

Agendas feministas y representación sustantiva de las mujeres: de la presencia en el poder a la transformación de la política

Feminist Agendas and Substantive Representation of Women: From a Politics of Presence to the Transformation of Politics

Lorena Vázquez Correa¹

En las últimas décadas el número de mujeres en los órganos de representación popular ha incrementado de manera significativa en América Latina. Entre 1995 y 2019 el porcentaje de mujeres en los legislativos nacionales pasó de 12 por ciento a cerca de 30 por ciento (IPU, 2019). El aumento en la presencia de las mujeres en dichos espacios de poder ha motivado investigaciones sobre cómo es el comportamiento las legisladoras y qué temas promueven, a fin de comprender los procesos de representación sustantiva de las mujeres (Pitkin, 1985; Franceschet, 2008; Schwindt-Bayer, 2010; Piscopo, 2014; Cerna, 2017; Barnes, 2018; Caminotti y Piscopo 2019).

Las investigaciones politológicas sobre la representación sustantiva de las mujeres son diversas (Shapiro, 1981; Mansdrige, 1999; Celis *et al.*, 2008, Franceschet y Piscopo, 2008; Zarembeg, 2009; Rodríguez y Madera 2014; Guzmán y Prieto, 2014; Celis, 2009; Cerna, 2017; Barnes, 2018; García, 2019; Caminotti y Piscopo 2019). Algunas se enfocan en la representación como un proceso y analizan en qué medida las legisladoras presentan iniciativas e influyen en la agenda legislativa relativa a los intereses de las mujeres (Franceschet y Piscopo, 2008; Zarembeg, 2009). Otras han estudiado la representación como un resultado a partir de identificar los factores que propician el éxito en la aprobación de iniciativas para la igualdad de género (Barnes, 2016; Cerna, 2017; Caminotti y Piscopo 2019). En general, dichos estudios han identificado que la colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios aumenta la probabilidad de aprobación de iniciativas de la agenda de los derechos de las mujeres.

¹ Estudiante de Doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y maestra en Estudios Sociales (Procesos Políticos). Contacto: lorena.ijj@comunidad.unam.mx
Una primera versión de este texto se publicó en Vázquez, L., (2020). Agenda feminista y representación sustantiva de las mujeres en la LXIV Legislatura de la paridad, *Revista Pluralidad y Consenso*, vol. 10, núm 43, ISSN 2395-8138, pp. 150-166.

Si bien los estudios sobre la acción colectiva de las legisladoras de diferentes grupos parlamentarios han dado luz sobre los procesos de representación sustantiva de las mujeres, éstos no consideran el entorno social más amplio de construcción de agendas de género más allá del recinto legislativo, tales como los movimientos de mujeres, la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la confluencia de actores internacionales, entre otros (Rodríguez-Gustá y Madera, 2016). Desde esta perspectiva, la participación de organizaciones de mujeres emprendedoras de políticas y su incidencia en la articulación de redes de colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios no ha sido suficientemente explorada en la literatura académica y, en consecuencia, la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres parecería ser fruto de dinámicas endógenas al parlamento, sin considerar la confluencia de actores externos con capacidad para emprender, promover y destinar recursos a favor de ciertos marcos normativos.

En México el proceso electoral 2017-2018 tuvo como resultado una histórica redistribución del poder entre mujeres y hombres, tanto a nivel federal como local, en el ámbito legislativo y municipal (Ponce y Vázquez, 2019). No solo el Congreso de la Unión quedó integrado de manera paritaria, sino también los congresos estatales lograron la inclusión de mujeres en 49.7 por ciento de escaños. A nivel municipal se registró un importante incremento de las mujeres en los cargos al obtener 28.1 por ciento de presidencias municipales, 62.2 por ciento de sindicaturas y 50.6 por ciento de las regidurías en disputa (INE, 2019). Esta reconfiguración del poder motivó que la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión (2018-2021) se autodenominara la legislatura de la paridad de género y planteara como prioridad la agenda por la igualdad sustantiva (Diputados, 2018). Por ello, el Congreso federal mexicano constituye un excelente laboratorio para comprender las claves de la representación sustantiva de las mujeres.

En el marco de estas consideraciones, el objetivo de la ponencia es analizar la representación sustantiva de las mujeres en las legislaturas a partir de la aprobación de legislación en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Se argumenta que la aprobación de leyes de la agenda feminista no es resultado, únicamente, de dinámicas endógenas al recinto legislativo, sino que confluyen actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil, la aprobación de tratados internacionales y los movimientos feministas con capacidad para influir en el proceso de

conformación de la agenda legislativa, así como para incidir favorablemente en la articulación de redes de apoyo entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios.

El texto se estructura en dos grandes apartados. En el primero se aborda el marco teórico sobre la representación de las mujeres y la agenda de género y, en el segundo se analiza la construcción de la agenda legislativa de género del Congreso federal mexicano en la LXIV Legislatura (de septiembre de 2018 a julio de 2020) y su relación con: 1) los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, 2) el movimiento feminista, 3) las redes de mujeres organizadas y 4) los decretos aprobados por la legislatura.

