativas (Hernández & Rodríguez, 2019, INMUJERES, 2020); por otra parte, el número de mujeres no ha garantizado la introducción o modificación del enfoque de género en la agenda pública.

En cuanto a la introducción de la perspectiva o el enfoque de género, los cambios son muy lentos, no hay una clara transformación de las relaciones de género (ONU MUJERES, 2015), ni hay correspondencia entre un mayor número de mujeres y la modificación de la agenda con temas relacionados con el género ni con los intereses o necesidades de grupos vulnerables (Marx & Borner, 2011; Zermeño Núñez & Domínguez P., 2011).

En el estado de Chihuahua la legislación ha favorecido la conformación de un Congreso paritario (CNDH, 2020), pero al mismo tiempo, en la agenda legislativa local, las iniciativas

¹ Agradecemos el apoyo técnico de Alan Javier Rodríguez Durón para esta investigación.

relacionadas con género son menores, no relevantes (Bárcena Juárez, 2019) y son impulsadas por los partidos mayoritarios, en este caso el Partido Acción Nacional (PAN) y Movimiento de regeneración Nacional (MORENA).

Este trabajo analiza el caso de la agenda de género en la LVXI Legislatura del Congreso de Chihuahua en el período comprendido de septiembre de 2018 a septiembre del 2021. Para la realización de este documento se utilizó el enfoque cualitativo a partir de entrevistas semiestructuradas dirigida a diputadas y diputados, sobre asuntos de paridad, la perspectiva de género y el trabajo legislativo.

Con esta revisión se establece que la perspectiva de género ya es parte fundamental del discurso tanto de diputadas como de diputados, pero se vislumbra la brecha entre la regulación en materia de inclusión política y el avance de una agenda en ese sentido.

2. Los estudios sobre el poder legislativo en Chihuahua

El interés por el estudio del poder legislativo se ha generado principalmente en el ámbito federal, donde existen investigaciones que destacan el interés por la institucionalización, por el comportamiento de las élites y por los procesos de representación política (Zúñiga Trejo, 2018).

Desafortunadamente en el ámbito local existen pocos estudios de esta naturaleza a pesar de que el Congreso es la institución adecuada para analizar la representación, el desarrollo de las elites políticas y la evolución de la política local. Además de lo anterior, la importancia de estos estudios radica en que el Congreso local es un espacio en donde se puede observar el avance de la implementación de reformas y regulaciones destinadas a favorecer el ejercicio de los derechos políticos electorales de las mujeres, y al mismo tiempo donde se vislumbran los grandes retos para la garantía de derechos y libertades.

En el caso de Chihuahua, los estudios sobre el poder legislativo se han enfocado en la conformación de las fuerzas políticas al interior del Congreso y han proliferado a partir del siglo XXI, recibiendo una influencia directa de la escuela española, particularmente de Salamanca, del grupo de estudio de Elites Parlamentarias en América Latina.

Los estudios cualitativos descriptivos dentro del proyecto de “Élites políticas parlamentarias de la frontera norte de México”, han tratado de “presentar indicadores sobre

algunas de las opiniones, actitudes y valores de los diputados locales” (Alvarez, 2008, p. 357), y del ejercicio de la participación política de las mujeres en Chihuahua (Alvarez, 2011).

Emanado también del proyecto mencionado aparecen otros estudios que combinan la estadística descriptiva con algunos elementos analíticos como el nivel de capital social de diputados en relación con la perspectiva que éstos tienen acerca de su papel de representación y con la valoración que realizan de la democracia y sus actores (Beltrán del Río, 2012), con la responsiveness o capacidad de respuesta de las y los diputados hacia la ciudadanía (Hernández, 2016) y con la rendición de cuentas, la responsiveness y la calidad de los políticos en el ámbito subnacional (Alvarez & Alcántrara, 2015).

Las conclusiones de estos estudios dejan ver lo incipiente del análisis sobre las legislaturas y dibujan al ámbito local como un espacio para fortalecer las hipótesis de estudio sobre la falta de confianza en las instituciones y en las y los actores políticos.

