La mujer en los congresos



PAN Acción por México

Congreso Femenino de Autovaloración y Compromiso

Comisión Nacional de Promoción Femenina

PAN

PROMOCION FEMENINA NACIONAL



San Luis Potosí, S.L.P. 6, 7 y 8 de mayo de 1983

PAN Acción por México

Ingrid Minero Alfaro.
Compiladora

Derechos reservados, 2024
Partido Acción Nacional
Av Coyoacán 1546.
Colonia del Valle 03100.
CDMX.

La reproducción total o parcial no autorizada
vulnera derechos reservados.
Cualquier uso de la presente obra debe ser
previamente concertado.

Índice

Introducción.....6
Prólogo.....7
1 Conformación del Congreso: Diagnóstico y las contradicciones.....8
2 El Congreso Internacional de mujeres.....11
3 De la representación descriptiva a la democracia paritaria en México.....15
4 El PAN en la tribuna legislativa.....19
5 De los diputados de partidos a los plurinominales, la diputada por la representación y el control del Congreso.....23
6 Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México: un modelo de evaluación.....34
7 Fuerza política de las legisladoras en los Congresos locales de México.....44
8 Representación política de las mujeres en las legislaturas.....48
9 Las mujeres en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la representación sustantiva: Avances y retos.....53
10 Los diputados panistas dan una espléndida pelea en el Congreso.....58
11 Más mujeres al Congreso.....63
12 Representación sustantiva de mujeres en las legislaturas.....68
13 Participación de las mujeres en los Congresos Estatales.....72
14 Sin mujeres no hay democracia: del derecho al sufragio, a la paridad absoluta en el Congreso.....75
15 Paridad de género en Congresos locales y en Ayuntamiento: 2004-2018.....81

Introducción

Para entender los cambios que ha tenido el Congreso en México y sobre todo con respecto a la mujer es indispensable una revisión detallada para entender como esta integrada las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión y como a sido su incorporación de la mujer en los cargos de elección popular en México.

Es importante que estemos al tanto de las composiciones y los nuevos equilibrios que tiene la mujer en el Congreso, porque resulta importante para así tener un mejor análisis, para entender con claridad la importancia de su participación y de la equidad de género, dentro y fuera del Congreso de la Unión, para que así ellas puedan ejercer su papel en cualquier escenario en la política y en el gobierno de nuestro país.

La participación de la mujer en el Congreso, es importante porque es una forma de responder a la sociedad, ya que esto a mejorado por la democracia y a las condiciones sociales de la ciudadanía, que por muchos años fue una constante lucha y a costado mucho construirla, siempre haciendo política en aras del bien común de México.

Esperemos que esta información sobre: “La mujer en los congresos”, permita hacer una reflexión de los artículos que aquí se sugieren, para tratar de estimular de como se ha desarrollado la participación de la mujer en los congresos, sobre todo en las últimas décadas, en un momento que exige una democracia plena, para la correcta toma de decisiones para las nuevas reformas que sean necesarias para el beneficio de la sociedad mexicana.

Prólogo

La participación de las mujeres en el órgano legislativo, desde su historia a permitido un gran avance sobre todo en la democracia, ya que el papel que juega las mujeres en los espacios públicos y políticos, es de mucho valor, porque desde la aprobación del voto de la mujer en 1953, permitió que años después las mujeres formaran parte de las Cámaras y del Congreso de la Unión, esto ha permitido, seguir implementando reformas hasta tener la participación de la mujer y la equidad de género, permitiendo una democracia, en donde las mujeres son incluidas para poder ejercer el poder.

Su intervención en el Congreso de la Unión de las mujeres, en la toma de decisiones en la vida pública, en la política y en el gobierno, es fundamental y necesaria, porque esto consolida la democracia de México. En ese sentido conocer más sobre “Las mujeres en los congresos” y su participación en la política, va permitir conocer los avances que han tenido y su crecimiento que las mujeres han tenido en la historia y en la política mexicana.

En la actualidad como sabemos en el Congreso, esta integrado por el casi el 50% de mujeres, es algo importante y hay que considerarlo un gran avance en la historia de México, esto ha permitido acortar la brecha de género que existía en nuestro país, solo falta que nuestras legisladoras tengan mas presencia en los espacios legislativos del país.

En esta compilación de artículos podrán estudiar, la conformación del Congreso de la Unión y de las Cámaras y cual es la importancia de la mujer en el congreso, de esta manera se trata de que se entienda la historia de la mujer en la política mexicana y sobre que esto a catapultado a una democracia más plena y su trabajo parlamentario en este Siglo en que se esta viviendo y alcanzar una verdadera participación y una brega de eternidad para nuestro país.

Conformación del Congreso:

Diagnóstico y las Contradicciones

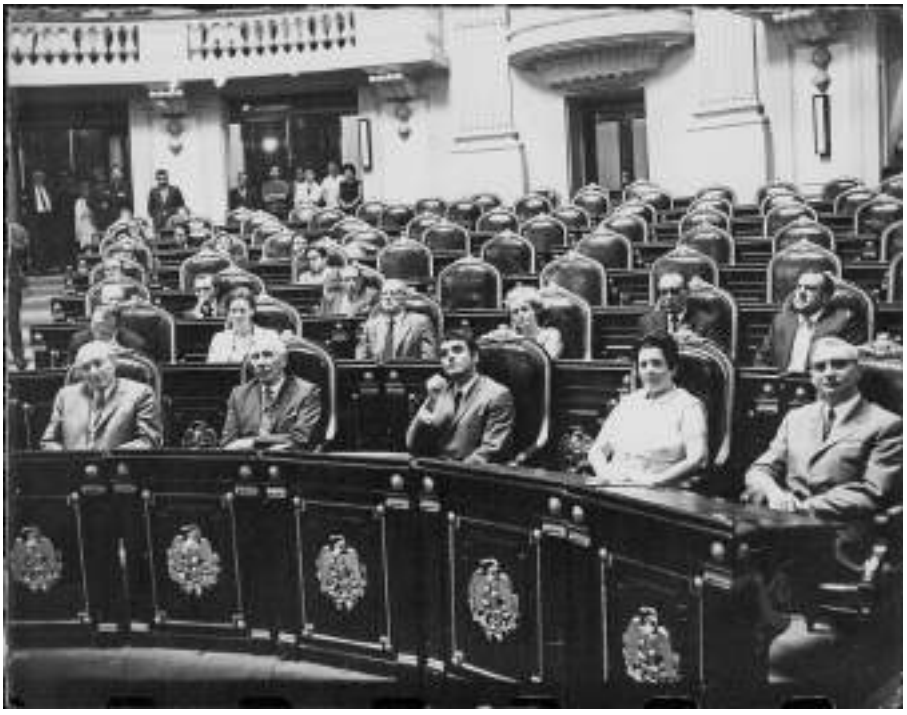
Salomón Guzmán Rodríguez[1]

La conformación del Congreso 2021

Usando la base de datos de los cómputos distritales, se calcula la conformación de la Cámara de Diputados, se muestra que la votación efectiva (suma de los votos de los partidos que rebasaron el 3%) fue de 43.4 millones, cuyo coeficiente natural es de 217,199 (dividir la votación efectiva entre 200 escaños plurinominales). Con ello, se observa que la votación efectiva de Morena representa el 38.42% y la del PAN de 20.38%, seguida del 19.79% de la votación efectiva del PRI.

Por su parte, la votación efectiva de cada partido entre el coeficiente natural muestra que Morena alcanzaría 76 diputados plurinominales, 41 el PAN, 40 el PRI, seguido por los 16 de MC. En total, como se mostrará posteriormente, Morena alcanzaría 201 diputados de Mayoría Relativa, 111 el PAN y 70 el PRI. También se muestra que ningún partido político se excedió del 8% de sobrerrepresentación. Debe recordarse que 3 partidos políticos no alcanzaron el 3% de la votación.

Ahora, se calcula por circunscripción la repartición de los escaños plurinominales, para ello se suma por circunscripción la votación efectiva de cada partido que alcanzó el 3% de la votación, esta suma se divide entre 40 escaños para obtener el coeficiente natural en cada circunscripción. Si se divide la votación de cada partido por el coeficiente natural en cada circunscripción se obtiene el número de escaños plurinominales.



Se muestra que el PAN tendría 40 escaños plurinominales y no 41. En la circunscripción 1 se tendrían 8 escaños, en la 2 se tendrían 13 escaños, en la 3 se tendrían 5, en la 4 se tendrían 8 y en la 5 se tendrían apenas 6 escaños. En total, Acción Nacional tendría un total de 110 diputados en el Congreso, Morena tendría en total 202 diputados y el PRI 70. Se muestra, con el resto mayor de la Tabla anterior, la reordenación de los escaños plurinominales entre las circunscripciones y partidos políticos.

Si se suma el número de los partidos que conjuntan las dos alianzas se muestra que la alianza Va por México (VXM) tendría 195 escaños que representa el 39% de la conformación del Congreso. Por su parte, la alianza Juntos Haremos Historia (JHH) tendría 282 escaños que representa el 56.4% del Congreso, mientras que el Partido de MC apenas el 4.6%

---

1 Guzmán Rodríguez, Salomón. Conformación del Congreso: diagnóstico y las contradicciones Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 315, junio del 2021. Págs. 5-14

Por otra parte, si se suma el % de la votación efectiva de la alianza VXM, se muestra que obtuvieron el 44% de la votación mientras la alianza JHH el 48%. Mientras la alianza VXM obtuvo el 44% de la Votación el % de representación en el Congreso es de 39% Por su parte, la alianza JHH obtuvo el 48% de la votación efectiva y el % de representación en el Congreso es de 56.4%, lo cual muestra una clara sobrerrepresentación.

Si se comparan los resultados obtenidos en 2018 y 2021, se observa que el PAN mantuvo el mismo número de diputados plurinominales, el PRI pasó de 37 a 40, MC de 10 a 16, mientras que Morena pasó de 87 a 77. Si se comparan los resultados obtenidos en 2018 y 2021, se observa que el PAN pasó de 48 a 70 diputados de mayoría relativa (22 más), el PRI pasó de 15 a 30 (15 más) mientras que Morena pasó de 111 a 125 (14 más).

De acuerdo con la información del cómputo distrital y el Diario Oficial de la Federación, en 219 Distritos Federales se ejerció la Coalición VXM, en 72 distritos federales se designó al PAN, 77 al PRI y 70 al PRD.

Si se observa con detalle, de los 72 distritos federales con alianza y se designó al PAN, se ganaron 37, lo que significa que se alcanzó el 51% de una meta de 72. De los 77 distritos federales con alianza y designo do al PRI, se ganaron 19, lo que significa que se alcanzó el 25% de una meta de 77. De los 70 distritos federales con alianza y se designó al PRD, se ganaron 7, lo que significa que se alcanzó apenas el 10% de una meta de 70. En ese sentido, en total la alianza VXM alcanzó apenas el 28.8% de la meta de conquistar 219 diputaciones de mayoría relativa. Por su parte, el PAN alcanzó una meta del 62% de su votación con respecto a la votación obtenida por la alianza, el PRI el 33% y el PRD apenas el 14.6%.

De acuerdo con la información de los cómputos distritales y el Diario Oficial de la Federación, en 183 Distritos Federales se ejerció la Coalición JHH, en 90 distritos federales se designó Morena, 50 al PVEM y 43 al PT. Si se observa con detalle, de los 90 distritos federales con alianza y se designó a Morena, se ganaron 61, lo que significa que se alcanzó el 68% de una meta de 90. De los 50 distritos federales con alianza y se designó al PVEM, se ganaron 30, lo que significa que se alcanzó el 60% de una meta de 50. De los 43 distritos federales con alianza y se designó al PT, se ganaron 30, lo que significa que se alcanzó el 70% de una meta de 43. En ese sentido, en total la alianza JHH alcanzó el 66% de la meta de conquistar 183 *10* diputaciones de mayoría relativa.

Por su parte, Morena alcanzó una meta del 74% de su votación con respecto a la votación obtenida por la alianza, el PVEM el 68% y el PT 76.5%. Con lo anterior se entiende que la efectividad de la alianza JHH fue casi dos veces mayor que la efectividad de la alianza VXM.

De acuerdo con la base datos, se muestra que existe una asociación lineal negativa (coeficiente de correlación) entre la votación efectiva de los partidos políticos que conforman la alianza VXM. Con otras palabras, esta asociación negativa podría significar que mientras la votación del PAN incrementaba la votación del PRI y el PRD disminuía. Esta puede ser una explicación del bajo desempeño en los resultados de la Coalición. Es decir, las votaciones no se movieron en la misma dirección entre los partidos políticos. En sentido contrario, la alianza JHH, se muestra en el recuadro 2 que existe una asociación lineal negativa (coeficiente de correlación) entre la votación efectiva de Morena y el PVEM, pero muy baja casi cero. Es decir, mientras la votación de Morena incrementaba, la votación del PVEM ni incrementaba ni disminuía, caso contrario a la votación del PT. Se puede resaltar que la votación del PT con Morena y PVEM se movió en la misma dirección.



De acuerdo con los resultados de los cómputos distritales 2021, la alianza VXM logró arrebatarle 30 diputados a Morena ganados en 2018, 1 al PVEM y 6 al PT, un total de 37. En otro sentido, el PAN sin alianza logró arrebatarle a Morena 4 diputados y 1 al PVEM y al PT. Por su parte, la alianza JHH logró arrebatarle al PAN ganados en 2018 apenas 3 diputados

Usando la base de datos del cómputo distrital se calcula la conformación de la Cámara de Diputados sin alianza entre los partidos políticos, es decir, solo la votación de cada partido, el PAN ganaría en 53 distritos de mayoría, 25 el PRI, 3 el PVEM, 16 MC y 203 Morena. Si se observa, Morena tendría 76 diputaciones de RP y 203 de Mayoría, es decir, un total de 279 diputados, esta cifra estaría por encima del límite máximo de diputados de 232. Si los partidos no hubieran ido en alianza Morena tendría una sobrerrepresentación de 42 escaños, las cuales serían repartidas entre el resto de los partidos políticos formando un nuevo coeficiente natural.

Eliminando la votación de Morena para el nuevo cálculo del coeficiente natural, se muestra que hay que repartirse 47 diputados entre el resto de los partidos. Con el nuevo cálculo se muestra que el PAN incrementaría el número de diputados plurinominales a 56, el PRI a 55, PRD a 11, PVEM a 17, MC a 22, el PT a 10 y Morena se quedaría con 29 para no rebasar el límite máximo. Si este fuera el caso, el PAN y el PRI incrementarían sus diputados de RP en 15, con la eliminación de sobrerrepresentación de Morena

La contradicción en la conformación de las alianzas: la alianza de Morena con el PT y PVEM, no permite la existencia de la sobrerrepresentación, en consecuencia, el número de escaños plurinominales para los otros partidos es menor. Cabe señalar, de los 119 Distritos Federales donde ganó la alianza JHH, en 104 de ellos se ganaron gracias a la votación de Morena. Por ejemplo, de los 29 Distritos Federales que se ganaron con el se designó del PVEM, en 22 de ellos se ganó con el voto de Morena, por su parte, de los 29 Distritos Federales que se ganaron con el se designó del PT, en 27 de ellos se ganaron con la votación de Morena.

El Congreso Internacional de Mujeres

Puriticación Ubric Rabaneda[1]

Alba Martínez M.

El activismo de las mujeres a favor de la paz tiene en la historia un largo y nutrido recorrido. Feminismo y pacifismo son dos movimientos sociales que han caminado juntos en numerosas ocasiones, hallando nuevas palabras y creando nuevos métodos. Sin embargo, la naturalización patriarcal de las prácticas pacíficas como propias de las mujeres ha infravalorado el valor de las aportaciones e iniciativas que han desarrollado para la construcción de un mundo en paz.

La primera sociedad femenina europea a favor de la paz se remonta a 1868 y fue creada en Ginebra por Marie Pouchoulin-Goegg. A partir de 1890 nacieron en Francia varias sociedades femeninas a favor de la paz. Más adelante también lo harían en Portugal y en Italia. Pero fue durante la Primera Guerra Mundial cuando se consolidó un gran movimiento pacifista de mujeres. No obstante, durante estos años de guerra, militarismo y pacifismo se convirtieron en una dicotomía que caracterizó al movimiento feminista. Así, parecía quedar claro que las mujeres no eran pacifistas por naturaleza, pues unas decidieron entregarse patrióticamente al esfuerzo bélico y otras optaron deliberadamente por defender la causa pacifista y hacer todo lo que estaba en sus manos por frenar la guerra que asolaba Europa[5]. El mayor exponente de esa voluntaria decisión fue el I Congreso Internacional de Mujeres, celebrado en La Haya en 1915, cuyas resoluciones presentamos aquí, cien años después, con el propósito de transmitir y recuperar los valores y principios que movilizaron a todas aquellas mujeres y de subrayar sus valiosas aportaciones a la cultura de paz.

El estallido de la Primera Guerra Mundial en el verano de 1914 suscitó entre un conjunto de mujeres procedentes del feminismo sufragista internacional un sentimiento de rechazo hacia la guerra y un fuerte convencimiento de que las mujeres debían alzar sus voces en defensa de la Paz. Esta creencia se materializó tras la suspensión de la habitual reunión bianual de la Alianza Internacional por Sufragio de la Mujer a causa de la guerra, ya que mujeres como Aletta Jacobs, presidenta de la Asociación Holandesa Pro Sufragio de la Mujer, decidieron movilizarse creando redes de apoyo contra la contienda. La propia Jacobs afirmaba tajante: precisamente porque existe esta terrible guerra las mujeres deben encontrarse en alguna parte, de alguna manera, aunque sólo sea para demostrar que las mujeres de todos los países pueden trabajar juntas, incluso frente a la mayor guerra del mundo.

Procedieron, así, a la convocatoria en febrero de 1915 de una primera reunión en Ámsterdam, a la que asistieron, entre otras, Kathleen Courtney, secretaria honoraria de la Unión Nacional de Sociedades por el Sufragio Femenino (UNSSF); Chrystall MacMillan, abogada escocesa, sufragista y pacifista y Catherine Marshall, secretaria parlamentaria de la UNSSF. De esta reunión nació la idea de organizar el I Congreso Internacional de Mujeres. Se acordó pedir a la reformadora social norteamericana Jane Addams que lo presidiera y, tras su aceptación, fue convocado en La Haya el 28 de abril de ese mismo año.



1 Ubric Rabaneda, Purificación, Martínez M., Alba. El Congreso internacional de mueres: un hito para la cultura de paz cien años después. En: Revista Arena. Vol. 22. No. 1, enero-junio del 2015. Págs. 191-209

Realizar un Congreso Internacional de mujeres por la Paz en plena guerra mundial suponía un desafío político y social de gran envergadura. De hecho, las mujeres que lo apoyaron y participaron en él fueron objeto de una notable desaprobación social, siendo acusadas de traidoras de la patria, incluso por parte de aquellas sufragistas que optaron por cumplir con los deberes como patriotas en tiempos de guerra. Asimismo, y a pesar de que mujeres de todo el mundo respondieron a esta llamada y se mostraron entusiastas con la convocatoria del Congreso, no tuvieron fácil la llegada a La Haya. Muchas de ellas vieron truncado su empeño en asistir a lo que fue un encuentro histórico, especialmente las británicas, cuya delegación llegó a estar formada por más de 180 mujeres. De ellas, tan sólo veinticinco lograron obtener un pasaporte que les permitiera viajar. Sin embargo, una vez en el puerto de Tilbury, se les comunicó que se prohibía toda la navegación por el Mar del Norte. La Haya quedaba así aún más lejos y sus esperanzas por la consecución de la paz desvanecidas. Afortunadamente, las delegadas británicas Chrystal Macmillan y Kathleen Courtney ya estaban allí, así como Emmeline Pethwick-Lawrence, que se encontraba en EE. UU y logró cruzar el Atlántico con la delegación del Partido de Mujeres por la Paz de los EE. UU, dirigida por Jane Addams. Veintiocho delegadas alemanas consiguieron llegar a La Haya, a pesar de haber sido detenidas en la frontera holandesa. Sin embargo, ninguna mujer francesa ni rusa pudo asistir.

Las adversidades de diversa índole no fueron óbice para que entre el 28 de abril y el 1 de mayo de 1915 se reunieran en La Haya más de mil mujeres representando a unas 150 organizaciones de doce países beligerantes y neutrales. El Comité Internacional del Congreso lo conformaron unas veinte mujeres, entre las que figuraban: la alemana Anita Augspurg, la primera jueza de su país, la italiana Rose Genoni, socialista, periodista y diseñadora de moda, la belga Eugénie Hamer, periodista, pacifista y cofundadora de la Belgian Alliance of Women for Peace through Education y la periodista y socialista húngara Rosika Schwimmer. Todas ellas eran mujeres instruidas, que conocían varios idiomas y que, en su mayoría, pertenecían a la rama del sufragismo moderado. La Haya las reunió bajo la fuerte convicción de dos premisas concretas que se constituyeron como fundamento y base del Congreso: a) que los conflictos internacionales se resuelvan por medios pacíficos y b) que el sufragio parlamentario sea extendido a las mujeres. Así, la guerra no acabaría con tantos años de lucha por la obtención del sufragio femenino, sino que éste debía ser consustancial a la consecución de la paz. Las mujeres congregadas en la Haya estaban convencidas de que la ausencia en los gobiernos de mujeres facilitaba el estallido de guerras tan devastadoras como ésta, pues, como diría Aletta Jacobs años después: Cuando las mujeres de un país piden con ansiedad el voto y el país está dispuesto a concedérselo, es señal de que el país está maduro para una paz permanente.

El documento que aquí presentamos recoge el conjunto de resoluciones que se adoptaron en el Congreso y que, sin lugar a dudas, sentaron las bases de un movimiento internacional de mujeres por la Paz. Como ha señalado Harriet Hyman Alonso, llama poderosamente la atención la vigencia de los temas que se plantean, estrechamente vinculados a los cuatro pilares en torno a los cuales se ha formulado y desarrollado el movimiento pacifista femenino. Estos son, 1) la conexión entre militarismo y violencia contra las mujeres, 2) la maternidad, 3) las iniciativas de las mujeres para alejar a los gobiernos de las luchas violentas y acercarlos a la diplomacia y a la resolución pacífica de conflictos y 4) su denuncia de los hombres que ostentan el poder y se valen de la avaricia, el egoísmo y la inhumanidad para obtener beneficios propios. Y añadimos, sorprenden además la claridad, la fortaleza y la solidez con la que se presentan estas resoluciones, con la intención de ejercer presión sobre los gobiernos y exigir a los países neutrales una inmediata mediación en el conflicto. Cabe destacar asimismo su carácter inclusivo, por encima de los límites y barreras establecidos por diferencias de ideología, raza, clase, credo o nación[14], la compasión y empatía con el sufrimiento humano, la capacidad de ver y enfatizar lo que une y no lo que separa como un valioso instrumento para la Paz y el convencimiento de que la unión de las mujeres es una de las formas más poderosas de combatir la guerra.

Agruparon en siete secciones un total de veinte resoluciones con dos claras intenciones: acabar con la guerra que estaban viviendo y trabajar para la consecución de una paz permanente. Para ello se perciben tres aspectos que condicionan la obtención de una paz duradera: un cambio de rumbo en la política internacional con acuerdos entre gobiernos y organismos internacionales que establezcan los principios necesarios para el mantenimiento de la paz; la educación de los niños y niñas en la cultura de la paz y no de la guerra; y la necesaria consecución de los derechos políticos y civiles de las mujeres en igualdad con los hombres, así como su inclusión en la toma de decisiones gubernamentales.

Si desbrozamos un poco más las disposiciones que acordaron, observamos a la cabeza de las mismas una protesta y una preocupación. Protestaban contra la "locura y el horror de la guerra" y mostraban su profunda preocupación y oposición a la violencia que se ejerce contra las mujeres en tiempos de guerra. Continuaban presentando una propuesta de "Acción para la Paz" en la que, además de vislumbrarse la perspectiva transnacional del Congreso y hacer un llamamiento a la solidaridad internacional, exigían para poner fin a la guerra, una "paz magnánima y honorable". Por desgracia, nada parecido a la paz que se firmó en Versalles cuatro años después y contra la que muchas de ellas protestaron enérgicamente.

Además, la paz que demandaban debía de ser permanente porque "la guerra es la negación del progreso y la civilización", y para su consecución consideraron fundamental el respeto por el autogobierno de los pueblos, la decisión de "remitir futuras disputas internacionales al arbitraje y la conciliación" y, por tanto, el uso de la presión económica, social y moral sobre cualquier país que recurriera a las armas.

Asimismo, analizaron la guerra como fruto de los intereses de unos pocos, por lo que exigían que las políticas exteriores estuvieran sujetas a control democrático. Sin embargo, un sistema sólo podía ser democrático si existía una igual representación de hombres y mujeres en el gobierno, y, para ello, demandaban el sufragio femenino. Esta convicción, como señalábamos con anterioridad, será uno de los pilares fundamentales del Congreso, y así quedó reflejado en todas y cada una de las secciones que recogen las resoluciones. La Sección IV, por su parte, denominada "Cooperación Internacional" alberga seis resoluciones que demuestran el sólido conocimiento que tenían estas mujeres de la articulación y el funcionamiento de la política internacional. Se anticiparon a la idea de crear una Sociedad de Naciones organizada sobre la base de una paz constructiva, exigieron un desarme general a sabiendas del poderoso obstáculo que suponían las grandes fábricas de armamento[16] y recomendaron, entre otras acciones, la creación de Comisiones Nacionales e Internacionales para el estudio de los principios y condiciones para una paz permanente. Eso sí, de nuevo, bajo el requisito indispensable de incluir mujeres en sus deliberaciones, algo que no sería reconocido oficialmente hasta el año 2000 en la resolución 1325 del consejo de seguridad de las Naciones Unidas.



La educación infantil quedó recogida en la Sección V, haciendo alusión a la importancia que supone conducir los pensamientos y deseos de los niños y niñas hacia el ideal de la paz constructiva. Entendieron que educar para la paz y transmitir los principios que nutren esta cultura era una de las bases para su éxito.

La última resolución sabemos que se acordó después de una serie de discusiones encabezadas por la húngara Rosika Schwimmer y la británica Kathleen Courtney. Llegadas prácticamente al final del Congreso, Schwimmer sugirió que las resoluciones fueran entregadas por parte de representantes del Congreso a los líderes de las naciones europeas, así como al presidente Woodrow Wilson. Courtney, manifestó su desaprobación ante tal descabellada propuesta y consideró que las mujeres se estaban dejando dominar por el corazón y no por la mente. Cuando el debate se había apoderado de la sala, Schwimmer no dudó en alzar su voz y expresar lo siguiente: Las mentes dicen han gobernado el mundo hasta hoy. Si son las mentes las que nos han hecho llegar a donde nos encontramos ahora, creo que ha llegado el momento de que dejemos también hablar a nuestros corazones". La sala, al grito de un "¡Oid, oid, oid!" mostró su conformidad con las palabras de la húngara. Así, la resolución número 20 recogió la propuesta de Rosika Schwimmer y, durante los meses siguientes, delegadas de los distintos países se dispusieron a llevar estas resoluciones a los más altos mandatarios europeos. Serían recibidas, entre otros, por el rey de Noruega, el Papa y el presidente Wilson de los EEUU.

El documento llega a su fin con el acuerdo de crear el Comité Internacional de Mujeres para la Paz Permanente, cuyo objetivo era velar por el reconocimiento y el apoyo internacional a las resoluciones adoptadas, así como asegurar la convocatoria de un Segundo Congreso Internacional de Mujeres, que debería celebrarse a la vez y en el mismo lugar que la Conferencia Oficial encargada de adoptar los términos del acuerdo de paz tras la guerra. Estaban decididas a hacer de esta iniciativa un instrumento de presión internacional y a tener un papel decisivo en la marcha de los acontecimientos. Para ello debían seguir extendiendo sus redes, aunando fuerzas y trabajando con tesón por los principios pacíficos y feministas que las hermanaban. Ilusión, ganas y capacidad no les faltaban.

Decir que sus esfuerzos fueron en vano sería muy injusto. Aunque no consiguieron sus objetivos más inmediatos de acabar con la guerra y alcanzar una paz justa y duradera, lograron demostrar al mundo una vez más la fortaleza de las mujeres con convicciones, su capacidad de organización y la madurez política e intelectual que muchas de ellas tenían. Además, consolidaron por vez primera un movimiento internacional y transnacional de mujeres por la Paz, una tradición que con sus controversias y polémicas ha desarrollado muchas de las iniciativas más brillantes que existen en el ámbito del pacifismo internacional. Uno de los máximos exponentes de la unión entre el movimiento feminista y pacifista es la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad (WILPF). Se creó durante el II Congreso Internacional de Mujeres, celebrado en Zurich entre el 12 y el 17 de mayo de 1919 ante la imposibilidad, como se había acordado, de reunirse en el mismo momento y lugar que las largas negociaciones oficiales de paz en una Francia que tenía vetada la presencia de los perdedores. Esta organización continúa existiendo en la actualidad con delegaciones por todo el mundo y un trabajo muy activo. Su esfuerzo por hacer de la paz y de la libertad de las mujeres la bandera de todos, no ha cesado desde entonces.

En definitiva y, a nuestro parecer, las mujeres que se reunieron en el I Congreso Internacional de Mujeres fueron todo un ejemplo de empoderamiento feminista y pacifista, de compromiso, humanidad y solidaridad. Los nombres de Jane Addams, Kathleen Courtney, Rosika Schwimmer, Anita Augspurg, Aletta Jacobs y muchas otras, deben seguir escuchándose y conociéndose porque constituyen un pilar muy importante de nuestra cultura de paz, y porque fueron mujeres de las que todavía hoy cien años después, tenemos mucho que aprender. En efecto, acabar con el militarismo y sus consecuencias, conseguir el desarme colectivo, denunciar y acabar con los abusos de los poderosos, escuchar las voces de las mujeres en las negociaciones de paz, son tareas aún pendientes en el mundo de hoy. La fortaleza y entusiasmo de las mujeres de La Haya son, sin lugar a dudas, una gran inspiración para nuestro trabajo y compromiso con la Paz.

De la Representación Descriptiva a la Democracia Paritaria en México

Anayeli Ávila González[1]

La democracia se ha caracterizado por ser un régimen en el que la mayoría de las personas que habitan en un Estado toman las decisiones para elegir a sus representantes, los cuales deben actuar a favor de los intereses de dichos habitantes, sin embargo, también se ha caracterizado por contar con una serie de atributos como: la libertad de elección, la participación de la ciudadanía, la capacidad de representación, elecciones libres y competitivas, entre otros.

No obstante, estas características se encuentran sustentadas bajo el ideal de la igualdad política, pues de acuerdo a Dahl los seres humanos tienen el mismo valor intrínseco y ninguna persona es superior a la otra, en tanto los intereses de las personas tienen las mismas consideraciones. Por tal motivo es que este principio se establece en la mayoría de atributos de la democracia como: igualdad de voto, igualdad de representación, igualdad de oportunidades de participación, igualdad de derechos fundamentales, etc. Lamentablemente, existe una amplia diferencia entre la democracia como ideal y la democracia real, en razón de que la democracia ha sido limitada con respecto a este principio, uno de los ejemplos más claros ha sido la exclusión histórica de las mujeres como ciudadanas, pues para ser reconocidas como poseedoras de tal condición, tuvieron que enfrentarse a una serie de luchas sociales.

Ahora bien, la ciudadanía es entendida como la expresión que comprende el conjunto de valores, principios y actitudes a través de los cuales las personas se reconocen adscritos a un conjunto geográfico-social, y como tales se encuentran sujetos a derechos políticos y civiles (Vélez, 2006, pp. 378). Es decir, la ciudadanía es indispensable para el goce y disfrute de los derechos políticos de todo ser humano, en virtud de que la misma es un elemento de integración social que permite la participación autónoma tanto en asuntos políticos, como en la apropiación del poder y capacidad de los individuos para organizar su vida y conducir sus destinos de diversas formas.



La descripción anterior corresponde a una definición integral de la ciudadanía, donde lo político se convierte en garante de la igualdad real entre ciudadanas y ciudadanos, en la cual participan para dar respuesta a los problemas colectivos que les aquejan, así como emplear herramientas para la transformación de las estructuras sociales. Es así que la ciudadanía integral ha sido un ideal para las mujeres, ya que las desigualdades que han sufrido en las diferentes esferas del desarrollo han impedido una participación efectiva en el terreno público, terreno en el que se discuten, se conceden y se garantizan los derechos humanos, mismos que determinan las formas de vida de todas las personas.

---

1 Ávila González, Sanjuana Anayeli. Representación de mujeres en un congreso subnacional con paridad de Género. México: El Colegio de San Luis, 2023. Págs. 31-39

Si bien, se conoce que la condición del género es un fundamento y explicación de la opresión de las mujeres, en razón de que "la sexualidad de las mujeres está en la base de la categoría sexual de género: mujer. Se cree que la sexualidad es la causa de la supuesta inmanencia femenina, de la condición social de las mujeres, sus creencias, sus conflictos, así como las posiciones que las mujeres ocupan en la sociedad en los ámbitos laboral, educativo, eclesiástico, político, familiar, de pareja y personal".

Las diferencias en dichos ámbitos provocaron que las mujeres lucharan por el derecho a la ciudadanía plena, el primer paso para lograrlo fue el reconocimiento del sufragio femenino a través del mérito del movimiento feminista que se extendió a finales del siglo XVIII y XIX, bajo los ideales de emancipación de la revolución francesa e inglesa. En América Latina dicho anhelo llegó de forma tardía, Ecuador fue el primer país latinoamericano en reconocer constitucionalmente el derecho a la participación política de las mujeres en 1929, posteriormente siguieron los países de Chile en 1931, Brasil y Uruguay en 1932, mientras que en México a nivel nacional se formalizó la ciudadanía femenina el 17 de octubre de 1953.

Una vez consolidado el derecho al sufragio en la mayor parte del mundo, se comprendió que aún había otras problemáticas que atender para llegar a la igualdad real, pues las mujeres seguían siendo clasificadas como ciudadanas de segunda categoría, la cual señala que a pesar de contar con los derechos políticos más elementales como el derecho al voto, siguen existiendo diferencias basadas en el género, clase social, etnia, raza, edad, orientación sexual, entre otros, diferencias que han llegado hasta el espacio público.

Así que los reclamos de las mujeres y del movimiento feminista se asentaron en la subrepresentación política que había en las instituciones representativas, poniendo su principal atención en el Poder Legislativo, debido a que este desde su nacimiento significó la representación de la soberanía popular y el contrapeso del Poder Ejecutivo en la mayoría de regímenes democráticos. Entonces, bajo la lógica de que el Legislativo es una asamblea que representa al pueblo, evidentemente las mujeres debían ser parte de dicha asamblea.