I. Representación sustantiva de las mujeres y agendas feministas

Las diferentes perspectivas de la representación sustantiva de las mujeres coinciden en un elemento: su estudio implica analizar el comportamiento de las y los legisladores en relación con la agenda de género. A partir de ello, diversas investigaciones han propuesto entender la representación sustantiva² desde tres enfoques: 1) como un proceso, 2) como un resultado o 3) de manera integral (Celis *et al.*, 2008, Franceschet y Piscopo, 2008; Celis, 2009; Zaremborg, 2009; Rodríguez y Madera 2014; Guzmán y Prieto, 2014; Cerna, 2017; Barnes, 2018; García, 2019; Caminotti y Piscopo 2019).

El enfoque de la representación sustantiva de las mujeres como un *proceso* analiza si las actitudes y las actividades de los legisladores hacia las problemáticas abordadas en las legislaturas tiene sesgos de género (Franceschet y Piscopo, 2008; Rodríguez y Madera, 2014; Caminotti y Piscopo, 2019). Estas investigaciones han encontrado que es posible feminizar la agenda legislativa, aunque el contexto institucional impida la aprobación de las leyes propuestas (Childs, 2006; Piscopo, 2014; Zaremborg, 2009). De ahí que el análisis de la representación sustantiva debería considerar no sólo los casos en que las iniciativas se convierten en leyes, sino también los factores que explican la falta de éxito de otras.

El enfoque de la representación sustantiva como un *resultado* analiza los cambios en las políticas a partir de la aprobación de legislación de la agenda de la igualdad entre hombres y mujeres (Dahlerup, 2006; Franceschet y Piscopo, 2008; Rodríguez y Madera, 2014). Estas investigaciones

² La representación sustantiva hace referencia a que las y los representantes desempeñan su labor (actúan) de acuerdo con los intereses de sus representados (Pitkin, 1985).

concluyen que la representación descriptiva³ ha empoderado a las legisladoras para ser protagonistas en la transformación de la política, principalmente, cuando ocupan espacios al interior de las instituciones con poder de decisión (como las coordinaciones de los grupos parlamentarios, la presidencia de la mesa directiva, las presidencias de las comisiones, entre otros) y cuando construyen redes de colaboración entre ellas, más allá de los límites partidarios (Rodríguez y Madera, 2014; Barnes, 2016; Caminotti y Piscopo, 2019).

Por su parte, el *modelo integral* de la representación sustantiva analiza el proceso y el resultado conjuntamente, en cuatro ámbitos de acción de las y los legisladores (Schwindt-Bayer 2010; 2018). El primero refiere a las preferencias políticas, esto es, las opiniones y creencias de las y los legisladores sobre cómo representar a sus electores, la manera en que interpreta los intereses de sus representados y las temáticas privilegiadas para desarrollar su labor legislativa. El segundo ámbito es el trabajo legislativo, que incluye las iniciativas que presenta y su participación en la dictaminación y aprobación de leyes. El tercero analiza la posición que las y los legisladores ocupan en las cámaras (coordinación política, mesa directiva, coordinación de grupos parlamentarios y comisiones ordinarias) y, el cuarto refiere al trabajo en el distrito electoral, esto es, el trabajo político que la o el representante realiza con sus representados y, generalmente, se lleva a cabo en los distritos de origen, más que en la sede del órgano legislativo. Este ámbito también considera el tiempo que las y los legisladores pasan en el distrito, la participación en foros de discusión y actividades organizadas por sectores especiales, discursos y entrevistas en prensa.

La crítica hacia las diferentes perspectivas de la representación (como un resultado, como un proceso y el modelo integral) consiste en que las actitudes de las y los legisladores no se traducen necesariamente en acciones y las acciones no se transforman mecánicamente en cambios en la política, ya que la posible intención de los representantes de promover los intereses de las mujeres está mediada por el contexto institucional (Franceschet y Piscopo 2008; Schwindt-Bayer 2010), y dicho contexto no refiere únicamente a los procesos endógenos al recinto legislativo, sino que confluyen actores externos con capacidad de emprender, promover y destinar recursos a favor de ciertos marcos normativos, como son las organizaciones de la sociedad civil, el movimiento feminista, actores internacionales, entre otros.

³ La representación descriptiva denota la relación de semejanza entre representantes y representados (Pitkin, 1985).

Además, el estudio de la representación de las mujeres en las legislaturas implica examinar cuáles son los intereses de este sector de la población y cómo distinguirlos de otros intereses políticos, es decir, definir la *agenda de género*. Los intereses de las mujeres (agenda de género) se relacionan con la histórica desigualdad entre hombres y mujeres y los problemas derivados de ello, lo cual no implica que las mujeres constituyen un grupo homogéneo con intereses comunes (Pitkin, 1985; Mansbridge, 2005; Schwindt-Bayer, 2010). De ahí que no sea posible establecer un conjunto delimitado de intereses de las mujeres, sino que constituye un concepto contextual e históricamente localizado (Guzmán y Prieto, 2014: 15). Es decir, la agenda de género refiere a los temas que las y los legisladores priorizan en su trabajo legislativo y para identificarlos es necesario documentar qué temas promueven, a fin de inferir inductivamente qué temas legislativos concretos construyeron la agenda en favor de la igualdad entre mujeres y hombres en un lugar y en un periodo.

II. Agenda feminista en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión

El argumento de la ponencia consiste en que la aprobación de leyes de la agenda feminista no es resultado, únicamente, de dinámicas endógenas al recinto legislativo, sino que confluyen actores externos, como las organizaciones de la sociedad civil, la aprobación de tratados internacionales y los movimientos feministas con capacidad para influir en el proceso de conformación de la agenda legislativa, así como para incidir favorablemente en la articulación de redes de apoyo entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios.