La introducción de las cuotas de género en las candidaturas para la integración del poder legislativo fue el precedente para una serie de trabajos relacionados con los efectos de las cuotas y sus efectos en la participación política (Gómez Ruiz, 2011; Gómez & Rodríguez, 2015, Sarabia, 2013; Sarabia, 2014; Sarabia, 2016; Sarabia, 2019). Estos acercamientos han intentado desde varios enfoques, ya sea estadístico, descriptivo, cualitativo o mixto, explicar la conformación, el funcionamiento y las transformaciones del poder legislativo a partir de la inclusión de un mayor número de mujeres, con la ventaja de hacer observaciones de manera sistemática (Sarabia, 2013; Sarabia, 2014; Sarabia, 2016; Sarabia, 2019; Sarabia y Medina, 2022).

Con lo revisado, se desprende que el estudio del legislativo ofrece una amplia veta para el análisis de una parte del quehacer político formal pues todavía no se vislumbra una propuesta teórica clara sino aproximaciones empíricas.

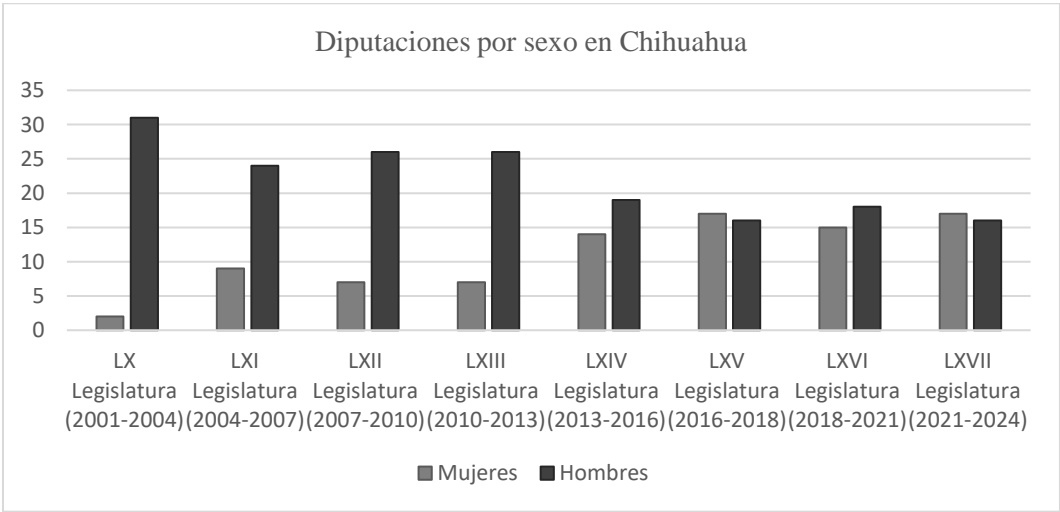
3. Los avances en la construcción de la agenda de género en Chihuahua

Chihuahua se ha caracterizado por los efectos positivos de las cuotas de género y de paridad en la conformación del Congreso local. Desde 1997 la Ley Electoral del Estado incorporó una cuota del 30 por ciento en los cargos de diputaciones de mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP), que tuvo como efecto un incremento de diputadas a partir del proceso electoral del año 2004.

La normatividad en materia de paridad para la postulación de candidaturas tuvo efectos muy efectivos en cuanto a la integración de diputadas desde el 2016, fecha en que se integró un congreso paritario; las adecuaciones en materia de candidaturas en paridad continuaron a tal grado que los lineamientos se circunscriben bajo los criterios de verticalidad, horizontalidad y efectividad para las postulaciones en los cargos de diputaciones por ambos principios, presidencias municipales, regidurías y sindicaturas (IEE/CE63/2020).

La conformación del Congreso en cuanto a la incorporación de diputadas se modificó de manera sustancial en el lapso de 2000 al 2021, de tal modo que a partir del año 2013 se ha reflejado el efecto de las cuotas de género. La gráfica 1, muestra la transformación que ha tenido la integración de las legislaturas del Congreso en Chihuahua en el siglo XXI.

Grafica 1. Porcentaje de diputadas por legislatura en el Congreso de Chihuahua 2001-2024



Fuente: Elaboración propia.