La ausencia de mujeres en las asambleas legislativas y en los demás órganos representativos significa un motivo de preocupación para la democracia, debido a que el derecho de participación política es una extensión natural del valor de igualdad asignado a todas las personas y cualquier desviación de proporcionalidad indica una falla democrática. Bajo la lógica anterior es que la subrepresentación de las mujeres en las asambleas legislativas se convirtió en un reflejo de la desventaja sistemática y discriminación contra las mujeres, excluyéndolas de los derechos de autogobierno característicos de la democracia.

Dicho déficit democrático fue evidente en la mayor parte del mundo como en México, de tal manera que diversas organizaciones feministas sumaron sus esfuerzos para ingresar a las agendas gubernamentales mecanismos de participación política para las mujeres. Al respecto, la influencia que han tenido los instrumentos internacionales se ha notado en sus exhortos a los gobiernos para implementar estrategias de combate a la desigualdad de género en las estructuras políticas, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer; la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer; y la Declaración y Plataforma de Acción de Beijín.

En México, se incorporaron diversos mecanismos de equilibrio para la desigualdad de género en los espacios de toma de decisiones, tal es el caso de las cuotas de género, medida afirmativa que pretendió garantizar el ingreso de las mujeres a través de un porcentaje en el órgano legislativo con la reforma del artículo 175 inciso a) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) -aprobada el 30 de abril de 2002-, la cual estableció que las mujeres tuvieran una presencia mínima del 30 %, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados. Posteriormente, la cuota de género fue incrementada al 40 % con la reforma del artículo 219 inciso 1.

A pesar de los avances que hubo en el aumento de los porcentajes de las cuotas de género, estas fueron insuficientes para establecer una igualdad real[5], pues aún había una serie de problemáticas como la falta de recursos económicos para las políticas dirigidas a la igualdad de género, el acoso sexual contra las mujeres en los espacios de toma de decisiones o la violencia política en razón de género.

Bajo la necesidad de implementar un mecanismo lo suficientemente efectivo para democratizar las estructuras e instituciones sociales a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, en la Cumbre Europea “Mujeres en el Poder” celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992, se habló de una figura cuyo objetivo es establecer la igualdad numérica entre ambos sexos para acceder a los espacios de poder político: la paridad de género.

La paridad de género significa “la igualdad perfecta; el equilibrio numérico o cuantitativo que garantiza el acceso a ciertos puestos electivos de hombres y mujeres por igual”, esta demanda se centra en el poder de la presencia de las mujeres como principio de inclusión, es decir, implica el reconocimiento de alternancia y pluralidad en los organismos representativos tal y como la sociedad se encuentra constituida, de tal manera que el logro de la igualdad se consigue a través de la diferencia.

Con la implementación de la paridad de género se habla de un “nuevo” paradigma de transformación que planea el logro de la igualdad sustantiva por medio de la inserción de las mujeres en las instituciones del Estado y en igualdad que los hombres, con el propósito de generar cambios cualitativos en las estructuras y operatividad en los organismos de representación. Para Macías la paridad de género se traduce en un “nuevo pacto social” que involucra a mujeres y hombres para crear un nuevo modelo de democracia, donde ambos géneros comparten el poder político y responsabilidades tanto en el espacio público como en el privado, por ello la autora considera que la democracia paritaria, no es más que democracia representativa en igualdad entre mujeres y hombres.

Con el objetivo de establecer la democracia paritaria en el sistema político mexicano en 2014 se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para dar paso a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la cual incluía al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para la Cámara de Senadores y Diputados. Esta reforma contenía tres puntos fundamentales: 1) elevar la cuota de género del 40 % al 50 %; 2) el registro de las candidaturas de propietarios y suplentes deben ser del mismo género; y 3) asegurar la incorporación de la cuota del 50 % de mujeres en candidaturas de mayoría relativa y por representación proporcional. A pesar de que con dicha reforma se consiguió la igualdad legal entre mujeres y hombres en cuanto a derechos político-electorales, fue fundamental comprender que, garantizar la paridad en la composición de organismos de representación no sólo dependía del acatamiento de las disposiciones legales de la reforma, sino que sus resultados se encontraban en manos del voto particular, el sistema electoral y el manejo interno de los partidos políticos.



Como respuesta a la necesidad de perfeccionar los esfuerzos normativos para garantizar la paridad de género como principio democrático, en 2019 se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 84 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEM), donde se establecieron las siguientes disposiciones: La igualdad entre mujeres y hombres ante la ley, misma que protegerá la organización y el desarrollo de la familia (artículo 4). El nombramiento de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo debe asignarse de acuerdo al principio de paridad de género (artículos 35 y 41). Para la integración del Poder Legislativo se establece la paridad horizontal y vertical en las listas de candidaturas para diputados y senadores de representación proporcional (artículos 35, 52 y 53).

La composición de los organismos del Poder Judicial debe realizarse mediante concursos abiertos, donde se garantice el principio de paridad de género (artículos 35 y 94). Los ayuntamientos deben conformarse bajo el principio de paridad de género, es decir, las regidurías y sindicaturas deben integrar el 50 % de mujeres y hombres (artículo 115). Los pueblos y comunidades indígenas deben tener representación ante los ayuntamientos, evidentemente bajo la observancia de la paridad de género (artículo 2).

Los organismos autónomos deben conformarse tomando en cuenta la paridad de género (artículo 41).

A esta reforma se le conoció como “paridad en todo”, donde la paridad a diferencia de las cuotas de género no es una medida compensatoria, por el contrario, es un derecho de las mujeres a la participación en la toma de decisiones, no sólo en el Poder Legislativo, sino en otras áreas del poder público para que su integración como actor y elite política sea plena.

Así que la democracia paritaria se incorpora en México aumentando la representación descriptiva de mujeres, cuya presencia incrementa las expectativas del ejercicio de la representación simbólica y sustantiva de mujeres; la primera relacionada al sentido que le otorga la ciudadanía o las mujeres a la presencia femenina en los organismos representativos, desde la legitimidad de las instituciones públicas hasta la cercanía, compromiso y grado de satisfacción en la conformación de dichas instituciones. La segunda, relacionada a la defensa de los intereses de mujeres, e incluso a la capacidad de modificar los intereses y posiciones de resistencia hacia la igualdad de género, a través del intercambio de argumentos racionales que permitan acoger y defender la causa femenina.

El PAN en la Tribuna Legislativa

Lorena Pérez Hernández[1]

Juan José Hinojosa cita una anécdota que contaba Antonio L. Rodríguez sobre el encuentro con un amigo de su papá, quien le preguntó a qué se dedicaba, el regiomontano contestó: 'Soy diputado federal', y el otro respondió: 'Ah caray tan honrado que era tu padre'. Mala imagen y opinión se tenía en aquellos años y, desafortunadamente, se sigue teniendo del mundo de la política. Precisamente, Acción Nacional se impuso la labor de moralizar y dignificar el trabajo legislativo y gubernamental.

Antonio L. Rodríguez fue uno de los primeros cuatro diputados de Acción Nacional: uno de los cuatro mosqueteros que trabajó para dignificar el Poder Legislativo, así lo expresa Eugenio Ortiz Walls: El PAN a partir de 1946 ha mantenido una lucha vigorosa por la dignidad del Congreso y ha desarrollado un intenso trabajo legislativo. El Diario de Debates registra las iniciativas, votos, particulares, excitativas, proposiciones y el extenso número de intervenciones que ponen de manifiesto la labor de los legisladores panistas. El trabajo en comisiones, antes mero trámite, con la presencia del PAN se reivindicó como etapa básica del proceso legislativo.

Como apunta el oaxaqueño, los legisladores de Acción Nacional cambiaron las dinámicas del trabajo legislativo. A decir de otros legisladores hubo un antes y un después de su arribó al Poder Legislativo, en palabras de Miguel Hernández Labastida: [...] la mayoría de las iniciativas venían del Ejecutivo quien ha sido el gran legislador y con Acción Nacional empiezan a presentarse iniciativas ya directamente de diputados federales y se da vigencia a esa función tan extraordinaria que es sentar las bases de una normatividad para que rija la vida social.

En ese sentido, yo sí creo que, aparte de civilizarla, aparte de darle un posicionamiento totalmente diferente, hizo respetable el trabajo parlamentario. Se dignificó la vida legislativa y se elevó el debate.

Entre 1946 y 2000, Acción Nacional ha tenido 699 diputados y 57 senadores. De todos ellos, hubo quienes por sus cualidades sobresalieron. En el libro Actores y testigos Juan José Rodríguez Prats, Jorge Lara Rivera y Rosa María Giorgana Pedrero reúnen 36 entrevistas que realizaron a ex-legisladores de Acción Nacional. Precisamente, una de las preguntas que los entrevistadores hicieron fue: "¿Quiénes considera usted han sido los mejores parlamentarios panistas?" Entre las respuestas está la de Antonio Rosillo Pacheco para quien es "muy comprometedor enumerar y sobre todo evaluar a los mejores parlamentarios del PAN en el curso de 59 años de actividad política, por ello -dice- no estoy calificado para hacer tal enumeración".

Otra respuesta es la de María Elena Álvarez Bernal: "No podría hablar de algunos en especial, aunque ha habido muchos y excelentes. Lucen más los mejores oradores, los de mayor presencia, pero creo que todos los legisladores que han sido congruentes con su ser panista han sido buenos legisladores para el partido. Tan valioso ha sido en el Congreso el gran orador que aborda la tribuna con sapiencia y técnica como los legisladores que tienen que leer sus intervenciones.



1 Pérez Hernández, Lorena. El PAN en la tribuna legislatura. Documento de trabajo. No. 884, septiembre del 2021. Págs. 1-121

Toda selección es subjetiva, pero no significa que no pueda hacerse, para realizarse se establecen criterios objetivos. En este Documento de Trabajo se decidió que los mismos legisladores compartieran su experiencia parlamentaria, así como mencionar quiénes y por qué consideran que son los mejores legisladores de Acción Nacional entre 1946 y 2000, periodo en que el partido fue oposición política en el Poder Legislativo.

La mirada retrospectiva fijada en las entrevistas recopiladas en Actores y Testigos; así como las entrevistas realizadas por la autora a los ex-legisladores Gustavo Arturo Vicencio Acevedo, María Guadalupe Cecilia Romero Castillo, María Teresa Ortuño Gurza, Juan Antonio García Villa, y Ana Teresa Aranda Orozco, son testimonios que abonan al conocimiento de las dinámicas internas y públicas del quehacer legislativo.

Las preguntas a responder en esta investigación son: ¿cómo era las dinámicas y prácticas legislativas durante el periodo en que Acción Nacional fue oposición en el Congreso de la Unión?, ¿cuáles son las experiencias que vivieron los entrevistados en el Congreso de la Unión? y en su opinión ¿quiénes y por qué son considerados los mejores legisladores de Acción Nacional entre 1946 y 2000? Por otra parte, el tema se aborda desde tres ejes analíticos: el primero, la periodización del Poder Legislativo dividido en cuatro etapas cada una sancionada por los modelos de representación política vigentes entre 1946 y 2000. El segundo es la aplicación del término de "parlamentarismo *sui generis*" para identificar los elementos que peculiarizan a esa institución legislativa, y el tercer eje corresponde a las funciones que los legisladores desempeñan en el trabajo legislativo como oradores, negociadores, fiscalizadores, gestores y redactores de leyes.

El Documento está dividido en dos partes. En la primera se aborda la composición constitucional del Poder legislativo, cuáles son las fuentes del derecho parlamentario, cuáles son los órganos de gobierno y las funciones de sus cámaras legislativas. En la segunda parte, los entrevistados hablan de sus experiencias en el Poder Legislativo y sobre a quiénes consideran como los mejores parlamentarios panistas durante el periodo en estudio. De esta manera, se reconstruye una historia testimonial sobre el desarrollo del trabajo parlamentario de Acción Nacional en la segunda mitad del siglo XX.

Para esta investigación se utilizaron como fuentes de información las entrevistas contenidas en el libro Actores y protagonistas y las entrevistas realizadas por la autora. La entrevista como la herramienta de investigación posibilita la recuperación de la experiencia. En este sentido, desde la óptica testimonial se abona al conocimiento histórico sobre el Poder Legislativo.

La estructura expositiva de los resultados de la investigación se articula a través de tres ejes analíticos. El primero es una periodización dividida en cuatro épocas que permite observar los cambios y permanencias en las dinámicas y prácticas legislativas del Congreso de la Unión, entre 1946 y 2000.

Como segundo eje se utiliza el término de "parlamentarismo sui generis" para identificar las características que peculiarizaron al Poder Legislativo en el periodo en estudio. El último eje corresponde al trabajo parlamentario que comprende funciones específicas e involucra diferentes actividades en las que algunos legisladores al realizarlas mostraron cualidades que los distinguieron de los demás. Algunos de ellos se desempeñaron como oradores, negociadores, gestores, fiscalizadores y redactores de leyes, perfiles necesarios en los procesos legislativos

Conforme a los testimonios de los ex-legisladores entrevistados, en el México de la segunda mitad de siglo XX se desarrolló un "parlamentarismo suigeneris" caracterizado por el control que el PRI mantuvo sobre las dinámicas y prácticas legislativas que tendían a no respetar la normatividad interna y constitucional. Esta situación cambió paulatinamente cuando la oposición comenzó a tener mayor representación política en el Congreso de la Unión. En el caso de Acción Nacional, la calidad de sus legisladores contribuyó a que se lograran esos cambios, además de impulsar con tenacidad una agenda legislativa que, al paso de los años, se concretó en leyes de trascendencia histórica.

Existe un consenso entre los panistas entrevistados que Manuel Gómez Morin fue un gran legislador, aunque no haya ocupado un asiento en el Congreso de la Unión, lo fue porque fue el principal artífice de una parte importante de las iniciativas que Acción Nacional presentó en sus primeros años. El compromiso de Gómez Morin fue más allá de la redacción de leyes, pues asumió la dirección y preparación de los legisladores. Federico Ling Altamirano comenta que su suegro

Jesús Sanz Cerrada le contó que se reunían de vez en cuando con Gómez Morin “para aclarar finamente, con más precisión jurídica, para darle mayor alcance a las iniciativas, todavía influía mucho Gómez Morin”, que después les soltó “la mano a los parlamentarios”.[282] Un testimonio directo es el que da Hinojosa Hinojosa: [...] De 1946 a 1952, [...] don Manuel, [...] con una intensa entrega a las actividades del partido, dedicaba talento, tiempo y devoción a la tarea legislativa de los diputados panistas. [...] Durante el periodo de sesiones las reuniones en el partido de los diputados con Gómez Morin eran casi cotidianas. Nos ilustraba, nos obligaba al análisis de la tarea parlamentaria, nos enriquecía con su sabiduría, nos armaba esquemas para la intervención en tribuna. Al terminar el debate era costumbre llamarnos a la Cámara de Diputados para preguntar, con un interés denso de motivación: ¿cómo les fue? Y siempre cerraba el diálogo por teléfono con una palabra de aliento.

Fernando Estrada Sámano señala que además de Gómez Morin, otros que contribuyeron “también desde afuera en la preparación de proyectos, de iniciativas” fueron Manuel Herrera y Lasso y Efraín González Luna. Para el michoacano, las intervenciones de los tres fundadores en “el Colegio Electoral de 1946, marcan una pauta de estilo, de altura, de tono, de contenido, de prioridades en el debate cameral”.

Las generaciones del PAN desde 1939 trazaron un horizonte de expectativas en el Poder Legislativo que; sin embargo, no fue del todo halagüeño porque muchas de sus iniciativas se perdieron, la mayoría terminaron en la congeladora y otras más con mejor suerte fueron recuperadas, aunque no siempre las pudieron presentar los legisladores del partido, pero lograron su objetivo: concretarse en leyes para el bien común. Conforme al avance de Acción Nacional en el Congreso de la Unión, sólo unos cuantos legisladores tuvieron la oportunidad de atestiguar que muchos de los cambios que el partido impulsó se hicieran realidad; entre ellos, Juan de Dios Castro Lozano, quien escribió en 1998: “Dios me permitió vivir los años suficientes para ver en mi patria lo que de joven jamás pensé ver: el inicio de un régimen democrático en México” Álvarez Bernal coincide con el coahuilense en que el PAN desde la tribuna ha contribuido al cambio democrático: “Creo que en la tribuna de la Cámara han contribuido al cambio democrático de México no sólo los grandes tribunos sino todos los auténticos representantes de los ciudadanos que a través de ellos dicen sus testimonios, sus defensas, sus requerimientos.



Los panistas que formaron parte de las legislaturas de la segunda mitad del siglo XX hicieron la diferencia en el Poder Legislativo, razón por la que resulta difícil mencionar quiénes fueron los mejores legisladores de Acción Nacional en este primer tramo de su historia Legislativa, una historia que se escribió desde la oposición política. Quizá las palabras de Álvarez Bernal puedan ayudar: Yo diría que todos los que han sido congruentes a la doctrina, que han sido congruentes a la disciplina partidista y que han hecho equipo en la Cámara, merecen el calificativo de excelentes legisladores. Los que han sido tribunos son honor y gloria para el partido, pero lo son también todos los que no fueron tan brillantes, es como la guerra, el soldado desconocido es determinante para ganar la batalla.

La historia de Congreso de la Unión contada por sus actores y protagonistas no sólo ha contribuido a conocer las entrañas mismas de ese reciento, sino también observar su evolución y sus grandes debates y aportaciones a la vida institucional del México contemporáneo. En palabras de Felipe Calderón Hinojosa: “creo que se va construyendo verdaderamente la historia allí”. Y a decir de Fernando Estrada Sámano: “Esto me parece a mí muy interesante, central, en un intento de historia y de critica histórica evaluativa de lo que ha sido la presencia del PAN en el Parlamento mexicano y, en general, en términos de análisis de la vida nacional, como un todo”.

La experiencia recuperada a través de la entrevista, permitió describir y caracterizar el desarrollo del parlamentarismo mexicano de la segunda mitad del siglo XX. La información obtenida se estructuró a partir de tres ejes analíticos. La división temporal de la historia del Congreso de la Unión en cuatro etapas, así como la aplicación del término “parlamentarismo *sui generis*” permitieron observar los cambios y permanencias en las dinámicas y prácticas legislativas que el PRI impuso al resto de los partidos políticos y que estaban lejos de apegarse a la normatividad interna y constitucional. Esta situación comenzó a cambiar a partir de la incorporación de la oposición política al Poder Legislativo. Acción Nacional fue una de las fuerzas políticas que promovió los cambios institucionales necesarios para modificar las convenciones del trabajo parlamentario; además de impulsar su propia agenda legislativa que data de 1943, de la cual una parte logró concretarse en leyes de gran trascendencia histórica. De esta manera, son tangibles las aportaciones y la trayectoria legislativas del PAN, entre 1946 y 2000. Por otra parte, los testimonios arrojaron información sobre las funciones y actividades que los legisladores desempeñan como oradores, negociadores, fiscalizadores, gestores y redactores de leyes. Precisamente, varios de ellos se distinguieron por su talento nato que ha sido reconocido por los entrevistados, quienes mencionaron los nombres de los que consideran los mejores parlamentarios de Acción Nacional del periodo en estudio.

Una agenda nueva de investigación es el estudio y análisis sistemático del trabajo y aportaciones legislativas de Acción Nacional antes y después de ser oposición política en el Poder Legislativo. Es decir, se propone una investigación que abarca la agenda legislativa.

De los Diputados de Partidos a los Plurinominales, la Disputa por la Representación y el Control del Congreso

Ernesto Tescucano Hernández[1]

La figura de los diputados plurinominales, genera controversia, inconformidad y en algunas ocasiones molestia, desde su irrupción en el Congreso hasta la fecha, en diversas legislaturas los facultados para presentar iniciativas han planteado su desaparición o su reducción. Tanto los diputados plurinominales como los senadores de representación proporcional, son figuras que deben explicarse en su total dimensión, el aporte que han generado a la construcción de la pluralidad al interior del parlamento es por mucho una de las contribuciones que han forjado. Para comprender su participación en el Poder Legislativo, es necesario explicar su representación a través de su contexto histórico y político.

En este artículo, expongo pequeñas reflexiones en torno a la figura de los diputados y senadores de representación proporcional, mediante un breve recorrido histórico para entender cuáles fueron los motivos que dieron origen a su existencia, rescatando testimonios de los principales actores en las diferentes reformas. Asimismo, muestro algunas de las aportaciones que han generado al sistema político mexicano.

En los albores del siglo XXI, las iniciativas de ley para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e intentar cambiar la integración del Congreso en ambas Cámaras; buscan por lo general, eliminar a los diputados y senadores de representación proporcional, los motivos suelen ser el ahorro que se generaría al descartar esta figura, en la Legislatura LXIII, se llegó a proponer la desaparición de la Cámara de Senadores, con el principal argumento del ahorro que crearía y en consecuencia tener un Poder Legislativo Federal menos costoso, es decir, economizar recursos al desparecer el sistema bicameral.

Es importante considerar que, muchas de estas propuestas surgen en contextos particulares, períodos electorales, el inicio de una nueva legislatura o el comienzo de un nuevo año legislativo, provienen del Ejecutivo Federal y de las y los legisladores.

Con este escenario, el Presidente de la República planteó el debate respecto a la presencia de este tipo de legisladores, el 15 de junio del año en curso, anunció que presentaría al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley para eliminar 200 diputados plurinominales, así lo expresó: “Para qué tantos diputados, ¿por qué no nada más se quedan los de mayoría, por qué no se quitan los 200 plurinominales?, pero esto no solo en la Cámara de Diputados, también la de Senadores, vamos a reformar la ley, la Constitución, para que haya democracia plena, también, si no quieren los legisladores, como decía Juárez, nada por la fuerza todo por la razón y el derecho…”

Como se puede observar, la propuesta que pretende enviar el Presidente al Congreso, no es nueva y tiene que ver con la forma en la cual se elige a los legisladores y el número de representantes que debe existir tanto en Cámara de Diputados como en el Senado de la República. En este sentido, es pertinente preguntarse: ¿por qué es una buena idea eliminar a los diputados y senadores de representación proporcional? Y ¿Cuál es el objetivo de cambiar la integración del Congreso?

Antecedentes

Los diputados de partido

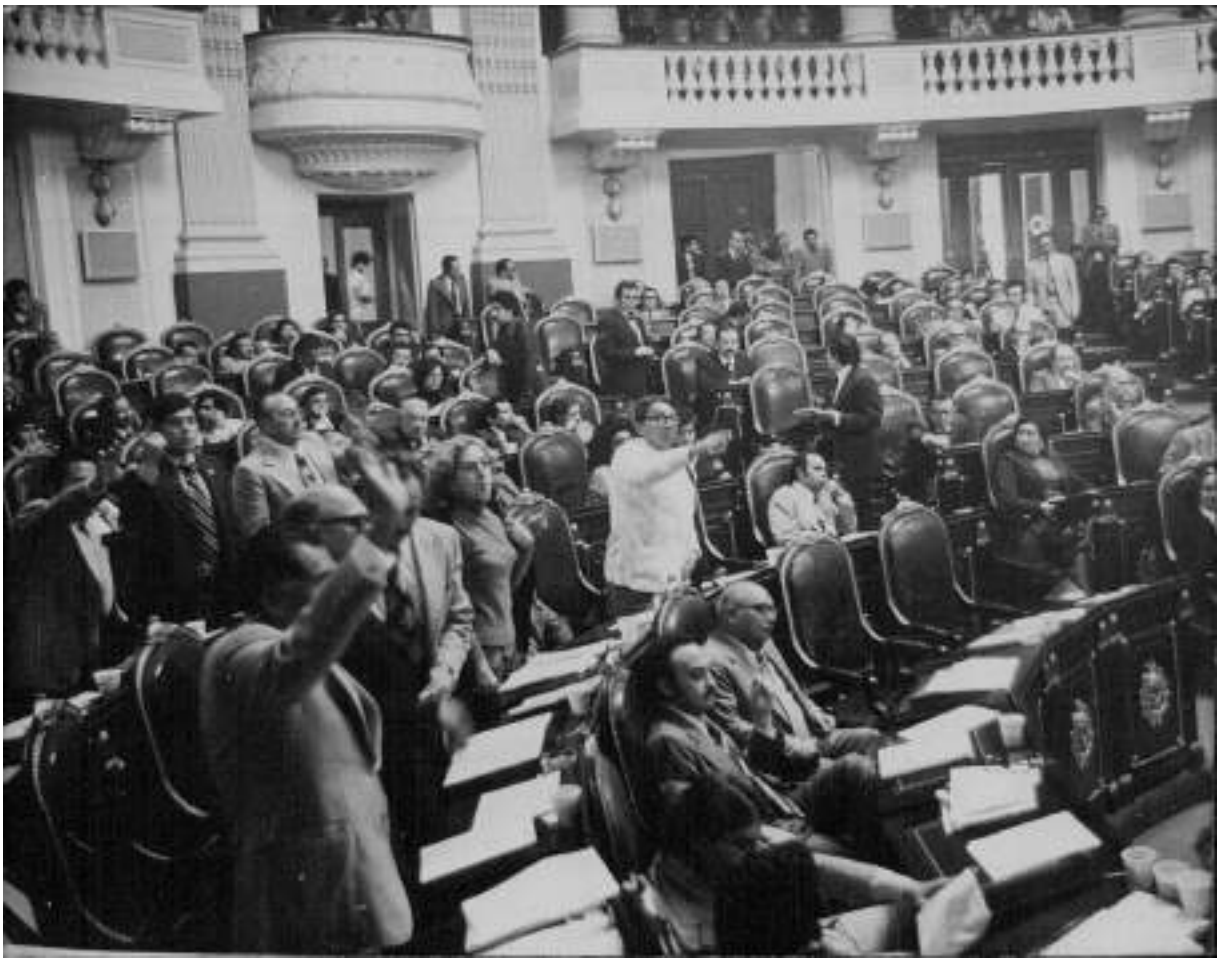
Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionadas con la elección de legisladores, son producto del esfuerzo de la oposición por ganarse espacios en el Congreso y de las negociaciones que se hicieron en su momento con el grupo político que mantenía el control del parlamento. Muchas de estas transformaciones en un inicio fueron bien vigiladas, los integrantes del Partido Revolucionario Institucional y el Presidente en turno, pensaban que se podía otorgar algunas curules en la Cámara de Diputados, siempre y cuando no afectaran el control que mantenían del Poder Legislativo y, sobre todo, que la oposición no creara obstáculos para reformar o modificar la esfera jurídica del país y la aprobación del presupuesto.

---

1 Tescucano Hernández, Ernesto. De los diputados de partido a los plurinominales, la disputa por la representación y el control del Congreso. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 316, julio del 2021. Págs. 44-59

Los mecanismos para la elección de los legisladores y la forma en la cual se integra el Congreso tienen una larga historia, en todas las Constituciones los cambios son notorios y suelen tener distintos objetivos, desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, Sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, hasta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se puede observar que la forma de elegir a los parlamentarios siempre fue diferente, pasando por un Congreso unicameral hasta llegar al bicameralismo y a la integración del actual Poder Legislativo.

Si bien es cierto, cada Constitución establecía dispositivos de elección de diputados y de senadores diferentes, en el caso de los primeros en todas se contemplaba su elección considerando el número de población de un territorio, es decir, el referente tendría que ser el número de habitantes con el cual contaba cada región. Para los senadores el mecanismo de elección tenía que ver por lo general con la representación de cada estado de la República, con excepción de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, o Constitución Centralista que requería una forma de elección distinta.



Por lo anterior, la Constitución de 1917 en un inicio contemplaba la elección de diputados de la siguiente manera: se elegía un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario. Once años después, se presentó la primera reforma para incrementar el número de población requerida y contar con un diputado, el 20 de agosto de 1928 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el cambio, elevaba a cien mil habitantes o una fracción que pase de cincuenta mil, para elegir un diputado propietario, este movimiento también incorporaba: en ningún caso la representación de un Estado sería menor de dos diputados, y la de un territorio, cuya población fuese menor de la fijada, sería de un diputado propietario.

En consecuencia, la elección de un diputado siempre se establecía de manera directa y el número de población determinaba la cifra de integrantes que tendría la Cámara de Diputados, esto solo cambiaba por la cantidad de personas a las que representaba el legislador.

Fue en 1963, año en el que se producen los primeros cambios relevantes en la integración de la Cámara de Diputados y en la forma en la cual se elige a los representantes, con la aparición de los Diputados de Partido, legisladores que tendrían la posibilidad de dar voz a aquellas personas que votaron por Partidos Políticos Nacionales, la modificación, se incorporó en el artículo 54 de la Constitución y establecía: La elección a diputados será directa, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en el segundo, a las reglas siguientes: Todo Partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos; Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje.

La reforma, buscaba permitir el ingreso de nuevos legisladores y tratar de dar oportunidad a la oposición. Por aquel entonces, el Presidente de la República, Adolfo López Mateos, la oposición y un buen número de los integrantes del PRI, impulsaron la reforma que le daría vitalidad al sistema de partidos que se veía caduco. Durante la discusión en la Cámara de Diputados, prácticamente todos los legisladores consideraban que era un cambio muy bien logrado.

Diputado Elizondo Martínez, Noé G. “En un régimen democrático como el nuestro, deben tener absoluto derecho a opinar tanto las mayorías como las minorías, con la natural y lógica consecuencia de que sean aquéllas quienes tengan la facultad de decisión; sin embargo, la presencia de las minorías dará la oportunidad, favorable, de escuchar directamente sus opiniones y aspiraciones, que de ser justas, serán de más fácil aprovechamiento para acelerar el progreso de la nación.

“Como lo señala la iniciativa, las funciones del diputado no son exclusivamente legislativas, sino también de representante y expositor de las necesidades y problemas de su distrito, esto requiere adoptar un sistema mixto, que respetando el principio de mayorías, se complemente con otro de representación minoritaria, para que además de los diputados electos por el sistema de mayorías, los partidos pueden constar con un número proporcional de representantes que se designarán “ Diputados de Partido.”

Para algunos diputados, el cambio en la Constitución y en el sistema político sería insuficiente en la búsqueda de desvincular al Poder Legislativo del Ejecutivo. Sin embargo, era necesario modificar la integración del Congreso. Los diputados del Partido Popular Socialista, en voz del legislador Manuel Stephens García: “Si el Poder Legislativo ha sido una institución subordinada al Poder Ejecutivo, la causa hay que buscarla, no sólo en el sistema electoral viciado y antidemocrático, que prevalece, sino también en el hecho de que se ha tenido temor a que se produzca, en las Cámaras que lo integran, el debate entre las clases sociales, que, en los lugares de trabajo, en la prensa, en la calle, en todas partes y todos los días, se lleva a cabo. Y, para ocultar el verdadero problema, se habla de la conveniencia o inconveniencia de que exista la oposición a la mayoría absoluta que integra, en la Cámara de Diputados y en el Senado, el partido del gobierno”.

“El problema no es el de la oposición al gobierno, porque, en un país capitalista, hay clases sociales diferentes y mientras no desaparezcan habrá lucha entre ellas. Si no tienen acceso al Poder Legislativo, de una manera legal, seguirán la lucha fuera del parlamento y si se les estorba o se les persigue la llevarán a cabo de un modo clandestino. Porque la lucha de clases abarca todos los frentes de batalla en los que se decide la suerte del pueblo y de la nación: el económico, el social, el cívico, el educativo, el cultural. Si los diferentes sectores sociales, a través de sus partidos, tienen intervención en el Congreso, la confrontación de sus programas, de sus iniciativas y de sus ideas servirá para que el pueblo valorice la actitud de cada uno en función de sus intereses y de los de la nación, expuesta por sus representantes genuinos, sin el peligro de que los órganos de publicidad los falsifiquen o los presenten mutilados.

Es importante considerar que la transformación que iniciaba, también impactaba a los Partidos Políticos, su reconocimiento se daría por primera vez en la Constitución y la oposición buscaba que esto ocurriera, para una mejor competencia y abrir la posibilidad de un sobresaliente funcionamiento en su interior. El diputado Carlos Chavira Becerra del Partido Acción Nacional: “Todo gobierno que, para determinar sus programas y sus líneas de acción, toma en cuenta, no sólo la existencia sino las exigencias de la oposición, se abre, con sentido nacional, a las aspiraciones del

país, recoge al máximo los elementos de unidad y, al mismo tiempo, paradójicamente, ensancha los fundamentos de su propia subsistencia.

"Acción Nacional espera que, al aprobarse la iniciativa, se abran, fecundamente, al diálogo, los diversos grupos políticos del país, como espera también que la ciudadanía recobre, al máximo, la confianza en las formas democráticas y el interés por el ejercicio de los derechos políticos, tan mermado en muchos sectores, en los últimos tiempos.

La existencia de los diputados de partido en el Congreso, no representaba un problema para la clase política que pertenecía al PRI; seguirían manteniendo el control de las Cámaras y daría un breve respiro a muchos partidos políticos. Durante la discusión para aprobar el dictamen, los diputados del Revolucionario Institucional, dejaron ver con toda claridad su postura respecto a la creación de los plurinominales o diputados de representación proporcional, no querían que se llegara a ese escenario, al respecto, el diputado Jesús Reyes Heroles exponía:

"Ciertamente que, persiguiendo un objetivo similar, se han presentado proposiciones para llegar a la representación proporcional. Pero la representación proporcional sólo era una solución, fácil en apariencia. Su implantación pura y simple habría supuesto el abandono de un principio estructural de nuestro régimen constitucional: la soberanía popular. A ello deben añadirse otros inconvenientes, ninguno de los cuales es pequeño. En primer lugar, las dificultades que engendra la existencia de complicados cocientes electorales. Así, de una de las primeras leyes de representación se decía que se necesitaba ser un experto en matemáticas para atender la ley electoral y votar. En segundo lugar, la práctica de otros países, con representación proporcional, ha demostrado que la lucha entre los candidatos pasa, en tal sistema, a segundo término y, la negociación, entre los dirigentes de los partidos, sustituye a la voluntad popular, a la decisión de los votantes. Por eso se habla de elecciones en la cúpula o cumbre.

"Pero todavía hay una razón de mayor peso. La representación proporcional resulta, inicialmente, un instrumento para proteger a las minorías en aquellos países que, en rigor, no constituyen una nacionalidad, por la convivencia de núcleos de población a quienes les falta, para su unión, alguno o varios de los vínculos que constituyen una nacionalidad. Tal caso, afortunadamente, no es el de México. Somos un país integrado, una nacionalidad que, al propósito inquebrantable de todos los mexicanos de vivir en común, agrega un pasado común, sometido, más de una vez, a la prueba de fuego de la adversidad.

