



### **Freidenberg, Flavia, Gilas, Karolina, Sebastián Garrido de Sierra y Camilo Saavedra Herrera. (2022). *Women in Mexican Subnational Legislatures: From Descriptive to Substantive Representation*. New York: Springer International Publishing\***

Daniela Estefany Flores Sánchez\*\*

---

A 69 años de que se reconociera el derecho al voto para las mujeres en México en 1953, el ejercicio de sus derechos políticos sigue enfrentando una serie de retos y obstáculos provenientes de los más diversos ámbitos de la sociedad. La historia y diversas investigaciones académicas han demostrado que a pesar de las conquistas y avances en materia, aún persisten elementos que impiden una ciudadanía plena en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. Como enuncia el libro *Women in Mexican Subnational Legislatures*, las mujeres tienden a participar más activamente en la política, pero son minoría en los espacios de toma de decisiones institucionales, más aún, cuando llegan a ellos su ejercicio del poder se ve atravesado por una serie de dificultades.

La investigación de Flavia Freidenberg, Karolina Gilas, Sebastián Garrido de Sierra y Camilo Saavedra Herrera evalúa de manera multidimensional la representación política de las mujeres en los 32 Congresos estatales mexicanos durante un periodo de 6 años, que comprende 2 periodos legislativos (lo que equivale a estudiar 64 legislaturas). Esto con el fin de desentrañar precisamente

\* Reseña realizada como parte de las actividades del proyecto: “La capacidad de resiliencia de las democracias: elecciones y política en contexto de pandemia” [IN302122] (2022-2023). Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) UNAM y del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina, adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UUNAM y la Organización de Estados Americanos.

\*\* Alumna de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Líneas de investigación relacionadas con la formación de la ciudadanía con perspectiva de género.

las diferencias en el acceso y ejercicio del poder político entre hombres y mujeres, rescatando la necesidad imperiosa de continuar activando mecanismos que garanticen una representación política igualitaria que fortalezca la democracia en México y América Latina.

El objetivo del libro es llenar un vacío en los estudios comparativos subnacionales que contribuya al conocimiento teórico y empírico sobre la representación política de las mujeres desde sus diferentes dimensiones, así como determinar cuál es la relación entre ellas. Entre sus aportes más notables está, en primer lugar, que el estudio propone, a través del uso de métodos mixtos, una metodología original que aborda aspectos de la representación política hasta ahora poco explorados empíricamente, como lo es el ámbito simbólico y sustantivo, lo que permite responder a las preguntas ¿qué hacen las mujeres cuando llegan al poder y cómo lo hacen?

En segundo lugar, ante las dificultades empíricas de abordar contextos a nivel subnacional, esta obra representa un hito para la literatura de los estudios en política comparada a dicho nivel, pues aporta conocimientos que permiten pensar en la ciudadanía sustantiva desde una mirada diferente a la federal, demostrando así que para el ámbito local pueden existir procesos de democratización heterogéneos con diferentes ritmos y características. Asimismo, la obra amplía la comprensión del concepto de representación política, permitiendo observar la complejidad de los factores que interactúan entre sus diferentes dimensiones. así como repensar el ejercicio de la representación desde el reconocimiento del crisol de identidades e intereses de las mujeres.

A partir del concepto de representación política propuesto por Hanna Pitkin, las y los autores operacionalizan el concepto en cuatro dimensiones: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva, las cuales son desglosadas a lo largo del capitulado del texto. Primeramente, la dimensión formal es entendida como el reconocimiento institucional que vincula a la ciudadanía con su representante, es el reconocimiento jurídico y legal que autoriza y/o posibilita que ciertas personas aparezcan en los espacios del poder institucional. Esta dimensión es descrita y evaluada a partir de la base de datos *Mujeres en las Normas* (actualizada para la investigación), la cual recopila las modificaciones a las leyes electorales estatales en materia de representación y paridad de género de los últimos 30 años.

Para conocer el nivel de fortaleza del andamiaje normativo de cada uno de los 32 estados de la República se aplicó el Índice de Fortaleza del Régimen Electoral de Género, el cual considera 5 indicadores: tamaño de la cuota, es decir, el porcentaje que se exige de candidaturas de mujeres; mandato de posición, esto es, la exigencia de candidaturas efectivas de mujeres; *enforcement* o penalidad por el incumplimiento de la norma; alcance, que evalúa si la medida es solo para candidaturas propietarias o para las fórmulas completas; y válvulas de escape, que considera si existen excepciones para la aplicación de la cuota.