Para apoyar dicho argumento, en este apartado se analiza la construcción de la agenda de género (agenda feminista) a partir de los siguientes elementos: 1) la relación entre las iniciativas presentadas y el cumplimiento de recomendaciones internacionales, 2) la correspondencia entre la agenda legislativa de derechos de las mujeres y la agenda de los feminismos, 3) el cabildeo de redes organizadas de mujeres, a través de caso de la aprobación de la paridad en todo de 2019 en México y 4) los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación aprobados por el Congreso de la Unión en el periodo de septiembre de 2018 a julio de 2020.

a) Agenda de género y tratados internacionales

El seguimiento a los proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión en materia de derechos de las mujeres, durante el periodo del 1 de septiembre de 2018 al 31 de julio de 2019 (actualizado hasta el 10 de septiembre de 2019) permite visibilizar la consecución del trabajo legislativo en relación con los compromisos internacionales ratificados por el Estado mexicano (CELIG, 2018; 2019).

Cuadro 1. Matriz de agenda legislativa por la igualdad de género. Avances en el cumplimiento a recomendaciones internacionales

Temas de las iniciativas	Iniciativas (Total)	Decretos publicados en el DOF				Total
		Sep-Dic 2019	Feb-Abr 2019	May-Jul 2019	Ago-Dic 2019	
Discriminación contra las mujeres	30	0	0	0	0	0
Violencia de género	88	0	0	0	0	0
Perspectiva de género	63	0	1	1	0	2
Violencia doméstica	8	0	0	0	0	0
Prostitución	0	0	0	0	0	0
Justicia	7	0	0	0	0	0
Prácticas nocivas	0	0	0	0	0	0
Trata de personas	2	0	0	0	0	0
Participación en la vida política	38	0	0	0	0	0
Educación	17	0	0	0	0	0
Empleo	69	1	1	0	0	2
Salud	27	0	0	0	0	0
Mujeres del medio rural e indígena	6	0	0	1	0	1
Mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo	8	0	0	0	0	0
Mujeres reclusas	7	0	0	0	0	0

Temas de las iniciativas	Iniciativas (Total)	Decretos publicados en el DOF				
		Sep-Dic 2019	Feb-Abr 2019	May-Jul 2019	Ago-Dic 2019	Total
(privadas de la libertad)						
Matrimonio y relaciones familiares	17	0	1	0	0	1
Total	387	1	3	2	0	6

Fuente: Elaboración propia con datos de CELIG, Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales, septiembre-diciembre 2018, enero-abril 2019, mayo-julio 2019, agosto-diciembre 2019, Cámara de Diputados, disponibles en <https://bit.ly/3aLYSKz>.

La sistematización de los proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión en materia de derechos de las mujeres permite calcular el Índice de Éxito Legislativo, el cual se calcula a partir de número de proyectos de ley aprobados frente al número de iniciativas presentadas por las y los legisladores en materia de igualdad sustantiva.⁴ De esta manera, durante el periodo de septiembre de 2018 a diciembre de 2019, de las 387 iniciativas en materia de igualdad de género presentadas por legisladoras y legisladores en el Congreso federal el Índice de Éxito Legislativo fue 1.5 por ciento. Esto quiere decir que en promedio 1.5 por ciento de las iniciativas en materia de igualdad de género se convirtieron en leyes. Frente a este escenario, y una vez que se tiene identificado sobre qué temas se legisló exitosamente, así como los intereses que se vieron plasmados en la agenda legislativa, es importante indagar las claves para comprender cómo sucede la representación sustantiva en aquellos casos donde se ha logrado la aprobación de legislación en materia de derechos de las mujeres.

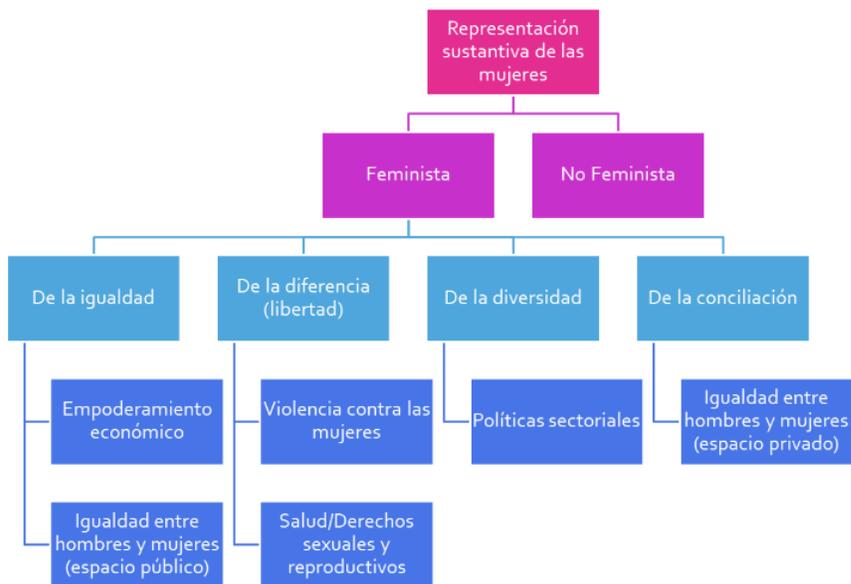
b) **Agenda de género y movimientos feministas**