"Entiéndase bien, las mayorías no tienen qué compartir el poder político. La decisión es suya. Las minorías mantienen el derecho innegable de convertirse en mayorías mediante la persuasión, el convencimiento. Pero un gobierno representativo se dispone a compartir la responsabilidad gubernamental con quienes representen a las minorías. Los partidos de oposición tendrán la oportunidad de ser corresponsales en la función de gobierno. Nada más, ni nada menos".

En esos momentos, los integrantes del PRI, no tenían problema en reconocer que mantenían el control total del Poder Legislativo. No existía la posibilidad de intentar construir la pluralidad, ni siquiera se pensaba en abrir más espacios reales a la oposición. El escenario, era muy complejo, ganar asientos o curules en las Cámaras era casi imposible.

Los discursos que pronunciaron los diputados antes citados, demuestran el pensamiento que prevalecía en esa época con la reforma que estaban aprobando, el cambio podría modificar los problemas de representación en el Congreso; la realidad, fue muy diferente. Los diputados de partido no fueron una solución, la modificación fue insuficiente, solo dio oportunidad a unos cuantos legisladores que nunca lograron crear un bloque opositor. Sin embargo, es el primer antecedente de una permuta en la Constitución para darles oportunidad a nuevos integrantes en la Cámara de Diputados. No se puede hacer una revisión de la representación legislativa en México, sin considerar la incorporación de los diputados de partido en la legislación electoral. Es un primer intento por cambiar el Poder Legislativo y dar mayor oportunidad a la oposición.

Diputados y senadores de representación proporcional

La gran reforma de 1977, es producto de muchos acontecimientos y diferentes circunstancias que comenzaron a darle al traste al enorme sistema que había creado el PRI. Catorce años después de la instauración de los diputados de partido, inicia una nueva etapa en el Poder Legislativo, el mayor cambio que emprendería el Congreso y que hasta la fecha sigue impactando en su conformación.

Los diputados de partido nunca lograron crear un contrapeso, a los presidentes que les tocó convivir con esa figura no les costó ningún trabajo pasar por encima del Legislativo. Los legisladores pertenecientes al PRI que vivieron las legislaturas con los diputados de partido, reproducían las mismas prácticas; ser disciplinados, serle fiel al partido y al régimen. La división de poderes solo se podía escuchar en algunos discursos, pero en la práctica era inexistente.

Es pertinente señalar de forma breve, pero sin dejar pasar que, el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, fue de los más complejos y difíciles para la mayoría de los mexicanos. En lo económico no fue nada alentador, el presidente se peleó con un buen número de empresarios, dejó de enfrentar los problemas reales como los levantamientos de grupos armados, la invasión de tierras, los conflictos universitarios y un sin fin de problemas que heredaría a su sucesor, prácticamente todo el sexenio se dedicó a crearse enemigos y, a culpar a los "emisarios del pasado" tenía una inclinación por compararse con Benito Juárez, dándole importancia a lo superficial y haciendo oídos sordos a los enormes reclamos de inseguridad y de inestabilidad económica.

Durante su sexenio, Echeverría trató de rescatar la figura de los diputados de partido, con una reforma electoral que tampoco funcionó parte sustancial de la apertura democrática. Su objetivo básico era procurar mayores facilidades para los partidos minoritarios, dando respiración artificial al Partido Popular Socialista (PPS) y al Partido Auténtico de la Revolución mexicana (PARM). Esta reforma electoral se inició en 1971 con una propuesta presidencial de reformas constitucionales, mediante la cual se fortalecía la institución de los diputados de partido, instaurada durante el régimen de López Mateos. El porcentaje de votación requerido para obtener este tipo de diputación disminuyó, de 2.5 a 1.5%, y el número máximo de diputados de partido por organización minoritaria se elevó de 20 a 25. En 1973, mediante la nueva ley electoral, se concedió tiempo en radio y TV a los partidos durante las campañas electorales y se redujo, demagógicamente, el número de afiliados necesarios para el registro legal de 75 a 65 000.

Al escenario antes descrito, se suma la elección de su sucesor José López Portillo, quien ganaría la votación sin tener contrincantes, la oposición no postulo candidatos, tanto el PAN como los partidos de izquierda atravesaban severas crisis en su interior y no lograron presentar una propuesta. Por el lado de Acción Nacional, Pablo Emiliano Madero no consiguió superar los requisitos que exigía el partido. Sin registro formal y sin ser reconocido por la autoridad electoral, el Partido Comunista Mexicano postuló a Valentín Campa Salazar, –quien después de la reforma de 1977 sería diputado federal–. El panorama, parecía ser tan favorable al PRI que cualquiera pensaría que por fin lograron tener el sistema democrático dominado que nadie podía cuestionarlos. Sin embargo, el abstencionismo en las urnas fue muy evidente; era preocupante, porque las demandas sociales comenzaron a encontrar causes no institucionales y la oposición llevaba sus demandas por caminos fuera de la ley, las personas ya no creían en el sistema electoral, también controlado por la misma clase política.

Por lo anterior, la reforma de 1977 tendría el impulso del PRI. El poderoso secretario de gobernación Jesús Reyes Heroles, político que había conseguido enorme experiencia y habilidad política, quien hace unos cuantos años se oponía en su discurso a la representación proporcional y a una reforma política mucho más amplia, ahora se encontraba a favor de la creación de los diputados plurinominales. Animal político, se dio cuenta con enorme lectura que a la oposición se le tenía que crear espacios de participación: El objetivo esencial que se persigue por medio de la reforma política es preventivo. Se trata de "resolver, de manera más hábil, la lucha de los contrarios, institucionalizándola"

Dándole un impulso real a sus intenciones y pintando su raya del anterior presidente, Reyes Heroles afirmaba:

No se ofrece un bienestar ficticio que se anticipe en el goce de una riqueza inexistente, con la quimera de que es posible consumir sin producir e invertir; no se trata de un populismo dadivoso, fundado en ilusiones y engendrador de amargas decepciones; populismo generador y generalizador de pérdidas nacionales, que esteriliza producciones y destruye toda auténtica capacidad de justicia social; populismo que es, en esencia, contrarrevolucionario.

El secretario de gobernación, realizó eventos diseñados para integrar a todos los partidos políticos y a las agrupaciones interesadas en participar en la elaboración de la reforma, antes de la presentación de la iniciativa de ley fue necesario buscar a todos aquellos inconformes con el sistema político, invitaron a las personas que eran una oposición real tanto en las instituciones previstas

por la legislación como las personas que manifestaban sus inconformidades por otros canales.

Después de estos eventos que ayudaron a darle difusión y contribuyeron a colocar el cambio en la Constitución como parte fundamental del gobierno de López Portillo, se presentó la iniciativa de ley, el jueves 6 de octubre de 1977 se recibió la iniciativa en la Cámara de Diputados, el 18 de octubre se dio la primera lectura, al día siguiente comenzó la discusión en lo general y en lo particular se dividieron los días para su discusión, el 20 de octubre la diputada Marcela Lombardo Otero del Partido Popular Socialista, señaló uno de los aspectos más importantes que contenía la reforma al considerar a los partidos políticos con personalidad jurídica, también mostraba en su discurso el objetivo del propio partido: Las reformas y adiciones propuestas por el Presidente López Portillo, amplían y consolidan el concepto de los partidos políticos al reconocer la personalidad jurídica de los mismos y elevarlos a rango constitucional.

Efectivamente, los partidos políticos son es importante considerar que no existían senadores de oposición, solo el legislador Jorge Cruickshanic García, quien llegó al escaño por el Partido Popular Socialista, pero en alianza con el PRI, es decir, no existía ninguna voz distinta a la del partido dominante. Con ese escenario, el senador Cruickshanic, en su intervención expresó: Nosotros, desde que nacimos como partido, hace cerca de 30 años, hemos demandado que se implante el principio de la representación proporcional, en todos los cuerpos colegiados del pueblo, desde los Ayuntamientos de los Municipios hasta el Congreso Nacional. ¿Por qué hemos demandado esto, compañeros?, porque es la única forma de integrar justa, equitativamente, democráticamente los organismos de gobierno, con las minorías y las mayorías, es la forma de darle posibilidad de voz y decisiones a las minorías.

Por eso, independientemente, de que demos un paso ya positivo de esto, en esta decisión del Presidente; en cuanto establecer el sistema mixto de representación mayoritaria y de representación proporcional, creemos que, lo más justo, lo conveniente, lo saludable para el desarrollo democrático nacional, hubiera sido implantar la representación proporcional plena, para el Congreso, no sólo para la Cámara de Diputados, sino para la Cámara de Senadores también. Porque, yo digo, compañeros senadores, compañeras senadoras, ¿el Senado va a seguir anquilosado, va a seguir reacio a la transformación social del país, va a seguirse conservando como un cuerpo elitista en muchos aspectos, va a seguir siendo un Senado acartonado en relación con algunas cuestiones importantes de la vida del país, hay temor a que pudiera haber aquí una discusión más profunda de los problemas que confronta el Senado desde el punto de vista de los intereses nacionales e internacionales? Creo que sería saludable que el Senado también se abriera a todas las corrientes políticas sin cortapisas. Se ha hablado de lo que el Senado representa. Yo creo que lo han, limitado en ese aspecto.

Después de todas las intervenciones ya se sabía cuál sería el resultado; la reforma fue publicada el 6 de diciembre de 1977 en el Diario Oficial de la Federación. El Decreto reformó y adicionó los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En las elecciones de 1979 la reforma comenzaría a implementarse, independientemente del enorme cambio en la Constitución el abstencionismo seguía predominando:

El abstencionismo fue muy elevado –41.6% del padrón–, el PRI obtuvo el 69.84% de los votos (le correspondieron 296 diputados) y perdió, en manos del PAN, 4 diputaciones uninominales; este último partido obtuvo 10.79% de los votos (43 diputados) y le siguieron el PCM con 4.97% (18 diputados), el PPS con 2.59% (11 diputados), el PST con 2.12% (10 diputados),el PDM con 2.05% (l0 diputados) y, por último el PARM con 1.81% (12 diputados). Aunque no fueron resultados espectaculares, por primera vez se permitió la presencia en la Cámara de Diputados de otros partidos diferentes a los que habían estado por más de tres lustros. Así, en agosto de 1979, se instaló la LI Legislatura del Congreso de la Unión, en la que fueron incorporados diputados opositores de la izquierda, con lo que la pluralidad de la Cámara se vio incrementada de manera significativa, aunque en términos reales la oposición no tuviera el número suficiente de representantes para crear un congreso equilibrado.

Otra de las consecuencias de la reforma en cuestión y que impactaría de forma importante al interior de la Cámara de Diputados, fue la aprobación y entrada en vigor de la primera Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos de 1979, donde se contemplaba la organización de los legisladores en grupos parlamentarios, formaciones que cobrarían poco a poco

mayor importancia. Para algunos estudiosos del Poder Legislativo, no debería existir un ordenamiento como una ley para decidir las actividades que se desarrollan en el Congreso, sin embargo, la aprobación y su entrada en vigor también reflejan el cambio que se produjo.

La reforma de 1977, es sin duda un cambio trascendental que irrumpió de forma severa en el Poder Legislativo. Todas sus consecuencias siguen siendo objeto de debates, como la creación de los diputados de representación proporcional y el financiamiento a los partidos políticos. Su ejecución demuestra que el sistema político debe integrar a todas las personas y formas de pensamiento, porque éstas, como bien lo observaron en su momento los integrantes del PRI, pueden tomar causes que generarían más problemas llevando sus demandas fuera de las instituciones, concentrar el poder sin límites a la larga acarrea problemas.

En 1986 se eleva el número de legisladores que integraría la Cámara de Diputados, pasando de 100 diputados de representación proporcional a 200, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en la exposición de motivos de la iniciativa que buscaba reformar los artículos 52; 53, segundo párrafo 54, primer párrafo y Fracciones II, III y IV; 56; 60; 77, señalaba: “Se propone mantener el sistema mixto de integración de la Cámara de Diputados, preservándose el principio de mayoría relativa, con los 300 diputados que hoy son elegidos de acuerdo con él; e incrementar de 100 a 200 el número de diputados que deban de ser elegidos por el principio de representación proporcional. Crecerá la Cámara en dimensión, pero también en representatividad, favoreciendo de diversas maneras a todos los partidos que la conforman y, en especial, a los minoritarios pues no sólo ganarán espacio político en el ámbito de la Nación, sino también en el de todas las regiones de la República y en el propio seno camaral, cuyos trabajos legislativos y parlamentarios se verán enriquecidos con la presencia realzada de diputados de todas las corrientes ideológicas”.

La intención de incrementar el número de diputados, fue fundamentalmente mantener el control de la Cámara. Con la reforma de 1977, se volvieron a abrir espacios a las corrientes políticas, pero sin perder la mayoría. Darles oportunidad a los partidos políticos aumentando su número y representación se había convertido hasta entonces en la forma de conservar la Cámara en poder del PRI. En esos años, se vivía una división en el partido del gobierno por muchos inconformes con las decisiones al interior, buscaban espacios para seguir sus carreras políticas y la oposición comenzaba a ganar terreno, la disciplina en el partido parecía ya no tener tanta importancia.

Durante los debates de la reforma en la Cámara de Diputados, muchos legisladores expresaron su preocupación por la crisis económica que se vivía, diciendo lo difícil que sería afrontar lo económico con un conflicto político. El 27 de noviembre de 1986, en una sesión bastante compleja donde se discutió la iniciativa, algunos diputados mostraron su disgusto en torno a la forma en la cual el Ejecutivo Federal y la Secretaría de Gobernación, realizaban los procesos electorales, se presentaban impugnaciones por un gran número de elecciones. La reforma anterior, permitió que las discusiones fueran mucho más abiertas, el uso de la palabra y la exposición de temas que antes se presentaban casi imposibles de plantear se llevaban a la discusión legislativa. Sin embargo, no se modificaban en lo sustancial las iniciativas que enviaba el Presidente. Se mantenía un nivel de discusión muy alto pero con poca o casi nula efectividad respecto a los dictámenes que se discutían. El Diputado El C. Germán Tena Orozco del Partido Acción Nacional: La participación política se le reconoce a todos, pero esta es muy baja. El abstencionismo en los procesos electorales sigue siendo la nota dominante, el sistema es cada vez menos representativo, con estas modificaciones el sistema electoral se mantendrá abiertamente discriminatorio, los recursos públicos y el aparato administrativo federal, estatal y municipal, seguirán estando al servicio del partido oficial y, la autoridad electoral seguirá siendo juez y parte en los procesos electorales.

El fraude electoral seguirá siendo práctica merecedora de apapachos y ascensos, se mantendrá el monopolio político de un sólo partido que se ha quedado a lo largo demás de medio siglo, la existencia de una clase política privilegiada, especie de aristocracia partidista que hereda descendientes y familiares, posiciones de influencia, de poder, los rasgos de esta realeza revolucionaria son cada vez más acusados, el árbol genealógico es hoy y seguirá siendo garantía de ascenso político.

En las intervenciones de los diputados se puede leer el proceso legislativo que llevó la reforma, se expresó lo apresurado que fue y el modo en el cual se resolvió el dictamen, el legislador Jorge Alcocer Villanueva, del Partido Socialista Unificado de México:

Por cierto, para los que no entendieron nuestra exposición de motivos, cuando decimos

que no es posible, que el Poder Ejecutivo o uno sólo de los partidos sigan decidiendo unilateralmente las normas y alguien nos dijo, quien decide la normas, por favor, es aquí en la Cámara de Diputados, si pero bajo qué procedimientos compañeros, porque el Presidente hizo su iniciativa, miren ustedes, no es posible que en una iniciativa tan importante como esta, la Comisión no haya encontrado necesario cambiarle siquiera una coma, a ese grado de perfección llegó el redactor de la iniciativa y también resulta sorprendente que no haya encontrado una sola propuesta, una sola propuesta de la oposición que incorporar a la iniciativa.

Eso da idea de los marcos en que se ha venido desarrollando esta reforma, esta es la reforma que el Ejecutivo desea, más allá de las opiniones de los partidos, incluso voy más lejos, más allá de las opiniones de la sociedad, este si es un problema, este es un problema, porque entonces señores, van ustedes aprobar hoy aquí -el partido mayoritario-, una reforma con la que sólo ustedes coinciden y eso más allá de cuestionar la que no hay por qué cuestionar, estamos en una asamblea legislativa, en la que la mayoría tiene la decisión, pero eso cuando menos no puede ser calificado de ser un procedimiento que buscó el consenso, que buscó la apertura de canales de consenso y de participación democrática.

Para esta reforma, la mayoría de los diputados de oposición votaron en contra, los legisladores que pertenecían al PRI y que alcanzaban mayoría sacaron el dictamen. En consecuencia se turnó al Senado de la República, donde se recibió el 28 de noviembre. En un proceso rápido, la Cámara revisora dominada por senadores del mismo partido y sin legisladores de oposición validaron el trámite sin ningún contratiempo. El 15 de diciembre de 1986, se publica en el DOF el Decreto por el que se reformaron los artículos 52; 53, segundo párrafo 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 60; 77 fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este fue el último cambio en la Constitución que tiene que ver con el número de integrantes de la Cámara de Diputados. Hasta la fecha no se han presentado permutas con respecto al número de integrantes de esta Cámara.

Representación proporcional en el Senado de la República

La figura de los senadores de representación proporcional surge en 1996. Sin embargo, el mayor cambio en la integración del Senado se dio tres años antes en 1993, dejando la Cámara con 128 legisladores, esta reforma al artículo 56 de la Constitución establecía:

Para integrar la Cámara de Senadores, en cada Estado y en el Distrito Federal se elegirán cuatro senadores, de los cuales tres serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con tres fórmulas de candidatos.

Como todos los cambios en la integración del Congreso, la reforma que incorpora a la representación proporcional en la Cámara de Senadores también es producto de muchos acontecimientos y circunstancias de la época. Es necesario recordar que, el Senado de la República fue dominado por muchas legislaturas por el PRI, en gran parte del siglo XX esta Cámara fue integrada en su totalidad por senadores representantes del Revolucionario Institucional, garantizaban el control del Poder Legislativo Federal y en consecuencia, el partido hegemónico no permitía un cambio que consintiera la pluralidad. Los presidentes que contaron con el carro completo o gozaron de amplias mayorías no estaban interesados en mover la integración del Senado.

El 26 de julio de 1996 se presenta la iniciativa en cuestión, a nombre de los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática y del Trabajo, en la Cámara de Diputados; y Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, así como el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León.

Cinco días después de la presentación de la iniciativa se pondría a discusión el dictamen en la Cámara de Diputados, el 31 de julio los legisladores expresaron en sus discursos su consentimiento al introducir la representación proporcional en el Senado. Fue una reforma muy amplia que no solo tocaba lo referente a la composición de esta Cámara, incorporaba cambios a muchos artículos de la Constitución en materia electoral. Sin embargo, las formas cambiaron. La iniciativa fue presentada con el impulso de los partidos políticos que ya formaban grupos parlamentarios, a través de los coordinadores de las bancadas le dieron el impulso, ya no fue solo el Ejecutivo Federal

y el partido oficial quienes presentarían y promoverían la iniciativa, se buscó invitar a la oposición a la reforma.



El resultado de la votación fue una muestra del empuje que le dieron los partidos políticos; 455 votos a favor y ningún voto en contra. La discusión en el Senado de la República fue rápida, la inercia y los acuerdos que se construyeron entre el Presidente de la República, los partidos políticos y las diferentes fracciones parlamentarias, ayudaron a agilizar el trámite, en consecuencia, la discusión y votación de la minuta enviada por los diputados al Senado inició el 1 de agosto de 1996, el diálogo y la negociación política que llevó la reforma fueron expuestos por senadores en el uso de la palabra, no todo el texto de la reforma en la Cámara de Senadores fue del agrado de los grupos parlamentarios, a pesar de ello acompañaron la minuta.

Senador Gabriel Jiménez Remus, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional: “En esta misma reforma hay algunos temas que no recogemos, pero que aceptamos al dar nuestro voto favorable al dictamen, porque en el diálogo y en la negociación honesta no podemos esperar que se satisfagan con plenitud todas las pretensiones que cada parte manifiesta. Sino que dentro del conjunto cada protagonista vio por encima de los logros particulares el bien del país. En efecto, el grupo parlamentario de Acción Nacional y el partido mismo, Acción Nacional, no manifiestan su total concordancia con el texto del artículo 56 que tan de cerca afecta a este cuerpo legislativo”.

El Senador Fernando Ortíz Arana del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, expuso algunos elementos de la negociación que se realizó entre los partidos políticos de oposición, el partido en el gobierno y el Ejecutivo Federal.

En este largo proceso los partidos –como aquí también se ha dicho– han demostrado que se pueden conciliar sus legítimas aspiraciones políticas con el más alto interés de la democracia nacional.

En las negociaciones de la mesa de Bucarelí las diligencias nacionales de los partidos probaron su espíritu plural, su tolerancia y su imaginación propositiva, a pesar de los momentos difíciles, a veces tensos por los que pasó el diálogo.

En el Congreso de la Unión las fracciones legislativas con todos sus integrantes, tuvieron el talento y la prudencia necesarias para diseñar la iniciativa, que aprobada el día de ayer en la Cámara de Diputados, está hoy a la consideración de este Senado.

Hoy, el proceso legislativo de esta iniciativa se cumple en los términos de la ley, al mismo tiempo que el consenso político previo, alcanzado por los representantes partidarios, allana el camino para su aprobación.

El diálogo y el acuerdo político, permitieron que la reforma alcanzará la mayoría, 124 votos a favor ningún voto en contra, aprobándose por unanimidad.24 El Decreto correspondiente a la reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996. Después de este cambio en la Constitución, la integración del Senado no ha sufrido movimientos.

En 1997, el PRI perdería la mayoría en la Cámara de Diputados y en el 2000 en el Senado de la República. No existirían mayorías en el Congreso hasta la Legislatura LXIV 2018- 2021, el Grupo Parlamentario Movimiento de Regeneración Nacional, alcanzó mayoría absoluta en ambas Cámaras.

Como se puede observar, el Senado de la República fue blindado durante muchas legislaturas como la Cámara que lograría contener los cambios que se venían suscitando para alcanzar la pluralidad y una división de poderes. Sin embargo, las permutas, aunque lentas se fueron dando, estos movimientos por lo regular son producto de exigencias y contextos que se reflejaron en la integración en ambas Cámaras.

Conclusiones

El principio de representación proporcional forma parte del marco jurídico del Congreso de la Unión, es producto de diferentes circunstancias, pero también de luchas de la oposición por ganarse espacios en el Poder Legislativo.

Es necesario observar el devenir histórico de la representación proporcional en nuestro país, para llegar a la integración que hoy tenemos en el parlamento, la oposición peleó en gran medida con el partido hegemónico y luchó por ganarse plazas que no existían. En su momento, fue mal vista por los integrantes del partido oficial, porque encarnaba la posibilidad de llegar a la pluralidad y en consecuencia perderían el control de las Cámaras en manos de la oposición.

En este artículo y en los testimonios que forman parte de las expresiones expuestas por los legisladores en las diferentes reformas, se puede observar que, siempre fue complicado permitir nuevos espacios en el parlamento. Las exigencias que se manifestaban fuera del orden institucional, obligaron al partido en el gobierno a permitir nuevos curules, incluyendo a la oposición para la discusión y la representación de los mexicanos, es decir, abrir las puertas del Congreso. No puede existir un pensamiento único y una representación única, la historia del Poder Legislativo en su integración y en los perfiles que formaron parte de las Cámaras nos demuestra que, es de suma importancia permitir la exposición de todas las ideas construyendo una pluralidad real y no simulada.

Los diputados de partido, fueron un invento que permitió el acceso de nuevos y diferentes perfiles en la Cámara de Diputados, pero no lograron construir una oposición real, en los años de su incorporación al Congreso, competir en las urnas para ganarle una plaza al PRI fue casi imposible durante varias décadas, esta figura forma parte del reflejo de la sociedad en eso años. A pesar de ello, fue bien vista en su momento por el aporte que podría generar.

La aparición de la representación proporcional en 1977, fue y es sin duda una de las mayores permutas en la historia de la Cámara de Diputados, después de la entrada en vigor de la reforma que permite los plurinominales, empezaron a cambiar muchas de las prácticas al interior del Congreso y la relación del Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo sufrió grandes consecuencias.

A finales del siglo XX, el Senado de la República abrió sus puertas a nuevos integrantes que hasta la fecha son representantes de sus estados, pero sobre todo, son legisladores con perfiles diferentes que pueden exponer problemas de todo tipo en la más alta tribuna. Después de ser una Cámara intocable para el partido hegemónico, la representación proporcional permite el acceso de personas que antes de la reforma no hubieran podido ingresar al Senado.

Con la representación proporcional, el Poder Legislativo y un buen número de legisladores que forman parte de la actual clase política se vieron beneficiados. Su llegada al Poder Legislativo, también se dio gracias a las reformas que permitieron la incorporación de los plurinominales. Muchos miembros del partido político que hoy tiene mayoría en ambas Cámaras, también pelearon por la representación proporcional y fueron incrementando sus espacios de participación tanto en

el Senado como en Cámara de Diputados gracias a esta figura. En la práctica parlamentaria, los plurinominales pueden garantizar el arribo de legisladores con gran experiencia que contribuyen a dirimir los conflictos que se suscitan en el parlamento.

Para responder las preguntas que se plantearon en este artículo, es pertinente revisar el antecedente histórico de la representación legislativa en nuestro país. Eliminar la figura de los diputados y los senadores de representación proporcional, causaría un retroceso en la integración del Congreso, con una conformación similar a la que se dio a mediados del siglo pasado, escenario que se superó gracias a la participación de la oposición y, a las negociaciones que se hicieron en su momento con la clase política que dominaba el Poder Legislativo, en consecuencia, se volvería a la etapa del partido hegemónico donde no existía la pluralidad ni espacios para la oposición.

La historia del Congreso demuestra que, cambiar la integración del Senado y de la Cámara de Diputados solo podría explicarse por la obtención del control total del parlamento. Aprobar una reforma que elimine la representación proporcional solo beneficiaría a un grupo político y arrebataría una parte del pensamiento y de la representación de los mexicanos. Es pertinente mencionar que un cambio en la Constitución de estas características, no beneficiaria en lo absoluto al actual Ejecutivo Federal, él ya no negociaría con un Congreso sin legisladores de representación proporcional; la persona que ganara la siguiente elección para ocupar el cargo de Presidente de la República, sería el que afrontaría la nueva conformación.

Representación Política de las Mujeres en los Congresos Subnacionales en México: Un Modelo de Evaluación

Erika García Méndez[1]

Mujeres y parlamentos

Los parlamentos son instituciones fundamentales en las democracias modernas, en las que se debaten, deliberan y representan los intereses del pueblo y se expresan las sensibilidades políticas de la sociedad. Las instituciones parlamentarias funcionan como un mecanismo de transmisión para retroalimentar al Ejecutivo sobre temas de políticas públicas y un medio a través del cual el gobierno puede explicar y comunicar sus acciones.

Además, establecen el marco jurídico que garantiza la independencia del Poder Judicial y el imperio de la ley, pilar básico de la democracia y de la protección de los derechos humanos, los cuales son una pieza clave en el proceso presupuestario, funcionan como contrapeso para llevar a cabo una efectiva rendición de cuentas, supervisan que los procesos políticos se ajusten a las normas internacionales, fomentan el dinamismo de la sociedad civil y actúan en estrecha colaboración con ella para encontrar soluciones a los problemas que enfrentan las sociedades.

Como instituciones representativas, los parlamentos deben reflejar fielmente la diversidad de todos los grupos de la sociedad, incluidas las mujeres. Además de garantizar justicia y equidad social, el acceso igualitario y la presencia de diversos intereses y opiniones en los parlamentos constituyen importantes indicadores de participación, ayudan a fortalecer la democracia, a mejorar la calidad de la vida política, a facilitar la integración social y a la prevención de conflictos. Si un parlamento carece de representatividad, determinados grupos sociales y colectividades se sentirán en desventaja, o aun excluidos del proceso político, lo que redunda en detrimento de la vida pública o de la estabilidad del sistema político y de la sociedad en general.

La literatura sobre la representación política de las mujeres en las arenas legislativas ha generado dos líneas de investigación centrales: la representación descriptiva, que hace referencia a los factores que determinan las posibilidades y las barreras que se imponen a las mujeres para ser electas; y la representación sustantiva, que busca entender si al ingresar a las legislaturas las mujeres hacen una diferencia y promueven sus perspectivas, necesidades e intereses, para incidir en las decisiones políticas y en las políticas públicas. En los siguientes apartados se abordarán brevemente estas dimensiones.

Representación descriptiva: las cuotas de genero

Desde hace algunas décadas, la promoción de estrategias para el acceso de las mujeres a los diversos espacios de toma de decisiones se ha insertado en las estrategias mundiales de desarrollo y en los países se han implementado diversos mecanismos para su logro. El discurso y las prácticas internacionales y regionales han interactuado con las redes nacionales de mujeres y otros grupos que han impulsado su acceso a la vida pública, lo que ha derivado en políticas y acciones de diversos tipos que fortalecen la paridad de género en los cargos de elección popular.

En un primer momento, la atención se centró en generar mecanismos que garantizaran el acceso de las mujeres a los espacios de representación política y, en particular, a los parlamentos. Para ello, en muchos países se adoptaron las cuotas de género, con variaciones en cuanto a su diseño y alcance. En algunos, los partidos políticos hicieron modificaciones a sus estatutos para implementar cuotas voluntarias; en otros, las cuotas de género se implementaron en las legislaciones electorales.

Como resultado, el acceso de las mujeres a los parlamentos ha incrementado paulatinamente. Según datos de la Unión Interparlamentaria, en algunos casos desde hace 20 años, las mujeres presentaron altas tasas de representación (Suecia, 40.4%; Noruega, 36.4%; Finlandia, 33.5%; Dinamarca, 33%; Argentina, 27.6%); en otros países, las barreras fueron mayores y las mujeres tuvieron poco o nulo acceso a estas instituciones políticas.

---

1 García Méndez, Erika. Representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México: Un modelo de evaluación. En: Revista Estudios Políticos. No. 46, enero-abril del 2019. Págs. 73-98



En 2018, las mujeres representaron 23.8% de las curules en los parlamentos nacionales, aunque con marcadas diferencias entre los países y entre las regiones. Los países nórdicos ostentaron los niveles más altos, con 41.4% de curules femeninas; en contraste, algunos países como Haití y Kuwait no superaron el cinco por ciento. Si analizamos el porcentaje de curules femeninas por región, América Latina se posicionó en el primer lugar, con 29% de representación femenina en los Congresos nacionales, seguida por Europa, con 27.5%; al contrario, los países árabes y los del Pacífico apenas alcanzaron 17.7 y 17.9%, respectivamente.

En México, las acciones para incrementar la presencia de mujeres en el Poder Legislativo comenzaron en la década de 1990 con las cuotas voluntarias en los partidos políticos, seguidas de una serie de reformas legales que consolidaron la paridad (50-50) en 2014. Los resultados de las reformas fueron positivos. En 1998, México ocupó el lugar 29 en el *rankin* de clasificación mundial, con 14.2% de mujeres en la Cámara baja y 12.5% en la Cámara alta; y en 2018 se posicionó en el noveno lugar del *ranking* de clasificación mundial. En el Congreso Federal, el porcentaje de legisladoras en 2018 fue 42.6% en la Cámara baja y 36.7% en el Senado de la República. A nivel estatal, el promedio de mujeres en los congresos fue 41.5%, con variaciones importantes entre las entidades. Algunos Congresos superaron el 50%, otros obtuvieron valores cercanos al 30%.

Representación sustantiva

La dimensión sustantiva de la representación es en la que el representante actúa de manera independiente, pues su acción implica discreción y discernimiento. En el ámbito legislativo, la representación sustantiva supone la posibilidad de influir en el proceso de política pública y el acceso igualitario en la toma de decisiones y el liderazgo parlamentario.

A nivel mundial, una gran cantidad de investigaciones se han abocado a estudiar la representación sustantiva de las mujeres en el Poder Legislativo. En América Latina se han desarrollado diferentes propuestas para entender cómo se desempeñan las legisladoras en las arenas parlamentarias una vez que acceden al cargo. En México, esta línea de investigación también ha generado interés del sector académico.

Para analizar la representación sustantiva de las mujeres en las arenas legislativas, se han considerado criterios como las relaciones de género al interior de las instituciones legislativas; las agendas impulsadas por las diputadas y sus ámbitos sectoriales de interés; el impacto que el au-

mento de las mujeres ha tenido sobre la agenda de género y las políticas de igualdad; el rol de las mujeres como líderes en las arenas parlamentarias; las asignaciones presupuestarias para el desarrollo de políticas de igualdad; la garantía de autonomía para diseñar agendas, promover políticas y legislación acorde a los intereses individuales de los legisladores y las agrupaciones políticas que representan las posiciones que ocupan las mujeres en los órganos legislativos.

En este trabajo de investigación, la representación sustantiva de las mujeres en el ámbito legislativo se observa desde la igualdad de oportunidades en el desempeño del cargo. Esto se refiere a la participación igualitaria y equitativa en todos los ámbitos de los procesos legislativos y en el acceso a los órganos de trabajo, decisión y liderazgo parlamentario.

Mujeres, comisiones legislativas y posiciones de liderazgo y decisión parlamentaria

Como cualquier otra organización, los parlamentos se constituyen a través de diversos órganos que tienen la finalidad de realizar actividades para garantizar las metas y objetivos de una manera eficiente. Esto implica la creación de estructuras y ciertas posiciones de autoridad que ayudan a resolver los problemas de la acción colectiva a la que se enfrentan los legisladores y para manejar el trabajo del día a día a través de un reducido número de individuos. Uno de los órganos de trabajo fundamentales en las legislaturas son los sistemas de comisiones.

Las comisiones legislativas se definen como grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una asamblea, a los que ésta delega parte de sus funciones con el fin de promover mayor eficiencia en el desempeño de los asuntos propios de la función legislativa.

Debido a la gran cantidad de asuntos por resolver y la complejidad de las labores, en las comisiones se destinan tiempo y recursos humanos suficientes para resolver las tareas legislativas.

Las comisiones permiten que los procesos decisorios se lleven a cabo de manera más razonada, eficaz y ordenada que en el Pleno, y son instituciones que funcionan en un entorno definido por estructuras, procedimientos y reglamentos organizacionales, y por las expectativas y decisiones de los actores.