En cuanto a la dimensión descriptiva, el libro expone cuál ha sido la presencia de las mujeres en el Poder Legislativo a partir de 1987 con énfasis en su crecimiento o detrimento durante los dos últimos períodos legislativos (2015-2021). Esta información le permite determinar a las y los investigadores que existe una relación directa entre la naturaleza del régimen electoral de género y la cantidad de mujeres que logran acceder a los puestos de elección popular. Se trata de un aumento del 81.9% en la proporción de mujeres electas por mayoría relativa y un 44.1% por representación proporcional, lo que se traduce en que las variables político-institucionales de la dimensión formal determinan sustantivamente el nivel de representación a nivel descriptivo.

Una vez que las mujeres acceden a estos puestos de representación y, más aún, tras la reforma constitucional de 2014 que obligó a los Congresos locales a homologar sus criterios en la

materia, lo que dio como resultado una mayor presencia de mujeres en el Legislativo (nombrado por las y los mismos autores como la revolución de la presencia), cabe preguntarse entonces ¿las congresistas mexicanas realmente tienen poder?, ¿cómo es que ejercen su función legislativa?, estos cuestionamientos son planteados hacia el quinto capítulo del libro.

La investigación responde examinando tres tipos de variables; órganos de control, comisiones y dinámicas internas. El acceso de las mujeres a puestos de liderazgo es de particular interés ya que influye en la dirección y control de la toma de decisiones, por lo que la investigación evalúa; la presidencia de la Mesa Directiva u órganos similares; la composición de las Juntas de Coordinación Política, integradas por las o los coordinadores de los Grupos Parlamentarios y que funciona como un grupo colegial que impulsa acuerdos y consensos entre las diferentes fuerzas políticas que integran al Congreso; y presidencias de las Comisiones duras y blandas, así como la integración de las mismas.

Para poder evaluar las dinámicas internas del Legislativo las y los autores observaron la incorporación de la perspectiva de género, o sea la existencia de Centros de Estudio de Género, Unidades de Género y no discriminación, o el uso del lenguaje incluyente, y la presencia de obstáculos que imposibilitaran el ejercicio igualitario del poder, como puede ser la violencia política en razón de género.

Las bases de datos originales (#MujeresLegisladoras), las cuales contienen información de 2,234 representantes y la integración y presidencias de 1,778 Comisiones Legislativas, revelaron que la presencia de más mujeres legisladoras implica más mujeres en puestos de control, es decir, que existe una relación entre la representación descriptiva y la simbólica. Durante los dos periodos analizados hubo un aumento del 10% en el número de mujeres que presidieron los Congresos y un 5% en la integración de las Mesas Directivas, Juntas de Coordinación Política y Comisiones Legislativas.

No obstante, a pesar de lo optimista que son estos hallazgos, los datos comprobaron que los Congresos continúan generizados; las mujeres siguen ejecutando tareas asociadas a la división sexual del trabajo. En el primer periodo las legisladoras presidieron el 51% de las Comisiones blandas, comisiones como género, bienestar, educación, medio ambiente, etc. (en contraste con el 35% de las comisiones duras, como economía, seguridad pública, etc.), mientras que para el segundo periodo fueron el 59%. Anudado a ello, la revisión de boletines y/o comunicados evidenciaron que pocos empleaban el lenguaje incluyente, únicamente ocho Congresos cuentan con un Centro de Estudios especializado en materia y solo 10 cuentan con alguna Unidad de Igualdad de Género.

En el sexto capítulo las y los investigadores evalúan la eficacia de la representación política, o dicho de otra manera, que las mujeres que acceden a los cargos públicos reflejen los intereses de los grupos representados. Esta dimensión sustantiva es pensada como la capacidad o posibilidad real y efectiva de influir en la agenda legislativa, para lo cual se considera el número de iniciativas presentadas por legisladoras, y la materialización de los intereses de los grupos representados, es decir, las iniciativas que fueron aprobadas.