La integración de un mayor número de diputadas en el poder legislativo ha traído una diferencia en las características sociodemográficas de quinees conforman el Congreso.

Para el periodo de la LXV legislatura (2016-2018), con la introducción del principio constitucional de paridad de género, se produjeron cambios en las dinámicas internas en los partidos para cumplir con la cuota del 50% de mujeres en las postulaciones a cargos de elección popular, por ejemplo hubo cambios en procesos internos que incluyeron además de las formas tradicionales de selección de candidaturas (la votación de consejeros, la elección en convención de delegados y el voto de militantes), la designación directa y la comisión

para la postulación. En este periodo el PAN y el PRI fueron los partidos que incluyeron un mayor número de mujeres en el Congreso.

En ese mismo periodo los rangos de edad en cuanto diputadas y diputados que integraron la LXV legislatura fueron equilibrados, pero había diferencias en cuanto al nivel de estudios, siendo los diputados quienes presentaron un mayor nivel de educación formal y de experiencia política, puesto que contaban con más accesos anteriores a cargos de elección popular. En cuanto a la distribución de poder, los diputados conservaron los cargos de mayor relevancia en comisiones y órganos del Congreso (Sarabia, 2019).

En dicha legislatura funcionaron cuatro comisiones relacionadas con la agenda de género: 1) Derechos humanos, 2) Pueblos y comunidades indígenas, 3) Igualdad y, 4) Familia, asuntos religiosos y valores, todas, salvo la última, encabezadas por diputadas.

Al frente del Congreso estuvieron dos Diputadas, Blanca Gámez Gutiérrez (PAN) y Karina Velázquez Ramírez (PRI).

El trabajo legislativo de las diputadas se dirigió mayormente a las comisiones de Seguridad Pública, Educación y Cultura, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Social y Salud Pública, mientras que los diputados se enfocaron en las comisiones Programación, Presupuesto y Hacienda Pública, Justicia, y Ecología y Medio Ambiente (Sarabia, 2019).

En el siguiente periodo que comprende la LXVI Legislatura del Congreso del Estado de Chihuahua (2018-2021), y que es la que nos ocupa, el perfil de las diputadas muestra algunas variaciones con respecto al periodo anterior. En esta ocasión se integraron diputadas más jóvenes, con mayor educación formal y con mayor experiencia tanto en cargos dentro de los partidos políticos como en el gobierno. Dicha legislatura se integró por un 55% de diputadas y 45% de diputados.

El promedio de edad general de las diputadas y los diputados es de 48 años y medio, mientras que en los diputados el promedio es de 50 años, y entre las mujeres de 45 años. En cuanto los rangos de edad no hay diferencia entre diputadas y diputados, pues ambos sexos tienen en el rango de 40 a 49 años el mayor número de representantes, pero es el grupo de los diputados es el que tiene a las personas con mayor edad, la cual oscila entre los 40 y 77 años.

El nivel de escolaridad se ha incrementado de manera general, ya que solo 6% cuenta con estudios básicos; el 9%, con estudios de preparatoria; 36% tiene licenciatura; y el 46% cuenta con posgrado, siendo diputadas las que aparecen con formación académica inferior. En lo que respecta a las trayectorias, de manera general, aparece la experiencia previa en puestos de gobierno seguida por la experiencia en cargos dentro de los partidos en el ámbito estatal y finalmente la experiencia previa en el poder legislativo local, en este último rubro hay que destacar que la posibilidad de la reelección consecutiva lo ha favorecido.

En esta legislatura se integraron siete comisiones relacionadas con la agenda de género: 1) Atención a Grupos Vulnerables, 2) Derechos Humanos, 3) Feminicidios, 4) Juventud y Niñez, 5) Pueblos y Comunidades Indígenas, 6) Igualdad, y 7) Familia, Asuntos religiosos y Valores, todas presididas por diputadas salvo la de Derechos Humanos.

En cuanto a la distribución de las comisiones se sigue guardando el orden de proporcionalidad según la conformación del Congreso y aunque los diputados permanecen al frente de las comisiones relacionadas con un mayor grado de poder, las diputadas ganan espacios en comisiones como Energía, Jurisdiccional y Seguridad Pública, y Protección Civil (Sarabia y Medina, 2022).