Además del análisis de la legislación, las comisiones desarrollan otras tareas fundamentales que coadyuvan al cumplimiento de ciertas funciones parlamentarias. Ejercen la función de supervisión del Ejecutivo y otros organismos al evaluar las actividades del gobierno, juegan un papel fundamental en la agregación de intereses de los legisladores y funcionan como arenas de deliberación y negociación, en las que confluyen los diferentes grupos que conforman las asambleas.

Las comisiones determinan, en gran medida, la influencia de las legislaturas en las políticas públicas. Por lo tanto, entender los patrones de distribución de las comisiones dentro de una legislatura permite conocer las motivaciones y los intereses de las élites políticas, los procesos de toma de decisiones y las relaciones de poder en las mismas.

Una de las estrategias de los parlamentos para velar por la paridad de género ha sido la creación de comisiones legislativas que tratan cuestiones relativas al género y asuntos de la mujer, estos órganos tienen poderes que van desde introducir leyes hasta las funciones de monitoreo y supervisión. En el caso de México, en ambas Cámaras del Congreso Federal y en las 32 legislaturas estatales existen órganos de este tipo. A nivel mundial, esta tendencia ha ido en aumento: en 1991 se reportaron 21 comisiones de este tipo, y en 2008 el número de órganos legislativos que abordaban asuntos de género fue 93.

Si bien las comisiones de género brindan un espacio para que los legisladores analicen todas las leyes propuestas desde la perspectiva de género, se incluyan las cuestiones de género en agenda legislativa y se coloquen estas temáticas en el debate público, el énfasis de este artículo es el acceso paritario de las mujeres a todas las comisiones legislativas, por las siguientes razones.

En las comisiones se desarrolla, modifica y desecha legislación, lo que puede implicar el avance de la agenda personal de las legisladoras, de los ciudadanos a los que representan o del partido político al que pertenecen. En segundo término, las comisiones tienen jurisdicción exclusiva sobre algunos temas o actividades, esto permite a las legisladoras ganar experiencia y especialización en un área de política determinada, lo que puede contribuir a la construcción de sus carreras políticas.

Otro aspecto fundamental es que las mujeres pueden establecer vínculos con una gran cantidad de actores, debido a que en los procesos legislativos confluyen un gran número de actores gubernamentales, académicos y organismos de la sociedad civil. Además, las comisiones son espacios en los que se confrontan y negocian los legisladores y los grupos parlamentarios, lo que puede generar vínculos con las élites partidistas y los liderazgos al interior de la Cámara.

La membresía a las comisiones también brinda exposición mediática, que puede funcionar como un vehículo para posicionar temas fundamentales en las agendas públicas e institucionales, y eventualmente contribuir al avance de ciertos asuntos. Finalmente, las comisiones cuentan con recursos e infraestructura necesarios para el desahogo de sus tareas. Debido a las amplias actividades dentro de los parlamentos, el acceso de las mujeres a mayores recursos económicos, materiales y humanos, así como oficinas y otros espacios físicos, supone un instrumento invaluable para el desarrollo de sus actividades. Además, el acceso a las comisiones supone ventajas para las legisladoras que impulsan agendas de paridad y estrategias de incorporación de las consideraciones de género,[4] ello se debe a las siguientes razones:

La posibilidad de exponer sus ideas, intereses y posturas relativas al género, debido a que las mujeres tienden a modificar las prioridades y legislar asuntos de participación equitativa en la fuerza laboral, derechos reproductivos, mayores niveles de participación en la esfera pública, de no discriminación y de diversidad social.

La incorporación de la perspectiva de género en el trabajo de las comisiones.

La promoción de temas de género, construir conocimiento y nuevas prácticas en otros legisladores, lo que eventualmente puede permear la cultura y prácticas de la institución legislativa.

El posicionamiento de los asuntos de género en las agendas mediáticas, públicas e institucionales.

La supervisión de que las acciones del gobierno incluyan la perspectiva de género.

La posibilidad de que las legisladoras se relacionen con otros actores que promueven la perspectiva de género con el fin de crear y fortalecer redes de trabajo.

La supervisión de que en el proceso presupuestario se incluya la perspectiva de género y que los recursos económicos se ejerzan considerando este criterio.

Además del acceso de las mujeres a las comisiones, otro aspecto central es su inclusión en los órganos de decisión y liderazgo parlamentario. Hasta 1995, de 186 parlamentos nacionales sólo en 33 las mujeres habían ocupado la presidencia en alguna de sus Cámaras. El primer parlamento en designar a una mujer para ocupar la presidencia fue Alemania, en 1927; en los 32 parlamentos restantes, las mujeres comenzaron a ocupar estas posiciones después de la Segunda Guerra Mundial: en Dinamarca fue en 1950, en Austria en 1953 y en los parlamentos restantes a partir de 1960. En 2008, en 28 de los 262 puestos de presidentes en el Parlamento alrededor del mundo (10.7%) fueron ocupados por mujeres, y en 2016 la cifra ascendió a 18.64%, en comparación con 81.36% de hombres en estas posiciones.

Para los fines propuestos en este trabajo de investigación, se considera que en los Congresos subnacionales mexicanos, el órgano rector (Junta de Coordinación Política o Gran Comisión), las coordinaciones de los Grupos Parlamentarios y la Mesa Directiva corresponden a los órganos de decisión y liderazgo parlamentario.

El órgano rector es el espacio donde se toman importantes decisiones de las legislaturas sobre asuntos de índole administrativa y política. Con respecto a los recursos de la Legislatura, el órgano rector aprueba el proyecto de presupuesto que se ejerce de manera anual y, posteriormente, define la asignación de los recursos financieros, humanos, materiales, de espacios e infraestructura, para cada uno de los órganos legislativos, incluyendo las comisiones y los propios grupos parlamentarios.

Con respecto a la conformación de las comisiones y comités legislativos, el órgano rector tiene la atribución de poner a consideración del Pleno la conformación y presidencias de los mismos, lo que les da a sus miembros un gran poder e influencia sobre los otros miembros de sus grupos parlamentarios. Con respecto a los titulares de los órganos administrativos, técnicos y de apoyo legislativos, tiene la atribución de nombrar a los titulares de finanzas, coordinación de asesores y

secretariado técnico de las comisiones.

Con respecto a su presencia en ámbitos externos a la Legislatura, en algunos casos propone candidatos para ocupar la titularidad de algunos órganos autónomos, como los organismos electorales, y suele tener relación con otros Congresos, con órganos administrativos de los otros poderes y con actores no gubernamentales. Esto representa un incentivo muy alto para los legisladores, ya que puede fortalecer su trabajo interno, la capacidad de incidencia de las líneas partidistas y la construcción de sus carreras políticas.

Otro espacio de liderazgo en las legislaturas son las coordinaciones de los grupos parlamentarios, que son un conjunto de diputados agrupados según su afiliación partidista. Los coordinadores de estas agrupaciones expresan la voluntad del conjunto de diputados que los integran y participan con voz y voto en el órgano rector. Además, tienen estrechos vínculos con las élites partidistas y otros actores importantes, se confrontan y negocian con los otros liderazgos de las Cámaras, e impulsan las agendas de las agrupaciones políticas a las que representan.

Finalmente, el Presidente del Congreso (presidente de la Mesa Directiva o Directiva) representa al Poder Legislativo en actos jurídicos o protocolarios, garantiza el fuero constitucional de los diputados y observa la inviolabilidad del recinto legislativo. Además, conduce las sesiones y asegura el adecuado desarrollo de las discusiones y votaciones del Pleno; establece, con la Junta de Coordinación Política, la agenda legislativa; conduce y coordina el trabajo de las comisiones y establece relaciones institucionales con el gobierno, otros poderes del Estado y otros actores públicos, entre otras. Siendo que la coordinación de las bancadas, el órgano rector y la Mesa Directiva, las posiciones de liderazgo y de decisión más importantes en las legislaturas, la presencia de mujeres avanza sus intereses en las actividades, procesos y agendas legislativas.

Una propuesta de medición

La paridad de género en el Poder Legislativo se ha convertido en un tema central en la academia desde hace varias décadas. A partir de la Conferencia Mundial de Pekín, en la que se emitió la recomendación de que al menos treinta por ciento de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres, buena parte de la discusión se centró en la adopción de las “cuotas de género” en las legislaciones de los países para incrementar el acceso de las mujeres.

Posteriormente, comenzaron a analizarse otros aspectos. Más allá del acceso de las mujeres a las legislaturas, la atención se centró en los efectos de la nueva composición de los Congresos en otras áreas de la actividad legislativa. Algunos estudios se han enfocado en los ámbitos sectoriales de interés de las legisladoras, así como el impacto que el aumento del contingente femenino ha tenido sobre la agenda política y sobre la agenda de género y las políticas de igualdad.

Otros estudios analizan las bancadas femeninas y el trabajo desarrollado en las comisiones de género. También se han analizado ampliamente los ámbitos sectoriales de interés de las legisladoras y las posiciones que ocupan en las comisiones legislativas.

Si bien existe un gran número de estudios que abordan cada uno de éstos, pocas son las propuestas para evaluar la representación de las mujeres en los Congresos subnacionales, desde la dimensión descriptiva y sustantiva en su conjunto, a partir de las posiciones de decisión y liderazgo legislativo que ocupan. Esto permitiría entender no sólo la representación de las mujeres en términos porcentuales, también los efectos de las leyes de cuotas y de las estrategias de paridad implementadas en el ejercicio del poder, las posibilidades de involucrarse activamente en todas las áreas del trabajo legislativo y de influir los procesos de toma de decisiones, lo que constituye un escenario poco analizado.

Tal como lo establecen, los conceptos generalmente corresponden a un conjunto de fenómenos y no a un fenómeno simple o directamente observable, lo que exige la elección de un conjunto de indicadores. Por lo tanto, el énfasis de este trabajo se hace desde la dimensión descriptiva de la representación, a partir de los efectos de las reformas que se llevaron a cabo en México en los últimos años hasta lograr la paridad en las candidaturas por ambos principios de elección para el Poder Legislativo nacional y subnacional, así como de la dimensión sustantiva de la representación, a partir de las posiciones de trabajo, decisión y liderazgo que ocupan las mujeres en las legislaturas.

Debido a que la finalidad de las investigaciones científicas es definir las propiedades de su objeto de estudio (aspectos, dimensiones o variables) y establecer relaciones entre éstas, es. En

este sentido, la construcción de un índice puede servir para evaluar los avances y las áreas de oportunidad en cada una de las legislaturas mexicanas.

El índice propuesto se aplica a partir de cuatro variables que se agrupan en dos dimensiones: representación descriptiva porcentaje de mujeres en los Congresos y representación sustantiva (presidencias femeninas de comisiones, presidentas del órgano rector, coordinadoras de grupos parlamentarios.

Analiza la dimensión descriptiva de la representación, a partir del porcentaje de diputadas en los Congresos estatales. Este aspecto se considera fundamental para que las mujeres influyan efectivamente en los procesos legislativos. Para ello deben tener un número suficiente en las Cámaras, de otro modo no habría representación de este grupo en las comisiones y en los órganos de decisión y liderazgo parlamentarios.

Esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres a partir de su acceso a los órganos de trabajo legislativo -comisiones legislativas. Como se estableció en apartados previos, en las comisiones, los hombres y las mujeres participan en el debate de los asuntos políticos y la asignación de recursos, además incluyen la opinión y las prioridades femeninas en la adopción de decisiones sobre objetivos y procesos de desarrollo.

Cada Congreso cuenta con un número diferente de comisiones legislativas, dependiendo de las lógicas y necesidades políticas y contextos de las entidades federativas mexicanas. Las comisiones legislativas cuentan con un órgano de gobierno para su dirección, seguimiento en el cumplimiento de la agenda y la coordinación de sus miembros. Al ser limitado el número de comisiones, las presidencias de estos órganos de trabajo son un recurso escaso en las legislaturas y la pertenencia a las mismas supone amplios incentivos para los legisladores.

Si se considera que en un estado ideal los órganos de trabajo legislativo de un parlamento deben estar integrados de manera equitativa, las mujeres deberían de tener la misma proporción de presidencia de comisiones y de escaños. Según un estudio realizado en los parlamentos nacionales, 68% de las legisladoras encuestadas y 62% de los legisladores encuestados consideran que no hay suficientes mujeres que integren las comisiones parlamentarias.

Al contrario, en 2018, en los Congresos mexicanos, la proporción de legisladoras y presidencias femeninas de comisiones fue casi equivalente. Algunos estudios han detectado que, si bien las mujeres están ocupando cada vez más presidencias de comisiones, tienden a presidir comisiones sobre cuestiones blandas o comisiones de reproducción de política social, familiar, sanitaria, educativa, de vivienda y de cultura. Aunque estas comisiones son importantes porque abordan temas que ocupan una buena parte del presupuesto público, la percepción de muchos legisladores de distintos parlamentos del mundo es que su presencia es limitada en comisiones que abordan temas de economía, finanzas, caminos y transportes, defensa, seguridad, agricultura, medio ambiente, planeación y comercio.

Existen diferentes propuestas para clasificar a las comisiones legislativas. Un patrón que presentan estas clasificaciones es que, por los temas de las agendas políticas y el grado de influencia en los asuntos, comisiones como las de Asuntos Constitucionales, Presupuesto y Hacienda y Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Vigilancia, se posicionan como las de mayor demanda e influencia. Por lo tanto, para fines de esta investigación, tales temáticas son consideradas para evaluar las comisiones de poder o comisiones relevantes, con la salvedad de tomar en cuenta las comisiones de asuntos municipales, debido a que las legislaturas estatales no tienen jurisdicción sobre la política exterior.

Por lo tanto, esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres. Se evalúa a partir de la proporción de legisladoras y de presidencias femeninas de las comisiones legislativas relevantes. En un ejemplo donde el total de curules femeninas es 30% y el porcentaje de comisiones legislativas relevantes presididas por mujeres.

Esta variable analiza la representación sustantiva de las mujeres, a partir de las coordinaciones femeninas de los grupos parlamentarios. El valor se asigna en una escala de 0 a 1; se obtiene mediante la proporción de legisladoras y las coordinaciones femeninas de los grupos parlamentarios. En un ejemplo en el que las mujeres representan 50% del total de legisladores y coordinan dos de un total de cuatro grupos parlamentarios, el valor asignado será 1 en una escala de 0 a 1. Al contrario, si las mujeres coordinan un grupo legislativo, el valor asignado será 0.50.

Este artículo analiza la representación política de las mujeres en los 32 Congresos subnacionales mexicanos en 2018. El criterio de selección corresponde al periodo posterior a la reforma de 2014, a partir de la cual se estableció la paridad de género (50-50) en las candidaturas a los Congresos Federal y Estatales por el principio de mayoría y el principio de representación proporcional. En ella se determinó que los candidatos registrados propietario y suplente deberían ser del mismo género y que en las listas de representación proporcional se alternarían las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista. En caso de que las candidaturas de un género excedieran la paridad, el Instituto y los Organismos Públicos Locales estarían facultados para rechazar el registro de estas candidaturas, fijando un plazo para la sustitución de éstas; y en caso de que no fueran sustituidas, no se aceptarían dichos registros.

La información se obtuvo de los sitios *web* de las Legislaturas o mediante solicitud de información. En este trabajo, que sirvió como prueba piloto, se pudo observar lo siguiente para cada una de las variables:

Como resultado de la entrada en vigor de la reforma que implementó la paridad (50-50), en 2018, en seis de los 32 Congresos estatales, las mujeres superaron el 50% de las curules (Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Zacatecas, Querétaro y el Estado de México); 13 Congresos alcanzaron cifras superiores a 40% y 10 lograron 30% o más curules. En 2014, previo a la reforma, el porcentaje más bajo de representación femenina en un Congreso local fue 8%, y en 2018 sólo tres legislaturas tuvieron curules femeninas en un rango de 20 a 30%.

Respecto de las presidencias de las comisiones relevantes, en 22.8% de los Congresos, las mujeres no ocuparon la presidencia de ninguna comisión de este tipo; en 17 de los 32 Congresos, el porcentaje de presidencias femeninas de comisiones relevantes estuvo en un rango de 20 a 40%; y en los ocho Congresos restantes superaron 50% de representación.

Respecto a las mujeres que presiden órganos de gobierno, en 2014 sólo dos de las 32 asambleas representativas del país tuvieron mujeres encabezando el órgano de decisión parlamentario más importante. Aunque en este periodo las mujeres alcanzaron en promedio 32% de curules subnacionales, sólo ocuparon 6% de las presidencias de estos órganos. En 2018 hubo avances modestos en este sentido, aunque siete órganos de decisión son encabezados por mujeres (Baja California, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán), que representan 21.8% del total, sigue existiendo un sesgo de género si se contrasta con el 42.5% de curules femeninas a nivel subnacional.

Con respecto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios, en 18.75% de los Congresos no hubo mujeres encabezando estos órganos de liderazgo parlamentario; en 12 de las 32 Legislaturas, las mujeres estuvieron por debajo de 25%; en 11 Congresos tuvieron un rango de participación entre 25 y 45%; y en tres legislaturas obtuvieron entre el 50 y el 57% de estas posiciones.

Con respecto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios, en 18.75% de los Congresos no hubo mujeres encabezando estos órganos de liderazgo parlamentario; en 12 de las 32 Legislaturas, las mujeres estuvieron por debajo de 25%; en 11 Congresos tuvieron un rango de participación entre 25 y 45%; y en tres legislaturas obtuvieron entre el 50 y el 57% de estas posiciones.

La representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México para el periodo 2018. Después de haber considerado el porcentaje de curules femeninas, las presidencias de mujeres de las comisiones legislativas relevantes, la presidencia femenina del órgano rector y las coordinaciones de mujeres de los grupos parlamentarios, podemos observar que cinco entidades alcanzaron un valor igual o superior a 0.70 (Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Querétaro); 14 Legislaturas consiguieron valores en un rango de 0.51 a 0.67; 11 Congresos obtuvieron valores en un rango de 0.32 a 0.48; y sólo dos entidades (Tlaxcala y Morelos) obtuvieron valores de 0.22 y 0.20, respectivamente.

Discusión de resultados

La paridad de género en los puestos de elección popular, y en particular en el Poder Legislativo, se ha convertido en un tema central en la academia en las últimas cuatro décadas. En la Conferencia Mundial de Pekín (1995) se emitió la recomendación de que al menos 30% de los puestos de elección popular fueran ocupados por mujeres, y que la forma más adecuada sería imple- mentar acciones afirmativas para su logro. A partir de esto, en muchos países del mundo, y en particular de América Latina, se promovieron reformas político-electorales para incrementar la

presencia de las mujeres en el ámbito legislativo. Los resultados fueron positivos: en 2018 América Latina tuvo 29% de representación femenina en los Congresos nacionales, en comparación con 23.8% de curules femeninas en los parlamentos nacionales a nivel mundial.

Si en un inicio el problema principal fue que las mujeres no tenían amplios márgenes de representación en las instituciones parlamentarias, el diseño e implementación de mecanismos de acceso se convirtió en un aspecto fundamental para ampliar su participación.

Estos avances en la región generaron una gran cantidad de estudios a nivel nacional que versaron sobre el diseño de las cuotas de género y su impacto en el acceso de las mujeres a las instituciones legislativas nacionales. Posteriormente, algunos estudiosos del tema trataron de explicar, a partir de las reformas político-electorales, por qué en algunos congresos locales las cuotas generaron resultados más favorables que en otros.

En años recientes surgieron nuevas preguntas de investigación. Más allá de entender de manera numérica la presencia de las mujeres en los parlamentos, los estudiosos del tema han comenzado a indagar qué pasa una vez que las mujeres se insertan en las arenas legislativas y cómo ejercen el mandato representativo. Algunos han analizado la composición, funcionamiento y actuación de las bancadas femeninas y su incidencia en las agendas legislativas. Otros han estudiado el impacto de mayores niveles de legisladoras en las políticas que responden a los intereses de las mujeres. También se han considerado los ámbitos sectoriales de interés de las legisladoras y su inclusión en los órganos de trabajo legislativos.

De manera general, estas aproximaciones buscan entender si el acceso de las mujeres a los Congresos genera diferencias en el liderazgo político, en la forma de legislar, en la articulación de las agendas legislativas y en la representación de los intereses de las mujeres y las políticas de paridad. Este trabajo de investigación se inserta en esta discusión académica sobre la representación política de las mujeres en los Congresos subnacionales, para entender cómo las implementaciones de las leyes de cuotas inciden en el ejercicio sustantivo del poder.

A partir de los resultados presentados en el apartado previo, podemos observar que la representación de las mujeres en los Congresos locales mexicanos ha incrementado notablemente en los últimos años (representación descriptiva). Aunque aún se advierten Congresos en los que existe resistencia para adoptar la normatividad derivada de las recientes reformas en materia electoral; en 2018, el 42% de las curules subnacionales en México fueron ocupadas por mujeres.

Al contrario, la representación política de las mujeres, vista desde la dimensión sustantiva, enfrenta mayores retos. Los resultados presentados en el apartado previo muestran que las mujeres presiden órganos de trabajo parlamentario, pero en muchos casos no acceden a aquellos que se consideran con más influencia en las agendas políticas; son pocas las mujeres que tienen acceso a la presidencia de comisiones sobre temas presupuestarios, económicos, energéticos y otros de vital importancia en las agendas políticas. La situación es similar con respecto a las coordinaciones de los grupos parlamentarios y la presidencia del ente rector.

De manera implícita, se consideró que, al conformar una masa crítica de mujeres en los parlamentos, se llevarían a cabo los cambios necesarios para facilitar y garantizar la paridad. Como resultado, se realizaron reformas para abrir el sistema y dotar de mayores niveles de participación a otros actores que en el periodo anterior estuvieron al margen de las decisiones. Los efectos más importantes de este proceso se manifiestan en una creciente ampliación de los espacios de participación, pero no garantizan la representación sustantiva de las mujeres en el cargo.

Las reglas de acceso son sólo una dimensión de la democracia que no cambian por sí solas las prácticas tradicionales de la política. Si el pluralismo no se acompaña de un rediseño institucional y de cambios sustanciales, se conservan muchas de las dinámicas del periodo previo. En el caso mexicano existen otros factores que no han permitido que un mayor nivel de presencia de mujeres elimine los sesgos de género en las Legislaturas.

En este sentido, el cambio requiere la incorporación de la perspectiva de género como un eje transversal de los procesos, estructuras y toma de decisiones en las Legislaturas. Los parlamentos se organizan y operan de acuerdo a reglas establecidas, por procesos y normas que históricamente han sido determinados por los hombres. Por lo tanto, cuando las mujeres entran a los parlamentos, típicamente ingresan a dominios que operan a través de las líneas de género -un ambiente político donde la cultura y tradiciones institucionales inherentes pueden actuar contra las mujeres.



Por lo tanto, los principios de paridad deben adoptarse desde una perspectiva legal, organizacional e institucional para garantizar la representación sustantiva de las mujeres. La institución legislativa debe ser sensible al género, lo cual implica que “responde a las necesidades e intereses tanto de hombres como de mujeres en lo que se refiere a sus estructuras, funcionamiento, métodos y tareas.

Para lograr este cometido existen diferentes estrategias. Una corresponde a la organización de bancadas femeninas, espacios independientes de las líneas partidistas, en las cuales las legisladoras construyen agendas en las que incorporan los temas de género en todos los ámbitos de su gestión y establecen redes de apoyo y de trabajo con actores externos a las legislaturas.

Otra medida importante corresponde a la creación de comisiones de igualdad de género, que sirven como vehículos para integrar los temas de género en la elaboración de la legislación, poner a debate asuntos relativos a la paridad y supervisar que las acciones del gobierno y los presupuestos consideren esta perspectiva. Algunos parlamentos también han estimado la creación de unidades de género que supervisen que el trabajo parlamentario en todos los niveles se lleve a cabo de manera paritaria; que implementen cursos de capacitación a las legisladoras para que incrementen sus conocimientos y habilidades en el cargo; que impulsen campañas de sensibilización en temas de género a los cuerpos administrativos, técnicos y a los propios legisladores; y que supervisen que las condiciones laborales atiendan las necesidades de hombres y mujeres, entre otras.

Con respecto a las posiciones de liderazgo y trabajo parlamentario, también se requieren medidas especiales para garantizar la paridad. En algunos contextos, estos espacios han sido designados a discreción de los partidos políticos, bajo criterios sustentados en el otorgamiento de recompensas, de lealtad a los líderes o de personas que interactúan con grupos económicos importantes y necesitan imponer sus prioridades en las agendas e influir en los procesos. El recurso de nombrar a los integrantes de las comisiones legislativas está dominado por los partidos políticos, y los mecanismos para promover a las mujeres tienden más a ser convenciones que reglas explícitas.

En este sentido, para garantizar que las mujeres tengan igualdad de posibilidades de acceso a los espacios de trabajo y liderazgo; podrían implementarse cambios en los reglamentos para reservar espacios o asignar cuotas en estos órganos para las mujeres. También es deseable que se promuevan acuerdos políticos para que la designación de tales posiciones de autoridad se realice con base en los intereses de los legisladores y legisladoras, su experiencia y trabajo previo.

Finalmente, la representación sustantiva de las mujeres requiere que la cultura e infraestructura del parlamento sea sensible al género. Tal como lo establece la Unión Interparlamentaria, las reglas escritas y no escritas determinan en gran medida la actuación de sus miembros, y en los parlamentos, las culturas masculinas suelen ser dominantes. Aspectos como el lenguaje, los tipos de confrontación, los códigos de vestimenta, los referentes de autoridad, los horarios y la infraestructura, en muchos casos no atienden las necesidades de hombres y mujeres por igual.

En suma, la implementación de las cuotas de género es una medida positiva para promover y avanzar hacia la paridad de género, pero no ha podido resolver otros problemas que han sido el principal obstáculo para el ejercicio sustantivo de la representación de las mujeres en el Poder Legislativo en México. Aunque algunas legislaturas han comenzado a incorporar mecanismos para este fin, no existe una visión coherente y articulada para garantizar paridad en el pleno ejercicio del cargo y el mandato representativo de las mujeres.

Conclusiones

La finalidad de este trabajo de investigación fue analizar la participación política de las mujeres en los Congresos subnacionales en México, desde una perspectiva comparada. Para ello se propuso un índice de medición a partir de dos variables: la representación descriptiva y la dimensión sustantiva de la representación. Más allá de conocer el número de mujeres en las legislaturas (representación descriptiva), la finalidad fue entender el efecto de la implementación de las reformas político-electorales de los últimos quince años en México, en el desempeño de las legisladoras en todos los ámbitos del proceso legislativo y su acceso a los espacios más importantes de toma de decisiones y liderazgo parlamentario (representación sustantiva).

A partir de los resultados, podemos observar dos cuestiones importantes: la primera es que la representación de las mujeres en los Congresos locales mexicanos ha incrementado notablemente en los últimos años, como resultado de las reformas implementadas. En segundo término, que esto no se traduce necesariamente en igualdad de acceso a todos los ámbitos legislativos. Son pocas las mujeres que tienen acceso a la presidencia de las comisiones más relevantes y menor es el número de mujeres que coordinan grupos legislativos o presiden los entes rectores de los Congresos.

Para hablar de paridad en el Poder Legislativo no basta con garantizar el ingreso de las mujeres a estas instituciones. Además, debe asegurarse la igualdad de oportunidades una vez que acceden al cargo. Este derecho está sujeto a que existan condiciones equitativas para la toma de decisiones, involucrarse efectivamente en los procesos legislativos, formar parte de los órganos de decisión y trabajo parlamentario y desenvolverse en una institución que reconoce la igualdad de género como eje transversal de todas las actividades legislativas. Para la transformación de las instituciones parlamentarias como espacios que atiendan las necesidades de hombres y mujeres por igual, se requieren modificaciones sustanciales en la arquitectura institucional, legal, cultural y organizacional de los Congresos.

Esta es una primera propuesta de medición. Si bien no se ha comprobado que en todos los casos el factor sexo sea determinante en el acceso de los legisladores a los órganos de trabajo y decisión parlamentarios, los resultados son similares a otros estudios que se han realizado en países latinoamericanos. Además, es necesario tomar en cuenta que los resultados obtenidos a partir de este trabajo de investigación pueden estar afectados por el corto periodo utilizado como referente para el análisis.

Más estudios sobre estos aspectos podrían contribuir a explicar este fenómeno. Además, la comparación con otros Congresos subnacionales de la región puede ampliar los alcances y el conocimiento de las dinámicas subnacionales más allá del caso mexicano. Finalmente, la agenda de investigación pendiente en México apunta a expandir el estudio de los siguientes temas: Los factores institucionales que inciden en la representación sustantiva de las mujeres en los Congresos subnacionales. Los factores que inciden en los patrones de distribución del poder en las instituciones parlamentarias.

Las prácticas parlamentarias y la forma en la que impactan el desempeño de las mujeres y los hombres. Los diseños institucionales que favorecen el ejercicio de las mujeres y aquellos que lo entorpecen. La forma en la operan las prácticas culturales en las legislaturas subnacionales.

Fuerza Política de las Legisladoras en los Congresos Locales de México

Adriana Báez Carlos[1]

La mayoría de las mediciones sobre participación legislativa de las mujeres se han ceñido a calcular la proporción de legisladoras en las cámaras y, cuando mucho, han considerado su presencia en algunos espacios de gobierno congresional.

Si bien se ha avanzado en el conocimiento de qué tan presentes están las mujeres en las asambleas, este enfoque resulta insuficiente para conocer la incidencia real que pueden tener las congresistas en la toma de decisiones parlamentarias.

El presente documento introduce el Índice de Fuerza Política de las Legisladoras (IFPL). Se trata de una medición original y replicable en cualquier escala, que captura el poder potencial de las mujeres al considerar tanto su participación en los espacios legislativos más importantes como la magnitud política de su liderazgo dentro de las asambleas.

Además de conjugar diferentes elementos de medición, el IFPL pondera la magnitud y alcance de los lugares ocupados por legisladoras.

Hemos hecho la primera aplicación empírica del IFPL a las legislaturas locales de México. En este ejercicio no sólo se comparan los 32 congresos de las entidades federativas electas en 2019, 2020 y 2021, sino que, paralelamente, estas se contrastan con el Congreso de la Unión.

Los resultados más relevantes de nuestro estudio son los siguientes: Presencia no es incidencia. A pesar de que las cuotas de género han tenido un impacto considerable sobre la conformación de los plenos legislativos a nivel federal y local, las legislaturas de nuestro país siguen siendo ampliamente desiguales, toda vez que los principales cargos de toma de decisiones parlamentarias son ejercidos, mayoritariamente por hombres.

Los hombres siguen mandando. En este ejercicio le hemos puesto una cifra a las condiciones de asimetría en la toma de decisiones parlamentarias. Si el poder de decisión de un congreso se encuentra repartido equitativamente, hombres y mujeres deberían tener un IFPL de 50% cada uno. Sin embargo, el promedio de fuerza legislativa de las diputadas locales de México es de 37%.

Los partidos son el núcleo de la paridad. En prácticamente todas las asambleas de nuestro país, los partidos políticos cuentan con capacidades (formales e informales) considerables para definir tanto la estructura, como el funcionamiento congresional. Es por ello que la paridad efectiva en México, depende, en buena medida de la postura de los liderazgos partidistas.



1 Baez Carlos, Adriana. Fuerza política de las legisladoras en los congresos locales de México. México: INMUJERES, 2022. Págs. 15-21

Las 5 de arriba y las 5 de abajo**.** Las legislaturas con el IFPL más alto (es decir, donde las legisladoras tienen una mayor fuerza política) son Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, Jalisco y Coahuila. Por su parte, las asambleas locales con un IFPL más bajo (menor fuerza política de legisladoras) son las de Ciudad de México, Morelos, Tabasco, Durango y Tamaulipas.

Mesas Directivas, espacio para mujeres**.** Las presidencias de Mesa Directiva son los cargos donde las mujeres tienen una mayor presencia. Actualmente, 22 de las 32 cámaras locales tienen una Mesa Directiva presidida por una mujer.

Pocas coordinadoras y con bancadas reducidas. El espacio legislativo más restringido para las diputadas locales de México son las coordinaciones de los grupos parlamentarios; del total de líderes de bancada en el país, menos de 25% son mujeres.

Este número se reduce aún más cuándo se considera el número de legisladores y legisladoras coordinados por mujeres (que ronda el 18%). Es decir, cuando alguna legisladora cumple con este importante rol de coordinación (que le permite, entre otras cuestiones, votar de manera ponderada en las juntas de coordinación política) su peso promedio es 80% menor que el de los hombres en la toma de decisiones políticas.

Presidentas, pero de ciertas comisiones**.** Si bien hay un porcentaje paritario de mujeres que encabezan comisiones legislativas (53%) en términos generales, este indicador pierde fuerza (más del 10%) cuando se consideran las presidencias de comisiones que, por su jurisdicción temática, tienden a tener mayor presencia en la dictaminación de iniciativas. En Hidalgo y Estado de México, por ejemplo, ninguna mujer tiene un espacio de conducción en órganos de este último tipo.

Empoderamiento de las diputadas por partido**.** Movimiento Ciudadano es el único partido en el que, a nivel nacional, sus legisladoras ocupan espacios en condiciones de paridad con respecto de los diputados del partido. El PRD, por su parte, es el partido con mayores distinciones de género entre sus congresistas. Comparadas con los diputados, muy pocas legisladoras de ese partido ocupan espacios decisionales de importancia en las asambleas.

Desde 2014, año en el que México adoptó el principio constitucional de la paridad en las candidaturas a los congresos, la presencia de mujeres en las legislaturas federales y locales ha aumentado significativamente. Asimismo, en 2019 la paridad fue extendida a las designaciones de todos los espacios de gobierno de los poderes Ejecutivo, Judicial, de organismos autónomos y partidos políticos, reconociendo que si las mujeres constituyen la mitad de la población (el 51.2% en México) deben tener una representación política en la misma proporción.

En un cálculo reciente, la organización IDEA Internacional estimó que será hasta dentro 48 años que se alcance la paridad en los parlamentos del mundo; pero la paridad es más que un asunto numérico. Es por ello que resulta imperante que las democracias impulsen un rediseño institucional en el que el género deje de ser una categoría de diferenciación social, y que fomenten una cultura de igualdad y no discriminación, que revalore y conecte los espacios público y privado.