De acuerdo con Piscopo (2014) la representación de las mujeres puede ser feminista o no feminista. De ahí, surge la pregunta sobre qué agendas de los feminismos son más exitosas respecto de la aprobación de legislación, es decir, qué ámbito de los derechos progresivos de las mujeres son más promovidos y aprobados en los Congresos. Se argumenta que la representación feminista puede ser de cuatro tipos: de la igualdad (igualdad en el espacio público), de la diferencia (libertad), de

⁴ El índice de éxito legislativo calcula el porcentaje de proyectos de ley aprobados con respecto al número de iniciativas de ley presentadas (Número de dictámenes aprobados en materia de igualdad sustantiva/ Número de iniciativas por la igualdad sustantiva)*100% (Guzmán y Prieto, 2014: 59).

la diversidad y la conciliación (igualdad en el espacio privado) (Esquema 1). El objetivo es analizar la relación entre los movimientos feministas y la construcción de la agenda legislativa en materia de derechos progresivos de las mujeres. De ahí que, los tipos de feminismos son orientativos (no limitativos), y se asume que los diferentes feminismos comparten algunas agendas en lo general.

Esquema 1. Agenda legislativa de género y movimientos feministas



Fuente: Elaboración propia.

Hay dos grandes tipos de feministas clásicas: las que se asocian al feminismo de la igualdad y las que se identifican con el feminismo de la diferencia (Varela, 2019: 54). En el primero se agrupan todas las corrientes que defienden la emancipación de las mujeres y la igualdad de derechos y ciudadanía. Desde esta perspectiva se asume que la igualdad debe ser el paradigma político en torno al cual se construyan las relaciones entre hombres y mujeres, puesto que el problema no es la diferencia (resultado de la histórica discriminación hacia las mujeres), sino la jerarquía y la apropiación del poder (político, económico, simbólico, religioso, social, cultural) por parte de los hombres.

El feminismo de la diferencia engloba a quienes enfatizan como alternativa la creación de una cultura basada en la diferencia sexual, en la resignificación del cuerpo de las mujeres más allá de las construcciones hechas por hombres, en la reapropiación del cuerpo, de la maternidad, el lenguaje y, en general, la cultura. Desde esta postura se considera que la diferencia debe convertirse

en un paradigma político en torno al cual debe reconstruirse y organizarse la vida social, política, económica y cultural.

Ambas posturas coinciden en que la diferencia entre hombres y mujeres existe; que las diferencias biológicas no deben determinar la vida de las mujeres y relegarlas a una posición social subordinada; que lo contrario de la igualdad es la desigualdad, no la diferencia y, que el conflicto y la subordinación surgen cuando se construyen desigualdades sobre las diferencias biológicas. No obstante, unas y otras ponen el acento en aspectos diferentes. Para las feministas de la diferencia la idea fundamental no es la igualdad, sino la libertad, y viceversa. Así lo refiere Sendón (2002), feminista de la diferencia:

“no queríamos ser mujeres emancipadas. Queríamos ser mujeres libres porque sí, por derecho propio [...] Descubrimos lo que era la amistad y la complicidad entre mujeres en un ambiente sin jefes, sin novios, sin maridos, sin secretarios generales que mediaran entre nosotras y el mundo” (Sendón, 2002: 13-14).

Frente a estos dos grandes tipos de feminismos que ponían en el centro la libertad y la igualdad, surgieron otras ideas políticas de manera alternativa, como el reconocimiento, la identidad y la revisión de los conceptos centrales como el sujeto *mujer* en relación con sujetos trasfronterizos como las migrantes, mestizas, lesbianas, transgénero, transexuales o queer. En un debate profundo al interior del movimiento surgió la teoría de género, la teoría queer, el feminismo lésbico, el feminismo socialista, feminismo negro y latino-chicano, feminismo postcolonial, postfeminismo, transfeminismo, feminismo africano, feminismo postgénero, entre otros, que reivindican la necesidad de una revisión de los postulados centrales del feminismo (Varela, 2019: 49-132). Así, a partir de la década de los ochenta se incorporaron a la teoría feminista conceptos, expresiones y nuevas preocupaciones. Todos estos feminismos se caracterizan por reconocer y aceptar la diversidad a partir de la cual entienden la injusticia cultural, simbólica y económica arraigada en la estructura de la sociedad. Para fines de este documento, todos los feminismos referidos previamente se engloban en la categoría de feminismos de la diversidad (interseccionalidad).

Después de años de revisión crítica de la teoría, el feminismo en el siglo XXI, es decir, la cuarta ola feminista vuelve a poner en el centro de las preocupaciones a las mujeres y los problemas que enfrentan, como la violencia sexual y la desigualdad salarial, la feminización de la pobreza, vientres de alquiler, el cuidado de la familia, entre otros, al replantear que el sistema económico,

político y social que persiste no es sostenible.⁵ Esta nueva ola del feminismo tiene como característica principal que retoma las ideas de igualdad sustantiva (igualdad real) y justicia social. Para fines de este documento, la cuarta ola feminista se engloba en la categoría de la conciliación (o la igualdad sustantiva).