Además de lo anterior, Chihuahua se ha caracterizado por ser un estado a la vanguardia en cuestión de cuotas y adelantos a favor de las mujeres, cumpliendo con la armonización de las regulaciones federales en el ámbito estatal.

4. Retos

Los datos presentados muestran solo una parte del proceso de inclusión de las mujeres en el trabajo legislativo, pues es evidente que el número de mujeres no ha garantizado la introducción o modificación de la agenda con enfoque de género. En este sentido, se refuerza la evidencia de que los cambios son muy lánguidos.

Por otra parte, la relación entre diputadas y diputados muestra algunos indicios de cambio, pues la ley de paridad ha impulsado positivamente la participación de las mujeres desde las candidaturas, lo que permite mayores posibilidades de acceso a cargos públicos, como se ejemplifica a continuación:

“En el caso de MORENA sí, en el caso de MORENA las candidaturas por estatuto, 50% y 50%, y desde luego también está en MORENA tomada la decisión de que las candidaturas tanto de hombres como mujeres van en iguales circunstancias en los distritos más competitivos, sí porque generalmente en otros partidos sí es verdad que se dan candidaturas a las mujeres, pero generalmente los mandan a los distritos o a los lugares más complicados y en este caso en morena no, se están digamos que alternos entre los lugares más competitivos para hombres y para mujeres” (Diputado 8 MORENA).

Sin embargo, el trabajo legislativo está diseñado bajo un sistema de dominación patriarcal², donde la transformación de los roles y actividades propias de las y los diputados son difíciles de modificar, más bien quedan sujetos a una dinámica predeterminedada para su funcionamiento, como se ejemplifica a continuación:

“Yo hoy, por ejemplo, hoy termino a las 7, 8 de la tarde porque tenemos comparecencia con el fiscal en la tarde. Yo no puedo ir a comer a mi casa porque no me alcanza el tiempo. Entonces todas esas cosas, si la verdad complica mucho el tema, pero cuando tienes una familia que lo entiende y que realmente sabe que es lo que te gusta y es a lo que te dedicas pues desde luego que te van a comprender. Yo en mi caso nunca he tenido problemas con mi familia porque han entendido, mi esposa, mi hija, a lo que me dedico 100 por ciento y que esto es muy demandante” (Diputado 1, PAN).

Los temas relacionados al género siguen siendo, si no relegados, si entendidos como parte del compromiso de las diputadas “[se legisla con perspectiva de género] Si, totalmente, porque tengo compañeras muy especializadas en el tema que contantemente están trabajando en esto” (Ídem).

² ...el patriarcado distingue dos esferas de acción y producción simbólica totalmente separadas e independientes entre sí. Una, la pública, es reservada a los varones para el ejercicio del poder político, social, del saber, económico, etc.; y la otra es para las mujeres quienes asumen subordinadamente el rol esposas y madres. Por supuesto esta distinción sólo es aplicable a las mujeres, puesto que los hombres transitan y en definitiva gobiernan ambas esferas (Facio, 1948).

Así pues, las diferencias continúan al interior del Congreso a pesar de los avances en materia de paridad, según lo expresa la diputada 4 del PAN:

“Yo creo que sí, tenemos muchas resistencias todavía y tenemos algunas que nos ven como brujas a las que somos feministas, pareciera que sigue siendo un término peyorativo, pero afortunadamente nos vale madre, y creo yo que las que pensamos en este enfoque seguiremos haciéndolo... entonces me parece que ha cambiado, sí, y que te encuentras muchos hombres y mujeres aliadas pero también hay una resistencia enorme, hay una concepción como si la perspectiva de género y el feminismo fuera una cosa mala todavía”.