Ante la desigualdad que históricamente ha mantenido a las mujeres al margen del espacio público, se esperaría que contar con una mayor presencia en las legislaturas mejoraría su posición para proponer, debatir, aprobar y acelerar los cambios normativos y culturales que requiere la sociedad para desmontar las diferencias de género y lograr relaciones igualitarias. Sin embargo, la mera presencia de las mujeres en los congresos no necesariamente les permite impulsar políticas que cierren las brechas de género en la sociedad.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de la Mujer, de 1981, instó a los Estados Parte a tomar las medidas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer. A partir de ahí, en México se han registrado distintas resoluciones jurídicas en ese sentido. Por ejemplo, en la Jurisprudencia 2/2021, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación concluyó que el “nombramiento de más mujeres que hombres en los organismos públicos electorales, o inclusive de la totalidad de sus integrantes, como parte de una política pública encaminada a garantizar el acceso real de las mujeres a los cargos públicos electorales, es acorde con la interpretación del principio de paridad, como un mandato de optimización flexible, en la medida en que permite acelerar y maximizar el acceso real de las mujeres a tales cargos públicos, a partir de la conformación de diversas reglas de acción, encaminadas a establecer un piso y no un techo para la participación de las mujeres en igualdad de oportunidades”.

Una presencia paritaria o superior de mujeres a la de hombres en las legislaturas mejora la "masa crítica" que permite que sus intereses sean tomados en cuenta, facilita, pero no garantiza de manera automática la igualdad en el ejercicio de la representación política, ni asegura una representación que promueva y logre la aprobación de iniciativas encaminadas a la igualdad social.

Desde finales del siglo pasado, distintas investigaciones e incluso mujeres que participan en la política en México y otros países del mundo han denunciado que una vez en las legislaturas, las mujeres enfrentan nuevos obstáculos para ejercer sus derechos políticos en condiciones de igualdad.



Con miras a acelerar la participación política de las mujeres, en 2014 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Regional, ONU Mujeres e IDEA Internacional desarrollaron la herramienta ATENEA, con el objetivo de medir, impulsar y acelerar los progresos en el ejercicio igualitario de los derechos políticos de las mujeres desde una perspectiva paritaria. La herramienta se aplicó ese año a México encontrando una reducida presencia de mujeres en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las alcaldías, el gabinete del Ejecutivo y en los espacios de toma de decisión en los congresos.

En un esfuerzo similar, el Instituto Nacional de las Mujeres y los 32 integrantes locales del Observatorio Nacional de Representación Política de las Mujeres diseñaron, en 2019, el Índice de Paridad Política en el Ámbito Local (IPPAL), que incluyó un indicador sobre la Paridad en el Poder Legislativo, que midió la proporción de mujeres inscritas como candidatas, la de mujeres electas, la de mujeres indígenas electas, la de mujeres afrodescendientes electas, de integrantes de la Mesa Directiva, de comisiones presididas por mujeres, de coordinadoras de grupos parlamentarios y la existencia de una comisión de Igualdad de Género. La conclusión fue similar a la de ATENEA en tanto que se resaltó la escasa participación de las mujeres en los puntos cruciales de las decisiones políticas dentro del circuito legislativo.

En el propósito de contribuir con estos esfuerzos para acelerar la igualdad en la representación política, Buró Parlamentario ha desarrollado el Índice de Fuerza Política de las Legisladoras en los Congresos Locales de México (IFPL), que analiza la presencia de las congresistas en puntos clave del proceso legislativo y el alcance político de su liderazgo dentro de las estructuras de las 32 asambleas subnacionales de nuestro país.

El objetivo de este instrumento es, entre otros, detectar los obstáculos que enfrentan las mujeres en los congresos para impulsar la agenda de la igualdad y la perspectiva de género en el presupuesto y las políticas públicas, visibilizar el nivel de avance en la igualdad del ejercicio de los derechos políticos dentro de los congresos de las entidades federativas, y aportar una base empírica para proponer ajustes normativos que garanticen un ejercicio igualitario de los derechos políticos en México.

Representación Política de las Mujeres en las Legislaturas

Sanjuana Anayeli Ávila González[1]

Democracia y Representación Política.

Hablar de democracia y de representación política, es hablar de una de las relaciones más complejas del pensamiento político moderno, en razón de que se suele obviar que la relación entre ambos conceptos ha sido y es equiparable desde sus inicios, es decir, se han invocado elementos como el voto, las elecciones, los partidos políticos y las legislaturas como elementos que construyen la democracia representativa. Lo anterior resulta cierto, sin embargo, el análisis de esta relación va más allá de establecer una reciprocidad entre ambos conceptos.

Si bien, los orígenes de la democracia y de la representación fueron muy diferentes y hasta contradictorios, la democracia literalmente significa poder *(*kratos*)* del pueblo *(*demos*)*, entonces, la democracia debería entenderse como el conjunto de sistemas políticos en los que el pueblo manda, es decir, las decisiones políticas son tomadas a partir del consenso entre las personas que conforman el pueblo. No obstante, la definición de democracia es más compleja que expresar su sentido etimológico, en virtud de que se ha visto envuelta en una serie de cuestionamientos y transformaciones a lo largo del tiempo.

Lo mismo sucede con el concepto de representación política, el cual tiene sus orígenes en un sistema de instituciones que no contenían alguna forma de gobierno del pueblo, puesto que asume la exclusión de este por la imposibilidad física de reunir a todos los ciudadanos para cualquier participación en la toma de decisiones, en pocas palabras, la naturaleza de la representación tenía más cortes aristocráticos que democráticos. En tanto, ¿cómo es posible configurar ambos elementos para conformar la democracia representativa, si los orígenes de los mismos parecen ser incompatibles?

Para responder a la pregunta anterior debemos recordar que la forma más “pura” de la democracia ocurrió en la antigua Grecia, donde la toma de decisiones se distinguía por ser desde abajo, directa y participativa, también es cierto que no era del todo perfecta en virtud de que era restringida en al menos un tercio de la población con respecto a mujeres, extranjeros y esclavos.

La representación por su parte se impuso como un deber desde arriba, por conveniencia y control administrativo de los nobles hacia el monarca. No es hasta la culminación de la guerra civil en Inglaterra durante el siglo XVII y las revoluciones a finales del siglo XVIII que estos dos conceptos se reconcilian bajo el argumento de que los comunes no necesitan de un gobernante especial para gobernarlos, debido a que todos son capaces de participar en la vida política, tomar decisiones y tienen derecho a hacerlo.



1 Ávila González, Sanjuana Anayeli. Representación de mujeres en un congreso subnacional con paridad de Género. México: El Colegio de San Luis, 2023. Págs. 13-24

La configuración anterior, resulta ser el sustento de la idea de autogobierno del pueblo, no obstante, este ideal ha generado diversos problemas políticos y prácticos, en razón de que es imposible que todas las personas participen y estén de acuerdo sobre el orden legal con el que debe vivir un colectivo. Para tratar de superar tal problemática, una ruta para hacer posible la idea de la democracia traducida como un sistema político capaz de autogobernarse, es por medio de la creación de instituciones representativas, dando paso a lo que se conoce como democracia representativa.

La democracia representativa se entiende como el "sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad", bajo dicha perspectiva este régimen democratiza a la representación por medio de las elecciones competitivas, las cuales legitiman el poder de los representantes y crean un vínculo de obligación y compromiso con sus representadas y representados.

Parece obvio que, en la democracia moderna, la democracia no puede concebirse sin la representación y la representación no puede ser efectiva sin la democracia, ya que ambos conceptos se unen para dar origen a una modalidad de la democracia, para comprender de mejor manera las características de esta modalidad se debe comenzar por desglosar ambos conceptos, primero por el de democracia y después el concepto de representación.

Según Dahl el significado de democracia debe reservase a los regímenes políticos que se caracterizan por satisfacer las preferencias de la totalidad o de la mayoría de la ciudadanía. Además, señala que existen dos dimensiones que democratizan a una sociedad: el debate público y la capacidad de representación, de hecho, considera que esta última es primordial para comparar los diversos regímenes políticos, en virtud de que nos brinda una idea del grado de participación de las personas en la toma de decisiones, del plano de mayor o menor igualdad y del control que ejerce el gobierno sobre las políticas públicas.

Empero, en vista de que para Dahl no existe un régimen lo suficientemente democrático, ha preferido llamar poliarquías a aquellos regímenes más próximos a dicho ideal, distinguiéndolos a partir de tres características principales: 1) la oportunidad de formular las preferencias de la ciudadanía, 2) la manifestación de tales preferencias y 3) recibir igualdad de trato por parte del gobierno, concretándose con estas tres características el pensamiento de Przeworski, quien señala que la democracia se compone de elementos como el autogobierno, la libertad de elección y la igualdad.

Para llevar a cabo la última especificación de la poliarquía de Dahl se requieren de ocho requisitos mínimos: 1) libertad de asociación, 2) libertad de expresión, 3) libertad de voto, 4) elegibilidad para el servicio público, 5) derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo y votos, 6) diversidad de fuentes de información, 7) elecciones libres e imparciales y 8) instituciones que respeten los votos de la ciudadanía y de las demás formas de expresar las preferencias; estas ocho características ayudan a identificar un gobierno democrático e igualitario, además de ser necesarios para hacer posible la representación y la participación ciudadana.

En esa misma línea ODonnell señala que el concepto de poliarquía de Dahl es un ejemplo de definición realista de democracia, este tipo de definiciones contrastan con las perspectivas que indican como debería ser la democracia, las democracias realistas comúnmente tienen dos componentes: el primero se trata de elecciones limpias, es decir, si dichas elecciones son libres, competitivas, igualitarias, decisivas, incluyentes y en las que pueden ser elegidos como representantes aquellos que tienen el derecho de votar. Mientras que el segundo componente tiene relación con las condiciones que rodean a las elecciones limpias, en otras palabras, se trata de una serie de derechos políticos o garantías que se le conceden a la ciudadanía.

De acuerdo al pensamiento de Dahl y ODonnell, se puede señalar que la democracia se precisa de mejor manera tomando en cuenta ciertos criterios, que pueden decirnos si un gobierno es o no democrático.

López suma a estos esfuerzos seis características que distinguen a un gobierno democrático: 1) sufragio universal, directo y secreto, 2) todas y todos los ciudadanos son iguales ante la ley, y se establece un estado de derecho que crea un vínculo entre gobernantes, gobernadas y gobernados, 3) todas las personas tienen el mismo valor y las decisiones se toman por mayoría, respetando también los intereses de las minorías, 4) el Estado garantiza un conjunto de libertades civiles y políticas individuales, 5) es indispensable el derecho al libre acceso a la información veraz, cuya

finalidad radica en que el ciudadano tome decisiones políticas razonables, y 6) independencia de los tres poderes del Estado para garantizar el equilibrio y contrapeso de las acciones del gobierno.

La aportación anterior se asume en virtud de que la democracia es posible cuando diversos criterios, principios o derechos se reconocen y se garantizan en un Estado-Nación, además de que, en este tipo de definiciones las instituciones representativas juegan un papel importante porque son quienes crean los derechos, los hacen cumplir y sancionan su incumplimiento.

Así que más allá de tratar de definir a la democracia es necesario conocer los elementos que la caracterizan, puesto que son los que le otorgan un valor instrumental, es decir, la democracia es un sistema político que funciona relativamente bien y tiende a producir resultados relativamente justos, gracias a que les brinda a las personas la misma participación básica en el poder político. Dicho valor instrumental o funcional de la democracia reside en la representación, a la cual se le ve como un concepto ficción, que distribuye las funciones de las instituciones bajo el principio de división del trabajo.

Bajo esa idea la representación política parece ser el elemento real para la democracia, aunque, también es el amigo incomodo que se interpone ante la posibilidad de una democracia más próxima entre el gobierno y ciudadanía, pues se dice que la representación está en crisis a causa de la desconfianza en las instituciones representativas, así como la falta de una respuesta satisfactoria a las demandas ciudadanas. Del mismo modo, de acuerdo a Tahar Chaouch existen cuatro elementos que singularizan la crisis de la representación: 1) la inadaptación de los sistemas tradicionales de la representación; 2) distancia entre las elites políticas y la ciudadanía; 3) la radicalización y homogenización de parte de las elites políticas hacia las necesidades de la ciudadanía y 4) falta de alternativas sustanciales en términos de política pública.

En resumen, la crisis de la representación reside en diversas críticas y cuestionamientos sobre la definición de la voluntad del pueblo, la identificación de quiénes y cuántos participan, quiénes toman las decisiones, si dichas decisiones son compatibles con los deseos de la ciudadanía, si hay una polarización de intereses y en tal caso cómo se resuelven, en fin, una serie de debates que no parecen concluir a pesar del tiempo.

Sin embargo, dichos cuestionamientos son causa del desconocimiento “de lo que la representación debe y puede hacer” (Sartori, 1998, pp. 2), para descubrirlo y discutirlo, a continuación, se habla de la representación, en especial de una de sus manifestaciones más importantes: la representación política.

Aproximaciones del concepto de representación política.

En líneas anteriores se ha hablado de la democracia y su concepción en la actualidad, de tal manera que ha encontrado un nuevo sentido en la representación, no obstante, el origen de la representación al igual que la democracia, ha sufrido una serie de transformaciones a lo largo del tiempo.

Desde el punto de vista de Manin, la representación ha tenido diversas formas dentro de las civilizaciones antiguas, por ejemplo: en la democracia ateniense la representación se manifestaba a través de las elecciones y el sorteo de magistraturas. En Roma se presentaba a través del pueblo reunido en tribus o en centurias que elegían a sus magistrados y tribunos por medio de elecciones. Mientras que en las primeras repúblicas italianas había tres mecanismos para elegir a los miembros del consejo y magistrados, dichos métodos consistían en: la elección, designación por concejales salientes y el sorteo.

Sea cual sea la fórmula por la cual se seleccionaban a los representantes en el pasado, no importaba que la selección tuviera como resultado una distribución no igualitaria en los espacios de toma de decisiones públicas, en virtud de que se creía que los elegidos debían sobresalir respecto a la mayoría de los individuos en cuanto a riqueza, talento y conocimiento, dotando a la representación de un carácter aristocrático. Posteriormente dicho carácter aristocrático se fue diluyendo poco a poco hasta fusionarse con la democracia, dicha transformación fue mérito de algunos eventos históricos como la Revolución Inglesa, la Independencia Norteamericana y la Revolución Francesa.

Más allá de conocer los inicios de la representación política, cabe preguntarnos qué significa la representación (moderna) y por qué es necesaria para la democracia. Comenzando con que, etimológicamente, el término representación proviene de la palabra latina repraesentare*,* la cual se

refiere a la encarnación de alguien quién se encuentra ausent. Este significado ayuda a comprender que la representación política intenta hacer presente a quién no se encuentra en ese momento para tomar decisiones. Sin embargo, como ocurre en la mayoría de ocasiones las definiciones etimológicas no son suficientes para comprender la sustancia, alcances y limitaciones de los fenómenos políticos

Sartori señala que la representación significa: “hacer presente a algo o alguien que no está presente”, asimismo, hace una distinción de la representación desde tres perspectivas: a) mandato y delegación; b) representatividad; y c) responsabilidad. El inciso a) se apoya de la disciplina jurídica y consiste en delegar acciones al representante para que obre a favor de sus representadas y representados. El inciso b) se refiere a la semejanza que caracteriza al representante con respecto a quiénes representa. Mientras que el inciso c) invoca una relación vinculante entre el representante, representadas y representados, esta relación asume dos posturas: 1) la responsabilidad y obligación que tienen los representantes de responder al titular (representado); y 2) de la responsabilidad funcional y técnica de alcanzar un nivel apropiado de representación en términos de capacidad y eficacia.

Pitkin al igual que Sartori coincide en que la representación política significa hacer presente algo o alguien quién no está presente, empero, refiere que este concepto implica una paradoja, en la que alguien quién se encuentra ausente para tomar decisiones debe estar presente a través de su representante. La definición de representación a la que recurre Pitkin despliega una relación abstracta, donde la representación genuinamente democrática es posible si se basa en una democracia participativa, debido a que, al participar activamente en la vida política de un Estado, las personas aprenden el verdadero significado y alcance de la condición de ciudadanía.

Si bien, la definición de representación a la que recurren Sartori y Pitkin se resume en una relación entre titular (representado) y *agente* (representante), donde el titular transmite el poder al agente para realizar cualquier acción política que le brinde algún benefici.

La representación es una relación que implica un ejercicio de poder entre ambos actores, esta relación despliega ciertas expectativas y obligaciones, por un lado, el *titular* o *representado* espera cierto comportamiento del agente *o* representante*,* por ejemplo: que obre tomando en cuenta sus intereses, que sea receptivo y sensible a sus necesidades y que se conduzca de manera responsable. Mientras que el representant*e* adquiere una serie de obligaciones como la responsabilidad de responder al *titular* a través de la rendición de cuentas, además de que debe realizar sus acciones de manera eficiente.

Urbinati suma su aportación diciendo que la representación es un proceso integral de filtrado, refinamiento y mediación de la voluntad pública, donde el representante es un intermediario, quién puede ampliar los espacios para la atención de los intereses de quiénes representa, si esto sucede las representadas y representados no deben permanecer en silencio, por el contrario, se pretende que sea el representante quién motive y estimule la participación de la ciudadanía.

Las aportaciones anteriores proponen una definición estándar de la representación, puesto que la definen como la relación entre titulares (representados) y *agentes* (representantes), donde los *agentes* son responsables de actuar por los intereses de sus titulares*.* Pero, la mayoría de estas definiciones se centran en las representadas y representados como electores, pues la responsabilidad de actuar por sus intereses nace de la elección, aunque esta definición resulta ser muy limitada ya que la representación puede existir sin la elección.

Saward propone que la representación más allá de una relación entre titulares (representadas y representados) y agentes (representantes), es un proceso creativo, dinámico y estético entre diferentes actores, el cual supone que la representación política se basa en una serie de reclamaciones en lugar de aludir a hechos, a estas reclamaciones Saward ha preferido llamar afirmaciones representativas.

Las afirmaciones representativas tienen que ver con alguna reclamación que es fabricada por un hacedor (H), el cual recurre al sujeto para que realice acciones con respecto a un objeto (O), objeto que se encuentra relacionado a un referente y es ofrecido a una audiencia. Si bien, para Saward la representación no ocurre únicamente entre dos actores (representante-representado), sino que esta es un proceso en el que intervienen más involucrados (hacedor, sujeto, objeto, referente y audiencia), quiénes cuentan con autonomía suficiente para tomar decisiones y empatía

suficiente para establecer relaciones de responsabilidad.



Otra de las contribuciones a la teoría de la representación que asiste a una imagen más amplia de lo que la concepción estándar puede ofrecer, es aquella realizada por Rehfeld, quien menciona que la representación existe cuando una audiencia considerable acepta a un representante, pues establece que siempre que se representa existe una función que realizar, dicha función determina la audiencia e intereses que van a representar.

El tipo de representante según Rehfeld se encuentra alejado de la dicotomía de delegado-fideicomisario , debido a que estos roles del representante ocultan tres elementos que son característicos de la propia representación: 1) los objetivos del representante, o sea, los intereses por los que actúa, ya sea en beneficio de un grupo en particular, de su circunscripción o de la nación; 2) la fuente de su discreción, es decir, si pretende ser fiel a su propio juicio o al de otros; y 3) la sensibilidad de las sanciones, esto significa que tanto los representantes como las y los representados están sujetos a diversas consecuencias de sus acciones.

Hasta ahora se puede decir que la representación asume una relación de poder, dinámica, participativa, deliberativa y vinculante, que existe entre el representante, representadas y representados, donde el primero tiene que actuar con respecto a ciertos objetivos, deseos e intereses de los segundos. Sin embargo, aún es difícil establecer las implicaciones de dicha relación, pues lamentablemente se está lejos de conocer cómo debería ser el comportamiento del representante, a quiénes representa, qué alcance y efectos tienen sus acciones, sí el representante es completamente autónomo para tomar decisiones y con qué mecanismos cuenta el representado o representada para sancionar a su representante.

A pesar de que la literatura busque dar respuesta a los cuestionamientos anteriores mediante las diversas concepciones que diferentes teóricos han aportado, desde aquellas de carácter estandarizado hasta las más abiertas y sofisticadas; se tiene claro que las discusiones son parte de lo que la representación democrática significa para las democracias modernas.

Las Mujeres en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Representación Sustantiva: Avances y Retos

María Fernanda Arreguín Gámez[1]

Éctor Jaime Ramírez Barba

Introducción

La naturaleza humana, impulsa a las mujeres y a los hombres a establecer instituciones que les permitan, en lo individual, gozar de libertad y capacidad de desarrollo personal. Esta idea fue plasmada desde tiempo atrás por Rousseau en su libro El Contrato Social donde reconoce que las personas hemos decidido constituir un ente abstracto denominado Estado con el propósito de contar con una seguridad jurídica y contar con un representante de la voluntad general. Por su parte, Montesquieu destaca la importancia de contar con una división interna del poder a fin de que las tareas del Estado se dividan y la capacidad de decisión se disperse en -al menos- tres instituciones: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. De hecho, Montesquieu considera que esta división debe permanecer con el propósito de garantizar la libertad, la confianza y contar con un equilibrio de poderes en caso de que se busque crear o ejecutar leyes tiránicas.

En cuanto al Poder Legislativo, esta es una figura que surgió en la Edad Media en forma de "asamblea estamental" con el propósito de fiscalizar los actos del monarca y no fue sino hasta el siglo XIX cuando se constituyó como un cuerpo de representación popular.

En el caso mexicano, el Poder Legislativo fue establecido desde la primera Constitución de Apatzingán en 1813. Desde entonces, se preveía la participación de las cámaras de Senadores y la de Diputados en la función legislativa constitucional.



En el caso particular de la Cámara de Diputados esta tiene como función el adecuar el marco normativo del pacto federal, contemplando la adecuación de las leyes existentes y elaborando, de ser necesarios, nuevos preceptos jurídicos.

---

1 Arreguín Gámez, María Fernanda; Éctor Jaime Ramírez Barba. Las Mujeres en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y la Representación Sustantiva: Avances y Retos. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 319, octubre del 2021. Págs. 96-112

De forma especial, la Cámara de Diputados tiene como parte de sus funciones exclusivas la aprobación anual del presupuesto de egresos de la Federación, la revisión de la Cuenta Pública, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo; y la ratificación de los funcionarios federales establecidos en la Constitución.

A pesar de la trascendencia de sus funciones, la Cámara de Diputados había sido principalmente constituida por hombres dejando sin voz a las mujeres del país, pues la participación política de las mujeres había sido escasa hasta la generación de acciones afirmativas en la materia.

De la participación política de las mujeres

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que se celebró en Beijing en 1995, permitió generar la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing con el propósito de empoderar a las mujeres. En el caso específico de la participación política, la Plataforma reconoció que, a pesar del proceso de democratización experimentado a nivel mundial, la participación de las mujeres en la adopción de necesidades fundamentales no se ha logrado, por lo que llamó a los países a iniciar con "una nueva era de cooperación internacional entre los gobiernos y los pueblos basada en un espíritu de asociación, un entorno social y económico internacional equitativo y una transformación radical de la relación entre la mujer y el hombre".

Derivado de ello, comenzó a diseminarse una tendencia internacional de fortalecimiento e impulso normativo a la participación de las mujeres en la política. En el caso mexicano, además del reconocimiento del derecho al voto en 1953, se ha modificado el marco normativo para exigir a los partidos políticos la inclusión de candidaturas femeninas en sus planillas (en distintos porcentajes, dependiendo de la época a la que nos refiramos). De acuerdo con Massolo, las cuotas de género son "el mandato a los partidos políticos de postular como candidatas a un determinado número de mujeres, teniendo como premisa el reconocimiento de las desigualdades que enfrentan para acceder a los cargos públicos".

Las cuotas de género fueron implementadas en México de la siguiente manera: Una primera reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1993 en la que se recomendaba a los partidos políticos el incluir candidaturas femeninas.

En 2002, se alcanzó un segundo escaño que fijó un limité a los partidos políticos para postular hasta un 70% de personas de un mismo sexo y sanciones en caso de incumplimiento.

Un tercer paso que permitió garantizar un 40% de participación femenina, y, Finalmente, la cristalización de la paridad de género a través de la reforma constitucional del año 2014.

La representación política es la base de la democracia moderna en muchos países. En la práctica, hay diferentes tipos de representación. Hanna Pitkin, en su libro, El Concepto de la Representación definió cuatro tipos de representación: la descriptiva, la sustantiva, la formalista y la simbólica.

La representación descriptiva, es comprendida como la correspondencia o semejanza precisa de lo que se está representando, sin distorsión. Desde esta perspectiva y, conforme a la composición de la sociedad mexicana integrada en la actualidad por 48.8% de hombres y 51.2% de mujeres (INEGI, 2020), el 31 de enero de 2014 se llevó a cabo una importante reforma legislativa en materia de paridad de género, la cual modificó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adicionando que, los partidos políticos tendrían que garantizar la paridad de género en las candidaturas legislativas a nivel federal y local .

Con este paso, el Estado mexicano buscó garantizar una representación descriptiva para el género femenino. Sin embargo, una vez que la representación descriptiva se encuentra garantizada, es indispensable saber si la composición de la Cámara de Diputados de forma paritaria impactó o no en un aumento de la representación sustantiva de las mujeres, es decir, es importante conocer si la presencia de más mujeres en la LXIV Legislatura implicó la cristalización de un mayor número de leyes de relevancia para la población femenina. Esta representación es denominada por Martínez y Garrido como "la política de la diferencia" mediante la cual la representación descriptiva sí ha tenido un impacto en materia sustantiva a través de una mayor presencia de las mujeres en los puestos de decisión legislativos, y el interés por incluir temas de género en la agenda legislativa.

Como parte del fortalecimiento a la participación política de las mujeres, diversas organi-

zaciones civiles han promovido diferentes técnicas de empoderamiento a fin de hacer realidad "la política de la diferencia". Un ejemplo de ello lo encontramos en el caso de Westminster Foundation for Democracy, la cual ha implementado un programa enfocado en la capacitación de las mujeres líderes con el propósito de que sus voces sean escuchadas de forma efectiva en los parlamentos.

Esta herramienta se denomina "Liderazgo Político de las mujeres". Para la ejecución de este programa se establecieron ejes de acción: a) poner fin a la violencia, b) evaluación de la ley con perspectiva de género, c) presupuesto con perspectiva de género, y d) fortalecimiento de las candidaturas femeninas.

Sin embargo, antes de entrar al análisis del comportamiento de las legisladoras de la LXIV Legislatura es necesario resaltar que, la generación de acciones afirmativas y de programas de empoderamiento no son suficientes para garantizar una participación política efectiva de las mujeres. De hecho, Nuria Varela afirma que la paridad "tan sólo consigue que las reglas del juego democrático sean justas". Por ello, es necesario que las mujeres realicen "pactos entre mujeres" mediante la formación de bancadas femeninas, el impulso de iniciativas de interés común y el trabajo permanente basado en la sororidad.

Las bancadas femeninas son "un espacio de autoidentificación de mujeres políticas como representantes de los intereses de género" idealmente, estas bancadas trascienden identidades ideológicas y políticas. De acuerdo con iknowpolitics, estas bancadas deberían tener como objetivo el generar una agenda legislativa común orientada a la defensa de los derechos de la mujer y la fiscalización de políticas públicas en materia de género.

El Instituto Nacional Demócrata, reconoce que las bancadas de mujeres tienen beneficios como: a) impactar en el proceso político al incidir en la formación de la agenda política; b) impactar en la ciudadanía al concientizarla de temas relevantes y proveer información para la toma de decisiones informadas; y c) las integrantes de las bancadas se convierten en guardianas al asegurar que la ciudadanía tenga conocimiento cuando una legislación está siendo discutida.

A pesar de las reformas en materia de paridad, pocos son los estudios cuantitativos que se han realizado para evaluar el impacto del trabajo femenino en la producción legislativa. Por ello, los autores de este artículo presentaron una versión preliminar sobre la existencia o no de una verdadera representación sustantiva como consecuencia directa de la aplicación efectiva de las cuotas de género en el trabajo de la Cámara de Diputados.

En seguimiento a ese trabajo, ahora se realiza un análisis más profundo que permite brindar un 95% de confianza en el comportamiento legislativo de las mujeres que integraron la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados la cual se autodenominó "Legislatura de la Paridad".

Con el propósito de ahondar en el comportamiento de los bloques femeninos de cada uno de los grupos y representaciones parlamentarias, estudiaremos las iniciativas presentadas por cada uno de estos. No sin antes explicar que, para el análisis metodológico agrupamos las categorías por cada conjunto de iniciativas que compartían temáticas similares. A continuación, se explica el alcance de cada una de ellas: Salud. Todo lo relativo a análisis clínicos, de nutrición y de menstruación digna y permisos laborales para citas médicas. Justicia y seguridad. Relativa a la creación de organismos que velen por los derechos de las mujeres y los grupos vulnerables.

Violencia en el ámbito familiar. Se refiere a la violencia en todos sus tipos: ya sea física, sexual, económica o psicológica, mientras sea perpetrada por familiares o dentro del hogar. Derechos de las personas adultas mayores. Todo aquello vinculado a sus cuidados, no abandono, pensiones y derechos básicos. Igualdad, perspectiva y paridad de género. Se enfoca al cambio de redacción de las leyes para que sea inclusivo, que todos los niveles de gobierno y la administración pública mantengan el principio de paridad de género. Además de todo lo que contribuya a cerrar las brechas de género.

Educación. Vinculado con el derecho humano a la educación de calidad. Derechos de los grupos vulnerables. En esta categoría se tomaron en cuenta todas las iniciativas que incluían la adquisición de derechos o violación u omisión de estos a grupos en condición de vulnerabilidad. Por ejemplo, niñas y niños, miembros del grupo de la diversidad funcional, migrantes miembros de la comunidad de la diversidad funcional, mujeres mayores de edad o mujeres embarazadas y con hijos en condición de cárcel.

Derechos de los migrantes. Los que contribuyen al respeto de los derechos humanos de los migrantes y migrantes de retorno. Maternidad y paternidad. Lo relativo a las licencias de maternidad y paternidad, pruebas de paternidad y seguridad mientras desempeñan su maternidad o paternidad responsable. Derechos reproductivos. Relativo a los derechos de las mujeres durante su proceso de gestación o relacionados con el aborto.

Violencia. Esta es una categoría de carácter general, que se distingue de la violencia en el hogar y abarca la de carácter sexual, psicológica, cibernética, obstétrica, acoso laboral o feminicidio. Derechos de la niñez y adolescencia. Todos los derechos de las personas en condición de minoría de edad que contribuyan a su desarrollo feliz y saludable.

Derechos de las personas de la diversidad sexual. Sobre la no discriminación de las personas que pertenecen a la comunidad LGBTIQ+. Derechos de las personas de la diversidad funcional. El mejoramiento de espacios y condiciones para el desarrollo pleno de las personas de la diversidad funcional.

Derechos de las personas trabajadoras del hogar. En cuanto al respeto de sus derechos laborales, prestaciones, seguro social y protección a despidos injustificados. Derechos de las poblaciones indígenas y afromexicanas. Los derechos de las personas de estos grupos a preservar sus tradiciones, recibir atención médica y jurídica en sus propias lenguas y no destruir sus territorios.}

El grupo parlamentario del PAN y sus integrantes realizaron 1,018 iniciativas. Como grupo presentaron 32 iniciativas, los hombres fueron iniciantes 536 veces y las mujeres 450. Del total de las iniciativas del grupo, solamente el 9.38% son de representación sustantiva y de las 450 iniciativas presentadas por diputadas 163 fueron de representación sustantiva. De las 163: 22 fueron aprobadas, 18 retiradas, 8 desechadas y 115 se encuentran pendientes. En este sentido, el porcentaje de aprobación en cuanto a conclusión positiva del proceso legislativo en materia de representación sustantiva es de 13.49% ubicando a la segunda fuerza política por encima de Morena.

Las diputadas del PAN se han enfocado en legislar sobre derechos de la infancia y la adolescencia, en igualdad, perspectiva y paridad de género y en violencia. Sobre grupos de refugiados, derechos de la población indígena y afromexicana, violencia familiar, derechos de las personas trabajadoras del hogar y de las personas de la comunidad LGBTIQ+.



El Poder Legislativo es una institución clave para el funcionamiento de un Estado de derecho en tanto que garantiza el apego al proceso legislativo y la representación de la población mediante el ejercicio de un modelo democrático.

Gracias al impulso de organizaciones internacionales y al reconocimiento de derechos de las mujeres en tratados internacionales, los Estados han abierto sus ojos a la necesidad de incorporar a las mujeres en la vida pública como sujetos de derecho.

Por ello, y debido a la sistemática discriminación experimentada por el género femenino, fue necesario implementar acciones afirmativas que abrieran la puerta de lo público a las mujeres. En el caso mexicano, estas acciones lograron garantizar la paridad de género en la LXIV Legislatura.

No obstante, el análisis realizado en el presente artículo nos demuestra que, a pesar de la participación femenina en la esfera política, todavía es necesario que las mujeres se fortalezcan entre sí y promuevan una agenda común en favor de sus derechos.

De hecho, el artículo refrenda la aseveración realizada por Nuria Valera cuando afirma que “la paridad es sólo el comienzo”, pues aún queda un gran camino por recorrer, en el que se deberá de empoderar a las mujeres legisladoras a través de capacitación, motivarlas para la formación de bancadas independientemente de su adscripción política y empoderar- las para ocupar puestos de liderazgo dentro de la Cámara de Diputados.

El fin de este artículo es identificar las áreas de oportunidad existentes para las mujeres legisladoras en nuestro país y constituir un parteaguas para la cristalización de una verdadera re-presentación sustantiva en México.

Los Diputados Panistas dan una Espléndida Pelea en el Congreso

Partido Acción Nacional[1]

Por fin el pasado miércoles 21 se inició en la Cámara de Diputados el debate durante tanto tiempo esperado por la opinión pública, sobre la Ley Electoral. Tal como hacíamos notar en el número anterior, el dictamen de las comisiones unidad de Estudios Legislativos y de Gobernación, aprobaba el proyecto de nueva Ley Electoral presentado por un grupo de senadores y diputados, al tiempo que rechaza todos los anteriormente presentadores al respecto, con la sola excepción del relativo a las reformas constitucionales necesarias para establecer un tribunal de elecciones, originado en Acción Nacional.

Los 80 diputados presentes en el momento de iniciarse la sesión, se enteraron por la orden del día de que habría de discutirse el dictamen de referencia sobre la nueva Ley Electoral. Y entonces los diputados de la mayoría, como si se hubiesen puesto de acuerdo, adoptaron actitudes que revelasen a las claras su poco interés en el tema. Así, la discusión se inició en medio de una gran frialdad de la asamblea, frialdad que hubo de desaparecer poco a poco, a medida que la discusión hacía poner atención aun a los más empeñados en mantenerse alejados de cuanto signifique trabajo.