La igualdad sustantiva implica autonomía, es decir, la posibilidad de elección y decisión; supone autoridad, capacidad de ejercicio del poder, mujeres en el poder con poder. También supone igualdad en la posibilidad de emitir una voz que sea escuchada, con valor testimonial y con el mismo estándar de pruebas e investigaciones que los hombres y tener el mismo valor que los hombres, lo cual cobra especial relevancia para crear espacios libres de violencia contra las mujeres, puesto que se interpreta la agresión como menosprecio, desprecio y falta de respeto.

Por su parte, la idea de justicia social comprende dos ámbitos: la redistribución y el reconocimiento. El primer ámbito refiere a una redistribución más justa de los recursos y la riqueza y, por tanto, lucha por la igualdad a través de nuevos procesos de distribución. El segundo requiere una política de reconocimiento de las múltiples identidades, más híbridas y complejas, como condición necesaria para la igualdad. Desde esta perspectiva hay dos maneras analíticamente diferentes de entender la injusticia: la socioeconómica y la cultural (o simbólica). La primera está arraigada en la estructura económica-política de la sociedad e incluye la explotación, la desigualdad económica y la privación, es decir, que el trabajo propio sea para el beneficio de otra persona, permanecer confinado en trabajos indeseables o mal pagados, o ver negado, sin más, el acceso al trabajo asalariado, así como la negación de un nivel de vida material adecuado. La demanda de transformación apela a una reestructuración político-económica a través de la redistribución de la renta, la reorganización de la división del trabajo y la transformación de estructuras básicas de la sociedad que se agrupan en la noción de redistribución.

c) Agenda de género y redes de mujeres organizadas

En este apartado se argumenta que la participación de redes de mujeres organizadas es un elemento clave para entender cómo sucede la representación sustantiva de las mujeres en los congresos, tanto en el proceso de conformación de la agenda por la igualdad sustantiva, como en el emprendimiento y difusión de políticas públicas. Para ello, se analiza la participación de dos

⁵ En esta ola se encuentran la ecofeminismo y el ciberfeminismo, entre otros.

organizaciones de mujeres: Red de Mujeres en Plural y 50+1, en el proceso legislativo para la aprobación de la reforma constitucional de paridad de género de 2019 en el congreso federal mexicano, lo que permite aventurar la hipótesis de que dichas organizaciones inciden favorablemente en la articulación de redes de colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios, lo cual incrementa la probabilidad de aprobación de iniciativas en materia de derechos de las mujeres.

En 2019 la Legislativa de la paridad de género (LXIV Legislatura) aprobó la reforma constitucional conocida como Paridad en todo, por la que se establece la paridad entre hombres y mujeres en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionalmente autónomos, a nivel federal, estatal y local. El lema *Paridad en todo* surgió cuando activistas, académicas y políticas se unieron a organizaciones de la sociedad civil como la *Red Mujeres en Plural y 50+1* y, en conjunto, a través de diferentes estrategias de movilización como el cabildeo, comunicados y conferencias de prensa, coparticipación en la elaboración de propuestas de redacción de la reforma, entre otras, logrando así la conformación de un bloque de colaboración integrado por legisladoras de todos los grupos parlamentarios, lo cual fue determinante para lograr difundir la paridad de género más allá del ámbito electoral, hacia la administración pública y los órganos constitucionalmente autónomos.

La colaboración entre mujeres más allá de los límites partidistas fue tan efectiva en el caso de la reforma constitucional de *Paridad en Todo* que ambas cámaras del Congreso de la Unión aprobaron el proyecto de las comisiones dictaminadoras de origen por unanimidad y sin modificaciones. Además, después del rotundo éxito de cabildeo logrado por las legisladoras en el Congreso federal esta práctica se difundió en los congresos locales, de manera tal que, en solo dos semanas las legislaturas de las entidades federativas convocaron a sesiones extraordinarias y dieron su aval para que se declarara la constitucionalidad de la reforma.

El cabildeo de la *Red de Mujeres en Plural* fue decisivo para la incorporación de la senadora Martha Lucía Micher al grupo de emprendedoras de política que logró la aprobación de la reforma.⁶ De hecho, en colaboración con la senadora Alicia Caraveo, formuló su propia iniciativa

⁶ Existen actores que aceleran la difusión de políticas públicas al invertir sus recursos: tiempo, energía, reputación y, a veces, dinero, para difundir una política. Su presencia puede ayudar a colocar un tema en la agenda de gobierno y, potencialmente, aumentar la tasa de difusión (Cohen, 2016).

legislativa de paridad de género. La colaboración de la senadora Martha Lucía Micher fue muy benéfica para el proceso legislativo. Ella se encargó de convencer a un número importante de legisladoras y legisladores del grupo parlamentario de MORENA (partido del que surgió el actual presidente de la República: Andrés Manuel López Obrador y que tiene mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión), de promover el voto en lo general –y sin reservas en lo particular– a favor de la reforma constitucional.

Dicho logro político no es menor si se considera que la primera iniciativa en la materia fue presentada por la senadora Kenia López Rabadán, quien estratégicamente se apoyó de los medios de comunicación para atraer la atención sobre su iniciativa y cuestionar la disposición y congruencia de los diferentes actores, incluida la Red de Mujeres en Plural y la comisión de igualdad en el Senado de la República para apoyar un proyecto legislativo de tan gran envergadura. La estrategia implementada por la senadora López Rabadán del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN) –primera minoría del Senado de la República– fue tan efectiva para lograr la reacción favorable de los actores que todos los grupos parlamentarios con representación en la Cámara de Senadores presentaron iniciativas similares o complementarias a la reforma constitucional. Ejemplo de ello son las iniciativas de la senadora Claudia Anaya del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la senadora Alejandra Lagunes del Partido Verde Ecologista, respectivamente. Lo mismo ocurrió con todos los partidos políticos en la Cámara de Diputados. El resultado fue que entre septiembre de 2018 y abril de 2019 se presentaron 24 iniciativas de reforma constitucional y secundarias en materia de paridad de género en ambas cámaras del Congreso.