Los hallazgos indican que hay una relación entre la dimensión descriptiva y la sustantiva; a mayor número de mujeres en los Congresos mayor es el número de iniciativas presentadas por este sector y mayor es la capacidad de lograr su aprobación. Sin embargo, la clasificación realizada por las y los autores sobre los temas que se presentan en tribuna permite vislumbrar

que si bien hubo un aumento en el número de iniciativas “feministas”,<sup>1</sup> estas continúan siendo escasas con el 16% de las 24,397 iniciativas analizadas, lo que implica que mayor presencia de legisladoras no necesariamente equivale a mayor influencia en los temas que atañen a los intereses de las mujeres.

Finalmente, por medio de un sondeo a las mujeres legisladoras se concluye que las mujeres ejercen representación generalizada y no generizada. El 81% de las entrevistadas señalaron que representan a “toda la ciudadanía en su Estado”, en contraste, solamente el 7.8% respondió que representan exclusivamente a las mujeres. Esto es congruente con la información recopilada sobre los asuntos sobre los que generalmente legislan las mujeres y los temas que son aprobados.

El libro concluye con tres argumentos que sin duda aportan en el entendimiento de los sistemas políticos, el poder político y la construcción de las democracias paritarias. Primero, no todas las diputadas son feministas, y tampoco tendrían que serlo, las mujeres de ideologías conservadoras o distintas a las que podríamos denominar como feministas también ejercen la representación y la presencia de las mujeres en la política tiene un valor por sí mismo. Lo que además abre la puerta a nuevos debates sobre la representación política femenina.

Segundo, y en consonancia con lo anterior, esta presencia está vinculada irrefutablemente al diseño de las reglas del juego institucional, el primer paso para que exista un crecimiento en las dimensiones descriptivas, sustantiva y simbólica está condicionado al ámbito formal, por lo que es necesario señalar su importancia para continuar en la construcción de las democracias igualitarias y una sociedad más justa.

Tercero, no obstante, a este valor intrínseco de la presencia, resulta claro que no basta con que las mujeres lleguen a los espacios de poder cuando persisten diferencias que impiden que ejerzan en igualdad de condiciones las tareas legislativas. Es necesario considerar los factores informales y las dinámicas internas en la vida de los Congresos para identificar las razones que impiden que la presencia sea influencia, solo así se podrán atender para lograr un pleno ejercicio de los derechos políticos.

Asimismo, las demandas y la agenda feminista continúan como materia pendiente cuando se trata de desafiar el orden patriarcal establecido, *Women in Mexican Subnational Legislatures* demuestra que los temas feministas están silenciados pues se privilegian los intereses masculinos alineados a los partidos y a las condiciones de la política local y nacional.

Esta investigación, si bien tuvo problemas para la recolección completa de los datos lo que obligó a dejar fuera del análisis de las dimensiones simbólica y sustantiva a cuatro entidades federativas (causada por problemas en la transparencia de los órganos legislativos), la data tan robusta que presentan no sesga las conclusiones y hallazgos finales, aunque sería necesario para futuras indagaciones tratar de subsanar esos vacíos con técnicas de investigación cuantitativas de profundidad que expliquen con mayor claridad la relación entre la dimensión simbólica y sustantiva.

*Women in Mexican Subnational Legislatures* es un libro que cumple con sus objetivos al proporcionar, no solo evidencia empírica que describe las cuatro dimensiones de la representación política de las mujeres, sino también modelos estadísticos que explican las relaciones entre ellas. Las rutas de investigación que se han planteado para entender lo simbólico y lo sustantivo es otro

<sup>1</sup> Las iniciativas feministas son definidas en la investigación como aquellas que contribuyen a la igualdad de género.

de sus elementos innovadores pues los conceptualiza desde la construcción del poder dentro de las mismas instituciones y cuál es la capacidad de las mujeres para ejercerlo.

Esta obra cierra con algunas recomendaciones con miras a reducir las desigualdades y brechas de género (como promover parlamentos sensibles al género, profundizar en interacciones entre instituciones formales e informales, etc.) lo que además brinda herramientas para que las y los estudiosos del tema, tomadores de decisiones u organizaciones internacionales, así como movimientos sociales, conozcan las rutas que se pueden o faltan trabajar en pro de mejorar la representación política, alcanzar la igualdad y la ciudadanía plena para todas y todos.