Los diputados de Acción Nacional fueron los primeros en anotarse para atacar el dictamen; pero a ellos se agregó el diputado del PRI, Natalio Vázquez Pallares, que tenía ideas especiales sobre lo que debe ser la Ley Electoral Mexicana Dictaminadores y coautores del proyecto discusión fueron los oradores del pro.

Exigencia Nacional

El primero en ir a la tribuna fue el diputado del PAN. Jaime Robles quien, con la habitual solidez de sus argumentos, demostró la necesidad de que la Lev Electoral no se detuviese a la mitad en el camino del establecimiento de las medidas necesarias para garantizar el respeto al voto.

El proyecto que nos ocupa" —principió diciendo— "ha sido el resultado de una corriente de opinión que simultánea' mente ha arrancado del gobierno y de los partidos políticos; pero fundamentalmentete del pueblo mexicano. Desgraciadamente la culminación de este movimiento no ha llegado a su meta, por obra del proyecto a discusión, sino que se ha quedado estacionado a la mitad del camino".

Las antiguas leyes electorales correspondían a una tramoya política, al servicio del gobierno; pero no era un instrumento de expresión de la voluntad popular. Es una vergüenza que si el pueblo está exigiendo una ley que corresponda a su preparación política, le entreguemos una obra incompleta que todavía conserva el lastre de las antiguas leyes.



1 Partido Acción Nacional. Los diputados panistas dan una espléndida pelea en el CongresoRevista La Nación. Año XI No. 528, 26 de noviembre de 1951. Págs. 6-7-. 22

Es una vergüenza que el dictamen sólo sea una etapa retardada en el procese cívico de México. Cuando el Presidente de la República en su informe anunció que se harían las reformas necesarias, a la Ley Electoral, hubo una gran esperanza en todo el pueblo de México: la misma esperanza que mantiene hoy, de que salga de aquí una Ley Electoral que va ya a lo más profundo y lo más noble de la Patria, que es la participación de la ciudadanía en nuestra vida pública.

El Pueblo, Superior al Estado

Y pasando al ataque, directo al proyecto continuó: "El proyecto sigue tolerando la existencia de un partido oficial. Es increíble que en México y en pleno siglo XX, aún se mantenga el absurdo de un partido de estado. Si la Ley Electoral protege y auspicia la existencia de un partido oficial, no estamos viviendo en una democracia ni estamos aprobando una buena Ley Electoral".

Por otra parte, la integración de la Comisión Federal Electoral, tal como se propone, significa un adelanto; pero no es bastante, porque no llena aún los requisitos de responsabilidad y de independencia necesarios. En una de las iniciativas por nosotros presentadas, se propone la formación de un Consejo Federal del Sufragio, compuesto por tres ciudadanos, nombrados por el Presidente de la República, porque no se teme la liga inicial con el régimen, liga que perderían al no tener calidad de simples burócratas.

Nos oponemos también al dictamen porque no llega al punto básico del proceso electoral, que es la calificación de las elecciones. Si la Ley Electoral permite la vieja práctica de que la calificación final sea hecha por un juez que a la vez es parte, por un juez que habrá de beneficiarse con el fraude, es una ley retrógrada.

La frase de Benito Juárez en el sentido de que, si el gobierno no hace las elecciones, no hay elecciones, ya no es vi lida. Pero si queremos. superar plenamente el sentido de la frase juarista, tenemos que reconocer que el pueblo es superior al Estado, sobre todo cuando se trata de la designación de aquéllos que han de ocupar los puestos de elección popular.

Representación de la Revolución

Para defender el dictamen pasó a la tribuna el diputado Antonio Rocha quien se lanzó directamente contra el diputado Robles, afirmando que la voz de éste "no es la voz de un representante del pueblo, sino la interesada de un hombre de partido que viene a luchar por un proyecto presentado por el grupo al que pertenece, pretendiendo que sólo ese proyecto es capaz de regular las elecciones en México.

En seguida dio lectura a una declaración del PP, para demostrar lo que no necesita demostración: que el PP está de acuerdo con el PRI y que sólo el PAN está en contra de la opinión de ambos. Con ello pretendía llegar a la conclusión de que todo el pueblo de México está muy contento con el proyecto a discusión.

Y continuó haciendo notar que, en opinión del PAN, "sólo será legítima una Ley Electoral, si suprime al partido representativo de la Revolución. Y esto no es posible en ninguna cámara, ni en ningún tiempo, hasta que los señores del PAN y el pueblo de México con ellos nos quiten la representación de la Revolución.

En seguida sostuvo que la forma propuesta por el PAN para integrar el órgano responsable del proceso electoral, conduce a un mayor estatismo que aquél a que se llega según el dictamen a discusión. Atacó en seguida el proyecto de formación de un Tribunal de Elecciones, pre sentado por el PAN y, que no estaba a discusión, y sostuvo que era un gran adelanto la desaparición de las juntas computadoras.

Pasos Adelante

Tocó su turno al diputado Eduardo Facha, del PAN, para atacar el dictamen. Principió recordando cómo parecidos o exactos argumentos a los exhibidos por los defensores del dictamen, habían sido presentados también por las mayorías cuando se discutía la ley vigente. Se refirió en seguida a la importancia que tiene el que sólo pueda haber diputados con el visto bueno del Presidente de la República, para llegar a la afirmación de que no es suficiente el adelanto de la Ley que se propone, frente al adelanto de la educación ciudadana de nuestro pueblo.

No es posible hablar de un desarrollo integral sí no se va al fondo del problema: ya no es tan

importante hacer que el pueblo vote, sino lograr el respeto a ese voto del pueblo que ya es emitido.

En seguida se refirió a las palabras del diputado Rocha sosteniendo: “Pretendamos la supresión de un partido político, cuando éste no es un verdadero partido, sino un instrumento en manos del Estado.

No atacamos el proyecto porque de un paso adelante, sino porque no da todos los que son necesarios, todos los que exige el pueblo de México, para llegar a la meta que es el establecimiento de una Ley que garantice verdaderamente el respeto a la voluntad popular.

Buenos Propósitos

El diputado Alfonso Pérez Gazga fue el siguiente defensor del dictamen y principió por hacer la defensa del PRI, diciendo que se sostiene la necesidad de su desaparición, “porque se le considera como partido del gobierno y no se quiere reconocer que lo que en realidad pasa es que el pueblo está con el PRI porque le tiene confianza. Y el PRI conserva esa confianza con las obras que está realizando y que no viene al caso enumerar.

Respecto al visto bueno del Presidente de la República para que los diputados logren ocupar su curul, sostuvo que es una afirmación audaz y falsa, hizo consideraciones de orden técnico y término asombrándose de que los diputados del PAN se opusieran a la aprobación, del dictamen aun reconociendo “el buen propósito” que lo animaba.

La Pelea por el Pueblo

El diputado Juan José Hinojosa, pasó en seguida a hacer una ágil revisión de los argumentos presentados por las partes y a atacar a fondo el dictamen: “Venimos” —dijo— a dar la pelea por el pueblo de México, porque ha sido vocación manifestada por él, y esperanza continua, el darse, un gobierno democrático, Y para lograr esto es indispensable una Ley Electora! que reconozca la importancia del voto y lo rodee, en consecuencia, de todas las *condiciones* necesarias para su respeto.

Reconoció que el proyecto significa un avance, “un avance que buen trabajo nos ha costado, pues venimos luchando por él desde hace muchos años y el pueblo de México con nosotros; pero hizo notar que el avance no era de la magnitud que lo requiere el progreso de la ciudadanía en México.

Aunque no se dice, se sigue dando validez al argumento de que el pueblo no está preparado para la democracia. Y sí lo está desde 1910 en que dio muestras de ello al seguir a Madero, que tuvo el acierto de tomar como bandera, uno de los más grandes anhelos del pueblo: el sufragio efectivo. Pero la realización de ese anhelo ha sido frustrada por quienes se dicen herederos de la Revolución.

Se refirió en seguida a los argumentos de los diputados Rocha *y* Pérez Gazga, sosteniendo que no es más democrática la integración de la Comisión Federal Electoral propuesta por el dictamen en cuestión, que la del Consejo Federal del Sufragio propuesto por el PAN pues, dadas las circunstancias no puede decirse que en el primero haya representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, sino sólo del primero. En cambio, el proyecto del PAN tiene la ventaja de responsabilizar plenamente al Ejecutivo por los nombramientos y prevé que éstos recaigan en personas de intachable personalidad, y “que no tengan ese requisito desagradable de estar vinculadas por el cordón umbilical al presupuesto”.

Partido del Poder

En seguida hizo notar el error en que había caído el “jurista” Pérez Gazga al confundir partido en el poder, con partido del poder. “Partido en el poder es aquel que llega al poder por la voluntad del pueblo. Partido del poder es aquel que está constituido como una simple secretaría de Estado, encargado de distribuir chambas y esas cosas de elección popular.

Y continuó: “No queremos que desaparezca el PRI, sino que lo desamamanten, que al cabo ya está grandecito, para poder arrancamos solos a ver cuántas curules nos tocan en verdad”.

Como los defensores del dictamen se habían referido a que eran demasiado complicadas las elecciones complementarias, propuesta por el PAN, y en el mismo dictamen se sostenía eso, hizo notar que no tenían la complicación que se les atribuía y que, además, tenían la enorme ventaja de

hacer que el fraude electoral no llegara a beneficiar a sus autores.

Terminó diciendo que bien podía dar fin a su discurso pidiendo solemnemente a los diputados que no aprobaran el proyecto; pero que como comprendía que tal cosa equivaldría a arar en la arena, lo interesante era que quedara constancia de “la protesta del pueblo de México porque con este proyecto se sigue retardando el avance para que la democracia deje de ser sólo artículo de exportación a las conferencias internacionales, y se convierta en una realidad en el interior de nuestro país.

Al diputado Noé. Palomares que fue el siguiente defensor del dictamen no le gustaron las bromas del diputado Hinojosa: señal de que le pisaron un callo, según la expresión de éste mismo. “Los diputados del PAN” - dijo el diputado Palomares, después de que protestó por el “humorismo poco serio” del diputado Hinojosa— “creen que han descubierto el Mediterráneo, cuando *vienen a decirnos* que el pueblo de México está apto para la democracia. Los regímenes revolucionarios hace mucho que lo saben”.



En seguida demostró que o no’ sabe leer o tiene tan hecho el cerebro a tergiversar las cosas, que inconscientemente lo hace, pues sostuvo que en la convención de Acción Nacional habían estado presentes sólo representantes de unos cuantos Estados. Luego se empeñó en sostener que el PRI era un partido en el poder simplemente y terminó diciendo que los diputados del PRI, cuando se insinuaba que hacía manejos ilegítimos, estaban dispuestos a responder... ¿qué?

Reforma a Fondo

Tocó su turno al diputado Gonzalo Chapela, del PAN, para impugnar el dictamen, y principió refiriéndose a las frases del diputado Palomares: “Hasta en la información periodística que nos presenta hay fraude, hasta en ella hay robo de votos”, pues el diputado Palomares, para afirmar que había habido representantes de sólo diez Estados, había ido a la tribuna con un periódico en la mano. Desde luego que la falsedad estaba en el lector y no en el diario.

Y siguió el diputado Chapela: Otra afirmación; la revolución es el PRI. La verdad es que la Revolución en lo que tiene de valioso no es el gobierno, ni es un partido, es el pueblo mismo de México.

Se ha dicho también que el PRI justifica su permanencia en el poder porque ha hecho obras. A él, dice, se debe todo, hasta la libertad de que disfrutan los diputados del PAN para expresarse. No seamos desorbitados. Cuando se ha hecho se debe al pueblo de México que muchas veces superando las fallas y las traiciones

La Voz de la Conciencia

Finalmente, el diputado Natalio Vázquez Pallares, también atacó el dictamen, no sin antes precisar que sus ideas no tenían por qué tomarse como indisciplina al PRI, al que pertenece. La base de su argumentación se encontraba en que estima que es necesaria la adopción del sistema de representación proporcional. Pero en su peroración, que constituyó un estudio sobre el sistema electoral, señalo las lacras existentes en los procedimientos y los aspectos en que la Ley a discusión constituye un verdadero retroceso, como son las formas de integración de las Comisiones Locales Electorales y de los Comités Distritales. Y refiriéndose a las posibles objeciones al sistema de representación proporcional, dijo: “En buen, romance, ¿qué quiere decir la Comisión? Que una de las causas que alejarían a la ciudadanía de las urnas electorales sería la votación por listas y no por candidatos. Y Yo pregunto, ¿las listas no están integradas por candidatos? Pero, independientemente de esta respuesta que podría ser tildada de fútil, la causa fundamental, básica, primordial, del abstencionismo electoral que padece nuestro pueblo, no reside en el voto por listas o por una sola persona; no. Desterrad el fraude, castigad la simulación haced un buen padrón electoral, recibid la votación con limpieza, haced el computo con pureza, calificad las elecciones in ánimo faccioso, y entonces, sólo entonces, se manifestará la gran calidad cívica del pueblo de México.

Más Mujeres al Congreso[1]

Antecedentes históricos de la participación política de las mujeres en México

La lucha por los derechos políticos, sociales y culturales de la mujer en México va de la mano con el movimiento revolucionario de 1910. Si bien es cierto que, en el siglo pasado, y aun antes, hubo voces que se levantaron e intentos legales para equiparar algunos aspectos de estos derechos con los de los hombres, sobre todo en lo referente a la educación. Sin embargo, se trató de esfuerzos aislados que, con la irrupción de un nuevo orden político y social, derivado de las luchas armadas de este siglo, ya no respondían a la realidad contemporánea del país. Es en ese entendido y de manera general, es como se presentan en esta publicación los antecedentes del sufragio de la mujer y su participación política a partir del siglo XX. Se toman en cuenta únicamente aquellos hechos que derivaron en modificaciones legales, ya que tratar de abarcar todo el movimiento feminista mexicano de este siglo sería una pretensión imposible de cumplir en un documento de esta naturaleza. No por eso dejamos de reconocer que conseguir el sufragio para las mujeres y lograr su participación política fue el resultado de la suma de acciones de muchas de ellas desde diferentes trincheras.

La apertura de grandes perspectivas en la actividad de la mujer, a condición de que estuviese preparada para afrontar las nuevas situaciones que la sociedad imponía, fue consecuencia directa de la Ley del Divorcio, promulgada el 29 de diciembre de 1914 por Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Antes de esa fecha, la separación legal de los cónyuges no disolvía el vínculo del matrimonio; solamente suspendía algunas de las obligaciones que le son inherentes.



El 28 de octubre de 1915, en la ciudad de Mérida, Yuc., el gobernador Salvador Alvarado convocó al Primer Congre- so Feminista, cuyo reglamento fue expedido el 25 de diciembre. La convocatoria, que logró reunir a 617 delegadas, decía: “es un error social educar a la mujer para una sociedad que ya no existe..., pues la vida activa exige su concurso en la mayoría de las actividades humanas; que para formar generaciones libres y fuertes es necesario que la mujer obtenga un estado jurídico que la enaltezca y una educación que le permita vivir con independencia eficaz de conseguir estos ideales, o sea libertar y educar a la mujer, es concurriendo ella misma con sus energías e iniciativas a redamar sus derechos, a señalar la educación que necesita y a pedir su injerencia en el Estado, para que ella misma se proteja.”

1 Programa Nacional de la Mujer. Más mujeres al congreso. México: PNM: SG, 1988. Págs. 13-22

A partir de las conclusiones del Primer Congreso Feminista se pueden formular estas cuatro preguntas: ¿Cuáles son los medios sociales que deben emplearse para manumitir a la mujer del yugo de las tradiciones?

¿Cuál es el papel que corresponde a la escuela primaria, en la reivindicación femenina, ya que aquélla tiene como finalidad preparar a las mujeres para la vida?

¿Cuáles son las artes y ocupaciones que deben sostenerse y fomentarse por parte del Estado y cuya tendencia sea preparar a la mujer para la vida intensa del progreso?

¿Cuáles son las funciones públicas que puede y debe desempeñar la mujer a fin de que no solamente sea elemento dirigido sino también dirigente de la sociedad?

Posteriormente a la promulgación de la Constitución Política de 1917, en abril del mismo año, se expidió la Ley de Relaciones Familiares, según la cual los hombres y las mujeres tienen derecho a considerarse iguales en el seno del hogar. De esta manera, la mujer, que antes solamente era la encargada de cuidar la casa y la prole, quedó en condiciones de ejercer la patria potestad de los hijos, de concurrir al sostenimiento de la familia, de administrar los bienes comunes y los suyos propios, y de contratar y de obligarse.

Aun cuando la Constitución del 17 no negó la ciudadanía de la mujer y, en consecuencia, el derecho a votar y ser votada, tampoco se la otorgó expresamente. El articulo 34 original decía que “son ciudadanos de la República los mexicanos...”, pero en el curso de los debates del Congreso Constituyente no se hizo referencia alguna al sufragio femenino. Esta indefinición se interpretó como una negativa de hecho, que llevó posteriormente a la gran lucha femenina en pro del sufragio.

Durante el gobierno de Felipe Carrillo Puerto en el estado de Yucatán, se produjeron también importantes avances en la lucha por los derechos de las mujeres a través de la creación de las Ligas Feministas, que tenían por objeto ser autogestoras del mejoramiento de la situación de la mujer en todos los aspectos.

La Escuela Racionalista, que combatía tanto los prejuicios religiosos como los sexuales, pretendió formar hombres y mujeres más conscientes de su papel en la sociedad del siglo XX, a través de incorporar conceptos como educación mixta, educación de las mujeres, matrimonios naturales y amor libre. Sin embargo, en 1922, al intentar la introducción de los temas relativos a la educación sexual y planificación familiar, se produjo un gran escándalo a nivel nacional, que tuvo como resultado la instauración del 10 de mayo como Día de la Madre.

Del 20 al 30 de mayo de 1923, la Sección Mexicana de la Liga Panamericana de Mujeres convocó al Primer Congreso Nacional Feminista, que se reunió en la ciudad de México, con la asistencia de 100 delegadas. Sus principales resoluciones estuvieron referidas a impulsar las siguientes solicitudes: La igualdad civil para que la mujer pudiera se relegible en los cargos administrativos (en ese momento, los ayuntamientos eran cargos administrativos, no políticos).

El encargo exclusivo a las mujeres de los servicios de la beneficencia pública, entendidos como atención a los desamparados, de la misma manera que el servicio militar estaba confinado sólo a los varones.

La reforma de la Ley de Relaciones Familiares para que los hijos, en todos los casos de divorcio, quedasen con la madre hasta la mayoría de edad; en tanto que el pago de su educación y su sustento estarían a cargo del padre.

El decreto de la igualdad política y la representación parlamentaria por parte de agrupaciones sociales.

La práctica de un solo tipo de moral en asuntos sexuales y la adopción de la coeducación en las escuelas.

La organización de cooperativas para obtener bajos precios. La consideración de igualdad en el trabajo, para el hombre y la mujer.

La fundación de escuelas industriales y de artes y oficios, y de planteles para adultos. a protección a las trabajadoras del servicio doméstico.

El establecimiento de casas de maternidad, guarderías infantiles y comedores en las fábri-

cas. La creación de salas especiales en las comisarías para mujeres.

El cierre de las casas de asignación, el combate a la mendicidad, la exclusión de menores de los cafés- cantinas. Asesoría a las mujeres solas en fronteras y puertos.

Como consecuencia del Congreso Nacional Feminista, el 13 de julio de ese mismo año, el gobernador de San Luis Potosí, Aurelio Manrique, expidió un decreto en virtud del cual se concedía a las mujeres del Estado el derecho a votar y a ser elegidas en las elecciones municipales.

En Yucatán, unos meses antes, Elvia Carrillo Puerto, Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzib Cicero figuraban como candidatas a diputadas al Congreso del Estado de Yucatán; Rosa Torres asumía la Regiduría de Prensa y Beneficencia del municipio de Mérida.

Elvia Carrillo Puerto resultó la primera mexicana electa diputada al congreso local por el v distrito, e!18 de noviembre de 1923. Sin embargo, después de desempeñar su cargo por dos años, renunció debido a las amenazas de muerte que profirieron en su contra sus enemigos.

Como dato adicional, cabe destacar que de las tres mujeres yucatecas mencionadas, la única que pudo desempeñar su cargo de manera completa fue Rosa Torres, ya que las diputadas, aun electas, nunca pudieron ejercer plenamente sus funciones.

En 1925 la Legislatura del Estado de Chiapas concedió a la mujer, de los 18 años en adelante y en todo el territorio de la entidad, los mismos derechos políticos del hombre.

En 1928, siendo presidente Plutarco Elías Calles, se redactó un nuevo Código Civil, en el que se dispuso que "...la mujer no queda sometida, por razón de su sexo, a restricción alguna en la adquisición y ejercicio de sus derechos; y que al llegar a la mayoría de edad tiene la libre disposición de su persona y sus bienes, estando capacitada para celebrar toda dase de contratos..."

Como consecuencia, se dio a la mujer domicilio propio; se estableció que tuviera en el matrimonio la misma autoridad y consideraciones legales que su marido, y que de común acuerdo arreglaran lo relativo a la educación de los hijos y a la administración de los bienes de éstos. También se le concedió manejar libremente los bienes de su propiedad y disponer de ellos.

La mujer pudo, desde entonces, sin la autorización del marido, tener un empleo, ejercer una profesión, dedicarse al comercio o la industria, siempre y cuando no descuidara la dirección del hogar. Adquirió también la capacidad legal para ser tutora, fiadora, testigo de testamento, albacea y para ejercer el mandato. Finalmente, se dispuso que no pierde la patria potestad sobre los hijos de matrimonios anteriores, aun cuando contraiga segundas o posteriores nupcias.

En 1934, al calor de la campaña presidencial de Lázaro Cárdenas, se organizó el sector femenino del PNR (Partido Nacional Revolucionario), que congregó a la mayor parte de las agrupaciones de profesionistas, estudiantes, amas de casa, ejidalarias y locatarias Al año siguiente se constituyó. al margen del PNR, pero en términos de colaboración con él, el Frente Único pro Derechos de la Mujer, al que se afiliaron militantes de todo el país. Su programa comprendía los siguientes puntos: Conseguir el voto de y para la mujer Defender la soberanía Proteger la niñez Extender los servicios de alfabetización, guarderías, maternidad y hospitales en la ciudad y el campo

En 1937 las mujeres libraron algunas batallas electorales en aquellos estados cuya legislación especifica contemplaba la posibilidad expresa del voto femenino. Aun cuando muchas de ellas ganaron, el triunfo les fue escamoteado en circunstancias nunca aclaradas. El PNR lanzó la candidatura de Soledad Orozco para diputada del Congreso del Estado de Guanajuato, por el distrito de León. En abril se celebraron las elecciones y ganó con 13,282 votos según consta en actas de la Junta Computadora. María del Refugio García también ganó por un distrito del estado de Michoacán... Sin embargo, ni una ni otra llegaron a ocupar la curul en sus respectivos congresos.

El 26 de agosto de ese año, el presidente Cárdenas declaró a la prensa que enviarla al Congreso de la Unión un proyecto de reformas para incorporar a la mujer definitivamente en las funciones políticas y sociales. El 1° de septiembre, en su tercer informe de gobierno, señaló: "Recordemos que cuando nos dimos cuenta del error que entrañaba dejar a la mujer ajena a la lucha social, poniéndola por ese solo hecho en manos del enemigo, y decidimos incorporarla a nuestra vida activa... respondió y se equiparó muy pronto en eficiencia y energía con el hombre. Recordemos su entusiasmo para lograr la organización sindical, su empeño en la difusión de la enseñanza y de la cultura, su abnegación en la producción manual de toda Índole y su generosa comprensión al

resolver los problemas domésticos... Por esto, el Ejecutivo Federal considera justa la rehabilitación de la mujer."

El presidente Cárdenas también sometió a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar el articulo 34 Constitucional, la cual fue aprobada con el comentario de que "...si México aspira a en verdad fortalecer el sistema democrático, uno de los medios más apropiados para conseguirlo es evidentemente el sufragio femenino."

El proyecto pasó a la Cámara de Diputados el 6 de julio de 1938 donde también fue aprobada y enviada a las legislaturas locales para su posterior aprobación. No obstante el cómputo final no se hizo, por lo que nunca se efectuó el trámite último para que pudiera ser promulgada. Así, la iniciativa quedó aplazada.



Mientras tanto, algunas mujeres del campo se organizaron en ligas femeninas bajo la dirección de Refugio Rangel Olmedo, Lucina Villarreal y Aurora Fernández quienes realizaban manifestaciones de la Unión de Mujeres Americanas para presionar a la Cámara de Diputados. Solicitaban, en particular, la modificación del artículo 37 de la Ley Electoral de Poderes Federales, que expresamente señalaba como ciudadanos sólo a los varones.

En 1940 el Comité Nacional Femenil apoyó la candidatura presidencial del general Manuel Ávila Camacho. Para entonces se habían formado ya las grandes centrales afiliadas al Partido de la Revolución Mexicana. Al principio de ese gobierno, fas secretarías femeniles de las organizaciones —CTM, CNOP, CNC, FSTSE, CGT, SNT— constituyeron la Alianza Nacional Femenina, que sostuvo un programa de 10 puntos: Unidad de acción. - Plenitud de derechos. - Organización cívica. - Abaratamiento de la vida. - Mejoramiento de la vivienda. - Mayores oportunidades de educación.

Lucha contra el desempleo. - Aliento a la mujer campesina. - Acceso a los puestos públicos. - Elevación en todos los órdenes de la mujer y de la familia.

El 24 de diciembre de 1946, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el presidente Miguel Alemán, en virtud de la cual se adicionó el artículo 115 Cons*titucional,* que entró en vigor el 12 de febrero siguiente*. El texto del mismo establecía:* En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.

De esta manera, lo que hasta entonces había sido una disposición de carácter meramente discrecional a nivel estatal se convirtió en una obligación aplicable a todas las entidades federales sin exclusión.

El 6 de abril de 1952, siendo candidato a la Presidencia de la República, Adolfo Ruiz Cortines prometió, ante 20 mil mujeres asistentes a un mitin de campaña, la ciudadanía sin restricciones para las mujeres

El 17 de octubre de 1953, se publicó en el Diario Oficial el nuevo texto del artículo 34 Constitucional que quedó de la siguiente manera: Son un modo honesto de vivir. La adición al artículo 115 fue suprimida en consecuencia; ahora el sufragio femenino no sería privativo de las elecciones municipales.

Representación Sustantiva de Mujeres en las Legislaturas[1]

La representación de acuerdo al trabajo clásico de Pitkin, sin embargo, el fenómeno de la paridad de género ha hecho que se ponga atención principalmente en dos dimensiones: la representación descriptiva y representación sustantiva. La primera se refiere a la idea de que un cuerpo representativo se distingue por una correspondencia o semejanza precisa con respecto de aquellos que representa. Es decir, la representación descriptiva únicamente se relaciona con la forma en la que están conformadas las instituciones políticas, puesto que se debe asegurar que las características de los representantes correspondan a la de sus representadas y representados. De esta forma se sostiene que las mujeres deben ser parte del órgano legislativo, así como de los demás organismos del Estado por ser más del 50 % de la población mundial.

No obstante, la perspectiva descriptiva de la representación se encuentra limitada, ya que se atribuye que la presencia de ciertas identidades es necesaria para que una legislatura sea representativa, Pitkin establece que esta dimensión no implica ninguna actuación en lo absoluto, más bien lo que importa son las características del representante, de lo que es o parece ser, es significar algo para su electorado antes que hacer algo por él. Por lo anterior es que a esta dimensión se le ha llamado política de la presencia, en razón de que indica "estar", por el contrario, la representación sustantiva es la dimensión que contiene a la "acción" como sustancia, la cual indica que representar es "actuar por los intereses de los representados, de una manera sensible a ellos".

Caminotti reitera la diferencia que existe entre la representación descriptiva y la representación sustantiva de mujeres, dejando claro que esta última se concentra en las actividades de los representantes, las cuales generan un vínculo de responsabilidad con sus representados o representadas, mientras que las características sociodemográficas de los representantes son irrelevantes, puesto que la importancia se encuentra en las acciones, las cuales se encuentran orientadas hacia la promoción y realización de los intereses de las representadas, esto último es la sustancia de la acción, es decir, el interés del representado.

Además, el párrafo anterior muestra el escepticismo que se le tiene a la perspectiva esencialista de la representación descriptiva, pues el hecho de que las mujeres se encuentren presentes y sean parte del proceso legislativo no garantiza que realizarán actos sustantivos a favor de las mujeres. Aunque hay otros autores que señalan que quizá la representación descriptiva no es determinante para motivar la representación sustantiva, pero es el primer paso para que las mujeres accedan a los espacios del poder y adquieran capacidades técnico-legislativas como una vía para trascender de la representación descriptiva a la sustantiva.

Si bien, la representación sustantiva se caracteriza por poseer cuatro puntos que la identifican como la dimensión más efectiva, entre esos puntos se encuentran: 1) actuar por los intereses de las representadas y representados; 2) la independencia de la acción; 3) la acción no debe generar conflicto alguno entre el representante y los representados y 4) él o la representante está sujeto a rendición de cuentas. La concepción que antecede sería una acepción muy general de lo que significa la representación sustantiva, pero cuando hablamos de representación sustantiva de mujeres se tiene que operacionalizar el concepto.



1 Ávila González, Anayeli. Representación sustantiva de mujeres en un congreso subnacional con paridad de género. México: CSP, 2023. Págs. 51-60

Una de las primeras definiciones de representación sustantiva de mujeres es proporcionada por Franceschet y Piscopo, quienes visualizan a la representación sustantiva desde dos perspectivas: como proceso y como resultado. La representación sustantiva como proceso ocurre cuando las y los legisladores realizan acciones a favor de las mujeres, como presentar y apoyar proyectos de ley que contengan sus intereses, establecer conexiones con organizaciones de mujeres o colectivas feministas, incorporar temas de mujeres a la agenda legislativa. En fin, una serie de actos contingentes que se pueden realizar en beneficio de las mujeres. Mientras que la representación sustantiva como resultado se distingue por el éxito que obtuvieron los actos realizados. Para las autoras es necesario hacer esta distinción de ambas perspectivas, debido a que diversos "actos" o "actividades" que benefician a las mujeres no siempre tienen éxito.

La definición proporcionada en el párrafo que antecede es relativamente sencilla, en virtud de que se puede resumir como actuar en beneficio de las mujeres, sin embargo, Celis complejiza un poco esta definición señalando que la representación sustantiva de mujeres implica reconocer la diversidad y el conflicto ideológico con respecto a los intereses de mujeres y la perspectiva de género. En otras palabras, Celis considera que las mujeres son un grupo heterogéneo y plural que no tienen los mismos intereses, asimismo, la definición aumenta su complejidad cuando señala que la perspectiva de género es un enfoque más amplio que sólo observar las desigualdades entre mujeres y hombres.

Siguiendo a Celis, la representación sustantiva de mujeres significa realizar actos a favor de las mujeres, como votar, presentar proyectos de ley a favor de las mujeres, hablar en nombre de las mujeres, incluir temas de mujeres en la agenda legislativa y de gobierno, cabildear para que resulte exitosa una iniciativa a favor de la igualdad de género, formular políticas públicas a favor de las mujeres; en sí, amplía la categoría de actos sustantivos, siempre y cuando estos actos contengan temáticas de mujeres y su papel en la esfera pública, privada o tengan objetivos feministas explícitos.

Como se puede observar Celis complejiza el concepto de representación sustantiva para ampliarlo, de tal modo que cualquier acto si resulta exitoso es una manifestación de representación sustantiva, asimismo, establece que los intereses de mujeres son todos aquellos que generan un efecto en la vida de las mujeres, ya sea visto desde la esfera pública o privada, al igual que incluye a los intereses feministas como posible materia de representación sustantiva de mujeres.

Pastor e Iglesias también hacen una aportación complicada de la representación sustantiva, en virtud de que mencionan que esta dimensión es "entendida en términos de las propiedades y comportamiento de las mujeres. Ambos se manifiestan en una agenda que estaría más cercana a los asuntos que preocupan a las mujeres y en un modo diferenciado de hacer política", aunque esta definición sea vinculada con la capacidad de los actores políticos de incluir temas de género a la agenda legislativa, conduce a reflexionar acerca de ¿cuáles son los temas o asuntos que les preocupa a las mujeres?, con esta interrogante se revela uno de los problemas más importantes de la representación sustantiva: definir cuáles son los intereses de las mujeres.

Schwindt-Bayer al igual que Gwiazda consideran que la representación sustantiva se entiende cómo actuar por los intereses de mujeres, ambas autoras recurren a la definición más frecuente de la representación sustantiva, ya que reconocen que existe una amplia gama de actividades que pueden realizarse en beneficio de las mujeres dentro del ámbito legislativo.

Conforme a lo anterior se puede dar una idea de qué se entiende por representación sustantiva de mujeres, misma que se ha entendido como el conjunto de actos que procuran el interés de las mujeres, dicho interés o beneficio es la sustancia y contenido de la acción. Sin embargo, aún se está en deuda de descubrir qué actos pueden considerarse como representación sustantiva, ya que los parlamentos tienen más funciones que sólo legislar. Por tal motivo es que se ha realizado el siguiente apartado, mismo que puede esclarecer las funciones y atribuciones que tienen los congresos, de tal manera que se pueda identificar una acción, tarea o función a favor de las mujeres.

¿Y qué hace una legisladora o legislador?

En virtud de que esta investigación ha encontrado la interrogante de ¿Qué hace un legislador o legisladora para actuar por los intereses de mujeres?, se debe responder tomando en cuenta la naturaleza del organismo estudiado, en este caso el Poder Legislativo.

Para comenzar, los congresos o parlamentos se caracterizan de acuerdo a Cotta por tres atributos: 1) son organismos de naturaleza asamblearia, 2) son de carácter permanente, y 3) se en-

cuentran conformados bajo el pluralismo político, el cual recurrentemente es vinculado con los procesos de representación. La primera característica se refiere a que los congresos son organismos que toman decisiones de manera colegiada; la segunda característica se encuentra relacionada con la capacidad de trascender por generaciones, ya que es un organismo permanente que no se encuentra limitado en tomar decisiones particulares, al contrario, son organizaciones con un flujo decisional continuo; mientras que la tercera característica se ha convertido en la esencia del órgano legislativo, la cual recae en la representación política de la ciudadanía.