En abril de 2019 se logró aprobar en comisiones un dictamen que integraba todas las iniciativas alrededor del tema de paridad de género. No obstante, a pesar del acuerdo alcanzado en el Senado para que el dictamen subiera a votación del Pleno durante el periodo ordinario de sesiones, una coyuntura política interrumpió el proceso legislativo de la reforma. Por esos mismos días, el grupo parlamentario MORENA quería lograr la aprobación de las leyes secundarias de la Guardia Nacional, las cuales eran objeto de mucha controversia y los partidos de oposición las rechazaban tajantemente. Como represalia, los líderes parlamentarios de MORENA se negaron a discutir, en el Pleno, la reforma de paridad, aun cuando la discusión del dictamen estaba agendada y publicada en la Gaceta Parlamentaria.

En ese momento crucial, la estructura de apoyo conformada por la *Red Mujeres en Plural*, 50 +1 y las senadoras de todos los partidos políticos (en su carácter de emprendedoras de políticas) fue vital para reactivar el proceso legislativo. Las organizaciones de mujeres, instituciones académicas, líderes de opinión y partidos de oposición ejercieron presión mediática emitiendo comunicados de prensa, organizando conferencias y cabildeando con representantes y legisladoras, a fin de lograr que el grupo mayoritario en el Senado (Morena) aceptara que la reforma constitucional fuera discutida en un periodo legislativo extraordinario. La reforma fue finalmente aprobada en el Senado y enviada a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión.

El proceso legislativo en la Cámara baja también presentó algunos contratiempos. En varias ocasiones, algunos integrantes de las comisiones encargadas de analizar la reforma no acudieron a las reuniones programadas para su discusión y eventual aprobación. Asimismo, varios diputados formularon reservas para condicionar y retrasar la aprobación de la reforma. Sin embargo, otra vez el cabildeo de la *Red de Mujeres en Plural*, 50+1, y la estructura de apoyo conformada, nuevamente, por diputadas de todos los grupos parlamentarios, logró desestimar a todo ese conjunto de reservas al punto de que formalmente no se presentó alguna. Así, el 23 de mayo de 2019 el pleno de la Cámara de Diputados resolvió lo siguiente:

“En su núcleo esencial y en todas sus argumentaciones, la minuta de la Cámara de Senadores recupera las discusiones, posicionamientos y preocupaciones más importantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género. Por lo que, con base en los siguientes puntos [...] se da como resultado aprobar en sentido positivo y sin modificaciones, la minuta con proyecto de decreto que reforma los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 94, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para los efectos constitucionales conducentes” (Cámara de Diputados, 2019: 117).

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2019. En ese sentido, la reforma constitucional formulada por la senadora Kenia López (del GPPAN), le dio a la *Red Mujeres en Plural* y a las legisladoras de todos los partidos una ventana de oportunidad promover el acceso igualitario de las mujeres a cargos de toma de decisiones en los tres poderes y en los tres ámbitos de gobierno, incluyendo a los órganos autónomos, lo que constituye un cambio histórico en la manera de distribuir el poder entre mujeres y hombres. El impulso político que tomó el proceso legislativo de la reforma, así como la atención mediática que acaparó el tema hicieron

que los costos de oponerse a la reforma fueran altos y, como resultado, el proyecto de decreto se aprobó por unanimidad en ambas Cámaras.

Así, las mujeres legisladoras confirmaron que la fórmula para tener éxito en la aprobación de legislación favorable a los intereses de sus representadas tenía que ver con la colaboración entre ellas más allá de las ideologías y los límites de los grupos parlamentarios. La estrategia se replicó con éxito en los congresos locales para que se declarara la constitucionalidad de la reforma. Una consecuencia de todo ello fue que, potencialmente, esta práctica se replicará con todos aquellos temas de la agenda legislativa que tengan incidencia directa en los derechos de las mujeres y, en la medida que esto suceda, incrementará significativamente la representación sustantiva de las mujeres en la Legislatura de la paridad (LXIV Legislatura).

Aunado al mérito que conlleva la creación de un bloque de colaboración entre legisladoras de diferentes partidos, las organizaciones de la sociedad civil –Red Mujeres en Plural y 50+1– también fueron un actor clave en la estructura de apoyo que ayudó a difundir la paridad de género más allá del ámbito electoral, gracias a dos importantes características institucionales. En primer lugar, el hecho de que algunas integrantes de las organizaciones también ocuparan cargos en la administración pública y en órganos autónomos significaba que podían transferir la política de paridad de género como una herramienta para corregir las desigualdades en otras esferas gubernamentales. Asimismo, el hecho de que algunas integrantes de la Red de Mujeres en Plural y 50+1 fueran legisladoras significaba que podían aportar al debate desde el interior del recinto legislativo. En segundo lugar, el hecho de que la Red tuviera años trabajando por los derechos de las mujeres la convirtió en una organización reconocida y aceptada por todos los grupos parlamentarios como legítima para intervenir en los debates sobre legislativos sobre la paridad de género en el servicio público.