Las mujeres continúan siendo vistas como elementos en proceso de aprendizaje, se confunde el aprendizaje mismo de la labor legislativa con la visión de no ser parte del poder público, como se ilustra en el siguiente párrafo:

“Hemos mejorado mucho creo que ya estamos a punto de que sean iguales, yo creo que donde falta un poco de... digamos de complementar que ya sea parejo es que pueda haber, en el caso de las mujeres una posibilidad de que digamos puedan (sic) alcanzar un nivel de profesionalización más alto pero debemos proveerlas de los cursos, pues básicamente de los cursos o estudios que ya terminen.... yo creo que faltaba promediar eso para equilibrar y que con esa capacitación que van a tener o deban tener y les debemos de asegurar entonces si este y ahora si tener piso parejo para hombres y mujeres” (Diputado 5, PAN).

Por tanto, la inclusión de mujeres en el poder legislativo ha posibilitado algunos avances sobre todo en materia de regulaciones, pero los avances se deben seguir impulsando para transformar la agenda, al respecto la diputada 9 de MORENA comenta:

“Pues no sólo en esto de la política, ahora tanto mis compañeros como yo hemos trabajado mucho en la inclusión de la mujer en... no sólo te digo en la política sino a nivel personal o lo que se maneja. hemos trabajado en bastantes iniciativas en el cual la mujer pues ya dejó de ser, como que punto y aparte de la vida, se ha manejado mucho

lo que viene siendo la igualdad, y muchos de esos temas los han manejado pues no tan sólo nosotros como morena sino otros partidos políticos”,

Este mismo punto de vista es reafirmado por la diputada 10 del PAN al referir que:

“Yo creo que definitivamente no, porque todo lo que hemos conseguido para el avance político de los derechos de las mujeres pues ha sido a base de la legislación y a base de sentencias, entonces eso nos demuestra que no hay la voluntad los partidos, de los dirigentes de los partidos políticos, para dar estas oportunidades las mujeres y otro hecho que visibiliza mucho esta situación, es que cuando se legisla este siempre hemos tenido... siempre los partidos políticos han buscado la manera de este de evadir esa legislación”.

5. A modo de conclusión

El Congreso del Estado de Chihuahua es un espacio donde el enfoque de género está vigente en el discurso y que ha impulsado adelantos a favor de las mujeres, cumpliendo con la armonización de las regulaciones federales en el ámbito estatal. Sin embargo, existe la necesidad de seguir avanzando en la agenda o enfoque de género que comprenda incorporar los intereses de algunos grupos discriminados en la agenda legislativa.

Los estudios sobre el poder legislativo en Chihuahua se han realizado de manera general a partir de un enfoque estadístico descriptivo y por tanto se vislumbra la necesidad de seguir realizando análisis del quehacer político formal que incluya la perspectiva cualitativa, pues todavía no existe una propuesta teórica sobre su funcionamiento.

Por otra parte, los perfiles de las mujeres que forman parte del legislativo se han modificado. Anteriormente se hablaba de mujeres ligadas solo a las relaciones familiares y sociales de los partidos, pero la ley de paridad ha impulsado una dinámica distinta que ha permitido integrar a mujeres con estudios profesionales, trayectorias sociales, partidarias y gubernamentales, que cada vez ganan más espacios de poder en las comisiones y órganos de dirección del Congreso.

En cuanto al enfoque de género, de manera general en el Congreso se atiende a partir de temas vinculados con la familia, la juventud o juventudes, la equidad y desarrollo social con el fin de contribuir a una mayor paridad e igualdad. También se ha revisado que en el poder legislativo se han creado áreas específicas que atienden temas de género para la incorporación de los intereses de diversos grupos en las iniciativas legislativas de las comisiones de género y de las legisladoras mujeres (Área Práctica de Género, 2014)

El discurso sobre igualdad y paridad ha permeado en el Congreso con cambios lentos, pero todavía falta mucho camino por recorrer en cuanto a la transformación de las relaciones de género en ese espacio.

Referencias

Alvarez, I., 2008. Las élites políticas parlamentarias locales: el caso de Chihuahua algunos indicadores para el estudio de la LXI legislatura (2004-2007). *Chihuahua Hoy*, Issue VI, pp. 357-382.

Alvarez, I., 2011. La participación política de la mujeres, un estudio exploratorio sobre algunas actitudes, opiniones y valores de las diputadas de la LXI y LXII Legislaturas. En: *Mujeres en Chihuahua hoy*. Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 239-251.