Para ratificar lo anterior, Espinoza y Weldon señalan que los congresos son órganos de representación nacional o estatal, en el que se encuentran contenidas las sensibilidades políticas, característica de la democracia pluralista. Por medio de estas definiciones se reconoce la importancia del Poder Legislativo para los estados democráticos, puesto que es la principal institución representativa y democrática de la nación, que se distingue por conformarse de manera plural y tomar decisiones de manera colegiada, procurando beneficiar a la mayoría de las ciudadanas y ciudadanos. Por tal motivo, es tan necesaria la participación de las mujeres en este órgano, principalmente por su valor democrático y por la carga de representación política que lo define, pues otros Poderes del Estado no poseen estas características.

Una vez que se ha explicado el significado que tiene el Poder Legislativo para las sociedades modernas, se entiende que es un órgano autónomo, con características particulares y con funciones específicas, precisamente en las últimas es donde se debe poner atención, ya que por medio de ellas se pretende dar respuesta a la pregunta de ¿qué hace un representante para actuar por los intereses de sus representados y representadas? o bien ¿qué hace una o un representante para actuar en beneficio de las mujeres?

De acuerdo a Vallés e I Puig, los congresos tienen atribuidas las funciones de mayor importancia para la estabilidad democrática, entre las cuales se encuentran: la representación y expresión de demandas sociales, la legitimación de las grandes decisiones, control sobre el Ejecutivo y la designación de altos cargos instituciones. En esta concepción se pueden desentrañar al menos cuatro funciones que realiza el Legislativo; la primera y fundamental función descansa en la representación ciudadana; la segunda en la legitimación de decisiones por medio del procedimiento legislativo, es decir, la elaboración de leyes; la tercera función, es la función de control, donde el Legislativo asume su papel como principal contrapeso del Ejecutivo; y la cuarta función es llamada función electiva, en razón de que es el órgano legislativo quien elige a los titulares de diversos organismos autónomos a través de una votación colegiada.

Al parecer estas cuatro funciones son primordiales para identificar al Poder Legislativo, en virtud de que Puente y Luna coinciden en su mayoría con estas funciones, ellos han señalado cuatro funciones: función legislativa, función administrativa, función de control y función presupuestaria. La función legislativa consiste en la presentación, deliberación, aprobación o rechazo de las propuestas de ley, se ejerce por medio de la deliberación, discusión y votación en comisiones y en el Pleno. Asimismo, esta función se lleva a cabo a través del proceso legislativo, el cual consta de las siguientes etapas: 1) iniciativa, 2) dictamen, discusión y aprobación y 3) sanción o promulgación.

La función administrativa de las legislaturas se desarrolla mediante nombramientos, ratificaciones, designaciones de otros órganos de gobierno, así como los demás actos formales en materia administrativa que se le atribuyen a las cámaras o a los congresos estatales. Puente y Luna consideran que la función administrativa se relaciona con la facultad de contrapeso del Ejecutivo, debido a que diversas acciones de contrapeso se asientan en la designación o nombramientos para evitar cuestiones de corrupción.

La función de control por su parte, es exclusiva del órgano legislativo ya que es la forma en la que se exigen cuentas a los órganos del Estado e incluso a los poderes, su finalidad es evitar los abusos de poder, asegurar que los organismos dirijan sus acciones conforme a la ley y se tomen decisiones en beneficio de la ciudadanía. Por último, la función presupuestaria consiste en la discusión y aprobación del ciclo presupuestario, así como de la supervisión y fiscalización, en razón de que el diseño y el ejercicio le corresponde al poder ejecutivo.

Como se puede observar los autores (Puente y Luna) omitieron la función representativa, no porque careciera de importancia, por el contario consideran que esta es una tarea sustantiva de todas las legislaturas, misma que puede configurase en la totalidad de funciones. Para objeto de no complejizar la labor diaria de los congresos se ha decidido asumir tres funciones primordiales: 1)

función legislativa, 2) función de control y 3) función representativa.



Se asumen estas tres funciones y no otras, en virtud de que son las más elementales y características de los congresos, además, la función de representación complementa a la función legislativa y la función de control, puesto que a través de ellas se pueden realizar actos a favor de las mujeres como: elaborar una iniciativa de ley que beneficie a las mujeres, participar por medio de la elaboración de productos legislativos, en la formulación de política pública, supervisar el gasto presupuestal destinado a la atención de las problemáticas de mujeres, presionar a las secretarías de la administración pública para que atiendan un problema particular de las mujeres. En fin, en estas tres funciones (legislativa, de control y representativa) pueden resumir las actividades que realiza una legisladora o un legislador a favor de las mujeres, apegándose en el área de sus atribuciones, pues este tipo de actividades pueden ser claramente identificables por la ciudadanía.

No obstante, en virtud de que la representación sustantiva son los actos que realizan las y los representantes por los titulares, se entiende que las funciones pueden desplegar numerosas acciones, tareas, actividades que pueden realizar las y los legisladores en nombre de sus representadas. Por tal situación es necesario delimitar alguna acción o función para poder comprender al menos una forma en la que se manifiesta la representación sustantiva, sobre todo porque las intenciones por conocerla nos pueden desviar a realizar una investigación superficial, al pretender abarcarlo todo.

Sin embargo, más allá de lo práctico que pueda resultar tomar esta decisión, también se toma porque la función legislativa es la función más notoria y evidente que realiza el parlamento, además, es en esta función más que en otra actividad parlamentaria la que influye directa o indirectamente en la vida de las ciudadanas. Es por ello, que se ha remitido a la función legislativa, ya que en esta se concentran actos representativos dentro del mismo proceso legislativo, el cual comienza con la presentación de una iniciativa de ley, un dictamen, una votación, una intervención, aprobación y su publicación. Convirtiéndose en productos o piezas legislativas que, a su vez son instrumentos que tienen una aplicación en la realidad, aplicación que es general para todas y todos los ciudadanos.

Participación de las Mujeres en los Congresos Estatales

María de Lourdes Ramírez Flores[1]

Existen distintas explicaciones a la existencia del techo de cristal, las cuales se pueden dividir en tres grupos: estructura social y barreras prácticas, contexto social y cultural y desarrollo económico. Las tres presentan argumentos interesantes y no necesariamente son mutuamente excluyentes.

Por barreras prácticas se entiende la falta de servicios de cuidado guarderías y estancias infantiles a precios accesibles y esquemas laborales flexibles que permitan a las mujeres salir del hogar para acceder a las mismas oportunidades de empleo que los hombres. En este caso, las carreras políticas de las mujeres se ven afectadas por su labor en el hogar. En general, los trabajos a los que se dedican las mujeres son distintos que los de los hombres y para todo grupo de edad tienen mayores tasas de participación en el trabajo del hogar nos permiten apreciar que para todos los niveles de edad, las mujeres tienen mayor participación en el trabajo doméstico. Asimismo, las ocupaciones también parecen tener sesgos de género: por ejemplo, prácticamente 8 de cada 10 trabajadores domésticos son mujeres. Destaca que únicamente 7 de cada 10 funcionarios públicos y gerentes del sector privado son hombres. Es probable que ciertas ocupaciones proporcionen a las mujeres mayores facilidades para poder distribuir su tiempo entre su trabajo y su hogar. Sin embargo, es posible que esta distribución también se deba a factores culturales, que constituyen el segundo grupo de explicaciones para la subrerpesentación de las mujeres en la política.

En muchas sociedades, se considera que el lugar de la mujer es el hogar. A pesar de que esto ha cambiado en todo el mundo, la idea de que las mujeres deben ser esposas o amas de casa permanece enraizada en el imaginario social. De acuerdo al Centro Internacional de las Mujeres para la Democracia (IWDC por sus siglas en inglés), en junio de 2008 sólo 18% de los asientos en los parlamentos del mundo eran ocupados por mujeres. Sin embargo, las tasas de participación varían mucho entre regiones: en los países nórdicos, la tasa es 41.4%; en América, 21.8%; en Europa excluyendo los países nórdicos), 19.1%; en Asia, 17.4%; en África Subsahariana, 17.2% y en los países árabes, 9.6%.



1 Ramírez Flores, María de Lourdes. Participación de las mujeres en los congresos estatales. Documentos de trabajo No. 374, diciembre del 2010. Págs. 1-66

De acuerdo a Jocelyn Viterna, Kathleen Fallon y Jason Beckfield, las diferencias en el desarrollo socioeconómico tienen un impacto en el número de legisladoras en los parlamentos nacionales pero, por sí mismo, el desarrollo económico no explica la participación femenina en la política. Entre otros factores, el porcentaje de mujeres profesionistas, el sistema electoral, participación de la izquierda en la política, así como algunas características culturales, afectan el número de mujeres en el poder legislativo. Cabe señalar que, a diferencia de países desarrollados, en países en vías de desarrollo no existe una relación significativa entre participación femenina en el mercado laboral y mujeres en los parlamentos.

En México, persisten creencias sobre el rol de la mujer como madre y esposa. De acuerdo a la Primera Encuesta Nacional de Discriminación, el 39.2% de los mexicanos y mexicanas considera que, si las mujeres quieren trabajar, deben hacerlo en tareas propias de su sexo, 21.5% piensa que las mujeres son menos capaces que los hombres para ocupar cargos importantes y 31% no contrataría a una mujer que se niega a atender primero a su marido. La política, y muchas otras profesiones, no son vistas como ámbitos “apropiados” para que las mujeres se desarrollen.

Es probable que las creencias de género estén relacionadas con el número de diputaciones ocupadas por mujeres. Pamela Paxton y Sheri Kunovich consideran que este es un factor determinante en el número de mujeres que ocupan puestos en las legislaturas. Para las autoras, este es un factor incluso más importante que el político. Lo anterior se debe a que los factores estructurales determinan la oferta de mujeres, mientras que los factores políticos determinan la demanda; sin embargo, los factores ideológicos impactan tanto la oferta como la demanda. Algunos de las variables que analizan son las creencias sobre capacidades y desempeño de los hombres, así como el rol de la mujer como madre.

Mala Htun considera que la discriminación sexual -fenómeno que se presenta en la mayoría de las culturas- hace difícil establecer relaciones evidentes entre desigualdad y actitudes culturales. Para ella, los argumentos culturales de desigualdad de género deben usarse cautelosamente. Por ejemplo, la cultura sajona que favorece los derechos del individuo había sido, hasta épocas recientes, poco favorable hacia la igualdad de género. Para la autora, Latinoamérica está sujeta a la cultura patriarcal intrínsecamente ligada al catolicismo, factor aparentemente hostil para el avance de la igualdad de género. Sin embargo, tanto en Latinoamérica como en el resto del mundo parece haber signos de convergencia en la posición de las mujeres, mostrando avances en la equidad de género. Por ello, recalca que la cultura no es factor suficiente para explicar la desigualdad de género.

Siguiendo una línea de pensamiento similar, Lonna Rae Atkeson explica que la brecha en la participación política entre hombres y mujeres se debe a factores políticos y contextuales y no a cuestiones de recursos o de socialización. Uno de estos factores es la presencia de candidatas competitivas. La intensidad de las campañas políticas es lo que involucra a los ciudadanos en la contienda, por ello la autora sostiene que la presencia de una mujer con posibilidades de ganar puede generar una contienda de género en la que las mujeres participen más activamente. La autora considera que para que cambie la noción de “la política es cosa de hombres” es necesario que más mujeres incursionen en dicho ámbito. Sin embargo, no explica la forma en la que se puede impulsar una mayor equidad en la selección de candidatas dado el sesgo de género de la profesión que ella misma menciona.

Contrario a lo sugerido por Rae Atkeson, dentro del segundo grupo de explicaciones de la subrepresentación de las mujeres en la política se encuentran las relacionadas al capital social. De acuerdo a Francis Fukuyama capital social puede entenderse como una serie de valores o normas informales compartidas por miembros de un grupo, lo que permite la cooperación mediante la generación de confianza. Para Vivien Lowndes, el capital social de las mujeres es distinto al de los hombres, ya que está más ligado a actividades comunitarias, principalmente de la colonia o comunidad y concentrado en redes sociales con objetivos específicos o en organizaciones informales. Así mismo, es menos probable que lo inviertan en participación política. Las mujeres usan su capital social para resolver problemas locales, no para entrar a la política. Sin embargo, estos puntos se tienen que tomar con reserva ya que, como menciona la autora, no existe una relación general, consistente y directa entre capital social e involucramiento en la política, aunque en contextos particulares se haya encontrado evidencia del fenómeno.

A pesar de ser más de la mitad de la población y de conformar más del 50% del padrón electoral, las mujeres participan menos en política que los hombres. Las razones por las cual esto sucede exceden el objetivo de esta investigación, sin embargo, es necesario investigar las causas

de la existencia del techo de cristal en la política mexicana. Los datos permiten observar que, en ocasiones, las cuotas de género para las listas no se ven reflejadas en la composición de las legislaturas. Es posible que algunos partidos encuentren la forma de evadir dicha legislación mediante la implementación de candidatas, cuyo objetivo es ceder su curul una vez que han resultado electas. Sin embargo, los datos aquí presentados no permiten analizar esta hipótesis.



Lo anterior debe hacerse, principalmente, por impulsar la equidad de géneros en el acceso a puestos públicos garantizada en el artículo 4ª de la Constitución. Asimismo, existen otros motivos por los cuales puede considerarse benéfica la participación de las mujeres. Uno de ellos es la disminución en la corrupción. De acuerdo a David Dollar, Raymond Fisman y Roberta Gatti, un aumento en la participación femenina trae consigo una disminución de la corrupción. Dollar, Fisman y Gatti encuentran evidencia de que las mujeres en el legislativo son más confiables, tienen comportamientos menos oportunos y promueven gobiernos más honestos.

Si bien, no se puede afirmar que las características de las mujeres las hagan mejores gobernantes que los hombres -porque, en principio, la identidad de género no determina la capacidad moral o intelectual de las personas- este tipo de indicadores puede ser reflejo de algo más. Quizá las sociedades en cuyos gobiernos participan más mujeres son más incluyentes y tienen distintos niveles o vías de participación ciudadana. Es necesario analizar estas posibles relaciones, así como algunas formas de incentivar la participación femenina en la política.

Sin Mujeres no Hay Democracia:
del Derecho al Sufragio, a la Paridad Absoluta en el Congreso

Lorena Pérez Hernández[1]

Introducción

"Ya era tiempo. La mujer ha demostrado, aquí y en otros países que puede actuar con serenidad y rectitud. Quizá en México a pesar de todo se tenga que luchar en contra de muchos prejuicios masculinos, tremendamente egoístas, contra prejuicios femeninos que no comprenden la obligación que tenemos de acudir a las urnas. Pero lucharemos y haremos porque la mujer mexicana demuestre en su actuación que es merecedora del voto. Tengo fe en la mujer mexicana". Esta fue la respuesta que dio Ofelia G., estudiante de Chihuahua, cuando se le preguntó qué opinaba sobre el voto femenino. En su edición del 15 de febrero de 1947, la revista Mujer publicó el artículo ¿Qué opina usted del voto femenino? El texto fue elaborado con información proveniente de una encuesta aplicada a mujeres de diferentes profesiones y oficios para conocer su opinión sobre la recién aprobada reforma al artículo 115 constitucional que otorgaba a las mujeres el derecho de votar en los procesos electorales municipales.

Como señala Ofelia G., las mujeres han tenido que luchar contra los prejuicios que sostienen tanto hombres como mujeres con respecto a la participación política de las mexicanas. En 2014, María Candelaria Ochoa Ávalos, entonces diputada federal, reconocía que "los avances democráticos se han traducido en una mayor libertad de expresión y manifestación, pero cuando se reclama la libertad y la igualdad de derechos de las mujeres todavía -dijo- hay sectores que la cuestionan y algunos hombres consideran que otorgar derechos a las mujeres es restarles a los de ellos".

Las mujeres han recorrido un largo y difícil camino para poder establecer una agenda política y legislativa que se tradujera en cambios jurídicos para ser sustraídas del espacio privado-doméstico al que han sido confinadas por una estructura socio-cultural configurada por hombres y mujeres que instituyeron un "orden familiar". En este orden no solo se subordinó a la mujer al varón sino también instauró patrones de conducta y "funciones específicas" inherentes al género femenino: "el hogar, la familia, los hijos; asuntos considerados centrales en tanto forjadores de la identidad y de las bases de la nación". Es decir, la mujer debía estar confinada al espacio privado-doméstico, pero con una función social que trascendía al espacio público al tener la responsabilidad de formar al ciudadano, entendido como género masculino. Este papel socio-cultural comenzó a desquebrajarse hacia la década de los setenta con el resurgimiento del feminismo pero bajo "novedosos planteamientos, reflexiones, demandas y formas de organización política", que resignificaron la lucha femenina al promover e introducir cambios socio-culturales y jurídico-políticos que incidieron en una diferente concepción de identidad de género cuya premisa central fue la igualdad de género que, posteriormente, se conceptualizó como igualdad paritaria o sustantiva.

En este proceso histórico se identificaron dos grandes momentos que distinguen la lucha femenina. El primera data de principios del siglo XX y cierra con la obtención de la ciudadanía plena en 1953. El segundo se sitúa en la década de los setenta y cierra con la paridad absoluta en la Cámara de Diputados en 2021. En ambos periodos se observaron cambios en la conceptualización de vocablos sociales, culturales, políticos y jurídicos que operaron como herramientas para implementar las reformas en materia constitucional y político-electoral.

Para una mejor compresión de los cambios conceptuales es necesario identificar sus significados históricos, es decir abordarlos desde el sentido de su historicidad. La historiografía crítica ofrece herramientas teórico-metodológicas y conceptuales para abordar el tema en estudio. El concepto "principio dominante es una herramienta de análisis historiográfico que puede permitir al observador identificar valores y/o ideas que definen la idea de pensamiento histórico en distintos momentos en culturas político-sociales determinadas". Para Silvia Pappe: La noción principio dominante es un tipo de concepto que marca culturalmente el discurso histórico como perteneciente a una época y como auto- comprensión de una sociedad en coordenadas espacio/temporales determinadas, de la misma manera en que los acontecimientos, hechos y acciones pueden marcar el tiempo o los objetos y huellas marcan el espacio.

---

1 Pérez Hernández, Lorena. Sin mujeres no hay democracia: del derecho al sufragio, a la paridad absoluta en el congreso. En: Revista Bien Común. Año XXVIII. No. 319, octubre del 2021. Págs. 64-95



Desde esta perspectiva, se plantea como principio dominante la estructura o esquema que define la identidad de género para diferenciar y arraigar el papel socio- cultural y jurídico determinado para cada género en el espacio público y privado.

Para explicar las condiciones históricas y político-jurídicas de México se aplicó la tipología conceptual de Luigi Ferrajoli para distinguir las condiciones de discriminación femenina: la discriminación de derecho que “consisten en normas jurídicas” y la discriminación “de (solo) de hecho que consiste en las prácticas sociales”. De acuerdo con Jesús Ibarra el modelo de Ferrajoli aplicado al caso de las mexicanas, la discriminación opera así: [...] las discriminaciones jurídicas [están] enfocadas a excluir a las mujeres de la titularidad de ciertos derechos fundamentales y las discriminaciones de hecho, las cuales reprimen, cancelan y niegan las diferencias de género en el marco de una homologación general enfocada a la neutralización e integración de tales diferencias bajo una perspectiva androcéntrica

Este modelo permite observar que “las discriminaciones de derecho se configuran como hechos respecto del principio normativo de igualdad, [...] en efecto, todo fenómeno normativo es configurable como norma en relación con los hechos que regula y como hecho en relación con las normas de grado superior por las que es regulado”.

Esta investigación parte del supuesto de que la lucha de las mexicanas por la igualdad de derecho ha tenido dos momentos históricos. El primera data de principios del siglo XX hasta 1953. En este periodo las mujeres se esforzaron por mantenerse vigente su reclamo en el espacio público hasta obtener la ciudadanía plena. El segundo momento se ubica entre la década de los setenta hasta el día de hoy. Este periodo se caracteriza por la agenda política que las mexicanas han impulsado en el Poder Legislativo para que el Estado cumpla con los acuerdos internacionales que protegen y garantizan la igualdad de derecho de las mujeres.

Cada periodo histórico ha estado regulado por una estructura socio-cultural y político-jurídica que ha asignado y definido una identidad de género para el hombre y para la mujer. Precisamente, en cada uno de estos momentos se configuraron discriminaciones de derecho y discriminaciones de hecho que han sido remontadas cada una con un ordenamiento político-jurídico que pasó de las acciones afirmativas a las acciones sustantivas.

Los resultados de la investigación se exponen en dos apartados, cada uno corresponde a los dos grandes momentos de la lucha femenina. En el primero se describe la participación política de las mujeres para acceder a la ciudadanía plena. En el segundo apartado se revisan los cambios político-jurídicos introducidos para alcanzar primero la igualdad paritaria o sustantiva entre las mujeres y los hombres y, el avance en la "Paridad en Todo" que hoy se expresa como paridad absoluta en la composición de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Del prejuicio al reconocimiento de la ciudadanía plena

¿Por qué la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está constituida bajo el principio de paritaria absoluta? Por primera vez esta cámara legislativa está integrada por 250 diputadas y 250 diputados, ¿por qué es importante y cómo se logró? El otorgamiento de la ciudadanía plena a las mujeres ha sido una carrera de obstáculos. En este apartado se describe el primer momento del proceso histórico de la lucha de las mexicanas por obtener la ciudanía plena que jurídicamente les otorgaba el derecho a votar y ser votadas.

En el contexto de los Derechos del Hombre y del Ciudadano enunciados en 1789 a las francesas se les negó la ciudadanía. Esta condición jurídica, "entendida como igualdad política". Concede a una persona el derecho para acceder al sistema político-electoral a través del voto. Desde entonces en el mundo occidental, mujeres de diferentes clases sociales comenzaron a organizarse en agrupaciones de distintos signos políticos, ideológicos e incluso religiosos, algunas sin desvincularse de "sus funciones hogareñas, de esposa y madre", para demandar derechos de carácter económico, laboral, social, educativo, religioso, jurídico y político, en este último ámbito descuella el sufragio.

Por siglos, la organización socio-cultural se sustenta en una estructura patriarcal que históricamente ha asignado y definido una identidad de género social y biológica para el hombre y para la mujer. Este esquema establece un orden familiar' en el que cada sexo tiene un papel determinado con características específicas. En esta dinámica social existe una diferenciación sexual que se expresa en lo público y en lo privado. El hombre como jefe y proveedor de la familia ejerce funciones cívicas-políticas como sufragar. La mujer está constreñida al ámbito privado-doméstico para desempeñar "las tareas domésticas y [el] cuidado de los hijos", sujeta social y jurídicamente al varón la excluye de la política y le niega la ciudadanía porque es percibida como menor de edad, razón por la que debe ser cuidada y protegida.[16] De esta manera, se refuerza "una lógica binaria de los derechos de los ciudadanos". Este 'deber ser femenino' impuesto no es "aceptado por todas las mujeres", inconformidad que las llevó a movilizarse para ser reconocidas como ciudadanas.

Si bien, la tradición liberal reforzó la división sexual en el terreno político-electoral al negar a las mujeres la ciudadanía también les ofreció un marco jurídico para que exigir "igualdad de derechos ante la ley, aunque en la vida diaria se mantuviera la separación de roles". Esta estructura sociocultural definida por la identidad de género y reforzada por un orden jurídico no solo han sido reproducidos por los varones sino también por mujeres. México no fue la excepción.

En el mundo occidental comenzó a perfilarse un sufragismo que pugnaba por la ampliación de los derechos políticos a toda la población masculina y otro que se vinculó con el feminismo. En México, Francisco I. Madero encabezó este movimiento bajo la bandera de "sufragio efectivo no reelección". No obstante a que el voto no era extensivo hacia las mujeres, éste despertó expectativas entre ellas. La muerte del Apóstol de la Democracia no desalentó la participación de las mexicanas, por el contrario, algunas se sumaron a las filas de las diferentes fracciones revolucionarias. En la guerra fratricida, el constitucionalismo se impuso a los otros grupos militares y después de su victoria instituyó el Estado mexicano contemporáneo.

Una de las expresiones progresistas del constitucionalismo se dieron en el gobierno del general Salvador Alvarado al convocar el Primer Congreso Feminista, que tuvo lugar del 13 al 16 de enero de 1916, en Mérida, Yucatán. En este foro se debatieron diversos temas que preocupaban a las mujeres como la codificación de las relaciones familiares. En el Código Civil de 1884, vigente en ese momento, las mujeres cumplían una función social como "esposas y madres y sus actividades estaban limitadas al hogar y a lo domestico". Jurídicamente, las mujeres casadas y solteras estaban sujetas a la autoridad del marido o padre. En el Congreso femenino, se planteó la necesidad de reformar el Código. Demanda que fue atendida por el presidente Venustiano Carranza con la expedición de la Ley de Relaciones Familiares, el 9 de abril de 1917. En términos generales, esta nueva codificación estableció un principio de igualdad entre los cónyuges relativo a los hijos, en tó-

picos como educación, custodia y administración de los bienes familiares. Además, garantizó a las mujeres casadas el derecho de “administrar y dispones de sus bienes, comparecer y defenderse en juicio, y establecer un domicilio diferente del de su marido,” también legalizó el divorcio.

Otro tema relevante en la reunión feminista fue el voto. Las congresistas acordaron en demandar un sufragio gradual, diferenciado, restrictivo, que consistió en priorizar la educación de las mujeres para después poder exigir el sufragio municipal, también convinieron en que podían votar pero no ser votadas.

El Congreso Constituyente de 1917, recibió dos memoriales para solicitar la concesión del voto a la mujer: uno era de Hermilia Galindo y el otro de Edelmira Trejo de Meillón, además de una iniciativa del diputado Salvador González Torres. Por parte de la oposición al sufragio femenino, Inés Malváez presentó una iniciativa. Una idea arraigada en la clase política revolucionaria era la que el diputado Modesto González Galindo expresó para no conceder el voto: “La mujer es la que sirve de instrumento para los fines políticos de la Iglesia”.

Los diputados del Constituyente debatieron el tema de sufragio femenino cuando revisaron el dictamen del artículo 35 que corresponde a las prerrogativas del ciudadano. En el dictamen se aprecia con claridad la discriminación jurídica hacia la mujer cuando establece ‘la aceptación del sufragio limitado para los ciudadanos y la denegación del sufragio femenino’. Otra idea que se desprende de los debates es que el sufragio debía ser “restrictivo o censitario, es decir, que solamente aquellas mujeres u hombres que cumplieran con ciertos requisitos como saber leer y escribir fueran las (os beneficiadas(os)”. Esta posición era defendida por Roque Estrada y Esteban Baca Calderón. En tanto, Luis G. Monzón y Eduardo Hay estaban a favor de voto ilimitado, como lo proponía el dictamen del artículo 35.

La redacción de lo artículos 34, 35 y 36 constitucionales fue genérica, neutra: “Son ciudadanos de la República, todos los que teniendo la calidad de mexicanos” Como se observa “no hay una referencia explícita al sexo de los votantes”. Para los Constituyentes y posteriores interpretaciones jurídico- constitucionales estaba claro que las prerrogativas político- electorales no eran extensivas hacia las mujeres. Para evitar imprecisiones legales en la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918 se “estableció que el sexo masculino era un requisito para participar en elecciones”.

Si bien, constitucionalmente se “puso fin a las aspiraciones femeninas de ocupar cargos de representación popular en comicios federales, no evitó que el voto femenino se legislara en algunas entidades” como San Luis Potosí (1923), Tabasco (1925) y Chiapas (1925), o que Iguala, Guerrero, tuviera una presidenta municipal e incluso en estados como Yucatán, donde jurídicamente no estaba reconocido el sufragio femenino, no impidió que se eligieran tres diputadas y una regidora. Sin embargo, “las posturas gradualistas y a favor de sufragio femenino restringido predominaron en la élite posrevolucionaria” progresista. Aunque se “admitía la igualdad ciudadana entre hombres y mujeres como un principio abstracto de justicia social, [...] consideraban necesario postergar el reconocimiento de los derechos electorales de las mujeres hasta que estuvieran preparadas para sufragar”. La negativa de otorgar el sufragio a las mexicanas estaba fundamentada en atribuirles un conservadurismo político que en el caso de las católicas cobró fuerza a raíz de su participación en el movimiento armado de 1926-1929.

Además de las reuniones femeninas que fueron espacios de reflexión, las mujeres formaron organizaciones de diversos signos político-ideológicos; y también participaron en las campañas presidenciales de José Vasconcelos y Juan Andreu Almazán. Hacia mediados de la década de los treinta, agrupaciones sufragistas como el Frente Único Pro Derechos de la Mujer y el Consejo Nacional del Sufragio comenzaron a ejercer presión pública y lograron que el general Lázaro Cárdenas se comprometiera reformar la Constitución. En 1937, el presidente de la República envió una iniciativa de reforma a los artículos 34, 35 y 115 constitucionales al Senado de la República para otorgar la ciudadanía a las mujeres. La reforma fue aprobada un año después por la Cámara de Diputados, pero no fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, por esta razón nunca entró en vigor. Al parecer Cárdenas cambió de opinión ante el temor de que las mexicanas favorecieran con su voto al general Andreu Almazán, candidato presidencial del Partido Revolucionario de Unificación Nacional (PRUN), en contra del candidato oficial Manuel Ávila Camacho. Como ya se mencionó, entre la élite revolucionaria progresista estaba arraigada la idea de que las mujeres tenían una inclinación hacia el conservadurismo político, por lo que temían que éstas favorecieran con su voto a intereses políticos tradicionales y clericales. Este recelo tenía una base real pues sectores sociales y revolucionarios vinculados ideológicamente con las derechas se organizaron para mos-

trar públicamente su rechazo al reformismo cardenista.

La simpatía que manifestó el presidente Cárdenas por la integración de las mujeres al espacio público no la mostró su sucesor, el general Ávila Camacho; por el contrario, su política giró hacía un conservadurismo político que tendió a fortalecer “los valores decimonónicos referentes a la femineidad vinculada a la maternidad”.

A partir de este momento, el Estado pos-revolucionario configuró discursivamente un ideal femenino vinculado a la maternidad. El discurso maternalista no fue privativo del Estado también hubo mexicanas que lo usaron “para negociar [...] su inclusión como ciudadanas plenas”. Si bien, este discurso centrado en las capacidades maternales de las mujeres permeó “prácticamente todo el espectro político mexicano”, pero también.

[.] fue un lenguaje común entre las feministas de la llamada primera ola (finales del siglo XIX y principios del siglo XX) y que fue utilizado como estrategia para lograr el voto. Este discurso apelaba a la moralidad de las mujeres, buenas madres de familia que aportarían sus valores como cuidadoras y guardianas del hogar al corrompido ámbito de la política. [...] Sin embargo, el moralismo implícito en el maternalismo hacía que no cuestionaran la distinción público-privado: la inclusión de las mujeres en lo público no conlleva un abandono o descuido de lo privado, más bien todo lo contrario, puesto que los valores de la esfera privada resultaron reforzados con la aparición de las mujeres en la escena pública.

En los años cuarenta, la lucha de las mujeres por el sufragio femenino continuó, pero cambió la estrategia ante la imposibilidad de avanzar organizadas. Hubo mexicanas que renunciaron a la autonomía política que les brindaba sus agrupaciones para integrarse a los partidos políticos, ya que éstos les proporcionaban una estructura organizativa y operativa que les permitiría tener presencia local y nacional. Mujeres tanto de izquierda como provenientes de agrupaciones católicas se integraron a las organizaciones de la época como el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), el Partido Acción Nacional (PAN) y Fuerza Popular, éste último brazo electoral de la Unión Nacional Sinarquista. Otras mujeres y organizaciones de posiciones izquierdistas como el Comité Coordinador para la Defensa de la Patria (1941) y el Bloque de Mujeres Revolucionarias (1943) continuaron su lucha de manera independiente, pero sus intereses estuvieron enfocados más hacia los problemas coyunturales de la guerra mundial que a la demanda de sus derechos políticos.

Por su parte, el movimiento feminista institucionalizado no dio tregua a la clase política. Las mujeres afiliadas al PRM presionaron hasta lograr que su candidato a la presidencia de la República, Miguel Alemán Valdés se comprometiera a otorgarles el sufragio a nivel municipal. El PAN, por su parte, presentó en la Cámara de Diputados, la primera iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional para que: “En las votaciones municipales, la mujer [tuviera] el derecho activo y pasivo del voto en las mismas condiciones que el hombre”. Finalmente, el 24 de diciembre de 1946, la Cámara de Diputados aprobó la iniciativa enviada por el presidente Alemán Valdés para reformar el artículo 115 constitucional que a la letra dice: “En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas”. El 12 de febrero de 1947 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación. La primera mujer en ganar una elección fue María del Carmen Martín del Campo que asumió el cargo de presidenta municipal de la ciudad de Aguascalientes.



Para a Roxana Rodríguez Bravo: “La obtención del sufragio no fue resultado de la presión femenina, sino una decisión gubernamental vinculada a intereses político- electorales”. Enriqueta Tuñón Pablos matiza esta opinión, porque considera que “sería injusto afirmar que no hubo ningún movimiento en ese sentido y que las movilizaciones previas a los años cincuenta no constituyeron un antecedente importante para que las mexicanas alcanzaran este derecho”.

Cara a la elección presidencial de 1952 resurgió el tema del sufragio femenino. Adolfo Ruiz Cortines, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se comprometió a reformar la Constitución para que la mujer disfrutara de los mismos derechos políticos que el hombre. Promesa que cumplió al enviar a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley para reformar el artículo 34 constitucional. El 17 de octubre de 1953, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reforma los artículos 34 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 34 que a la letra dice: “Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I.- Haber cumplido los 18 años, siendo casados, o 21 si no lo son, y II.- Tener un modo honesto de vivir”.

El 3 de julio de 1953, las mexicanas por primera vez votaron en una elección federal. El 4 de julio de 1955, Aurora Jiménez de Palacios fue la primera diputada federal. Diez años después, María Lavalle Urbina y Alicia Arellano Tapia se convirtieron en las primeras senadoras de la República. Las tres legisladoras eran militantes del partido oficial. Mientras que las primeras diputadas de oposición en ocupar un escaño fueron Macrina Rabadán, por el Partido Popular Socialista (1958-1961); Florentina Villalobos Chaparro, diputada federal por el PAN (1964-1967), y la primera senadora fue Ifigenia Martínez Hernández por el Partido de la Revolución Democrática (1988-1991).

Los años que transcurrieron para que las mujeres formaran parte de la representación política en la Cámara de Diputados: El problema es que las mujeres no quieren participar, dice la antropóloga María Magdalena Sam Bautista que recurrentemente se escucha esta frase entre la clase política. Sin embargo, esta expresión está lejos de la verdad, como puede comprobarse en esta primera parte de esta investigación. En la primera mitad del siglo XX, las mexicanas lucharon por la ciudadanía plena, los siguientes 50 años los dedicaron a que la igualdad de derecho se materializara en una igualdad de hecho.