De hecho, el movimiento por la *paridad en todo* representó una oportunidad para replantear las demandas de igualdad de género y reclamar medidas efectivas para garantizar los derechos de las mujeres. El movimiento produjo tanto un cambio legal (que se concretaría en la reforma constitucional de 2019 de paridad de género) como un cambio semántico: de la paridad numérica a la igualdad en el ejercicio del poder, de la representación descriptiva a la representación sustantiva. Así, al final de años de intenso activismo, la búsqueda de la adopción de la paridad estableció un enorme cambio normativo sobre la igualdad entre mujeres y hombres en México, en

la que fue determinante la creación de una estructura de apoyo a favor de la paridad y la participación de actores clave en dicha estructura, como fueron las emprendedoras de política de la Red de Mujeres en *Plural* y 50+1.

d) **Decretos aprobados por el Congreso de la Unión**

La LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, Legislatura de la Paridad de Género aprobó 93 decretos en el periodo de septiembre de 2018 a julio de 2020, de los cuales 12 fueron en materia de igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Además, la igualdad sustantiva fue el segundo asunto más legislado en dicho periodo, empatado con los temas de seguridad pública y solo después de los asuntos económico y fiscales (19 decretos). Los decretos aprobados en materia de igualdad sustantiva fueron los siguientes:

1. Reforma constitucional de paridad en todo
2. Leyes reglamentarias de la paridad en todo.
3. Violencia política contra las mujeres en razón de género.
4. Seguridad social a trabajadoras del hogar.
5. Prisión preventiva oficiosa por feminicidio y abuso o violencia sexual contra menores.
6. Ley de amnistía para personas sentenciadas por aborto.
7. Prohibición del matrimonio infantil.
8. Adopción de lenguaje incluyente en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales
9. Paridad en la banca de desarrollo.
10. Licencia de maternidad para personal militar.
11. Licencia laboral para trabajadores con hijos enfermos.
12. Transformación de la Comisión de juventud a *Comisión de juventud y diversidad sexual*.

Consideraciones finales

En esta ponencia se abordó la relación entre la aprobación de legislación en materia de igualdad de género y la representación sustantiva de las mujeres en el Congreso, a partir de cuatro elementos: 1) la relación entre las iniciativas presentadas y el cumplimiento de recomendaciones internacionales, 2) la correspondencia entre la agenda legislativa de derechos de las mujeres y la de los movimientos feministas, 3) el apoyo de redes organizadas de mujeres en el cabildeo para la aprobación de la paridad en todo de 2019 y, 4) los decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación aprobados por el Congreso de la Unión. Se argumentó que la aprobación de legislación favorable a los intereses de las mujeres no es resultado, únicamente, de dinámicas endógenas al

recinto legislativo, sino que confluyen actores externos como los movimientos de mujeres, las organizaciones de la sociedad civil y actores internacionales con capacidad y recursos para influir en el proceso de conformación de la agenda por la igualdad sustantiva, así como en la aprobación y difusión de políticas públicas.

En este tenor, se analizó la participación de dos organizaciones de mujeres –Red de Mujeres en Plural y 50+1– en el proceso legislativo para la aprobación de la reforma constitucional de paridad de género de 2019 en el congreso federal mexicano, lo que permitió aventurar la hipótesis de que el activismo de dichas organizaciones incide favorablemente en la articulación de redes de colaboración entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios y contribuye a incrementar la estructura de apoyo para la aprobación de agendas comunes.

La sistematización de los proyectos de decreto aprobados por el Congreso de la Unión en materia de derechos de las mujeres permitió calcular el índice de éxito legislativo. Durante el periodo de septiembre de 2018 a diciembre de 2019 se presentaron 387 iniciativas en materia de igualdad de género, las cuales tuvieron un índice de éxito en la producción legislativa fue 1.5 por ciento. Es decir, en promedio 1.5 por ciento de las iniciativas en materia de igualdad de género se convirtieron en leyes. Asimismo, el análisis de la totalidad de los decretos aprobados por el Congreso de la Unión mostró que la agenda por la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres es una de las prioridades de las y los legisladores, al posicionarse en segundo lugar de temas más legislados seguido de los asuntos económico y fiscales (19 decretos), y empatado con los temas de seguridad pública.

Si bien México se ha posicionado a la vanguardia en la adopción de mecanismos formales para incrementar la representación de las mujeres en los espacios de poder, persisten retos para avanzar hacia la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. En este sentido, el objetivo es transitar de la paridad numérica a la igualdad en el ejercicio del poder. Una manera, entre otras, de avanzar hacia dicho propósito es a través de la inclusión real de las mujeres en los espacios de toma de decisión como la junta de coordinación política, las coordinaciones de los grupos parlamentarios, las presidencias de las comisiones y de las mesas directivas. Es decir, no basta con que las mujeres ocupen cargos públicos, sino que se tiene que garantizar que estén en posibilidad de ejercer el poder en igualdad de condiciones con los hombres, como una vía para avanzar hacia el

fortalecimiento de la representación sustantiva y, por tanto, hacia la consolidación de una democracia igualitaria.