Alvarez, I. & Alcántrara, M., 2015. Calidad de la democracia: un marco interpretativo para las legislaturas en los ámbitos subnacionales.. *Chihuahua Hoy*, Issue XII, pp. 101-125.

Área Práctica de Género, 2014. *La diversidad en el trabajo legislativo*, Nota número 2, NA: PNUD.

Bárcena Juárez, S. A., 2019. ¿Cómo evaluar el desempeño legislativo? Una propuesta metodológica para la clasificación de las iniciativas de ley en México y América Latina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales / Universidad Nacional Autónoma de México*, Año IXIV(235), pp. 395-426.

Beltrán del Rio, A. G., 2012. *Efectos del capital social en la percepción del papel de representación de los diputados estatales: el caso de cuatro estados del norte de México*. Juárez: Universidad Autonoma de Ciudad Juárez.

CNDH, 2020. *La Participación Política de las mujeres en México, 2020*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Facio, A., 1948. *Feminismo, Género y Patriarcado*. Costa Rica: s.n.

Gómez Ruiz, B., 2011. *La cultura política y las cuotas de género en las diputadas: el caso de la Legislatura LXIII en el Estado de Chihuahua*. Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Gómez, B. & Rodríguez, J., 2015. La cuota de género en el Congreso del Estado de Chihuahua 2012. En: *Ciencias Sociales, sus quehaceres en el estado de Chihuahua*. Juárez: UACJ, pp. 15-32.

Hernández, M. A. & Rodríguez, J. 2013. *Entre guijarros: avances y retrocesos de la participación política de las mujeres en México*. México: Universidad de Guanajuato, Porrúa.

Hernández, M. A. & Rodríguez, J. 2016. *Democracia y paridad en México*. México: UACJ, IIEG, Universidad de Guanajuato, Porrúa.

Hernández, M. A. & Rodríguez, J. 2019. *¿Es la paridad una realidad en los Congresos locales?*, México: Porrúa.

Hernández, O., 2016. *Responsiveness (capacidad de respuesta) de legisladores locales en cinco estados del norte de México*. Juárez: Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

INMUJERES, 2020. *Hacia la consolidación de la paridad política. Metodología del índice de paridad política en el ámbito local y bases argumentativas para la armonización legislativa estatal*, México: Gobierno de México, INMUJERES.

Marx, J. & Borner, J., 2011. *Parlamentos sensibles al género, el estado de la cuestión en América Latina*, Perú: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Unión Interparlamentaria.

ONU MUJERES, 2015. *La hora de la igualdad sustantiva, participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe hispano*, México: Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

ONU MUJERES, IDEA & PNUD, 2017. *La democracia paritaria en México: avances y desafíos*, México : Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujeres; ONU MUJERES, IDEA, PNUD.

Sarabia Rios, C. & Medina Parra, R. I., 2022. *La senda a la igualdad en el Congreso de Chihuahua*. México: INE.

Sarabia, C., 2013. Apreciaciones de la cuota de género en Chihuahua. En: *Entre guijarros: avances y retrocesos de la participación política de las mujeres*. México: Porrúa, pp. 95-111.

Sarabia, C., 2014. La participación política de las mujeres de Chihuahua en el proceso federal 2012 . En: *Sentencia de Amor 12624*. México: Universidad Autónoma de Coahuila, De Laurel, pp. 201-226.

Sarabia, C., 2016. El alcance de la paridad de género en el proceso de diputaciones federales 2015 en México. En: *Democracia y Paridad en México*. México: UACJ, IIEG, Universidad de Guanajuato, Porrúa.

Sarabia, C., 2019. La paridad a prueba en la LXV Legislatura del estado de Chihuahua (2016-2018). En: *¿Es la paridad una realidad en los Congresos locales?*. México: Porrúa, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, pp. 53-88.

Zermeño Núñez , M. F. & Domínguez P., M., 2011. *Género y Diversidad en las Iniciativas Legislativas de los Parlamentos de América Latina y El Caribe*, México: PNUD.

Zúñiga Trejo, C., 2018. La influencia política del sistema de comisiones de la Cámara de Diputados. *Revista Buen Gobierno*, enero – Junio 2018(No. 24), pp. 2-35.