En este recorrido histórico se mostró el camino político-legislativo por el que las mujeres han transitado para ser incorporadas jurídicamente y afirmativamente al espacio público, particularmente en el ámbito político. En este proceso se identificaron para el caso de México dos grandes momentos. El primero se caracterizó por la lucha de las mexicanas por acceder al sufragio; es decir, el reconocimiento de la ciudadanía plena, esto significaba terminar con la discriminación jurídica. En el segundo momento, la lucha femenina se distinguió por combatir la discriminación de hecho, que implicaba no tener la facilidad de acceder a las candidaturas para cargos de elección popular. Para ello, las mujeres trabajaron tenazmente para introducir cambios político-jurídicos que modificaran los marcos regulatorios federal y locales, primero a través de “medidas compensatorias de carácter temporal, o cuota de género, para revertir la subrepresentación política de las mujeres”. Este proceso legislativo cerró su ciclo con dos reformas constitucionales fundamentales. La primera fue en 2014, que consistió en introducir el precepto de paridad de género que obliga a los partidos políticos a postular 50% de hombres y 50% de mujeres en las candidaturas para cargos legislativos. La segunda correspondió al reconocimiento de la paridad igualitaria que significó que en todos los espacios de toma de decisiones del Estado mexicano debe aplicarse este principio constitucional. Ambas acciones sustantivas están empezando a dar frutos. Por primera vez, en los comicios electorales del 2018, el Congreso de la Unión alcanzó la paridad igualitaria. En tanto, en las elecciones federales de junio de 2021, la Cámara de Diputados logró la paridad absoluta. Ahora el reto de las mexicanas es conseguir que los principios de paridad igualitaria y absoluta sean una realidad en todos los espacios de toma de decisiones del Estado.

Es importante destacar que estos cambios político- jurídicos también son producto de transformaciones en las construcciones socio-culturales en torno a la identidad de género y que son reproducidas tanto por hombres como por mujeres con respecto al papel que cada género tiene asignado en el espacio público y privado. En este tema se ha avanzado mucho, pero todavía existen sectores de la sociedad que se resisten a ver a las mujeres como personas capaces de desempeñar cualquier actividad pública, en este caso, ser parte de la representatividad política mexicana.

Paridad de Géneros en **Congresos Locales y en Ayuntamientos: 2004-2018**

Erika García Méndez[1]

En busca de la paridad de género: el impacto de las reformas electorales en el poder legislativo estatal en México

El aumento en los niveles de pluralismo en el poder legislativo en México ha sido paulatino. A principios de la década de 1970, sólo cuatro congresos estatales integraban diputados de partidos diferentes al PRI. Casi dos décadas más tarde, el PRI controlaba aún todas las gubernaturas y todos los congresos estatales, además de gobernar casi la totalidad de los municipios. No obstante, los partidos opositores habían comenzado a ganar terreno y para ese mismo año aglutinaban 27% de los escaños estatales. Para 1997 sumaban 49.5% y para el año 2000 disponían de 49% de las 1,099 diputaciones locales

En el periodo 2000-2014, el pluralismo mantuvo incrementos sostenidos. Aunque en 2014 el PRI se posicionó como la fuerza política más importante en las arenas legislativas locales con el 40.75% (463 curules), los partidos opositores concentraron el 59.25% de las diputaciones locales, por lo que la cifra casi se duplicó en los últimos veinte años. Ese año, el PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante (22.44%), el PRD ocupó el tercer lugar (14.52%), seguido por el PVEM (6.33%), el Panal (4.9%), MC (4%) y, por último, el PT (2.9%).

Como resultado de los comicios de 2018 hubo un cambio importante. Morena se posicionó como la fuerza política más importante en las arenas legislativas locales con el 34.1% (380 curules). El PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante (20.1%) y el PRI ocupó el tercer lugar (16.6%). El PT (6.6%) ocupó el cuarto lugar, seguido del PRD (5.3%), el PES (3.9%), el PVEM 3.9% y, por último, el 8.2% que corresponde a las fuerzas políticas más pequeñas (MC, Panal y PH) a los legisladores sin adscripción partidista y a los diputados postulados por partidos estatales.

Si bien el pluralismo ha permeado los congresos estatales y el número de partidos políticos representados es bastante amplio, otras variables, como la representación de las mujeres, aunque ha visto adelantos significativos, aún enfrenta desafíos sustanciales. Aunque las mujeres adquirieron el derecho a votar y a ser votadas en 1954, la presencia femenina en el poder legislativo, especialmente en los congresos estatales, fue muy limitada en los años siguientes.

Legisladoras en los congresos estatales, 2004-2018

Las reformas para promover la inclusión de las mujeres en la vida política del país comenzaron en 1993, cuando se adicionó la fracción III del artículo 175 del Cofipe, que determinó que los partidos políticos debían promover mayor participación de las mujeres en la vida política del país. En 1996, la recomendación cambió para que los partidos políticos consideraran que las candidaturas por ambos principios no rebasaran el 70% para un mismo género. Sin embargo, la laxitud de esta medida derivó en un impacto marginal debido a que permitía a los partidos cumplir la norma al nominar a las mujeres como suplentes y no estipuló un lugar en las listas, lo que derivó en que fueran postuladas en las posiciones finales de las listas, espacios en los que no obtendrían acceso a las arenas legislativas. Estas medidas no tuvieron un impacto positivo de manera inmediata. En 1999, las mujeres tuvieron un promedio nacional de representación cercano al 13%, lo que significó un aumento de cuatro puntos porcentuales en comparación con la cifra reportada antes de la implementación de las reformas.

En 2002 se reformó el Cofipe para establecer la obligatoriedad de la reforma de 1996, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa. Además, las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto. En caso de incumplimiento se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. Como consecuencia, la representación de las mujeres en los congresos estatales se vio favorecida, en 2004 la proporción de legisladoras fue de 17% y en 2006 alcanzó 20%. Con la ampliación de las cuotas del 30% al 40% que se dispuso en la reforma de 2007, la proporción de curules femeninas se amplió a 22% en 2009 y a 25% en 2013.

1 García Méndez, Erika. Paridad de género en congresos locales y en ayuntamientos, 2004-2018. En: Revista Estudios Políticos. No. 47, enero-abril del 2020. Págs. 1135-1161

Cabe mencionar que en esta reforma se estipuló la obligación a los partidos políticos de asignar un porcentaje del financiamiento público recibido para incentivar el liderazgo de las mujeres y para implementar acciones afirmativas encaminadas a acelerar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política. No obstante, continuó la exención de la aplicación de las cuotas en los casos de candidaturas de mayoría relativa y para las suplentes.



La siguiente reforma para garantizar la participación política de las mujeres se llevó a cabo en 2007, estableciendo que las candidaturas debían integrarse con al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género y estas nominaciones debían cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes con la finalidad de subsanar la cesión de espacios legislativos a los hombres. También se estipuló la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 2 por ciento de su presupuesto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. El impacto de las reformas fue positivo. En la LX Legislatura (2006-2009), la Cámara de Diputados tuvo 26.2 por ciento de representación femenina.

Posteriormente, la reforma de 2014 estableció en la Constitución que las listas de candidatos a los cargos legislativos federales y locales se integrarían de manera paritaria; se subsanó la omisión en cuanto a los candidatos suplentes en el poder legislativo de cualquier nivel; se determinó que las fórmulas de distinto género debían alternarse para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista y; por último, se estipuló que las fórmulas de candidatos para el cargo de senador deberían estar integradas de manera alternada por personas de género distinto. Como consecuencia, en 2015 se consiguió el 35% de curules estatales para las mujeres y en 2018 el 48.8%, lo que constituyó un aumento de treinta y seis puntos porcentuales con respecto a la cifra reportada antes de la implementación de las reformas.

Finalmente, la reforma de 2019 consolidó el principio de paridad al establecer, entre otras cosas, la paridad en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; en los procedimientos de elección, designación y nombramiento de las autoridades de las legislaturas; en los partidos políticos, órganos autónomos y en cualquier entidad, órgano u organismo que ejerza funciones de autoridad en el ámbito de la Federación, las entidades federativas y municipios.

Sin embargo, pese al avance en términos agregados, el incremento en el porcentaje de representación femenina en los congresos estatales en México no ha sido homogéneo. Si bien el promedio nacional se había duplicado en los últimos años, la diferencia entre las entidades con el porcentaje de mujeres legisladoras más alto y el nivel más bajo se incrementó hasta 2015. En 1991, el margen fue de dieciséis puntos porcentuales; para 2006, la diferencia entre el congreso con el nivel de representación femenina más alto y el más bajo fue de veintiún puntos porcentuales, cifra que aumentó a veinticuatro puntos en 2007. Para 2011 hubo otra ampliación, ya que el estado con el menor número de diputadas (Aguascalientes, 7.4%) se encontró a veintiocho puntos de diferencia del estado que obtuvo el mayor número de legisladoras (Tamaulipas, 37%).

En 2012 y 2013 la diferencia fue de 30 y 35 puntos porcentuales, respectivamente. Este fenómeno, lejos de haberse subsanado con la obligatoriedad de paridad en las cuotas, fue cada vez más amplio y frecuente. Si bien en 2015 el promedio nacional de representación femenina fue de 35% previo a las elecciones, y 38.3% al cierre del año, el margen de diferencia alcanzó el valor histórico más alto. Chiapas superó el 58% de representación femenina, mientras que Durango apenas alcanzó el 13.3%, una diferencia de casi cuarenta y cinco puntos porcentuales. Recientemente, este fenómeno comenzó a disminuir. Como resultado de los comicios de 2018, la entidad con el menor porcentaje de curules femeninas obtuvo 36%, lo que representa un avance sustancial si se contrasta con el 13.3% obtenido en los comicios de 2015.

Candidaturas femeninas en los congresos estatales, 2004-2018

Las candidaturas de mujeres para integrar los congresos estatales han aumentado considerablemente en los últimos doce años, aunque ha variado de manera sustancial entre las entidades y para cada principio de elección. Cabe recordar que desde la reforma de 2002 se estipuló la aplicación de las cuotas de género para las candidaturas de representación proporcional (RP), mientras que para las candidaturas de mayoría relativa (MR), este principio se incluyó hasta la reforma de 2014.

Como efecto de la reforma de 2002, las candidaturas de mujeres por el principio de representación proporcional alcanzaron 37% en 2004 y 42% en 2007. Derivado de la reforma de 2007 que amplió las cuotas de género de 30% a 40% hubo un aumento significativo. En 2009, la cifra ascendió a 45% y en 2012 a 47%, siendo el nivel más elevado en el periodo de 2008 a 2014. Al cierre de 2015 el porcentaje alcanzó el 49% de las candidaturas y en 2018 representó el 50.24%.

En el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa la situación fue diferente. Como ya se estableció en el apartado anterior, las reformas de 2002 y 2007 dejaron pendiente la obligatoriedad de las cuotas para las postulaciones por este principio de elección, lo que afectó los alcances, la eficacia y los resultados de las medidas implementadas. En 2004, el porcentaje de candidaturas de mujeres por MR no superó 21%, lo que derivó en una diferencia sustancial de casi dieciséis puntos porcentuales en comparación con las candidaturas por el principio de RP.

En años posteriores el incremento fue modesto: para 2009, 26% de candidaturas femeninas representó apenas un incremento de dos puntos porcentuales en comparación con la cifra lograda cinco años antes. Al contrario, en 2010 hubo un aumento de cinco puntos porcentuales con respecto a 2009; la mayor parte de los congresos de los estados en los que hubo elecciones ese año alcanzaron el 30% de representación de mujeres, y en dos casos superaron el 40%. Entre 2013 y 2015 el aumento fue significativo, pasando de 42% en 2013 a 46% en 2014, consolidándose en 2015 con el 50%, año posterior a la implementación de la reforma en la que se incorporó el principio de paridad de género y manteniendo en 2018 el 49.8%.

Si bien el promedio nacional ha aumentado de manera importante, el avance en las entidades del país ha mostrado patrones diferentes. En el periodo de 2004 a 2007, quince estados superaron la barrera del 40% de candidaturas por el principio de representación proporcional: Tlaxcala y Sinaloa (2004); Tabasco, San Luís Potosí, Guanajuato, Colima, el entonces Distrito Federal y Campeche (2006); Chihuahua, Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (2007). Por su parte, Yucatán superó la barrera del 50% (2007). Para el mismo periodo, siete estados tuvieron un porcentaje de candidaturas femeninas por el principio de mayoría relativa superior al 30%: Zacatecas (2004); Baja California Sur (2005); San Luis Potosí y el entonces Distrito Federal (2006); Tamaulipas, Puebla y Chihuahua (2007). Durango fue el único estado que alcanzó el 40% (2004).

Entre 2009 y 2012, nueve estados superaron la barrera del 50% para las candidaturas de

RP, mientras que Yucatán superó el 60%. Ninguna entidad obtuvo esas cifras para las candidaturas de MR. Sin embargo, en 2010 Tamaulipas y Zacatecas superaron el 40% de candidaturas de mujeres por el principio de MR; en 2012 Tabasco lo hizo. En 2013, Chihuahua y Yucatán alcanzaron el 50% de candidaturas de mujeres; en 2015 hicieron lo propio Chiapas, el entonces Distrito Federal, Guerrero, Estado de México, Querétaro y Tabasco. Finalmente, los 27 estados en los que hubo elecciones para diputaciones locales en 2018 tuvieron porcentajes mayores a 41%.

Al contrario, el menor número de candidaturas de MR entre 2004 y 2007 se registró en Michoacán, Sinaloa y Querétaro, con menos de 15% de las candidaturas totales. Entre 2007 y 2012, el rezago siguió siendo importante aún en algunas entidades: Chiapas, Jalisco, Sinaloa, Guerrero, Morelos y Querétaro no superaron el 20%. En 2013 la tendencia cambió: ningún estado se ubicó por debajo del 30%, mientras que en 2015 el porcentaje mínimo fue de 44%. Finalmente, de los 27 estados en los que hubo elecciones para diputaciones locales en 2018, sólo en Morelos y Tlaxcala las candidaturas femeninas de MR fueron menores a 46% (45.56% y 41.46%, respectivamente).

En el caso de las candidaturas de RP para 2004 y 2005, los estados con las cifras más bajas fueron Baja California (12.5%) y Quintana Roo (17.24%). En 2006 sólo Querétaro registró un porcentaje menor a 30%, lo mismo que Baja California en 2007. En 2009 la tendencia cambió: la cifra más baja la obtuvo el Estado de México (36.11%); en 2010 Zacatecas (22.54%); en 2011 Michoacán (37.5%); en 2012 Sonora (33.33%); en 2013 Puebla (41.43%); en 2015 Morelos (45.57%), y, en 2018 Morelos y Nuevo León con 40%, consolidando así una nueva etapa en materia de equidad en el acceso de las mujeres a las arenas legislativas estatales.

La representación política de las mujeres en los municipios en México (2006-2015)

La titularidad del poder ejecutivo en el país ha sido un espacio predominantemente masculino en los tres ámbitos de gobierno. Hasta 2019, México no ha tenido una mujer al frente del ejecutivo federal; por su parte, sólo nueve mujeres han sido electas gobernadoras: Colima (Griselda Álvarez Ponce de León, 1979-1985), Tlaxcala (Beatriz Paredes Rangel, 1987-1992), Yucatán (Dulce María Sauri Riancho, 1991-1994; Ivonne Ortega Pacheco, 2007-2012), Sonora (Claudia Pavlovich, 2015-2021), Distrito Federal (Rosario Robles Berlanga, 1999-2000), Zacatecas (Amalia García Medina, 2004-2010), Puebla (Martha Érika Alonso Hidalgo, 2018) y Ciudad de México (Claudia Sheinbaum 2018-2014). Por lo que hace a los municipios, el porcentaje de mujeres que ha gobernado alguno es muy bajo.

Es en el ámbito municipal la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía las mujeres enfrentan los retos más importantes. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), en 614 municipios el nivel de desarrollo humano de las mujeres fue bajo, lo que corresponde aproximadamente al 25% de todos los municipios.

El nivel de desarrollo más alto se presenta en los municipios del norte y centro del país; por el contrario, en el suroeste se enfrentan las condiciones de rezago, pobreza y discriminación más agudas. Asimismo, el municipio es el espacio en el que las mujeres tienen los niveles de representación política más bajos, tendencia que comparte con la mayor parte de los países latinoamericanos. En 2004 había 3,759 regidoras de un total de 16,211 (23%). En los años subsecuentes esa cifra se incrementó de manera sostenida, a excepción de 2011, cuando se presentó una reducción de tres puntos porcentuales con respecto al 33% reportado en 2010. En 2013, 33% de las regidoras eran mujeres, diez puntos porcentuales más en comparación con 2004. En 2015 ocuparon 6,229 regidurías de un total de 17,736 (35%) y en 2017 se alcanzó el nivel de representación más alto, cuando las mujeres ocuparon 7,207 regidurías de un total de 17,749 (41%).

La presencia de las mujeres como síndicos municipales ha sido más limitada que como presidentas municipales, aunque también se ha acrecentado en los últimos años. En 2004, sólo 100 de las 2,435 sindicaturas eran ocupadas por mujeres (4%), cifra que aumentó a 13% en 2007 y a 19% en 2010. En 2015 la cantidad se extendió a 667 de un total de 2,597, 26% en términos reales; y en 2017 alcanzó el 39.60%.

A pesar de los avances, uno de los principales retos en materia de paridad de género sigue siendo el acceso de las mujeres a las presidencias municipales, sobre todo cuando se considera el grado de avance que han tenido las mujeres en otros ámbitos de representación política, como el poder legislativo federal y estatal. En 1995, 3.6% de las presidencias municipales estaban ocupadas por mujeres. Esa cifra aumentó muy poco los siguientes años. En 2007 el porcentaje apenas

había llegado a 3.9%, esto es, 96 localidades de un total de 2,356. Entre 2008 y 2014 los incrementos anuales fueron constantes; sin embargo, en promedio fueron menores a uno por ciento: para 2014, la cifra en cuestión era de 7.3%. En 2015, el porcentaje de presidentas municipales alcanzó el 9.4%, un incremento de dos puntos porcentuales con respecto al año anterior y en 2016 hubo un descenso a 8.9%. El incremento más notable se dio en 2018 y 2019, con 15.97% y 27.39%, respectivamente. Si bien en los últimos veinte años ha incrementado notablemente el porcentaje de municipios gobernados por mujeres sigue siendo un espacio de violencia, inequidad y rezago.

Candidaturas femeninas para presidencias municipales, 2004-2018

Entre 2004 y 2012, la proporción de candidatas a presidencias municipales fluctuó entre 9% y 13%. Mostró aumentos sostenidos anuales, excepto en 2011, cuando disminuyó un punto porcentual respecto al año previo. Fue a partir de 2013 que la tendencia se aceleró notablemente, con el 5% más de candidaturas de mujeres respecto a 2012, mientras que, en 2015, la cifra era ya el 28%, un aumento importante sobre todo si se toma como referencia el 9% que se reportó en 2004. En 2018 se consolidó la paridad en candidaturas, ya que el 49% fueron ocupadas por mujeres.

Así como sucede con el proceso para integrar las legislaturas estatales lleno de grandes matices, la participación de las mujeres en candidaturas para las presidencias municipales difiere notablemente entre estados. En 2004, sólo Veracruz superó el 13% de candidaturas de mujeres, mientras que en Durango (2004) y Baja California Sur (2005), todos los candidatos fueron hombres. Para 2007, entidades como Durango habían logrado un avance sustancial (33%); en otras, como Chiapas, Michoacán y Morelos, las candidaturas de mujeres no superaban el 7%.

Entre 2008 y 2010, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Tamaulipas superaron el 15% de candidaturas de mujeres; Durango y Quintana Roo alcanzaron el 20%, cifra que obtuvieron cuatro estados más entre 2011 y 2013. Veracruz destacó en 2013 por lograr el 29% de candidaturas de mujeres para las presidencias municipales.

En 2015 se lograron niveles históricos en Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Querétaro, con 45.10%, 49.85%, 49.62% y 48.72%, respectivamente. Los estados que se posicionaron entre el 20% y el 30% de las candidaturas totales fueron Colima, Estado de México y Sonora (20.55%); aquéllos que lo hicieron dentro del rango del 10% al 20% fueron Yucatán (17.63%), Campeche (16.85%), Guanajuato (14.10%) y San Luis Potosí (13.62%). Por último, en entidades como Michoacán y Jalisco, el avance fue incipiente (6.62% y 4.92% de candidaturas de mujeres, respectivamente). Finalmente, en los comicios de 2018 se consolidó la paridad de género en candidaturas a presidencias municipales, ya que el porcentaje más bajo lo obtuvieron Nuevo León y Morelos, con 43.25% y 45.31%, respectivamente. En la mayoría de los estados se alcanzó o superó el 50%.

Las sentencias de la Sala Superior del TEPJF en materia de paridad de género en el proceso electoral 2014-2015

En muchos casos, el aumento en las candidaturas, tanto para los poderes legislativos estatales, como para los ayuntamientos, se dio como resultado de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF ante los recursos interpuestos para que se hiciera efectiva la paridad de género en los procesos electorales 2014-2015. Sin embargo, el proceso presentó matices importantes, con resultados favorables en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas, y resultados parciales en el Estado de México, Nuevo León y Sonora.

En el caso de Baja California Sur, el recurso de impugnación presentado por Morena, tuvo como resultado una sentencia favorable, que obligó a los partidos a incorporar el criterio de paridad en la integración de las candidaturas para presidencias municipales, lo que derivó en un incremento de 37% con respecto a los comicios estatales previos. El sentido de la sentencia se sustentó debido a que “la paridad de género es un principio que resulta aplicable para todos los cargos de elección popular y no sólo para las candidaturas al Congreso de la Unión y los congresos de los estados. Lo anterior si se tiene en cuenta que el ámbito municipal es el área política en el que las mujeres han resentido una mayor discriminación.

Además, cabe resaltar que como consecuencia del resolutivo en comento y con base en la normatividad, la mayor parte de las candidaturas a las presidencias municipales correspondieron a mujeres. Tal como establece dicho documento, en caso de que el cálculo del 50% de candidaturas para cumplir con el principio de paridad arroje un número fraccionado, éste se elevará al entero inmediato superior, que deberá corresponder al género femenino. En este sentido, concluye el actor

que toda vez que en la entidad existen cinco municipios, lo correspondiente es que tres candidaturas a presidencias municipales correspondan a mujeres.

En el caso de Querétaro, el recurso de impugnación presentado para observar la paridad en las candidaturas en coaliciones tuvo como resultado una sentencia que, de igual manera que en Baja California Sur, instruyó a los partidos políticos a que acataran este principio, ya que la paridad se encuentra debidamente fundamentada en la normatividad federal y estatal. Por lo tanto: la postulación de candidaturas en forma paritaria es un deber impuesto directamente a los partidos políticos en cuanto son las entidades de interés público a las que se les ha reconocido la finalidad de hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público y que con el establecimiento de este deber se pretende, como objetivo en esta fase del proceso electoral, que la paridad se alcance en el mayor grado posible respecto de la totalidad de las postulaciones que realicen los partidos, con independencia de las modalidades de participación específicas que la ley autorice.

En Chiapas la situación fue más compleja. A sólo once días de la elección, la Sala Superior emitió una sentencia por la que el Instituto Estatal Electoral ordenó a los partidos políticos que respetaran el criterio de paridad en las candidaturas, ausente por completo en sus listas originales. Sin embargo, el proceso electoral fue muy controvertido y en algunos municipios carente de legitimidad, debido a que, lejos de incentivar la competencia y la apertura de espacios en condiciones de igualdad, algunos partidos políticos optaron por postular a las esposas o familiares mujeres de los candidatos originalmente propuestos, y de este modo cumplir con el mandato que se les impuso.

Además, Rosa Pérez, candidata electa por el PVEM en el municipio de San Pedro Chenalhó, tomó protesta el 1 de octubre de 2015 y días más tarde presentó su renuncia en contra de su voluntad debido a la presión de un grupo de inconformes de la comunidad, con anuencia de las autoridades estatales. Poco después, el TEPJF emitió una sentencia mediante la cual se reincorporó a la afectada y se revocó el decreto por el que el Congreso del Estado de Chiapas aceptó su renuncia.

Como consecuencia de estos sucesos y debido a la omisión y falta de apego a la legalidad por parte de los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, el TEPJF emitió una sentencia el 11 de mayo de 2016, para que se destituyera a tres consejeros electorales y se solicitara la remoción de los cuatro consejeros restantes. Este hecho es de suma importancia en el país, ya que sienta un precedente y muestra que, en caso de incumplimiento a los criterios de paridad de género establecidos en las normas federales y estatales, puede haber consecuencias graves.

Por su parte, en el Estado de México, Nuevo León y Sonora los procesos de impugnación no tuvieron los mismos resultados que en los casos anteriormente citados. En el Estado de México se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas; sin embargo, se determinó que, para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, no podían revertirse debido a su grado de avance. Cabe mencionar que, en este caso, ninguna de las promoventes del citado recurso contendía en el proceso electoral en curso. La Sala Superior en la sentencia emitida, si bien reconoció que las interesadas pertenecen al grupo en situación de vulnerabilidad, aceptó que se cumpliera el criterio de paridad vertical en el proceso electoral y privilegió la certeza de los comicios. El argumento central fue el siguiente: se tiene presente que en el registro de candidaturas se observó el principio de paridad de género, dado que ninguno de los géneros rebasó verticalmente los porcentajes establecidos por el legislador local para impulsar la participación igualitaria de las mujeres en la contienda electoral. Ahora bien, aun reconociendo que conforme con el principio de progresividad, la paridad de género en su dimensión horizontal debe implementarse, esta Sala Superior considera que en el caso deben prevalecer los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica rectores del proceso electoral, por lo siguiente. En segundo lugar, porque se toma en consideración que su aplicación podría modificar la situación jurídica no solo de los candidatos sino también de las candidatas registradas, quienes no presentaron medio de impugnación alguno contra las reglas establecidas para garantizar el principio de paridad por los partidos y por las autoridades electorales.

En efecto, antes se explicó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuya sentencia se impugna a través del presente recurso, lo promovieron ciudadanas a quienes se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad. En la demanda, ninguna de las promoventes manifiesta estar participando en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de México. Tampoco particularizan alguna circunstancia tendente a evidenciar una situación de exclusión de las mujeres. Su alegato

se centra en considerar que a efecto de revertir las condiciones históricas de desventaja de las mujeres se hace necesario implementar en el actual proceso electoral la dimensión horizontal de la regla de paridad.

Lo anterior es importante tomarlo en consideración en el caso, porque la consecuencia de aplicar la dimensión horizontal de la regla de paridad implicaría ordenar a los partidos políticos que realizaran los ajustes necesarios para lograr dicha paridad, y los cambios podrían modificar, incluso, la situación jurídica de candidatas ya registradas (dado que los partidos políticos cuentan con el derecho de auto organización) sin que ellas hubieran manifestado su inconformidad con las reglas aplicadas para garantizar el principio de paridad y, mucho menos que hubieran considerado la afectación a su derecho a participar en condiciones de igualdad. Por lo anterior, esta Sala Superior considera, que al estar garantizada la paridad de género en la postulación de las candidaturas deben prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica para el actual proceso electoral, a fin de que las candidatas y los candidatos realicen sus actividades en condiciones ciertas en las siguientes etapas del proceso electoral.

De la misma forma que en el Estado de México, en Nuevo León y Sonora se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido a su grado de avance. Según estableció la Sala Superior del TEPJF, se reconoce la obligación constitucional y convencional de establecer las medidas necesarias para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, ésta debe realizarse siempre que jurídicamente sea posible, y que las medidas que se implementen sean acordes con los sistemas y procedimientos constitucionales.

Por último, destacan dos en los que no hubo conflictos posteriores al registro de las planillas. En el caso de Guerrero, el aumento en las candidaturas de mujeres se dio a través de un proceso más sencillo. Los lineamientos para incorporar la paridad de género en las candidaturas para el proceso electoral de 2015 fueron estipulados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana meses previos a las elecciones, lo que incrementó notablemente la inclusión de las mujeres con respecto a las elecciones previas, generó certeza y legalidad, y evitó conflictos durante el proceso. En los comicios de 20152016 de Oaxaca el proceso se solventó por la misma vía.

Conclusiones

Los esfuerzos realizados en materia de equidad de género se han traducido en grandes avances; sin embargo, la mayoría de las sociedades aún enfrenta grandes retos para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. En México, el derecho de las mujeres al voto se estableció formalmente desde 1953, y en 1954 se hicieron las adecuaciones legales necesarias para que pudieran ser votadas; sin embargo, hasta finales del siglo pasado, la presencia femenina en los espacios de representación política fue muy baja.

Como resultado de la implementación de acciones afirmativas mediante las reformas a los ordenamientos electorales se ha visto una mejora sustancial en la inclusión de mujeres en espacios de representación política durante los últimos veinte años. Aunque el impacto más notable se ha dado en el poder legislativo federal, la representación de las mujeres en casi todos los congresos de las entidades del país también se ha incrementado de manera constante. En 1991, sólo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal superaba el veinte por ciento de diputadas. Incluso, los congresos de Morelos, Sonora y Guerrero se caracterizaron por no incluir a ninguna mujer. En 2015, el promedio nacional de representación femenina fue de 35% antes de las elecciones, en 2019 alcanzó el 48.80%.

Al contrario, la participación de las mujeres en los puestos de representación política en el ámbito local ha sido más limitada. Si bien en los últimos veinte años ha aumentado el porcentaje de presidentas municipales, continúa siendo un espacio de inequidad y rezago. El incremento más notable se dio en 2018 y 2019, con 15.97% y 27.39% de presidentas electas, respectivamente. En los cabildos los resultados han sido más favorecedores, a finales de 2017 las síndicas y regidoras alcanzaron 39.60% (INM 2016) y 41% (INM 2016), respectivamente.

La reforma político-electoral de 2014 no obligó a la paridad en ayuntamientos, regidurías y sindicaturas. Homologar el marco normativo y legislar los cambios necesarios para garantizar la paridad en la esfera municipal quedó como tarea pendiente para cada una de las entidades federa-

tivas del país. En los años subsecuentes, el TEPJF generó tesis y jurisprudencias que destrabaron muchos obstáculos para garantizar este derecho. En los estados en los que se emitieron sentencias a favor de la incorporación de igual número de mujeres y hombres en las candidaturas 2015, el porcentaje de mujeres fue exponencialmente alto, en comparación con aquellas entidades donde no se estipuló la obligación de acatar estos principios. Sin embargo, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF emitidas tuvieron matices importantes-

En Nuevo León y Sonora, si bien se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas en las presidencias municipales, se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido a su grado de avance. Cabe mencionar que, en ambos casos, las impugnaciones fueron promovidas por ciudadanas a las que se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad, pero que no participaron en el proceso electoral. Al contrario, en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas los procesos fueron exitosos, ya que se observó el principio de paridad en todas las postulaciones para cargos de representación política, incluyendo los de presidencias municipales.

En suma, estos procesos ponen de manifiesto seis grandes problemas: La resistencia de algunos grupos sociales ante la participación y el liderazgo de las mujeres en puestos de representación política, tal cómo se mostró con el caso de la renuncia forzada en Chiapas.



La falta de apego de las instituciones estatales para velar por los derechos políticos de las mujeres, como se mostró a partir de las acciones del Congreso Estatal de Chiapas, al emitir el decreto por el que se aceptó la renuncia forzada de la candidata electa para nombrar un presidente municipal sustituto, así como de las autoridades estatales al no velar por la protección de los derechos políticos de la afectada.

Los altos niveles de violencia de género y rezago en el ámbito municipal en México.

La complicidad y alta resistencia de los partidos políticos ante los principios de paridad de género para la postulación de candidatos a los puestos de representación política, tal como se mostró a partir de la omisión de estos en los diferentes casos citados.

La falta de observancia y apego a las normas, por parte de los Institutos Estatales Electorales, para ejercer sus funciones de manera correcta y equitativa, en beneficio de todos los grupos sociales, al legitimar los procesos sin observar la paridad de género.

La falta de homologación de los marcos normativos estatales para garantizar la paridad de género horizontal y vertical, ya que, como se observó en los casos antes citados, aunque los recursos legales para impugnar, en algunos casos fueron resueltos a favor, aquéllos en los que los que no hay espacio para la interpretación, suelen transitar con mayor certeza jurídica.

En este sentido, la imposición a los partidos políticos para integrar mujeres, con base en la normatividad federal y estatal, aunque presenta enorme resistencia en algunas entidades, y en algunos casos resta legitimidad, se consideran una medida efectiva y necesaria en el corto plazo para poder modificar concepciones y comportamientos con respecto a la igualdad de oportunidades de las mujeres a mediano y largo plazo. También se reconoce que la implementación de las cuotas de género no es el único medio para mitigar las brechas de desigualdad existentes.

Además del desafío que implica que las mujeres puedan acceder a los espacios de representación política, un segundo reto es que las mujeres puedan ejercer su derecho de manera sustantiva, con igualdad de oportunidades una vez en el cargo. Esto consiste en garantizar a las mujeres la transversalización de la perspectiva de género al interior de las instituciones, en todo lo que respecta a las estructuras, órganos, procesos, prácticas, toma de decisiones e incidencia en todos los ámbitos del trabajo para ejercer el poder en condiciones democráticas de igualdad y asegurar un desarrollo pleno y equitativo para las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos.

Para ello, en 2019 se aprobó una nueva reforma en materia de paridad de género, que subsana buena parte de las deficiencias que dejó la reforma previa (2014). Las nuevas disposiciones garantizan la paridad de género en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres ámbitos de gobierno, así como en los organismos públicos federales y locales.

La finalidad es que la paridad se observe en el gabinete del ejecutivo federal y sus homólogos en las entidades; en las comisiones y órganos de gobierno del legislativos federal y los congresos estatales; los ministros, jueces de distrito, magistrados de circuito y electorales, y, Consejo de la Judicatura Federal; en el Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Tribunal de Justicia Administrativa y Tribunal Superior Agrario; finalmente, en los ayuntamientos y organismos públicos autónomos locales.

Los resultados de esta reforma podrán observarse en los años por venir. Sin embargo, las disposiciones legales no garantizan el ejercicio sustantivo del poder, la promoción y formación de las mujeres en cargos públicos, así como las candidaturas y el ejercicio del cargo sin violencia debido a género. En este sentido, más allá de pensar los avances como el triunfo final de una extensa lucha de una sociedad, debemos impulsar estrategias para complementar las disposiciones legales y garantizar la paridad en la vida política del país.