Otros elementos para el análisis posterior refieren al papel del Poder Judicial para demandar la aprobación de legislación en materia de derechos de las mujeres, por ejemplo, en los casos de omisión legislativa en el proceso de armonización local de la reforma constitucional de paridad en todo y violencia política contra las mujeres en razón de género. Asimismo, el papel de las y los secretarios técnicos de las comisiones dictaminadoras es otro elemento que podría influir en la elaboración y aprobación de legislación en materia de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres. Entre los factores de la colaboración legislativa para analizarse en estudios futuros se identifican varios niveles: la que se lleva a cabo entre legisladoras de diferentes grupos parlamentarios, entre legisladoras de diferentes Cámaras (Senado y Diputaciones), entre legisladoras del nivel federal y locales, así como las alianzas (cabildeo) con hombres legisladores, a fin de tener más elementos para comprender cómo se logra la articulación de redes de apoyo a favor de ciertos marcos normativos.

Referencias

- Barnes, Tiffany, 2018, “La colaboración legislativa de las mujeres y las restricciones institucionales: variaciones entre las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 12 (1), pp. 11-44.
- Cámara de Diputados, 2018, “Avalan inscribir “LXIV Legislatura de la paridad de género” en papelería oficial de San Lázaro”, Boletín N°. 0304.
- Cámara de Diputados, 2019, “Dictamen de las de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Igualdad de Género, con proyecto de decreto que reforma los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 94, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género”, en Gaceta Parlamentaria, Año XXII, N° 5282_VII.
- Caminotti, Mariana y Piscopo Jennifer, 2019, “Neither Penalised nor Prized: Feminist Legislators, Women’s Representation, and Career Paths in Argentina”, *Journal of Politics in Latin America*, vol. II (2), pp. 181-203.
- CELIG, 2018, Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales, septiembre-diciembre 2018, Cámara de Diputados, disponible en <https://bit.ly/3caP6ln>.
- CELIG, 2019a, Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales, enero-abril 2019, Cámara de Diputados, disponible en <https://bit.ly/3caP6ln>.
- CELIG, 2019b, Matriz de Agenda Legislativa. Avances en el Cumplimiento a Recomendaciones Internacionales, mayo-julio 2019, Cámara de Diputados, disponible en <https://bit.ly/3caP6ln>.
- Cerna, Sarah, 2017, “La representación sustantiva de las mujeres: Un análisis de la legislación sensible al género en México y Paraguay”, *Tesis de doctorado*, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México, pp. 1-195.
- Freidenberg, Flavia (ed.), 2017, *La representación política de las mujeres en México*, México, III-UNAM, INE, pp. 1-322.
- Guzmán Rodríguez, Diana y Prieto, 2014, DÁVILA, Cristina, *¿Legislar y representar? La agenda de las senadoras en el Congreso (2006-2010)*, Bogotá. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, pp. 1-192.
- Hinojosa, Magda, 2012, *Selecting women, electing women. Political representation and candidate selection in Latin America*, Philadelphia, EUA, Temple University Press.

- INE, Instituto Nacional Electoral, 2019, *Resultados de las elecciones correspondientes al Proceso Electoral Concurrente 2017-2018 y su correlación con los lineamientos de paridad emitidos por los OPLE*, México, pp. 1-55.
- IPU, Inter-Parliamentary Union, 2019, “Women in national parliaments”, en *The Inter-Parliamentary Union*, 1° de diciembre de 2019.
- Johnson, Niki, 2014, “La bancada femenina en Uruguay: Un “actor crítico” para la representación sustantiva de las mujeres en el parlamento”, *América Latina Hoy*, vol. 66, pp. 145-165.
- Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, 2014, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres: el cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, México, *Política y gobierno*, volumen XXI, número 2, segundo semestre, pp. 291-325.
- Piscopo, Jennifer, 2014, “Beyond Hearth and Home: Female Legislators, Feminist Policy Change, And Substantive Representation in Mexico”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 23, núm. 2, pp. 87-110.
- Pitkin, Hanna, 1985, *El concepto de representación política*, Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ponce, Gabriela y Vázquez, Lorena, 2019, “Paridad en el Congreso de la Unión: El impacto de la Sentencia 726/2017 más allá de los resultados electorales”, en De la Mata, F., Gómez, M., y Loza N., (coords.), *Incidencia del Tribunal Federal Electoral en la Protección de los Derechos Humanos de la Ciudadanía*, Ciudad de México, México, TEPJF.
- Schwindt-Bayer, Leslie A., 2018, *Gender and Representation in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press.
- Schwindt-Bayer, Leslie, 2010, *Political Power and Women’s Representation in Latin America*. Nueva York, EUA, Oxford University Press.
- Vázquez Correa, Lorena, 2019, “Reforma Constitucional de Paridad de Género: Rutas para su Implementación” *Cuaderno de investigación No. 58*, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 45p.
- Vázquez, Lorena, 2019, “La distribución igualitaria del poder en Chiapas: de las cuotas de género a la paridad en todo”, en *Mecanismos de inclusión y participación político electoral*, México, Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, pp. 47-78.

Vázquez, Lorena, *en prensa*, “Índice de representación sustantiva de las mujeres: Una propuesta para medir la representación de las mujeres en los congresos”, Palma, Esperanza y Rangel, Beatriz (Eds.), *Democracia paritaria: campañas, elecciones y agendas pendientes*, SOME, INE, México.

Zaremborg, Gisela, 2009, “¿Cuánto y para qué?: los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación descriptiva y sustantiva”, Karina Ansolabehere y Daniela Cerva (coords.) *Género y Derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de las mujeres en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 77-120.